

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Rachel de Oliveira Lopes
Ananda Pórpura Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva
Organizadores



Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Migrações Forçadas



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

José Geral Ticianelli

VICE-REITOR

Silvestre Lopes da Nóbrega

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Carlos Vicente Joaquim

CONSELHO EDITORIAL

Titulares

Ariosmar Mendes Barbosa
Georgia Patrícia da Silva
Ferko
Rosinildo Galdino da Silva
Guido Nunes Lopes
Rafael Assumpção Rocha
Raquel Voges Caldart
Simone Rodrigues Silva
Ana Paula da Rosa Deon
Priscila Elise Alves
Vasconcelos
Altiva BARbosa da Silva
Madiana Valéria de Almeida
Rodrigues
Ricardo Carvalho dos Santos
Paulo Jeferson Pilar Araujo

Suplentes

Rileuda de Sena Rebouças
Victor Hugo Lima Alves
Gilmara Maria Duarte Pereira
José Teodoro de Paiva
Jaci Guilherme Vieira
Ramão Luciano Nogueira Hayd
Edileusa do Socorro Valente
Belo
Edilane Nunes Régis Bezerra
Jhéssica Luara Alves de Lima
Fábio Luiz Wankler
Lilian Leite Chaves
Maria Bárbara de Magalhães
Bethonico
Roni Petterson de Miranda
Pancheco



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@ufrr.br

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Migrações Forçadas

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Rachel de Oliveira Lopes
Ananda Pórpora Fernandes
João Carlos Jarochinski Silva
Organizadores



EDUFRR
Boa Vista - RR
2022

Copyright © 2022
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) e é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Revisão Ortográfica

Autores

Projeto Gráfico

EDUFRR

Diagramação

Gabriela Soldano Garcez

Capa

Liliana Lyra Jubilut

Gabriela Soldano Garcez

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

C977 Direitos Humanos e vulnerabilidade e Migrações Forçadas/ Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista : Editora da UFRR, 2022.

p. : il. 1515

ISBN: 978-65-5955-041-8

1 – Direito Humanos. 2 – Migrações Forçadas. 3 - Vulnerabilidades. I – Título. II – Jubilut, Liliana Lyra. III – Universidade Federal de Roraima.

Ficha Catalográfica elaborada pela: Bibliotecária/Documentalista:
Shirdoill Batalha de Souza - CRB-11/573

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
Liliana Lyra Jubilut	
Gabriela Soldano Garcez	
Rachel de Oliveira Lopes	
Ananda Pórpora Fernandes	
João Carlos Jarochinski Silva	

PARTE I - ESTRUTURAS E REGIMES PROTETIVOS

Capítulo 1. <i>The African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa and its Application to Armed Groups and Their Members</i>	25
Rodolfo Ribeiro C. Marques	

Capítulo 2. Deslocamentos e Outros Impactos Humanitários das Mudanças Climáticas.....	49
Wellington Pereira Carneiro	

Capítulo 3. A Proteção aos Deslocados Internos Ambientais: análise comparada dos casos de Brumadinho (Brasil, 2019) e Hidroitungo (Colômbia, 2018).....	79
Rafaella Sousa Nunes	
Andrea Pacheco Pacífico	
Luciana Laura Carvalho Costa Dias	

Capítulo 4. O enfrentamento ao Tráfico Internacional de pessoas e a Necessária Construção de um Regime Internacional com enfoque em Direitos Humanos: o caso Brasil.....	108
Verônica Maria Teresi	

Capítulo 5. As Ambivalências da Edificação dos Estudos de Migração Forçada: reflexões a partir de Bhupinder S. Chimni desde	
--	--

o Brasil.....	140
Tatiana Cardoso Squeff	
Bianca Guimarães Silva	
Capítulo 6. Corpos que Importam: o racismo de estado como incremento às vulnerabilidades de mulheres refugiadas.....	167
Simone Andrea Schwinn	
Capítulo 7. O Refúgio LGBTQIA+ e as Experiências de (In) Visibilidade.....	194
Hadriel Geovani da Silva Theodoro	
Capítulo 8. Apatridia e Migrações Forçadas em Contextos de (Des) globalização.....	222
Sophia Namen Aburjaile	
Angela Limongi Alvarenga Alves	
Capítulo 9. Novas Abordagens Para a Migração Econômica Internacional: economia e vulnerabilidade no século XXI.....	247
Bárbara Bruna de Oliveira Simões	
Capítulo 10. Fragmentação do Refúgio no Brasil: os diversos mecanismos de regularização da migração forçada.....	272
Mariana Ferreira da Silva Nogueira	
Mariana Fernandes Braga Santos	
Capítulo 11. Refúgio como categoria de análise: entre o internacional e o nacional.....	311
Julia Bertino Moreira	
Capítulo 12. Mediação Transformativa: promovendo a coesão e integração dos migrantes sob a ótica do Objetivo 16, do Pacto Global de Migração.....	336

Adriana Machado da Silva
Catherine de Souza Santos
Simone Alves Cardoso

Capítulo 13. A Essencialidade da Relação entre Direitos Humanos e Refúgio nas Soluções Duráveis.....357

Liliana Lyra Jubilut
Gabriela Soldano Garcez
Flávia Oliveira Ribeiro
Maria Eduarda Rodrigues

PARTE II - GRUPOS VULNERÁVEIS

Capítulo 14. Migrações Forçadas e Gênero: uma análise da interseccionalidade aplicada às mulheres em contexto migratório.....407

Edna Raquel Hogemann
Vivian Tavares Fontenele

Capítulo 15. A Exploração de Mulheres em Situação de Migração Forçada: análise sobre privação de direitos e interseccionalidades.....434
Estela Vieira

Capítulo 16. Refúgio e Gênero: o reconhecimento do status de refugiado em razão da violência de gênero contra mulheres.....457
Juliana Ervilha T. Pereira

Capítulo 17. Perspectiva de Gênero nas Migrações Ambientais.....477
Luciana Ricci Salomoni

Capítulo 18. Construções Midiáticas de/por Crianças Migrantes e Refugiadas: uma perspectiva decolonial.....502
Camila Bezerra Aragón
Sabrina Generali

Capítulo 19. Infância e Refúgio nas Normas (Inter)Nacionais de Proteção de Direitos Humanos.....534
Flávia Rodrigues de Castro
Roberto Vilchez Yamato

PARTE III - DIREITOS

Capítulo 20. Repercussões do Preconceito e da Discriminação no Bem-Estar e Saúde Mental de Pessoas em Situação de Refúgio.....569
Mariane de Jesus Cabral
Eliane Miura Zucchi

Capítulo 21. Adolescentes Migrantes e o Direito à Educação em uma Perspectiva Intercultural.....594
Maria de Fátima Barbosa Abdalla
Adriana Malmann Vilalva

Capítulo 22. A Mediação Linguística Como Garantia de Participação de Imigrantes no Brasil: perspectivas e ações.....620
Sabine Gorovitz
Susana Martínez Martínez
Maria Carolina Calvo Capilla

Capítulo 23. Direitos e Deveres Linguísticos da População Migrante no Brasil: panorama legislativo e o papel das políticas linguísticas na/da Universidade.....650
Jael Sânera Sigales Gonçalves
Vitória Eugênia Oliveira Pereira
Isabella Grizotti Trevine
Monica Graciela Zoppi-Fontana

Capítulo 24. Migração Climática: reconhecendo os direitos dos indivíduos politicamente invisibilizados na América Latina.....676

Valeria Emilia de Aquino

Capítulo 25. Cambio Climático y Desastres en Argentina (2010-2020): mecanismos de protección para personas desplazadas internas.....701

María Paula Cicogna

Carolina Belén Oviedo

Luciana Litterio

PARTE IV - CONTEXTOS

Capítulo 26. A Evolução da Política Migratória Brasileira e a Garantia de Direitos Humanos.....733

Leila Bijos

Capítulo 27. Indicadores na Política Migratória Brasileira da Ascensão da Extrema Direita.....766

Flávia Oliveira Ribeiro

Daniel Damásio Borges

Capítulo 28. Venezuela: vulnerabilidades e fluxo migratório provocado por crise humanitária.....791

Edson Ramon Lima Pereira dos Santos

Yasmin Sousa Gonella

Capítulo 29. Operação Acolhida: ajuda humanitária aos venezuelanos.....822

Leila Bijos

Josemberg Magno de Oliveira

Capítulo 30. Projeto “Moro No Brasil” com as Pessoas Migrantes

e Refugiadas Venezuelanas.....849

Halaine Cristina Pessoa Bento

Andrea Perez

Luyandria Santos Maia

Capítulo 31. O Dever do Estado Brasileiro na Prestação do Serviço de Saúde Pública aos Imigrantes Venezuelanos em Situação de Vulnerabilidade em Roraima.....873

Gibton Pereira de Andrade

Capítulo 32. De Retirantes a Refugiados: a crise humanitária na Venezuela e a garantia de direitos humanos a refugiados venezuelanos em Montes Claros (MG).....907

Daniel Rocha Silva

Andréa Maria Narciso Rocha de Paula

Capítulo 33. Migração Venezuelana e Direitos Humanos: vivências, cotidiano e oralidade em Canoas, Chapada e Esteio no Rio Grande do Sul.....937

Elenice Carine Holand

Thaís Janaina Wenczenovicz

Capítulo 34. Descaminhos da Nacionalidade e a Migração do Povo Warao.....964

José Antônio Peres Gediel

Gabriel Gualano de Godoy

Fernando Cesar Mendes Barbosa

Capítulo 35. Tutela e Garantias das Populações Tradicionais Insulares Frente aos Iminentes Desastres Climáticos em Ilha Comprida, São Paulo.....995

Denyze Moreira Guedes

Fabíola Andrea Chofard Adami

Capítulo 36. *Forced Migration and the Detention of Indigenous Asylum Seekers in the United States: a critical analysis of the intersectional nature of the oppression of Indigenous migrants*.....1016

Gabriela Mezzanotti

Alyssa Marie Kvalvaag

Capítulo 37. *A Vulnerabilidade das Migrantes em Centros de Detenção Ante Políticas Eugenistas de Esterilização Forçada: a polêmica atuação do ICE nos Estados Unidos*.....1051

Marina Garcez

Capítulo 38. *Mulheres Migrantes e Capacidades de Agência: haitianas e venezuelanas em Brasília*.....1073

Susana Martínez Martínez

Capítulo 39. *Tráfico de Mulheres Latino-Americanas para a Exploração Sexual: aspectos de violências e saúde sob a perspectiva decolonial*.....1102

Cristiane Batista Andrade

Silvana Maria Bitencourt

Capítulo 40. *The Burden of our Time: as solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero*.....1126

Paula Monteiro Danese

Thiago Giovani Romero

Capítulo 41. *How does the 2030 Agenda see Migrant Women in Latin America? An Analysis of Forced Migrations under the Perspectives of Gender and Development*.....1159

Danielle Annoni

Capítulo 42. *“Cuando Dios no Quiere, los Santos no Pueden”*: reflexões

sobre migração forçada de famílias de colombianos no sul do Brasil.....1193

Diana Patricia Bolaños Erazo

Maria Catarina Chitolina Zanini

Capítulo 43. Migrações Forçadas e Justiça Climática: um estudo sobre a vulnerabilidade dos deslocados ambientais nos *Small Island Developing States* do Pacífico.....1216

João Paulo Pereira dos Santos

Yasmin Sousa Gonella

Isabela de Araujo Simas

Capítulo 44. Muro Epidemiológico, Práticas de Controle Discriminatório e Resistências das Vidas Migrantes: os fluxos migratórios na América Central no contexto da pandemia de Covid-19.....1244

Érica Sarmiento

Capítulo 45. . O Aumento da Vulnerabilidade dos Migrantes no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.....1272

Anna Clara Monjardim

Luíza Helena Almeida

Capítulo 46. Análise das Políticas Migratórias Brasileiras Durante a Pandemia: estudo sobre o fluxo venezuelano e suas consequências.....1296

Natalia Rosa de Oliveira

Fernanda Lopes de Freitas Rodrigues

Capítulo 47. Migrações Forçadas e Pandemia: desafios à proteção da pessoa refugiada no século XXI, em tempos de crise sanitária global.....1319

Gabriela Soldano Garcez

Capítulo 48. O Princípio da Soberania e o *Non-Refoulement*: colisão de princípios a partir da análise da situação dos refugiados Nortes Coreanos.....1341

Camila Marques Gilberto

Gabriel de Almeida Diogo

Capítulo 49. Política Pública Migratória: a importância da participação de migrantes na construção de espaços participativos e democráticos.....1370

Isabella Louise Traub Soares de Souza

Capítulo 50. A Proteção para Grupos Migrantes Forçados nos Estados e Municípios Brasileiros.....1398

Augusto Veloso Leão

Duval Fernandes

Capítulo 51. O Acesso a Direitos das Pessoas Imigrantes e Refugiadas no Município e Estado do Rio de Janeiro a Partir da Análise da Legislação Migratória Local: de 2009 a 2021.....1438

Márcia Miranda Charneski

Capítulo 52. Palestinos em Mogi das Cruzes (SP): narrativas de memória, identidade e refúgio.....1464

Samira Adel Osman

Capítulo 53. Imigrantes Forçados Indocumentados: reflexões sobre a regularização da permanência como forma de proteção no Brasil.....1492

Rosilandy Carina Candido Lapa

Luiz Sales do Nascimento

APRESENTAÇÃO

Migrações Forçadas a partir de perspectivas de Direitos Humanos e de Vulnerabilidades

Liliana Lyra Jubilut*

Gabriela Soldano Garcez**

Rachel de Oliveira Lopez***

Ananda Pórpora Fernandes****

João Carlos Jarochinski Silva*****

* 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.

** Pós-doutora pela Universidade Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental, ambas com bolsa CAPES, pela Universidade Católica de Santos. Professora Permanente do Programa *Stricto Sensu* 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. Professora da Graduação (Direito e Relações Internacionais), da Universidade Católica de Santos. Advogada e jornalista diplomada.

*** Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos. Procuradora Federal (Procuradoria Geral Federal/Advocacia Geral da União).

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

***** Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp), Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP e professor da Universidade Federal de Roraima.

Sobre a temática

As migrações são um fenômeno que acompanha a história da humanidade¹, passando por períodos de maior ou menor recrudescimento², sobretudo em função de fatores externos que estimulam e impactam as decisões de mobilidade. Quando os gatilhos principais para a migração são exógenos, e diminuem a autonomia decisória das pessoas, aponta-se a existência de migrações forçadas³.

As migrações forçadas são multifatoriais, impelidas por múltiplas e diversas causas, e têm sido denominadas mais recentemente pela doutrina de deslocamentos⁴.

Apesar de existirem ao longo de todos os períodos da história humana, em anos recentes a migração, em sua faceta forçada ou de deslocamento, tem sido um tema que ganhou relevo, seja em função das diferentes e *novos* contextos em que ocorrem (como as migrações por causas ambientais), seja em novos enquadramentos teóricos e epistemológicos (como as migrações de crise ou por

¹ SKELDON, Ronald. *International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approaches*. United Nations Expert Group Meeting on Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration, New York, 2017.

² CZAİKA, Mathias; HAAS, Hein de. The globalization of migration: has the world become more migratory?. *International Migration Review*, v. 48, n. 2, p. 283-323, 2014.

³ PIGUET, Etienne. Theories of Voluntary and Forced Migration. In: McLEMAN, Robert; GEMENNE, François (eds). *Routledge Handbook of Environmental Displacement and Migration*. New York: Routledge, 2018. p. 17 - 28.

⁴ BLANC, Regis. Migration and Forced Displacement: Two Sides of the Same Coin? *Reliefweb*, OCHA, 9 dez. 2021. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/migration-and-forced-displacement-two-sides-same-coin>>. Acesso em: 09 nov. 2022.

sobrevivência), ou ainda em função da percepção da necessidade de novas formas de governança migratória, que combine os interesses dos Estados com as necessidades dos migrantes, que reconheça novas formas de migração formada e que coloque em prática novos meios de garantir a proteção integral (ou seja a conjunção dos direitos humanos de que todos os seres humanos são titulares, com os direitos derivados de status migratórios específicos).

No que tange à governança migratória verificou-se desde 2015 – ano marcado pela denominada *crise dos refugiados* na Europa⁵ - a adoção de novos instrumentos normativos internacionais, como, no âmbito universal, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes (de 2016)⁶, o Pacto Global sobre Refugiados (de 2018)⁷, e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (2018)⁸, e em âmbitos regionais os 100 Pontos de Brasília -Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Global sobre Refugiado (de 2018)⁹ e o Novo Pacto

⁵ SPINDLER, William. 2015: *The year of Europe's refugee crisis*. UNHCR, 8 dec. 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/stories/2015/12/56ec1ebde/2015-year-europes-refugee-crisis.html>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

⁶ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

⁷ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

⁸ Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2022.

⁹ Disponível em <https://www.acnur.org/publications/pub_crrf/5b58ea6c4/los-100-puntos-de-brasilia-aportes-de-america-latina-y-el-caribe-para-el.html>. Acesso em: Acesso em: 04 nov. 2022.

sobre Migração e Asilo¹⁰ da União Europeia (de 2020)¹¹. Contudo, vários tipos de migrações forçadas seguem sem o estabelecimento de regimes protetivos, ou de adequada proteção internacional – como no caso das pessoas deslocadas ambientais, de pessoas apátridas que também sejam migrantes, de pessoas vítimas de tráfico de pessoas, de pessoas deslocadas internas, e de pessoas que migram por questões humanitárias. O próprio deslocamento em função de guerras e outros conflitos armados não tem normativa específica no Direito Internacional¹². Verifica-se, desta forma, que também os regimes mais tradicionais de proteção a pessoas migrantes forçadas (como os que derivam do direito de asilo e se estruturam no Direito Internacional dos Refugiados) segue em construção e com

¹⁰ Sobre as diferenças entre os institutos do refúgio e do asilo político no Brasil, cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 35 e ss.

¹¹ Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

¹² Mesmo diante de um regime internacional e de alguns regimes regionais para pessoas refugiadas já consolidados, remanesce âmbito de desproteção da migração forçada em cenário de guerra, como inclusive se verifica recentemente para a invasão pela Federação da Rússia da República Popular da Ucrânia, em que a despeito do estabelecimento de um Plano de Resposta para o fluxo de refugiados com origem na Ucrânia (cf. <<https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-rrp-summary>>), se constata a recusa ao acolhimento de migrantes de origem russa (em geral dissidentes de guerra, em fuga de alistamento militar obrigatório), com suspensão de vistos e fechamento de fronteiras. (STYBNAROVA, Nicole. Putin's war is illegal – and Russians fleeing the draft may have the right to asylum. *The Guardian*, 8 out. 2022. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentis-free/2022/oct/08/vladimir-putin-war-russia-draft-asylum-refugee-ukraine>>. Acesso em: 9 nov. 2022).

necessidade de atualizações.

Nesse cenário observa-se que fluxos prolongados de deslocados forçados como da Síria, Venezuela, Afeganistão e Sudão do Sul, coexistem com novos como os da Ucrânia, ao lado também de números recordes de pessoas deslocadas internas e pessoas deslocadas por questões ambientais, bem como de emergências humanitárias que provocam deslocamentos (como fome e insegurança alimentar). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) apontou a existência de 89,3 milhões de pessoas deslocadas por perseguições, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbam a ordem pública ao final de 2021¹³. A este número pode-se somar 59,1 milhões de deslocados internos¹⁴ no mesmo período, 12 milhões de pessoas apátridas em 2018 (que podem estar ou não em situação de mobilidade forçada), projeções de 1,2 bilhões de pessoas deslocadas por questões ambientais (incluindo por desastres) até 2050¹⁵, e o apontamento de 100 milhões de pessoas deslocadas forçosamente no mundo atingido

¹³ UNHCR. *Global Trends: forced displacement in 2021, 2022*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends.html#:~:text=At%20the%20end%20of%202021,mot%20since%20World%20War%20II>>. Acesso em: 9 nov. 2022.

¹⁴ IDMC; NRC. *Global Report on Internal Displacement 2022*. 2022. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

¹⁵ IDA, Tetsuji. Climate refugees – the world’s forgotten victims. *World Economic Forum*, 2021. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2021/06/climate-refugees-the-world-s-forgotten-victims/>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

em maio de 2022¹⁶. Trata-se, assim, de fenômeno massivo, maciço, global e humanitário.

Nesse contexto é preciso pensar em respostas, que necessariamente devem levar em consideração que cada pessoa migrante é antes de tudo uma pessoa; ou seja, pensar em respostas que trabalhem com a centralidade do sujeito do fenômeno das migrações forçadas: as pessoas migrantes forçadas.

É em face disso que analisar as migrações forçadas a partir de perspectivas de Direitos Humanos e de Vulnerabilidades torna-se necessário e essencial, uma vez que aquelas permitem análises derivadas da gramática protetiva de direitos e obrigações, e estas trazem à luz particularidades e peculiaridades de cada identidade que devem ser consideradas na proteção às pessoas migrantes forçadas. É com o objetivo de contribuir com essas análises que se idealizou a presente obra.

Sobre a obra

A idealização da presente obra se deu no contexto da realização da 19ª Conferência da IASFM (*The International Association for the Study of Forced Migration*) pela Universidade Católica de Santos, com participação ativa de integrantes do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos, no ano do 25º aniversário da Lei 9.474/1997,

¹⁶ G1. Mais de 100 milhões de pessoas precisaram ser deslocadas à força no mundo, diz ONU. *G1 - Mundo*, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/05/23/mais-de-100-milhoes-de-pessoas-precisaram-ser-deslocadas-a-forca-no-mundo-diz-onu.ghml>>. Acesso em: 11 nov. 2022.

que trata da proteção das pessoas refugiadas no Brasil, e do 5º aniversário da Lei 13.445/2017, que é a atual Lei de Migração brasileira.

Trata-se do 7º livro da série¹⁷ do Grupo de

¹⁷ As outras 6 obras são “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo” (2016) (JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Juízo*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2016. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2016/09/Direitos-Humanos-e-Vulnerabilidades-em-Ju%C3%ADzo.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2022); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade em Políticas Públicas” (2017) (JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidades em Políticas Públicas*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2017. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2018/01/DIREITOS-HUMANO-E-VULNERABILIDADE-EM-POLITICAS-PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2022); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos” (2018) (JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 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>>. Acesso em: 04 nov. 2022); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional Humanitário” (2019) (JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda Pórpóra (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional Humanitário*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/41465245/Direito_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_o_Direito_Humanit%C3%A1rio>. Acesso em: 04 nov. 2022); “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030” (2020) (JUBILUT, Liliana Lyra; LOPES, Rachel de Oliveira; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda Pórpóra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/44802890/Direitos_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_a_Agenda_2030>. Acesso em: 04 nov. 2022); e “Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados” (2021) (JUBILUT, Liliana Lyra; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda

Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e adota perspectivas teóricas e/ou práticas de direitos humanos e de vulnerabilidades.

O *eBook* constitui-se em 4 partes: a primeira dedica-se às estruturas e regimes protetivos das pessoas migrantes, incluindo diferentes tipos de deslocamentos (refúgio, deslocamentos ambientais, deslocamentos humanitários, tráfico de pessoas, etc.); a segunda abarca temas que relacionam migrações forçadas e grupos vulneráveis; a terceira abrange o acesso a direitos pelas pessoas migrantes; e, por fim, a quarta parte é dedicada aos contextos envolvendo migrações forçadas, sempre com ênfase no aspecto protetivo de garantia de direitos humanos.

A partir de uma perspectiva multi e interdisciplinar – tal como nas edições anteriores –, a presente obra, que em seu sumário preliminar soma 53 capítulos, pretende contribuir com textos que desenvolvem temas consagrados de migrações forçadas, mas também capítulos com abordagens inovadoras, de maneira a construir um arcabouço de proteção dos direitos humanos no âmbito das migrações forçadas.

Além dos temas e das abordagens realizadas, a composição pluridisciplinar está também na formação dos autores e na diversidade das 36 afiliações institucionais das 90 pessoas que colaboraram com textos para a obra, Pórpora; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021. Disponível em: <https://www.academia.edu/68107487/Direitos_Humanos_e_Vulnerabilidade_e_o_Direito_Internacional_dos_Refugiados>. Acesso em: 04 nov. 2022).

desde acadêmicos em momento avançado da carreira, a jovens pesquisadores de graduação, de ativistas da pauta migratória, a funcionários de órgãos de organizações internacionais¹⁸. Igualmente, ainda, no relacionamento destes autores com o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, seja de estudantes e pesquisadores do Grupo, acadêmicos que participaram em edições anteriores desta série, ou novos colaboradores.

Além disso, a publicação deste *eBook* pela Editora da Universidade Federal de Roraima visa repetir a parceria com o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” como nas três últimas obras desta série e de projetos anteriores bem sucedidos¹⁹. Essa colaboração favorece o diálogo interinstitucional, interestadual, inter-regional e internacional e, através do formato de *eBook* com *download* gratuito, fortalece o impacto da obra para difusão de conhecimento no Brasil.

Diante do exposto, o Grupo de Pesquisa “Direitos

¹⁸ As afiliações institucionais apontam vínculos nas seguintes localidades no Brasil: Belo Horizonte/MG, Boa Vista/RR, Brasília/DF, Campinas/SP, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Franca/SP, Goiânia/GO, João Pessoa/PB, Montes Claros/MG, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Santa Cruz do Sul/RS, Santa Maria/RS, Santos/SP, São Bernardo do Campo/SP, São Paulo/SP, e Uberlândia/MG. No exterior, as vinculações são nas seguintes cidades: Barcelona (Espanha), Buenos Aires (Argentina), Drammen, (Noruega), Genebra (Suíça) e Oslo (Noruega).

¹⁹ Destacam-se desta parceria as obras “Refugiados Ambientais” (2018) - finalista do Prêmio ABEU 2019 (Ciências Sociais Aplicadas) “Migrantes Forçad@s - conceitos e contextos” (2018), Direitos Humanos e Vulnerabilidades e Direito Humanitário, e Direitos Humanos e Vulnerabilidades e Direito Internacional dos Refugiados, em função da aproximação temática com a presente obra (todos disponíveis em: <<https://ufr.br/editora/ebook-menu>>).

Humanos e Vulnerabilidades” entrega mais um produto da sua missão acadêmica de contribuir nas temáticas de direitos humanos e vulnerabilidades. Almeja-se que auxilie na compreensão e aprofundamento das interseções entre direitos humanos e migrações forçadas, em um contexto global de aumento desses movimentos, e de consequente ampliação da necessidade de proteção.

PARTE I

**Estruturas e Regimes
Protetivos**

The African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa and its Application to Armed Groups and Their Members

Rodolfo Ribeiro C. Marques*

Introduction

This chapter inquires into the application of the African Union Convention for the Protection and Assistance of internally displaced persons (IDPs) in Africa (henceforth Kampala Convention) to armed non-state actors in the context of internal displacement. It sets out by scrutinizing the complexities of internal displacement and its many challenges. In sequence, it outlines the different international legal frameworks underpinning the protection of IDPs. In a third part, one analyses the Kampala Convention, placing special emphasis on its innovative character as the first treaty tailored to address internal displacement in its multifaceted nature. Finally, one delves into some of the obligations enshrined in the Convention, especially those regarding the prohibition on arbitrary displacement, while examining their direct effect on armed groups and their members. Incidentally, the chapter paints a more complicated picture of how International Law, especially international human rights law, may

* Teaching Assistant and Ph.D Researcher in International Law at the Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID). Usual caveats apply.

be applicable to non-state actors in the context of internal displacement.

1. The Perplexities of Internal Displacement

According to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in its latest report (2021), around 82.4 million persons worldwide were forcibly displaced due to persecution, armed violence, human rights violations, or serious events disturbing public order.¹ Of those, 48 million² were considered as IDPs,³ i.e., individuals who, compelled to leave their communities and livelihoods for the aforementioned reasons, did not cross an internationally recognized state border. Differently from refugees and asylum seekers who are foreigners in search of protection, IDPs are normally citizens or residents of the country within which they are displaced. The question of the internally displaced is, therefore, one that challenges state sovereignty and the ways in which a state treats its own population. This is precisely

¹ UNHCR. Global Trends 2020. Available at: <<https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>>. Accessed on 8 August 2022.

² Ibid.

³ The definition of IDP adopted by the UN Guiding Principles on Internal Displacement— and replicated in Article I(k) of the Kampala Convention— is considerably broader than that of “refugee” enshrined in Article 1(A)(2), of the 1951 Refugee Convention, for it encompasses: “[p]ersons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border.”

the point *névralgique* of the internal displacement phenomenon, for the internally displaced are either under the jurisdiction of their own governments or in a territory controlled by armed groups or a foreign power - which are not seldom the ones behind the drivers of forced displacement.⁴

What the term “internally displaced persons” and its acronym “IDPs” fail to convey - or rather euphemize - is the extreme, often unbearable human suffering experienced by these individuals. Uprooted and trapped in a veritable *exile within borders*, the internally displaced are exposed to serious physical and psychological harm and routinely deprived of food, shelter, and legal protection and security. In Burkina Faso, one of the epicentres of the acute humanitarian crisis in the Sahel region, women and children (who make up the overwhelming majority of the IDP population in the country⁵) are often at risk of sexual and gender-based violence and exploitation by armed groups, while many are compelled to adopt “negative coping mechanisms,” including sex for survival.⁶ It is estimated that, as of March 2020, eight out of ten displaced children in the region were suffering from some kind

⁴ Oftentimes, humanitarian agencies and non-governmental organizations (NGOs) are put in the awkward position of having to cajole governments to provide assistance to their own populations.

⁵ IOM. Enregistrement des personnes déplacées internes du Burkina Faso, 2020. Available at: <<https://rodakar.iom.int/sites/rodakar/files/pictures/publications/Données%20générales%20sur%20les%20PDI%20au%2008%20août%202020.jpg>>. Accessed on 8 August 2022.

⁶ OCHA, Global Humanitarian Overview 2021, at 3.

of psychosocial distress or mental health disorder, as they have witnessed or were victims of some sort of violent events.⁷ Given the highly militarized or politicized communities in which they live, IDP children and adolescents are oftentimes susceptible to recruitment as child soldiers; either forcibly enlisted or compelled to join the ranks of armed groups so as to provide for or remain with their families.

While displacement creates specific protection needs to those forced to flee, it also aggravates underlying vulnerabilities, exacerbating discrimination and marginalization. For instance, internally displaced persons with disabilities are exposed to particular protection risks, including gender-based violence, exploitation and abuse, as well as high levels of stigma and social exclusion. On top of that, these individuals face various barriers to accessing humanitarian aid and assistance, education, livelihoods, health care and other services.⁸ The same holds true for older persons in situation of displacement, who are often left behind

⁷ GPC Child Protection AoR, Burkina Faso Protection Crisis Advocacy Brief, 2020. Available at: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/cp_aor_note_de_plaidoyer_en.pdf>. Accessed on 8 August 2022.

⁸ As the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons highlighted in her latest report on the issue, internally displaced persons with disabilities “experience violence at much higher rates than others and may experience targeted violence and abuse on the basis of their disability---risks that can be exacerbated in situations of displacement, including in camp settings, because of high levels of stigmatization, social isolation and the loss of protective community networks.” See: UN doc. A/HRC/44/41, para 57.

as they may be too frail to flee. As such, they are especially exposed to violence and heavily affected by the loss of services including healthcare, housing, electricity, and water supplies.⁹

What is more, internal displacement has been commonly linked to – albeit not exclusively¹⁰ – armed conflict and widespread violence in low-and middle-income countries. The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) estimates that 12.4 million people were still living in internal displacement as a result of conflict and violence at the end of 2019.¹¹ At the regional level, most of the new conflict-induced displacements were recorded in sub-Saharan Africa and in the Middle East and north Africa region.¹² In the same period, Syria,¹³ the Democratic Republic of the Congo and Ethiopia accounted for more than a million new displacements each.¹⁴ Likewise, the global IDP population has been historically concentrated in a handful

⁹ See: UNHCR. Working with Older Persons in Displacement, 2021. Available at: <<https://www.refworld.org/pdfid/4ee72aaf2.pdf>> Accessed on 8 August 2022.

¹⁰ Natural and human provoked disasters are also catalyzers of internal displacement. As reported by the IDMC, by the end of 2019 around 5.1 million persons were internally displaced by disasters across 95 countries and territories. See: IDMC. Global Report on Internal Displacement 2020, 2021. Available at: <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>>. Accessed on 8 August 2022.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ At the height of the Syrian Civil War, around 7.6 million persons (or 30 percent of the Syrian population) were forcibly displaced within the country. Ibid.

¹⁴ Ibid.

of countries, the majority of which engulfed in war.¹⁵ These macabre figures and facts might help put into context the gargantuan dimension of the problem of internal displacement, one of the most pressing - yet often consigned to oblivion - humanitarian challenges of our times.

2. International Law and Internal Displacement

The international legal protection of IDPs mirrors the kaleidoscopic nature of internal displacement. Typically, the responses to internal displacement have been articulated in operational and policy terms, with very scarce international legal obligations being designed to address this modality of forced migration. This also means that the international protection of IDPs has been chiefly coordinate through soft law and a bulk of rules steaming primarily from already existing international legal frameworks.

2.1. The 1998 UN Guiding Principles on Internal Displacement

The UN Guiding Principles on Internal Displacement were the first and remain the principal systematization of international, global standards on the protection of the internally displaced. Over the past 23 years since their submission to the former UN Human

¹⁵ As reported by the UNHCR, in the last decade Colombia, Syria, the DRC, Yemen, Somalia, Afghanistan, Nigeria, Sudan, Ethiopia, and South Sudan were responsible for the overwhelming majority of IDPs on the globe. See: UNHCR. Global Trends 2019. Op. cit., at 30.

Rights Commission, the Guiding Principles have been orienting policy, operational and institutional developments on IDP protection across the globe. Conceived as a non-binding, soft-law framework, the Principles set out the relevant law and address the grey areas and gaps relating to IDP protection. Thus, instead of creating new legal obligations, their aim is rather to identify rights and guarantees relevant to the protection of persons affected by forced displacement, covering from humanitarian assistance and prevention of arbitrary displacement to return, resettlement and reintegration efforts. Moreover, the Guiding Principles bestows upon states the primary responsibility of protecting and assisting affected populations under their control, with the international community bearing the subsidiary responsibility in case they lack capacity. No mention is made of obligations of armed groups.¹⁶

2.2. International Humanitarian Law

When caught in the throes of war, IDPs might be protected under International Humanitarian Law. If the situation involves an international armed conflict (IAC), therefore opposing two or more states, the 1949 Geneva Conventions and the First Additional Protocol (API) will be the main protective framework, together with customary international humanitarian law. Regarding displacement per se, Articles 45 and 49 of

¹⁶ Principle 5 vaguely mentions obligations of “international actors” under international law.

the IV Geneva Convention explicitly interdicts certain forms of transfers, deportations and evacuations of protected persons---either to the custody of a Power not bound by the Convention, or with the view of deforming the demographic element of the occupied territory. Moreover, internally displaced persons with specific needs might also benefit from the protection furnished by specialized regimes. For instance, if the case concerns children associated with armed forces, one might want to resort to Articles 77 of the API as well as the complementary protection provided under the 2002 Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict. The prohibition of population transfers is also repressed by Article 147 of the Fourth Geneva Convention as a grave breach, therefore entailing the criminal responsibility of their perpetrators.

On the other hand, if IDPs are the victims of a non-international armed conflict (NIAC) or are displaced within a territory controlled by non-state armed groups, their protection can be articulated around Common Article 3 to the Geneva Conventions, the Second Additional Protocol (APII), and customary international humanitarian law. Under this framework, Article 17 of APII prohibits the forced movement of civilians for reasons related to the armed conflict. This rule has also crystallized as consuetudinary.¹⁷

¹⁷ ICRC. IHL Database, Customary IHL, Rule 129. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/>

2.3. International Human Rights Law

International Human Rights Law is equally pivotal in the protection of IDPs - whether when it applies jointly with the Laws of War, or when displacement takes place during times of peace. In fact, it is this branch of international law that better ensures prevention of internal displacement while also offering a sophisticated institutional apparatus to repress violations of the rights of the internally displaced. The broad panoply of rights relevant in the context of forced displacement include the rights to life, physical integrity, recognition before the law, political participation, freedom of movement and choice of residence, as well as the rights to adequate food, shelter, clothing, health care, social welfare, education and participation in cultural life.

Among the key sources of obligation, one may mention, *inter alia*, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Convention against Torture (CAT), the Convention on the Rights of the Child and its protocols, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), the International Convention for the Protection of all Persons against Enforced Disappearances (CED), the Conven-

v1_rul_rule129#:~:text=into%20occupied%20territory.,Rule%20129.,imperative%20military%20reasons%20so%20demand>. Accessed on 8 August 2022.

tion on the Rights of Persons with Disabilities (CPD), and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. In the same vein, each of these frameworks has a specific treaty body responsible for monitoring compliance and ensuring accountability for eventual violations.

Whilst the identification of the human rights obligations of states under these regimes is fairly easy to establish (in most cases), the same is definitely not true when it comes to non-state actors - especially in situations of displacement. In the case of armed groups performing government-like functions and control over a given territory where IDPs are sheltered, this exercise might be even more laborious.

2.4. International Criminal Law

International criminal law plays a central role in the prevention of arbitrary displacement and repression of violence against internally displaced persons. Not rarely, the root causes of forced displacement are the result of crimes against humanity, genocide or serious infringements of the laws and customs of war. Under Article 7(1)(d) and 7(2)(d) of the Rome Statute, the forced displacement of individuals by “expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law” is considered a crime against humanity, entailing the individual criminal responsibility of their perpetrators. In the same vein, Article 8(2)

(b)(viii) of the Statute expressly criminalizes, as a war crime, the forced displacement of the “civilian population for reasons related to the conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand.” Internally displaced persons may also be protected by the general rules on the treatment of civilians or persons *hors de combat*.

3. The Kampala Convention and the Obligations of Armed Groups

The African Union Convention for the Protection and Assistance of IDPs in Africa (henceforth “Kampala Convention”) was adopted in October 2009¹⁸ and represented a major landmark for the protection of the internally displaced.¹⁹ Building upon the above-described normative frameworks, the Kampala Convention blends international humanitarian law rules, human rights obligations, and international criminal law norms in an attempt to address all stages of internal displacement. Moreover, it lays out a framework for coordinating activities between governments, huma-

¹⁸ The Kampala Convention entered into force on 6 December 2012. 31 African nations have ratified the Convention, among them: Angola, Benin, Burkina Faso, Cameroon, Central African Republic, Chad, Côte d’Ivoire, Congo, Djibouti, Equatorial Guinea, Gabon, Gambia, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Mali, Malawi, Mozambique, Mauritania, Nigeria, Niger, Rwanda, Sahrawi Arab Democratic Republic, Sierra Leone, Somalia, South Sudan, Eswatini, Togo, Uganda, Zambia, and Zimbabwe.

¹⁹ For a detailed account on the history and drafting process of the Convention: OKELLO, J O Moses, ‘In Lieu of a Travaux Préparatoires: A Commentary on the Kampala Convention for IDPs’, *International Journal of Refugee Law*, v. 31, n. 2/3, p. 349–378, 2019.

nitarian actors, and other stakeholders to prevent and address internal displacement.

One of the Convention's core objectives is precisely to provide for the "respective obligations, responsibilities and roles of armed groups, non-state actors and other relevant actors, including civil society organizations, with respect to the prevention of internal displacement and protection of, and assistance to, internally displaced persons".²⁰

The Kampala Convention is not only the first ever "hard law" instrument tailored to address the question of internally displaced persons, but also one of the few treaties to expressly define "armed groups" and impose obligations upon these entities, binding them as third parties. On the other hand, the Convention has also provisions on the duties of other non-state actors, such as the African Union²¹, humanitarian agencies

²⁰ Article 2(e) of the Kampala Convention.

²¹ Article 8 provides that: "(1) The African Union shall have the right to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in accordance with Article 4 (h) of the Constitutive Act in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide, and crimes against humanity; (2) the African Union shall respect the right of States Parties to request intervention from the Union in order to restore peace and security in accordance with Article 4 (j) of the Constitutive Act and thus contribute to the creation of favorable conditions for finding durable solutions to the problem of internal displacement; (3) The African Union shall support the efforts of the States Parties to protect and assist internally displaced persons under this Convention. In particular, the Union shall: a) Strengthen the institutional framework and capacity of the African Union with respect to protection and assistance to internally displaced persons; b) Coordinate the mobilization of resources for protection and assistance to internally displaced persons; c) Collaborate with

and organizations²², and even private actors involved in displacement-inducing projects.²³ In sum, the Kampala Convention marked a paradigm shift in the way in which International Law regards internal displacement, with some even considering it as the core treaty of an emerging field of “IDP law”.²⁴

international organizations and humanitarian agencies, civil society organizations and other relevant actors in accordance with their mandates, to support measures taken by States Parties to protect and assist internally displaced persons; d) Cooperate directly with African States and international organizations and humanitarian agencies, civil society organizations and other relevant actors, with respect to appropriate measures to be taken in relation to the protection of and assistance to internally displaced persons; e) Share information with the African Commission on Human and Peoples’ Rights on the situation of displacement, and the protection and assistance accorded to internally displaced persons in Africa; and, f) Cooperate with the Special Rapporteur of the African Commission on Human and Peoples’ Rights for Refugees, Returnees, IDPs and Asylum Seekers in addressing issues of internally displaced persons.”

²² Article 6 establishes that: “(1) international organizations and humanitarian agencies shall discharge their obligations under this Convention in conformity with international law and the laws of the country in which they operate; (2) in providing protection and assistance to Internally Displaced Persons, international organizations and humanitarian agencies shall respect the rights of such persons in accordance with international law; (3) international organizations and humanitarian agencies shall be bound by the principles of humanity, neutrality, impartiality and independence of humanitarian actors, and ensure respect for relevant international standards and codes of conduct.”

²³ Article 10 provides that: “(1) States Parties, as much as possible, shall prevent displacement caused by projects carried out by public or private actors; (2) States Parties shall ensure that the stakeholders concerned will explore feasible alternatives, with full information and consultation of persons likely to be displaced by projects; (3) States parties shall carry out a socio-economic and environmental impact assessment of a proposed development project prior to undertaking such a project.”

²⁴ CANTOR, David. The ‘IDP in International Law’? Developments,

3.1. “Armed Groups”

The definition of “armed groups” contained in Article 1(e) of the Convention extends to “dissident armed forces or other organized armed groups that are distinct from the armed forces of the state.” During the drafting process, some states expressed their anxieties about the adverse consequences that such a definition could entail while conferring legitimacy to these armed groups---so much so that a caveat was included in Article 15 of the Convention.²⁵ On the other hand, those in favor of keeping the term “armed groups” argued that by removing the expression from the Convention, states would be denying the fact of their existence and the importance of holding them accountable for their actions.²⁶

Furthermore, Article 1(n) provides a broader definition of “non-state actors”, which encompasses any “private actors who are not public officials of the State, including other armed groups not referred to in article 1(d) above, and whose acts cannot be officially attributed to the State.” Albeit the apparent overlap between both definitions, the latter is to be seen as including armed groups that operate by virtue of their links to

Debates, Prospects. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 2, p. 191–217, 2018.

²⁵ According to the said Article, “States Parties agree that nothing in this Convention shall be construed as affording legal status or legitimizing or recognizing armed groups and that its provisions are without prejudice to the individual criminal responsibility of their members under domestic or international criminal law.”

²⁶ OKELLO, *Op. cit.*, at 365.

individuals associated with the state (e.g., militias, paramilitary groups, mercenaries). The Convention, however, only defines obligations to armed groups and their members - as we shall see in the next section.

3.2. Obligations of Armed Groups and their Members under Article 7

Article 7 dwells on the protection and assistance of the internally displaced in situations of armed conflicts, with special focus on the obligations of non-state armed groups and their members. It has coagulated in it elements of international criminal law, international humanitarian law and, possibly, international human rights law.

Article 7(3) reinforces that the protection of the internally displaced is governed by international law and IHL, whilst Article 7(4) imposes individual criminal liability on members of armed groups responsible for acts that violate the rights of IDPs, whether under international or national laws. Regrettably, though, there is no such a parallel provision on criminal liability of members of the armed forces of the state.

Article 7(5) lists a catalogue of prohibited conducts to be observed by members of armed groups, which include:

- a) Carrying out arbitrary displacement;
- b) Hampering the provision of protection and assistance to internally displaced persons under any circumstances;
- c) Denying internally displaced persons

the right to live in satisfactory conditions of dignity, security, sanitation, food, water, health and shelter; and separating members of the same family;

d) Restricting the freedom of movement of internally displaced persons within and outside their areas of residence;

e) Recruiting children or requiring or permitting them to take part in hostilities under any circumstances;

f) Forcibly recruiting persons, kidnapping, abduction or hostage taking, engaging in sexual slavery and trafficking in persons especially women and children;

g) Impeding humanitarian assistance and passage of all relief consignments, equipment and personnel to internally displaced persons

h) Attacking or otherwise harming humanitarian personnel and resources or other materials deployed for the assistance or benefit of internally displaced persons and shall not destroy, confiscate or divert such materials; and

i) Violating the civilian and humanitarian character of the places where internally displaced persons are sheltered and shall not infiltrate such places.

Most of these conducts draw from already existing prohibitions under IHL. For instance, by determining that members of armed groups should not deny IDPs of their right to live “in satisfactory conditions of dignity, security, sanitation, food, water, health and shelter”, Article 7(5)(c) mimics the language of Article 17(1) of APII. In other cases, however, Article 7(5) creates new modalities of prohibited conducts, as it is the case of subparagraphs “h” and “I”, among others. The

most famous among such innovations is the prohibition on “arbitrary displacement”²⁷ – which we will see in a moment. Arguably, the Convention might have introduced new international crimes.

Also, Article 7 does not require a specific threshold for the determination of an armed conflict. Hence, it might be assumed that the factual examination of the elements of “protracted armed violence” and “degree of organization”, normally required for the application of IHL, can be less rigorous. Therefore, Article 7 of the Kampala Convention could be triggered even if an armed conflict does not exist for the purposes of international criminal law and IHL in general. For example, these obligations could apply to situations of violence that did not reach the level of “protracted armed violence” as required for the prosecution of war crimes,²⁸ such as certain terrorist activities and other situations of violence. In sum, nothing prevents the creation of a different definition of armed conflict for the purposes of the application of the Kampala Convention and its different provisions.

Moreover, the Convention does not include a derogation or suspension clause, remaining applicable at all times.²⁹ In the same vein, neither states parties nor

²⁷ VILJOEN, Frans; ADEOLA, Romola. The Right Not to Be Arbitrarily Displaced in Africa. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 25, n. 4, p. 459–481, 2017.

²⁸ ICTY, *The Prosecutor v. Tadic*, Judgment, IT-94-1-T, 7 May 1997, para 561-568.

²⁹ RIDDERBOS, Katinka. The Kampala Convention and obligations of armed groups. *Forced Migration Review*, issue 37, p. 36-37, 2011.

non state actors at large (including, of course, armed groups) can rely on the existence of an armed conflict to evade their obligations under the Kampala Convention.

3.3. Human Rights Obligations of Armed Groups in the Context of Internal Displacement

While Article 7 defines the different obligations of members of armed groups, in a criminal law sense, the obligations of armed groups as collective entities are not expressly established. What might look at first glance as bad drafting is actually in line with the overall purpose of that provision: define criminal conducts to be translated into domestic legal systems and repressed at the national level. This notwithstanding, it is possible for one to argue that armed groups---especially those exercising certain government-like functions and control over a given territory in situations of displacement³⁰ - have human rights obligations under the Kampala Convention.

Overall, the Convention has a very strong human rights flavor - with various provisions addressing hu-

³⁰ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) has been endorsing this argument for a while now, particularly in the light of the Israeli incursions in the Occupied Palestinian Territories. Cf. OHCHR, 'Human rights violations emanating from Israeli military attacks and incursions in the Occupied Palestinian Territory, particularly the recent ones in the occupied Gaza Strip - Report of the High Commissioner for Human Rights on the implementation of Human Rights Council resolution 7/1', A/HRC/8/17, 2008, para 9.

man rights obligations of states in the different phases of internal displacement (prevention, protection, and solutions). These include, *inter alia*: a duty to respect and ensure respect and protection of the human rights of internally displaced persons, including “humane treatment, non-discrimination, equality and equal protection of law.”³¹

Among the fundamental guarantees recognized by the Convention is the right not to be arbitrarily displaced, whose scope encompasses not only displacement as a result of breaches of IHL rules, but also as a consequence of human rights violations at large. For instance, Article 4(4) of the Convention defines as arbitrary any displacement caused by “policies of racial discrimination or other similar practices aimed at/ or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the population”,³² “generalized violence and violations of human rights”³³, or as a result of “harmful practices”³⁴, which include “all behavior, attitudes and/ or practices which negatively affect the fundamental rights of persons, such as but not limited to their right to life, health, dignity, education, mental and physical integrity and education”.³⁵

Although Article 4 of the Kampala Convention addresses obligations of states, the definition of arbi-

³¹ Cf., Article 2(d) of the Kampala Convention.

³² Article 4(a) of the Kampala Convention.

³³ Article 4(d) of the Kampala Convention.

³⁴ Article 4(e) of the Kampala Convention.

³⁵ Article 1(j) of the Kampala Convention.

trary displacement therein is also applicable to armed groups. In fact, if one reads Article 4(4) together with Article 7(5)(a), it becomes clear that the Convention creates an obligation on armed groups, in the person of their members, not to carry out arbitrary displacement. Ergo, armed groups have an obligation under the Convention not to breach IHL rules, nor to violate human rights obligations so as to provoke the arbitrary displacement of a given group of individuals.

In sum, if the Leitmotiv of the Kampala Convention is to provide integral protection and assistance to internally displaced persons, including through the adoption of “measures aimed at preventing and putting an end to the phenomenon of internal displacement by eradicating its root causes”,³⁶ it is rather natural to think that non-state armed groups exercising control over a given territory have the same human rights obligations as states for the same effect.

Conclusion

No doubt, the Kampala Convention represented a quantum leap in the way in which internal displacement is regulated by international law. Equally, it reflects and fortifies the already existing international legal frameworks safeguarding the rights and freedoms of those uprooted by armed conflict, violence, or disasters. The Kampala Convention is not only a remarkable achievement for the African continent, but also

³⁶ Cf. Preamble of the Kampala Convention, at 4.

a model for other regions in the world.

On conflict-induced displacement, the Convention broke new ground by defining “armed groups” and explicitly providing a list of prohibited conducts to their members. Their enforcement, however, is still stringently dependent on the apparatus of the state. In other words, states are the ones primarily responsible for ensuring that armed groups and their members comply with their obligations under the Convention. As expressly established in Article 5(11), states parties must take “measures aimed at ensuring that armed groups act in conformity with their obligations under Article 7.” Apart from the obligations described in Article 7, one can make a case for the application of human rights obligations to non-state armed groups under the framework established by the Convention. The added value of extending such obligations to armed groups is that the human rights framework allows for a wider range of accountability mechanisms³⁷ - especially in the African continent. This interpretation maximizes the overall purpose of the Convention, which aims at ensuring integral protection of, and assistance to the internally displaced.

There are four main ways in which these obligations might be translated into practice. The first and perhaps most obvious one is by virtue of their incorporation into the domestic legal order of the states that

³⁷ Cf. CLAPHAM, Andrew. Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations. *Int'l Rev Red Cross*, v. 863, n. 491, p. 491-523, 2006.

have ratified the Convention. In fact, the Convention makes it mandatory for states parties to develop national legal frameworks giving effect to the said standards.³⁸ This way, violations of the rights of the internally displaced by armed groups and their members can be criminalized and repressed at the national level. Moreover, they could also be used as applicable law of eventual hybrid courts to be established in the region.

Secondly, these obligations can be implemented by the institutions composing the African Human Rights System, in particular the African Commission on Peoples' and Human Rights and its Special Rapporteur on Refugees, Returnees, IDPs and Asylum Seekers. The same holds true for the UN Special Rapporteur on the Human Rights of IDPs, whose mandate includes an effort to engage with armed groups in a human rights dialogue and to foster their compliance with their obligations under international law.³⁹

Thirdly, these standards can be used in peace negotiations and agreements between states, armed groups, and other non-state actors for the purpose of finding sustainable solutions to the problem of internal displacement.⁴⁰

Last but definitely not least, the Convention's standards can also be used by humanitarian agencies, NGOs, civil society, the UN and other international or-

³⁸ Article 3(2)(a) of the Kampala Convention.

³⁹ Cf. UN HRC, Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, UN doc. A/HRC/RES/41/15.

⁴⁰ Article 2(e) of the Kampala Convention.

ganizations in their daily quest to prevent and alleviate internal displacement and ensure the protection of, and assistance to IDPs in the hands of armed groups.

Bibliographic References

CLAPHAM, Andrew. Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations. *Int'l Rev Red Cross*, v. 863, n. 491, p. 491-523, 2006.

CANTOR, David. The 'IDP in International Law'? Developments, Debates, Prospects. *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 2, p. 191-217, 2018.

GPC Child Protection AoR. *Burkina Faso Protection Crisis Advocacy Brief*.

ICRC. *IHL Database, Customary IHL*. 2005

ICTY. *The Prosecutor v. Tadic*, Judgment, IT-94-1-T, 7 May 1997.

IDMC. *Global Report on Internal Displacement 2020*. 2020

IOM. *Enregistrement des personnes déplacées internes du Burkina Faso*, 2020.

OCHA. *Global Humanitarian Overview 2021*. 2021.

OKELLO, JOMoses. 'In Lieu of a Travaux Préparatoires: A Commentary on the Kampala Convention for IDPs', *International Journal of Refugee Law*, v. 31, n. 2/3, p. 349-378, 2019.

RIDDERBOS, Katinka. The Kampala Convention and obligations of armed groups. *Forced Migration Review*, issue 37, p. 36-37, 2011.

UNHCR. *Global Trends 2020*. 2020.

UNHCR. *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22

July 1998, ADM 1.1,PRL 12.1, PR00/98/109.

UNHCR. *Working with Older Persons in Displacement*, 2021.

UN HRC. *Mandate of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons*, UN doc. A/HRC/RES/41/15.

VILJOEN, Frans; ADEOLA, Romola. The Right Not to Be Arbitrarily Displaced in Africa. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 25, n. 4, p. 459–481, 2017.

Deslocamentos e Outros Impactos Humanitários das Mudanças Climáticas

Wellington Pereira Carneiro*

Introdução

As mudanças climáticas e as perspectivas de seu aprofundamento colocam o mundo diante do dilema da preservação ambiental em sua máxima expressão. A mudança do clima pode comprometer a própria sobrevivência da vida em vastas regiões e ter efeitos irreversíveis no curto prazo para o equilíbrio ambiental. Os questionamentos sobre o grau de certeza da ciência a respeito da mudança climática antropogênica, tem sido amplamente superado diante das evidências científicas comparativas com os períodos pré-industriais.

A ideia da urgência de medidas já alcançou um razoável nível de consenso, principalmente quanto à necessidade de reduzir as emissões de gases que provocam o efeito estufa para impedir o crescente aquecimento da crosta terrestre. Neste sentido o carbono ocupa um lugar central. Nos últimos 20 anos a ocorrência de tormentas mais graves como furacões, tufões ou ciclones aumentaram de 200 para 400 ao ano e as maiores enchentes aumentaram de 50 para 200 no mesmo período. As regiões sujeitas à instabilidade pluviométrica têm enfrentado secas mais longas e mais frequentes. Portanto há um aumento no

* Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Master em *International Human Rights Law* pela *Oxford University*. LLM em *International Law* pela *People's Friendship University of Russia* (RUDN).

poder destrutivo de enchentes, tempestades e secas o que indica o aumento dos fenômenos extremos das variações climáticas.

Para milhões de pessoas as mudanças climáticas já existentes já são o suficientemente graves, e significarão mudanças profundas na estrutura social e política de muitas regiões e podem ameaçar seu bem-estar e até mesmo sua existência. O primeiro informe do *International Panel on Climate Change (IPCC)*¹ já notou em 1990 que o maior impacto das mudanças climáticas, singularmente tomado, poderia ser na migração e no deslocamento humano.

O sistema de proteção humanitária aos deslocamentos forçados de pessoas, vigente hoje em dia, foi concebido em outro momento, no qual o meio ambiente e o clima não eram fatores relevantes. O sistema vem adaptando-se para enfrentar a crescente problemática dos deslocamentos forçados de população, provocados ou potencializados pelas mudanças climáticas. Discutir estes desafios é o objetivo deste trabalho.

1. Mudanças Climáticas em Contexto

Certamente a evidência científica contundente das mudanças climáticas encontra-se nos informes do IPCC) (), que vem estudando o tema desde 1988 tendo publicado vários informes desde 1990. Centenas de cientistas de diversos países revisaram e participaram como colaboradores sobre estes informes no que constitui,

¹ Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

provavelmente, o mais amplo debate científico da história, na construção de um conhecimento comum.

A discussão sobre o meio ambiente e os efeitos da industrialização datam da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (Conferência de Estocolmo) No entanto, um grande avanço foi obtido em 1992 por ocasião da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (Eco-92), , na qual as nações começaram a aderir a uma Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima. Esta Convenção estabelecia como objetivo estabilizar a concentração de gases que provocam o efeito estufa na atmosfera a um nível que não cause interferências perigosas no sistema climático e que permita que os ecossistemas se adaptem naturalmente e que não ameace a produção de alimentos e permita um desenvolvimento sustentável.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima define este processo como:

A change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to other natural climate variability that has been observed over comparable time periods.²

Em junho de 1995, as comunidades científicas das 11 maiores economias do mundo, emitiram um comunicado contundente apoiando as conclusões do IPCC e chamaram aos governos mundiais a empreender ações urgentes para

² Uma mudança do clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que constitui além de outras variações naturais do clima que tem sido observado durante períodos comparáveis de tempo. (tradução livre do autor).

abordar a mudança climática. Esta pode ser percebida de várias formas, tais como: aumentos da temperatura média, referidos como o *aquecimento global*; mudanças no regime de chuvas que levam a enchentes, secas e, em algumas regiões, desertificação, padrões climáticos extremos e imprevisíveis levando a maiores e mais frequentes desastres naturais e o degelo dos glaciares e da capa de gelo das zonas polares resultando num aumento dos níveis dos mares e na intensidade das marés, levando à erosão das áreas costeiras.

O crescimento econômico global das últimas décadas tem sido marcadamente carbono-intensivo e tem provocado aumentos da temperatura média global. Portanto, para o IPCC, é fundamental deter o aumento da temperatura numa média abaixo dos 2º centígrados comparados com o nível pré-industrial. Eles advertem que a concentração de CO₂ não deve superar as 450 partes por milhão (ppm), estando hoje em 390 ppm, pressupondo a necessidade de redução de 50% do nível de 1990. Hoje temos 15% sobre este nível. Nos países desenvolvidos com sistemas energéticos amplamente carbono-intensivos, a redução deve ser de 80% do nível de 1990.

No entanto, estes objetivos globais e estratégicos contrastam com os efeitos presentes e imediatamente futuros das mudanças climáticas como produto do nível de emissões real, já alcançados e atuando sobre o clima. O relógio do clima se acelera quando se passa a abordar os impactos humanos das mudanças climáticas, pois trata-se de efeitos presentes e contundentes, catástrofes iminentes

e a necessidade de socorro urgente.

Em 2009 o documento . *Human Impact Report: Climate Change - The Anatomy of a Silent Crisis*³, publicado pelo Global Humanitarian Forum, dirigido pelo ex-secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Koffi Annan, produziu subsídios para a Conferência das Nações Unidas Sobre as Mudanças Climáticas, ocorrida em Copenhague, em dezembro de 2009. As conclusões deste relatório demonstram a magnitude já alcançada pelas mudanças climáticas e seus efeitos atuais e presentes. O relatório alerta para o crescimento das emissões e da população mundial, que deve aumentar em 40% até 2050.

O relatório prevê que a cada ano 300 milhões de pessoas já se encontram seriamente afetadas pelas mudanças climáticas em todo o planeta e que a mortalidade relacionada ao clima já chega a 315 mil pessoas devido à fome, doenças ou desastres naturais. O custo desta situação se situaria em torno de 125 bilhões de dólares ao ano. Os prognósticos imediatos, ou seja, até 2030 tampouco são animadores. Calcula-se que até 10% da população mundial pode ver-se afetada pela mudança climática, e a mortandade pode alcançar a cifra de 500 milhões a cada ano.

No entanto o retrato das disparidades mundiais refletida no ônus das consequências das mudanças climáticas é bastante contundente, e podem aprofundar

³ GLOBAL HUMANITARIAN FORUM. *Human Impact Report: Climate Change - The Anatomy of a Silent Crisis*, Geneva, 2009. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/files/9668_humanimpactreport1.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2022.

estas mesmas disparidades. Os 50 países mais pobres do mundo respondem por apenas 1% das emissões de gases poluentes na atmosfera, mas deverão suportar 90% das consequências humanas e econômicas das mudanças climáticas, uma vez que se calcula que 500 milhões de pessoas na África; Oriente Médio, Ásia e em pequenas ilhas são as mais vulneráveis.

Com relação aos deslocamentos forçados de população e o papel que as mudanças climáticas podem exercer na eclosão de conflitos, o relatório prevê um aumento na perda de vidas, já que considera que 40% dos conflitos no mundo estão ligados às disputas pelos recursos naturais⁴. No entanto, não se trata de climatizar todos os conflitos, minimizando outros fatores, mas avaliar o real impacto das mudanças climáticas nos conflitos existentes. Em muitos casos a mudança climática aparece como fenômeno contingente no marco de uma causalidade múltipla, mais complexa. Vários conflitos como Darfur e Somália são: reputados como consequências das incidências de fatores ambientais, além de variáveis causais políticas e econômicas.

1. **Deslocamentos e Migração**

Se preveem deslocamentos de longo e curto prazo em virtude das mudanças climáticas. Em algumas situações, ocorrerão deslocamentos forçados massivos de curto prazo, em virtude de desastres relativamente repentinos, como ciclones, tufões, enchentes e deslizamentos. Por

⁴Ibid.

outro lado, poderão ocorrer deslocamentos ligados as consequências de médio e longo prazo, como a deterioração dos solos, a desertificação, o esgotamento de fontes hídricas ou poluição devido ao superpovoamento, ou, ainda a deterioração do meio urbano como produto da consequente urbanização forçada.

O Representante do Secretário Geral da ONU para os direitos das pessoas deslocadas, Walter Kalin⁵, identificou cinco diferentes cenários de deslocamento em virtude das mudanças climáticas:

1. desastres hidro meteorológicos;
2. estabelecimento de zonas de alto risco ou perigosas para o assentamento humano;
3. degradação ambiental ou desastre de longo prazo;
4. inundação de pequenas ilhas ou áreas costeiras de baixa elevação;
5. conflitos armados com causas relacionadas à escassez de recursos essenciais como água e alimento.

Os desastres hidro meteorológicos já começaram a aumentar, de 200 maiores tempestades que ocorriam antes de 1980, hoje se registram por volta de 400, ou seja, o dobro. Estes fenômenos produzirão majoritariamente deslocamentos internos, que, devido ao sistema do Direito Internacional vigente, darão ensejo à obrigação estatal de proteger e prestar assistência às suas próprias populações.

Como resultado de desastres ambientais e outros efeitos, vastas áreas podem resultar impróprias para

⁵ KALIN, Walter. *The Climate Change – Displacement Nexus*. ECOSOC – Humanitarian Affairs Segment, Session on Humanitarian Consequences of Natural Disasters, jul. 2008.

o assentamento humano, ou deverão ser interditadas pelos governos no intuito de proteção da população e minimização de riscos. O aumento das possibilidades de inundação pode determinar a interdição de áreas de baixa altitude, como podem ser as margens de rios e lagos, ou nas cercanias de encostas com risco de deslizamentos de terra. Um caso típico é o mapeamento e interdição de assentamento humano nas encostas do Estado de Santa Catarina no Brasil, como medida preventiva depois das grandes enchentes e desabamentos que afetaram 60 cidades da região em novembro de 2008, fazendo 135 vítimas fatais, 1,5 milhão de afetados e quase 20 mil desabrigados e deslocados internos.

As grandes enchentes também têm aumentado. Calcula-se que tenham passado de 50 para 200 grandes enchentes todos os anos, o que significa três vezes mais enchentes do que antes das mudanças climáticas.

A degradação ambiental é um processo mais lento, mas não menos devastador em termos de impacto humanitário. O esgotamento dos recursos hídricos em vastas regiões propensas a secas e instabilidade pluviométrica podem aumentar à ponto de comprometer a habitabilidade destas áreas antes propensas ao cultivo, pastoreio e ao assentamento humano. No Quênia, mais de 30% do território pode ser afetado por escassez de água nos próximos anos. Calcula-se que apenas 15% da população mundial tenham abundância de água e 50% já vivem com diversos níveis de escassez inclusive nos países industrializados, como é o notório caso da Catalunha onde

4,5 milhões de pessoas enfrentam escassez de recursos hídricos⁶.

O mesmo fenômeno está na raiz dos processos de desertificação que também vem avançando. Na região do Sahel, a franja do deserto do Saara já avançou ao redor de 100 km nos últimos 50 anos. Alguns especialistas asseveram que este processo é cíclico e que o deserto voltará a se encolher, no entanto outros apontam para uma expansão sustentada. A desertificação pode expulsar populações inteiras determinando fluxos que se tornam difíceis de administrar ou urbanização acelerada e desordenada permanentes. Neste caso, o processo migratório repentino pode provocar escassez de recursos, superpopulação, violência e pobreza nas cidades ou ainda ocasionar a diminuição da oferta de alimentos nas cidades.

Logo depois do Tsunami no Oceano Índico uma das grandes preocupações dos programas de reconstrução, era o restabelecimento das fontes de trabalho. Milhares de pequenas embarcações, hotéis e pousadas, lavouras e estábulos tinham sido destruídas, além dos animais que tinham sido mortos pelas ondas. Ou seja, isto significava milhares de empregos perdidos e, portanto, a possibilidade de êxodo em massa para as grandes cidades.

As possibilidades de sobrevivência nestas áreas degradadas, desertificadas ou inseguras devido aos riscos de desastres se verão comprometidas. A deterioração da habitabilidade destas zonas deverá provocar deslocamentos, que, ao serem produzidos pelo homem,

⁶UNITED NATIONS. *United Nations World Water Development Report 2006 - Water: a shared responsibility*, 2006.

devem ser considerados como deslocamentos forçados.

2. Povos Indígenas

Os povos indígenas e etnias que habitam áreas específicas de costa devido a especializações ancestrais na pesca, cultivo de pérolas, cabotagem entre outras atividades, se encontram particularmente ameaçadas. Na República do Panamá, por exemplo, 300 mil índios Kunas habitam um arquipélago de 500 ilhas e ilhotas na costa caribenha, a no máximo 3 metros do nível do mar. A inundação destas ilhas pode provocar a dispersão de toda uma nação indígena. O mesmo ocorre com os índios Miskitos da costa norte da Nicarágua.

Muitas áreas já identificadas como áreas de risco são habitadas por povos indígenas e minorias, como os Massey do Quênia, onde sua área ancestral é afetada por secas cada vez mais prolongadas, ou os povos da Amazônia, que vivem um modo de vida ligado ao estado saudável do meio ambiente. A extinção de espécies animais, diminuição de peixes, diminuição da produtividade da terra podem ter impactos devastadores sobre culturas ancestrais, para as quais os animais, o regime de chuvas e os rios e lagos cumprem importante papel em seu modo de vida, mitologia e bem-estar físico e mental. Da mesma forma uma brusca diminuição na produtividade de alimentos encontrados na natureza pode comprometer a segurança alimentar, uma vez que as economias ancestrais não possuem ou possuem escassos excedentes de produtividade e poderão ser desequilibradas pelas mudanças climáticas, e

trazer fome e destruição para os povos indígenas.

Desde a Eco-92, já foi especialmente reconhecido o papel dos povos indígenas na preservação do meio ambiente. Sua contribuição não pode ser minimizada no momento de enfrentar as graves consequências ambientais das mudanças climáticas.

3. Mudança Climática e Apatridia

Um dos mais dramáticos cenários das previsões de impacto das mudanças climáticas também teria um dos maiores impactos humanitários. O deslocamento ao interno de um estado nem sempre será possível, pois o afundamento dos pequenos estados insulares poderá colocar a comunidade internacional diante do dilema da evacuação de populações inteiras ou parte delas, devido às precárias condições de existência em áreas inundadas ou degradadas. Quem deverá receber estas pessoas deslocadas em virtude do clima, como evitar a dispersão e manter sua coesão e cultura? Áreas degradadas podem albergar etnias minoritárias ou culturas particulares, que suscitará a reivindicação de preservação. A falta de respostas pode criar problemas insolúveis. Ou seja, o mundo corre o risco de ver o surgimento de populações apátridas, sem a possibilidade de preservação de um Estado⁷.

Vários estados insulares de baixa altitude em relação ao nível do mar correm o risco de desaparecer, como Tuvalu, Maldivas, Kiribati e as Ilhas Marshall devido ao

⁷YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, M. *Vanishing Island States and Sovereignty*. *Ocean & Coastal Management*, v. 53, n. 1, p. 1-9, 2010.

aquecimento global com a perspectiva de aumento do nível dos mares. A própria existência destes Estados está longe de estar assegurada num futuro não muito longínquo.

A Convenção Sobre o *Status* das Pessoas Apátridas de 1954 as define como: “toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”⁸. Se um Estado deixa de existir, a sua cidadania também se extingue, portanto, a mudança climática pode ter implicações políticas para a composição do sistema de estados e apresentar dilemas históricos inéditos.

A independência também tem sido considerada um critério fundamental, de forma abstrata e que admite períodos anômalos com o governo no exílio ou o estado de beligerância. No entanto o exílio de toda uma população e seu governo, sem um usurpador ou possibilidade de retorno coloca um problema inédito e de repercussões imprevisíveis no cenário da política e do direito internacional. Se a totalidade do território de um Estado for submersa, não poderá haver população permanentemente assentada e nenhum governo no controle e administração do território, portanto a existência do estado estará questionada inevitavelmente.

Porém os efeitos podem ser mais imediatos do que parece. Tempestades e enchentes, assim como a erosão e a perda de fontes de água potável e a consequente perda da viabilidade econômica de extensas áreas costeiras pode transformar muitas regiões em inabitáveis nas próximas

⁸ Convenção promulgada no Brasil pelo Decreto 4246/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm>. Acesso em: 04 mar. 2022.

décadas. O IPCC já alertou que o aumento no nível dos oceanos é inevitável e que a inundação de áreas costeiras limita as possibilidades de adaptação sendo a migração uma das poucas opções possíveis.

Mesmo que a comunidade internacional decida pela continuidade destes Estados, na prática, suas populações, em situação de exílio, enfrentarão uma situação de apatridia de fato, devido à provável inviabilidade do funcionamento de suas instituições, na ausência de um território. Conflitos de soberania emergirão inexoravelmente, caso estes Estados queiram subsistir no exílio de seus governos e populações. Cessão de território, dupla nacionalidade, ou união com outro Estado serão opções que poderão emergir da realidade das mudanças climáticas e da perspectiva de deslocamento forçado da população.

O princípio da prevenção da apatridia constitui parte integrante do Direito Internacional e poderá ser implementado tão logo o assentamento permanente nestes Estados insulares comece a tornar-se inviável. A Convenção Para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, assim como a adoção de dispositivos sobre a nacionalidade das pessoas naturais em relação à sucessão de Estados, pode ser útil para prevenir a apatridia destas populações.

4. Mudança Climática e Segurança Alimentar

A segurança alimentar pode também ser um grande fator de deslocamento forçado de pessoas. Para tanto a *Food and Agriculture Organization* (FAO) em conjunto com

outras organizações estabeleceu um sistema de alerta antecipada para eventos que possam comprometer a oferta de alimentos em determinada região ou país.

O *Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture* (GIEWS, mantido pela FAO constitui o sistema mais avançado e difundido nesta temática específica⁹. O sistema foi estabelecido em 1975 e durante décadas tem acumulado uma extensa base de dados a respeito da oferta e demanda de alimentos, o que inclui farinha, arroz, grãos, leite e laticínios, sementes oleaginosas, óleos e gorduras, carne, açúcar, mandioca, cereais, assim como ração animal e fertilizantes, assim como métodos para a prospecção do risco de crises alimentares. O sistema conta com quatro vantagens básicas: 1) recebe informações de uma grande variedade de fontes; 2) o sistema é flexível e as análises podem ser revistas mediante a recepção de novas informações; 3) a mesma base de dados e o mesmo tipo de informação é mantido para todos os países; e 4) as análises são rapidamente disseminadas à comunidade internacional, sejam receptores ou doadores de assistência alimentar, organismos internacionais e outros atores.

Os fatores analisados incluem as condições climáticas, as doenças e pestes de plantas e animais, as condições da terra e das culturas agrícolas, os problemas de transporte e armazenagem, igualmente as políticas governamentais que afetam a produção, o consumo, os preços e o

⁹ RASHID, Abdur. The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. In: GURR, Ted Robert; DAVIES, John (Ed.) *Preventive Measures, Building Risk Assessment and Early Warning Systems*. Lanhan, Maryland, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p 185.

comércio de alimentos, assim como os fretes marítimos. A essência do sistema é a informação detalhada, obtida por meio de acordos de intercâmbio de informações com governos, organizações regionais, institutos de pesquisa, órgãos do setor privado, e cerca de 60 organizações não governamentais (ONG's). O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) fornece os números e localização de pessoas refugiadas e a Organização Meteorológica Internacional fornece os prognósticos das condições climáticas e ambientais.

As unidades técnicas da FAO analisam as informações e coordenam a emergência trabalhando com imagens de satélite em tempo real para o monitoramento das condições ambientais e controle de pestes migratórias, sobretudo nas regiões afetadas por gafanhotos, ou no movimento transfronteiriço de pestes animais. O sistema de monitoramento de culturas se serve de dois tipos de imagens. O *Cold Cloud Duration* (CCD) para monitorar as chuvas e o *Normalized Difference Vegetation Index* (NDVI), para traçar o crescimento das plantas durante uma estação e identificar a ocorrência de secas.

O sistema da FAO tem vários sucessos acumulados em termos de previsão e prevenção de situações de fome generalizada já no período em que as mudanças climáticas começaram a ser consideradas entre os fatores. Em 1991-92 e novamente em 1994-95, o sistema previu o desenvolvimento de uma grande seca no sul da África que possibilitou missões de avaliação, em tempo de evitar uma grande fome. O sistema já emitiu 350 alertas

especiais e informes sobre a deterioração das perspectivas de fornecimento de alimentos¹⁰.

O maior problema que este sistema enfrenta são as crises alimentares combinadas com ou resultantes de conflitos armados, em que as condições de segurança afetam a resposta humanitária. Somente a informação antecipada não é garantia de que as populações afetadas poderão ser atendidas. As piores crises alimentares de que se tem notícia foram produto da combinação de conflitos violentos com pragas ou secas.¹¹

5. Mudança Climática e Conflito

A Cimeira do Milênio sobre a mudança climática abordou o tema dos possíveis impactos das mudanças climáticas na segurança e da estabilidade política que poderia levá-las a ser causais de conflitos violentos.

A Assembleia Geral em setembro de 2009 chamou a atenção para a pesquisa e contribuições dos governos que levaram a concluir cinco impactos da mudança climática na segurança humana.

- a) Vulnerabilidade: as mudanças climáticas ameaçam a segurança alimentar e a saúde humana e aumenta a exposição a eventos extremos;
- b) Desenvolvimento: a mudança climática resulta numa desaceleração ou reversão do processo de desenvolvimento exacerbando vulnerabilidades

¹⁰ Ibid.

¹¹ UNHCR. Legal Considerations on Refugee Protection for People Fleeing Conflict and Famine Affected Countries. *International Journal of Refugee Law*, v. 29, n. 3, p. 509–511, 2017.

- pré-existentes e comprometendo a capacidade dos governos de manter a estabilidade;
- c) Segurança: a migração, competição por recursos naturais e outros mecanismos de resposta das comunidades as ameaças relacionadas ao clima pode incrementar o risco de conflitos domésticos ou ter repercussões internacionais;
 - d) Apátrida: há possibilidade de impacto em direitos, segurança e perda de soberania devido ao desaparecimento do território;
 - e) Conflito internacional: risco de ruptura da cooperação internacional devido a mudança climática sobre recursos compartilhados, como rios, ou fontes de água ou recursos naturais não demarcados.

Muitos desses impactos estão combinados ou atuam em conjunto. A perda de áreas agricultáveis pode ter impacto no desenvolvimento ao privar a população dos recursos da produção agrícola, resultar em migração para as cidades, insegurança alimentar, aumento da pobreza urbana, ocasionar disputas por áreas agricultáveis vizinhas dentro ou fora das fronteiras nacionais e uma série de outros possíveis impactos.

Vários rios são compartilhados por vários países, como o notório caso do Rio Nilo que é a única fonte hídrica estável do Egito, com 70 milhões de habitantes, ou a região do Vale de Fergana na Ásia central onde a escassez de recursos hídricos tensiona as relações entre os países vizinhos sobretudo Uzbequistão, Quirguistão e Tajiquistão, e no terreno entre as comunidades nacionais,

de Uzbeques, Quirguizes e Tadjiques que habitam simultaneamente os territórios dos três países.

Outro exemplo sonoro são as terras baixas em Bangladesh que chegam a cobrir mais de um terço do país numa das maiores densidades populacionais do planeta. Constantemente assediada por chuvas torrenciais no período das monções, Bangladesh pode ver extensas áreas de seu território desaparecer sob as águas do Oceano Índico em caso de mínimos aumentos no nível dos mares, podendo provocar tensões de todo tipo e migração em massa. As terras baixas de Bangladesh ainda albergam meio milhão de pessoas refugiadas Rohingya provenientes de Mianmar.

6. O Sistema Internacional de Proteção Humanitária

Todo o conceito de proteção humanitária começou a surgir com as iniciativas que levaram a fundação das sociedades da Cruz Vermelha Internacional na segunda metade do século XIX¹².

Os primeiros instrumentos de Direito Internacional Humanitário tratavam do socorro a **vítimas de conflitos armados**,¹³ o qual continuou sendo o foco até os anos 1990 quando o problema ambiental veio à tona. Com o aparecimento da Liga das Nações depois da Primeira Guerra Mundial, o sistema internacional começou a forjar um sistema de proteção espelhado no exemplo pioneiro

¹² JARDIM, Tarciso Dal Maso, *O Brasil e o Direito Internacional dos Conflitos Armados*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2006.

¹³ ICRC international committee of the Red Cross, *International Humanitarian Law, Answer your questions*, ICRC Geneva, 2005.

da Cruz Vermelha.

Contudo, de 1920 até 1935, as pessoas refugiadas eram definida de forma casuística com base em um critério grupal de pessoas privadas da proteção de seu Estado de origem.¹⁴ Este critério correspondia aos instrumentos de proteção às minorias¹⁵. A Convenção Relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) introduz a definição universal e individualizada ao tempo que alguns anos depois os processos de independência, principalmente na África e Ásia, a guerra na Indochina etc., dão origem a definição ampliada¹⁶.

As definições ampliadas da Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados em África de 1969 (Convenção da OUA) e da Declaração de Cartagena de 1984 se constroem a partir dos direitos humanos, protegendo a vida, segurança e liberdade. Logo, se completa a partir da realidade objetiva que ameaça esses direitos, seguindo implicitamente o critério convencional do fundado temor, apenas que aqui o fundado temor se constrói a partir da realidade local que afeta a pessoa refugiada. Igualmente, tanto na Convenção da OUA como em Cartagena aparece a

¹⁴ HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butherworths, 1991. p. 3-4.

¹⁵ REHMAN, J. I. The Hague: Kluwer Law International, 2000. p.40

¹⁶ Convenção de 1951 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, convocada pela Resolução 429 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, 2545, vol. 189, p. 137. Disponível em: <www.unhcr.ch, > Acesso em: 18 mar. 2022.

o conceito de *outras circunstâncias que perturbem gravemente a ordem pública*, independentemente de estar ou não ligados a um conflito. Portanto neste desenvolvimento o sistema ampliado começa a se desligar do vínculo ao conflito armado e se amplia para a proteção da pessoa humana vítima de circunstâncias que ameacem sua integridade, inclusive de caráter ambiental.

7. Deslocamento Ambiental na Teoria e na Prática Internacional

Vemos que as duas vertentes da origem do sistema internacional de proteção humanitária surgem com base nos deslocamentos forçados e na assistência humanitária em casos de conflito armado. Até 2004, o Alto Comissário da ONU para Refugiados Rud Lubbers declarava expressamente, que os *refugiados ambientais* não existiam. Formalmente do ponto de vista jurídico realmente a terminologia não pertence ao direito internacional positivo o que representou dificuldades específicas com relação à inclusão no mandato do ACNUR da atuação nos deslocamentos ambientais.

As vertentes não governamentais e intergovernamental tiveram ritmos diferentes de adaptação para o enfrentamento das consequências humanitárias produzidas pelas mudanças climáticas. Neste contexto a Cruz Vermelha Internacional e outros atores não governamentais já atuavam em qualquer tipo de deslocamento forçado sem qualquer constrangimento de ordem formal. O sistema ONU também se adaptou criando agências

especializadas como o *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) e o *World Food Program* (PAM), ampliando a possibilidade de atuação em diversos tipos de crises humanitárias inclusive ambientais e alimentares.

No entanto, já a partir dos anos 1990, o ACNUR começou a atuar a pedido dos países envolvidos em situações de deslocamento interno de pessoas, baseado nos princípios norteadores e em autorizações expressas da Assembleia Geral da ONU. Em 2005 já atuava em três grandes operações de deslocamento interno; na Indonésia prestando assistência humanitária às vítimas do conflito interno em Banda Aché, no Sri Lanka, no conflito entre a guerrilha dos Tigres da Libertação Tamil e o Governo Central, e no conflito interno da Colômbia.

Em dezembro de 2005, o Tsunami no Oceano Índico colocou a realidade e a formalidade à prova. O ACNUR possuía toneladas de alimentos estocados e capacidade de assistência muito acima de qualquer outro ator, em Banda Aché, no Sri Lanka e na Somália como produto de suas operações de assistência a deslocados internos por conflitos armados. A urgência e a gravidade da situação impeliram a ONU a imediatamente autorizar a atuação do ACNUR na crise humanitária produto do Tsunami e a colocar seus ativos e pessoal a serviço desta resposta emergencial.

Pouco tempo depois, a mesma situação se repetiu no terremoto do Paquistão. O ACNUR possuía grande capacidade de resposta devido aos seus ativos e itens

de assistência humanitária, para o retorno de pessoas refugiadas afegãs, logo após a queda do regime do Taleban, a partir do Paquistão que chegou a acolher 1,8 milhão de pessoas refugiadas do Afeganistão. A emergência e o dinamismo da realidade impuseram uma adaptação às situações emergenciais causadas por fatores ambientais.

A partir daí, este processo empírico empalmou com os informes e a crescente preocupação da comunidade internacional com as mudanças climáticas e um importante debate e uma elaboração fundamental para a adaptação do sistema internacional de assistência humanitária se desencadeou.

8. A Resposta ao Deslocamento Climático

As respostas ao deslocamento climático têm sido pragmáticas e doutrinárias. O ACNUR tem sido relutante em promover mudanças no marco legal que possa significar um reconhecimento de uma nova categoria de pessoas refugiadas com base no deslocamento ambiental¹⁷. No entanto, é fato que as catástrofes ambientais têm gerado deslocamento interno em muito mais intensidade que os transfronteiriços. No entanto, tem superado a limitação inicial de atuação em operações de emergência devido a catástrofes ambientais, que foram totalmente incorporadas as suas operações de emergência. Por outro lado, tem advogado ativamente a inclusão dos deslocad@s ambientais no marco legal de proteção ao deslocamento

¹⁷ RAMOS, Erika P. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*, 2021, Tese de doutorado, Faculdade de Direito USP, São Paulo 2021.

interno de pessoas.

Essa aparente ambiguidade se dá porque o *status* de pessoa refugiada e a proteção humanitária ou como chamamos a definição ampliada de pessoa refugiada, que inclui uma formulação aplicável ao deslocamento ambiental, possuem natureza legal diversa e pouco compatível. A perspectiva da Convenção de 1951, que originalmente introduz o termo *refugiado* no Direito Internacional se baseia numa perspectiva individualizada¹⁸, ou seja, são os atributos pessoais que motivam a perseguição e são eles que são a base da proteção: raça, nacionalidade, grupo social, religião ou opiniões políticas.

A perspectiva da Convenção da OUA e de Cartagena não é uma simples extensão do conceito de pessoa refugiada, já que o conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o *status* de pessoa refugiada. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais¹⁹. Neste sentido ela abarca também as catástrofes ambientais que afetam indistintamente toda a população, ainda que padrões de perseguição possam surgir nas medidas de socorro humanitário e na resposta as tensões sociais causadas por catástrofes ambientais enquadrando-se na definição clássica, individualizada da Convenção de 1951.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ CARNEIRO, W. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 Anos Depois. In SILVA, Cezar Augusto S. da (organizador). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed UFGD, 2012.

O Marco Estratégico para a Ação Climática (*Strategic Framework on Climate Action*)²⁰, estabelece três vertentes de ação com relação ao clima.

1. Jurisprudência e política pública: Neste objetivo se busca guiar a interpretação dos instrumentos legais relevantes e marcos para desenvolver as discussões sobre o direito internacional na proteção aos deslocados ambientais.

Desde os anos 1990 o marco legal para o deslocamento interno tem sido desenvolvido no que culminou nos Princípios normativos para o deslocamento interno de 1998. Este marco legal foi adotado em vários países e seu último desenvolvimento foi a Convenção da União Africana Sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas em África (Convenção de Kampala), sobre o deslocamento interno elaborada no marco da União Africana.

A Convenção de Kampala cobre não só os deslocamentos por desastres naturais, mas também a evacuação devido a riscos de catástrofes naturais e desastres diretamente resultantes das mudanças climáticas.

No caso de deslocamentos transfronteiriços, a vontade política dos Estados de criar um marco legal mais sólido ainda parece limitada, no entanto a formulação da Convenção da OUA de 1969, incorporada na Declaração de Cartagena de 1984, que tem influenciado várias legislações nacionais parece perfeitamente aplicável e apropriada para a proteção de pessoas internacionalmente deslocadas

²⁰ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/environment/604a26d84/strategic-framework-for-climate-action.html?query=climate%20action>>, Acesso em: 18 nov. 2022

em razão de fatores climáticos ou ambientais:

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 [...]²¹

A formulação sobre os acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em seu país de origem pode perfeitamente ser um ciclone ou outra catástrofe ambiental. Em 2020 este entendimento foi recomendado aos Estados num documento oficial sobre a proteção internacional no contexto de efeitos adversos da mudança climática e desastres, de 2020²².

A aplicação da proteção humanitária neste marco tem sido amplamente aplicada como base legal no Brasil, no caso dos haitianos, e na África Oriental, principalmente pelo Quênia e Etiópia com relação aos Somalis afetados pelas secas cada vez mais prolongadas²³. Entre janeiro e dezembro de 2021, se registraram 874 mil novos deslocados na Somália, sendo 62% devido ao conflito e a insegurança, no entanto 35% foram devido a enchentes ou

²¹ Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

²² UNHCR. *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 2020.

²³ WEERASINGHE, Sanjula, *In Harm's Way; International protection in the context of nexus dynamics between conflict or violence and disaster or climate change*. UNHCR – Division of International Protection, PPLA/2018/05, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c1ba88d4.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

seca.²⁴ Portanto o deslocamento ambiental já responde por metade do deslocamento total.

Já o Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso *Teitiota v New Zealand* (n. 2728/2016)²⁵ julgou que esforços internacionais para responder aos efeitos adversos da mudança climática são críticos para mitigar os riscos de violações que possam gerar a necessidade de proteção internacional, adicionando que estes efeitos adversos podem atuar como causas de deslocamento, assim como afetar a possibilidade de soluções duradouras para aqueles já deslocados.

2. Operações:

- 2.1 Neste objetivo o ACNUR se propõe a preservar e reabilitar o meio ambiente natural e mitigar a degradação ambiental provocada pela instalação de assentamentos de pessoas refugiadas ou deslocad@s internos;
- 2.2 Aumentar a resiliência das populações deslocadas e comunidades receptoras aos riscos ambientais e climáticos;
- 2.3 Melhorar a preparação de emergência, ações preventivas e resposta a proteção e soluções para as pessoas deslocadas e comunidades receptoras em situações de desastre ambiental.

²⁴ OCHA. *Somalia - Drought Affected Population, As of 7 February 2022*, UNOCHA, 2022. Disponível em: < <https://reliefweb.int/map/somalia/somalia-drought-affected-population-7-february-2022>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

²⁵ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 jan. 2020.

3. Credencial ambiental: neste objetivo a organização se propõe a alcançar a sustentabilidade ambiental interna ao reduzir as emissões de gases que provocam o efeito estufa, e minimizar o impacto ambiental de suas operações.

Neste aspecto específico vale a pena trazer a colação as iniciativas dos campos de refugiados no Sahel de participar da iniciativa construção da grande barreira verde no Sahel, um projeto de reflorestamento que cobre milhares de quilômetros nesta região com o objetivo de deter o processo de desertificação nesta faixa de regimes pluviométricos instáveis.

No campo da implementação de energias limpas o exemplo da parceria com o governo alemão por meio do KfW Bank é bastante sugestivo. No campo de Za'atari na Jordânia foi construída a maior planta de energia solar num campo de pessoas refugiadas. Ali vivem cerca de 80 mil pessoas refugiadas Sírias que, graças a esta iniciativa, possuem energia elétrica durante 14 horas ao dia. As emissões de carbono do campo foram reduzidas em 13 mil metros cúbicos por ano, o equivalente a 30 mil barris de petróleo.²⁶ A planta está conectada à rede de energia local e, portanto, qualquer energia não utilizada é aproveitada pelas comunidades locais.

Conclusão

²⁶ UNHCR. *Strategic Framework on Climate Action*, 2021. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/environment/604a26d84/strategic-framework-for-climate-action.html>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

O contexto de possíveis deslocamentos massivos resultantes das mudanças climáticas, não pode ser resolvido de forma isolada por qualquer ator ou instituição no cenário internacional. A magnitude e complexidade dos impactos humanitários são de diferentes naturezas e alcances, requerendo a participação de governos, agências humanitárias, ONU, ONGs, acadêmicos e comunidades.

Os esforços para mitigar os riscos nas áreas, regiões e países mais vulneráveis para a prevenção e adaptação aos efeitos da mudança climática, construção de resiliência e fundamental para possibilitar a permanência e prevenir deslocamentos massivos internos e externos. No entanto assegurar a competente aplicação dos instrumentos de direitos humanos e proteção aos deslocados surge como inevitável complementariedade das iniciativas preventivas, que, no entanto, sabemos não serão suficientes para responder a todos os desafios dos deslocamentos ambientais que já ocorrem e continuarão a ocorrer. Uma resposta integral humanitária deve ser incorporada aos tratados sobre a mudança climática.

Referências Bibliográficas

Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butherworths, 1991.

J.Rehman. *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*. Hague: Kluwer Law International, 2000.

ICRC international committee of the Red Cross. *International Humanitarian Law, Answer your questions*.

MILESI, Rosita. *Refugiados – realidade e perspectivas*, São Paulo: Edições Loyola, 2003.

UNHCR. *Handbook for Emergencies*. UNHCR: Geneva, 2007.

United Nations High Commissioner for Refugees. *Resettlement Handbook*. Geneva, 1997.

Dmitrichev, Andrei; The Role of Early Warning in the Office of the UN High Commissioner for Refugees In: GURR, Ted Robert; DAVIES, John (Ed.) *Preventive Measures, Building Risk Assessment and Early Warning Systems*. LOxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

UN doc S/1998/318. *Report of the Secretary General on the Situation in Africa*. 2008.

RASHID, Abdur. The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture. In: GURR, Ted Robert; DAVIES, John (Ed.) *Preventive Measures, Building Risk Assessment and Early Warning Systems*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

Yamamoto, Lilian. *Climate Relocation and Indigenous Culture Preservation in the Pacific Islands* *Georgetown Journal of International Affairs*, 2020.

Yamamoto, Lilian; International Journal of Climate Change Strategies and Management Human mobility in the context of climate change and disasters: a South American approach. In: Cavedon-Capdeville, Fernanda; Yamamoto, Lilian. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 2018.

Yamamoto, Lilian; *Vanishing Island States and Sovereignty
Ocean & Coastal Management*, 2010.

A Proteção aos Deslocados Internos Ambientais: análise comparada dos casos de Brumadinho (Brasil, 2019) e Hidroituango (Colômbia, 2018)

Rafaella Sousa Nunes*
Andrea Pacheco Pacífico**
Luciana Laura Carvalho Costa Dias***

Introdução

Este capítulo compara a proteção da população que se desloca forçadamente em virtude de desastres ambientais (enchentes, deslizamentos de terra, grandes obras e rompimento de barragens) no Brasil e na Colômbia, uma vez que ambos os países apresentam uma gama extensa de habitantes compelidos ao deslocamento forçado em razão destes desastres. Os estudos de caso são o rompimento da Barragem do Fundão, da Mineradora *Vale*, ocorrido na cidade de Brumadinho, estado de Minas Gerais, em janeiro de 2019, e o rompimento da Barragem da Hidrelétrica de Ituango, na Colômbia, em abril de 2018.

Com base na situação de vulnerabilidade latente em que se encontram os deslocados internos ambientais,

* Advogada e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), membro do Núcleo de Estudo e pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA)/UEPB.

** Professora associada de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e coordenadora do Núcleo de Estudo e pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA)/UEPB. Pesquisadora Colaboradora Plena do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas na Universidade de Brasília (UnB).

*** Procuradora Federal e Doutora em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília.

o capítulo analisa como Brasil e Colômbia têm garantido proteção aos deslocados internos por desastres ambientais, apesar da ausência de um regime internacional de proteção a eles, confirmando a hipótese de que Brasil e Colômbia têm sido omissos em garantir a proteção aos deslocados internos ambientais no recorte temporal estabelecido. O problema de pesquisa foi resolvido por meio da teoria de Proteção por Persuasão via cruzamento de assuntos (*cross-issue persuasion*), de Betts¹, pois trazer soluções a este questionamento foi um desafio enfrentado via cooperação entre atores.

O deslocamento interno ambiental é multicausal, ou seja, não é um acontecimento isolado que o motiva, e sim uma gama de fatores reunidos que dão causa ao fenômeno. Assim, metodologicamente, a pesquisa foi interdisciplinar e qualitativa, tendo usado o método de abordagem dedutivo, partindo da premissa maior - desastres ambientais e deslocados internos, até a premissa menor - deslocados internos por desastres ambientais antrópicos.

1. A proteção internacional aos deslocados internos ambientais

A migração forçada pode ser considerada ambiental quando, junto com todos os elementos de influência, o ambiental for o fator decisivo para a migração². Todavia, reconhece-se a dificuldade e, eventualmente, a impossibilidade de se aferir esta preponderância, pois a vulnerabilidade social somada à intensificação da ação

humana na sociedade e à degradação do meio ambiente fazem com que seus riscos e impactos sejam cada vez maiores.

O deslocamento interno ambiental, por conseguinte, é essencialmente um complexo fenômeno multicausal, impulsionado por uma variedade de fatores e composto por forças sociais, econômicas e políticas³. Ou seja, não são os desastres ambientais por si só que desencadeiam o deslocamento de pessoas, mas o estado de desenvolvimento humano que molda a vulnerabilidade, pois se refere aos fatores de restrição enfrentados por um sistema durante uma perturbação e que o torna suscetível a ela⁴ e exacerba seus efeitos e consequências.

Ainda, a conjuntura pós-desastre ambiental, comumente, é de violação de direitos humanos, com ausência de assistência, perda de documentação, tráfico de influência, falta de acesso à educação e falta de proteção a mulheres e crianças⁵, podendo transformar necessitados por proteção em um número expressivo de desprotegidos e até mesmo de mortos.

Do total de deslocados internos no mundo em 2020 (40,5 milhões), 30,7 milhões foram por desastres; número este que corresponde a mais que o triplo dos deslocamentos por conflitos e violência (9,8 milhões). Entre 2008 e 2020, em média, 313,7 milhões de pessoas se deslocaram por motivos ambientais⁶.

Dada sua multicausalidade, as explicações acerca do deslocamento forçado interno são desafiadoras, pois repercutem várias condições de vulnerabilidades,

conforme os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos⁷.

Ou seja, ser vítima de um desastre é passar por uma experiência social dolorosa e dramática, significando sofrer as consequências materiais e afetivas de algo a que, em geral, não se deu causa, necessitando, o indivíduo, de proteção, em todas as suas facetas.

Proteção, aqui, são todas as atividades destinadas a garantir os direitos do indivíduo de acordo com os aspectos legal e material⁸, quais sejam: legal (legislação interna e internacional), institucional/humanitária (atores humanitários, a exemplo das instituições internacionais) e física (polícia, bombeiros). Zetter⁹ classifica os tipos de prestações necessárias para haver proteção: “prestação material” (como fornecer abrigo), ou seja, um conjunto de processos ou ações que podem trazer respostas (como reduzir iminentes ameaças à vida), “reparações” (como restaurar direitos após um desastre ou deslocamento) e “ações” (como aumentar a dignidade do tratamento e a defesa de direitos dos deslocados ambientais), além de necessidades mais urgentes, como água, comida, abrigo, acesso à educação, saúde e habitação.

Pessoas deslocadas devem possuir os mesmos direitos que outros cidadãos no seu próprio país, mas, devido ao deslocamento, muitas vezes são mais vulneráveis a violações dos direitos humanos e precisam de assistência mais acurada. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no campo operacional, atua na proteção aos deslocados internos em

33 países, incluindo aqueles com as maiores populações de deslocados internos, para lhes fornecer proteção e abrigo emergencial.

Apesar de um mandato legal específico para proteger refugiados, o ACNUR vem assumindo *de facto* o papel de principal agência humanitária responsável pela proteção internacional aos deslocados internos. Contudo, para fins estatísticos, esta população inclui apenas deslocados internos por conflito armado¹⁰, excetuando-se os ambientais.

O que não se contesta é que essa categoria permanece em situação de indefinição jurídica: não goza de proteção específica estabelecida em regimes convencionais existentes, não há um regime internacional de proteção específico para pessoas e grupos nessa condição e não há interesse de criá-lo por parte dos responsáveis pela proteção dos deslocados internos ambientais, aqui compreendidos como comunidade internacional e Estados produtores de deslocados internos ambientais, nem comprometimento com a temática, sendo discutida em fóruns internacionais e na academia, mas sem força na agenda política dali proveniente.

2. Análise comparativa da proteção aos deslocados internos ambientais no Brasil e na Colômbia: Os casos de Brumadinho (2019) e Hidroituango (2018)

Comparar-se-á a atuação de Brasil e Colômbia quanto à proteção aos seus deslocados internos ambientais, adiantando-se que, atualmente, nenhum deles possui uma

política proativa para restabelecer pessoas afetadas por desastres ambientais.

Uma vez estabelecido que nenhum tipo de proteção específica no plano internacional é juridicamente obrigatório em relação aos deslocados internos ambientais, cabe-lhes a proteção complementar, ou seja, proteção estatal, advinda principalmente de normas gerais de direitos humanos¹¹.

Brasil e Colômbia são atingidos anualmente por uma série de desastres ambientais, principalmente inundações causadas por enchentes, deslizamentos de terra e rompimento de barragens, que, por sua recorrência¹², serão os tipos de desastre ambiental explorados, como o rompimento de barragens, um desastre antrópico (por ação humana). O deslocamento interno ambiental causado pelas consequências das obras de desenvolvimento inclui o deslocamento físico, a saída do local de residência habitual e o deslocamento econômico de seus meios de subsistência.

Em se tratado de Brasil, por não estar na rota dos grandes furacões, sem vulcões ativos e sem zonas habitadas sujeitas a fortes terremotos, ele, aparentemente, não figura entre os países mais suscetíveis a ocorrência de desastres, ocupando apenas a 123^a posição em um índice mundial dos países mais vulneráveis a cataclismos¹³. Mas, a fama de lugar seguro deve ser relativizada, pois o país é marcado,

¹¹ MCADAM, Doug. et al, *Social Movements and Organization Theory. Cambridge Studies in Contentious Politics*. Cambridge University Press, 2005.

¹³ Ibid.

por exemplo, por inundações bruscas, deslizamentos de terra, rompimento de barragens e secas prolongadas.

Destaque-se o número mais recente da população de deslocados internos no Brasil: somente em 2019 foram contabilizados 295 mil novos deslocamentos de pessoas em razão de desastres ambientais, como deslizamentos de terra, enchentes e rompimento de barragens. No Brasil, obras de infraestrutura, como barragens, hidrelétricas e estradas, provocaram o deslocamento de quase 1,3 milhão de pessoas no país até 2017¹⁴.

Tragédias, no Brasil, continuam ocorrendo, pois a cidade de Brumadinho, na região metropolitana de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais, com população estimada, em 2018, de 39.520 habitantes¹⁵, foi surpreendida por um desastre ambiental, em 25 de janeiro de 2019, quando a Barragem do Córrego do Feijão se rompeu, causando inúmeras perdas humanas: 270 mortos, dos quais 09 permanecem desaparecidos¹⁶.

Nos primeiros instantes do Desastre da *Vale*, uma avalanche de lama, com rejeitos e minério de ferro,

¹⁴ MORAIS, Carolina. Campanha 'Em fuga' chama atenção para pessoas em deslocamento interno. *Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)*, 2020. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/campanha-em-fuga-chama-atencao-para-pessoas-em-deslocamento-interno/>>. Acesso: 14 fev. 2021.

¹⁵ BRASIL. *Entenda a atuação do governo federal em Brumadinho (MG). Serviços e Cidadania*, 2019. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2019/01/entenda-a-atuacao-do-governo-federal-em-brumadinho-mg>> Acesso: 24 jun. 2019.

¹⁶ BRASIL. *Bombeiros de Minas Gerais: Operação Brumadinho*. 2019. Disponível em: <<http://www.bombeiros.mg.gov.br/component/content/article/32-embm/73416-cbmmg-operacaobrumadinho.html>> Acesso: 29 mar. 2020.

soterrou o refeitório matando centenas de funcionários que trabalhavam no momento do rompimento¹⁷. Além disso, foi soterrada parte da comunidade da Vila Ferteco, área rural do município de Brumadinho. Os rejeitos de minério provenientes do rompimento das barragens, que atingiram 17 municípios, exterminaram pessoas, casas, propriedades rurais, vegetação, animais, carros, e alcançaram o Rio Paraopeba, alterando o equilíbrio do seu ecossistema, entre outros danos e reflexos socioeconômicos e socioambientais¹⁸.

Quando do rompimento das barragens, não se ouviu nenhum sinal de alerta. Surpreendidas pela *tsunami* de lama, as pessoas fugiram às pressas e por conta própria para os pontos mais altos da região¹⁹. A maioria, na fuga, não conseguiu resgatar documentos, roupas, mantimentos ou outro bem. Outras não conseguiram salvar nem a própria vida.

Pelos relatos, fica evidente que a conduta da *Vale* deixou, em média, 24 mil pessoas deslocadas internas por

¹⁷ BRASIL. *Lei 12.608 de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, 2012.

¹⁸ BRASIL. Justiça Estadual de Minas Gerais. Comarca de Belo Horizonte. *Ação Civil Pública 5000053-16.2019.8.13.0090*. Ministério Público Estadual de Minas Gerais *versus* VALE S/A E BHP BILLITON BRASIL LTDA, distribuição em 29 de abril de 2019.

¹⁹ *Ibid.*

fatores ambientais²⁰. Embora esses dados sejam de 2019, não há atualização, confirmando que o número atual é maior, pois a cidade de Brumadinho ainda se encontra coberta pela poeira de lama e com as atividades no Rio Paraopeba reduzidas, já que a pesca ficou comprometida após o desastre ambiental. O rompimento da barragem foi o maior acidente de trabalho no Brasil em perda de vidas humanas e o segundo maior desastre industrial do século²¹. Os impactos decorrentes do desastre transcendem a esfera material. A coletividade teve violado bens e direitos imateriais, causando intenso sofrimento e angústia.

Até o momento (fevereiro de 2022), não houve sanção a *Vale*, nem a devida reparação aos atingidos (tentados via ações judiciais). Acordos entre governo e *Vale*, articulados por meio de movimentos, como o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB), assinados ou não no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com mediação de outros órgãos, como Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública Estadual e Ministério Público estadual, careceu da participação das vítimas, conforme denunciado pelo MAB, que recorreu ao Supremo Tribunal Federal pedindo a suspensão da homologação do acordo. Houve também criação de comitês (federal, estadual e municipal), mas também carentes de resultados positivos quanto à proteção aos direitos humanos dos atingidos²².

²⁰ Ibid.

²¹ MORAIS, Carolina. Op. cit.

²² MAB. Nota | MAB Irá Recorrer Ao STF, após acordo Entre Vale e Governo De MG sobre Brumadinho. *Movimento Nacional dos Atin-*

O fato de o Brasil não possuir em seu direito interno um dispositivo que trate especificamente do deslocamento interno ambiental de pessoas, não deve impedi-lo de adotar e implementar normas, políticas públicas ou iniciativas nacionais de redução de risco de desastres conforme Princípios de Direitos Humanos, elencados na Declaração Universal dos Direitos Humanos²³, de Meio Ambiente²⁴ e deslocados internos²⁵.

Além de cooperação entre atores nacionais (nos acordos), houve cooperação internacional: por meio de acordo entre Brasil e Israel, recursos humanitários e profissionais foram enviados pelo governo de Israel para auxiliar na busca por vítimas²⁶. Em nível de sociedade civil, a Cruz Vermelha Brasileira prestou apoio psicológico e psicossocial aos familiares das vítimas e dos agentes que atuaram no resgate, em cooperação com atores públicos e privados, locais, nacionais e internacionais²⁷.

gidos por Barragens - MAB. 2021. Disponível em: <<https://mab.org.br/2021/02/04/nota-mab-ira-recorrer-ao-stf-apos-acordo-entre-va-le-e-governo-de-mg-sobre-brumadinho/>>. Acesso: 12 fev. 2021.

²³ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

²⁴ MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 38.

²⁵ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

²⁶ BRASIL. Entenda a atuação do governo federal em Brumadinho. *Serviço e Informações do Brasil*, 2019. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2019/01/entenda-a-atuacao-do-governo-federal-em-brumadinho-mg>> Acesso: 24 jun. 2019.

²⁷ CRUZ VERMELHA DO BRASIL. Cruz Vermelha Brasileira trabalha com equipes na cidade de Brumadinho -MG. *Cruz Vermelha Brasil*, 2019. Disponível em: <<http://www.cruzvermelha.org.br/pb/cruz-vermelha-brasileira-trabalha-com-equipes-na-cidade-de-brumadi>

Apesar das ações, a cidade ainda está longe de voltar a ser o que era: 24 mil pessoas foram expostas à situação de deslocamento interno ambiental²⁸ e as ações postas em prática até agora não contemplaram realocação e reassentamento, sendo ineficientes e os deslocados internos ambientais permanecem desprotegidos.

A Colômbia, por sua vez, também é um país afetado por desastres ambientais similares aos que ocorrem no Brasil e é o país com maior número de deslocados internos registrados²⁹. No final de 2019, ela alcançou a marca de cerca de oito milhões deslocados internos³⁰. Entre 1970 e 2019, houve aumento de pessoas afetadas por desastres, como inundações, terremotos e deslizamentos de terra.

Contudo, mesmo com uma grande quantidade de desastres ambientais e o conseqüente aumento do número dos deslocados internos ambientais, a legislação colombiana privilegia o conflito armado como causa de deslocamento interno que merece proteção³¹, pois a Lei 387/1997, que trata do deslocamento interno, é toda voltada para questões de conflito armado, estabelecendo,
nho-mg/> Acesso em: 30 jun. 2019.

²⁹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. *Data*. s/d Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/research-areas/Displacement-disasters-and-climate-change>>. Acesso em: 25 out. 2022.

³⁰ ACNUR. Refugiados e Migrantes: perguntas frequentes. *ACNUR Brasil*, 2016. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso: 22 fev. 2020.

³¹ GALVIS, Sebastián Rubiano. La Protección Del Desplazamiento Forzado Por Desastres Ambientales en Colombia: Hacia Una Perspectiva De Derechos Humanos. *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, 2010. p. 4.

inclusive, medidas de proteção³².

Segundo a Consultoria para o Deslocamento Forçado e Direitos Humanos³³, esta lei “consagra a responsabilidade expressa do Estado com a formulação de políticas e a adoção das medidas para prevenção, atenção, proteção, consolidação e estabilização socioeconômica dos deslocados” e, apesar de resumida (34 artigos com foco no conflito armado), é o começo do reconhecimento legal que o Estado colombiano faz do deslocamento interno. Contudo, não foram formulados mecanismos para médio e longo prazos para transformar e/ou erradicar problemas estruturais que geram o deslocamento da população.

A Colômbia, em 2018, foi surpreendida por um episódio semelhante ao de Brumadinho, a Hidroituango (Hidrelétrica de Ituango), maior hidrelétrica do país, rompeu em decorrência de uma falha geológica. Ela é o maior megaprojeto hidrelétrico em construção na Colômbia, iniciada, em 2009, com o desvio do rio Cauca³⁴.

A crise começou depois que dois túneis de desvio da barragem foram bloqueados com cimento e um terceiro túnel ficou obstruído, aumentando dramaticamente o fluxo do rio. Os deslizamentos de terra e as enchentes resultantes forçaram milhares de pessoas a serem evacuadas de suas casas de maneira mal planejada e *ad hoc*, e muitas permanecem deslocadas até hoje, provenientes de diversos municípios afetados.

³² RODRÍGUEZ, César; RODRÍGUEZ, Diana. Cortes y cambio social. *Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

Diferentemente de Brumadinho, no caso da Hidroituango, foram emitidos alertas de problemas com a construção: primeiro acendeu um sinal amarelo, de emergência, duas semanas antes dos dutos ficarem entupidos, quando um deslizamento de terra bloqueou o túnel de desvio do Rio Cauca, o segundo maior do país, que alimenta a hidrelétrica. Isso levou o reservatório a encher sem estar concluído até a altura do aterro, por onde o canal deveria seguir.

A Empresas Públicas de Medellín (EPM), principal sócia do projeto, acelerou os trabalhos para a estrutura chegar ao nível do aterro e permitiu que a sala de máquinas fosse usada como um conduto de desagüe. Antes disso, a força da água inundou o túnel de desvio, provocando um crescimento violento do nível do afluente. Mais de 100 mil pessoas foram evacuadas.³⁵

As medidas, para controlar esta emergência e as posteriores surgidas, conseguiram evitar a perda de vidas humanas. Mas, elas não foram capazes de prevenir lesões que afetaram as comunidades em sua área de influência desde o início do projeto. Este acidente levou 25 mil pessoas a evacuarem a região e colocou em risco pelo menos uma dúzia de comunidades que vivem a jusante da barragem. 474 famílias foram deslocadas, por meio do pagamento de uma indenização, na tentativa de “restituição de padrão de vida”³⁶.

³⁵ Ibid.

³⁶ ECOA. Colapso de megabarragem na Colômbia reforça necessidade de padrões mais rigorosos. *Ecoa*, 2018. Disponível em: <<https://ecoa.org.br/colapso-de-megabarragem-na-colombia-reforca-necessidade->

Como o caso de Brumadinho, esse desastre não é de origem natural, mas humana, resultante da forma como o projeto foi concebido, planejado e executado em suas dimensões técnica, ambiental e social. Neste caso, a responsabilidade pela ameaça, pelos danos ambientais e sociais e pelos riscos que o projeto está criando em sua área de influência, tem uma face identificável: a EPM.

Nenhum outro projeto de desenvolvimento na Colômbia causou uma crise humanitária dessa magnitude. Os indenizados relatam um valor irrisório e há mais de 600 pessoas deslocadas ainda buscando reparação junto à EPM, à Hidroituango, à Autoridade Nacional de Licenças Ambientais e ao Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável³⁷.

Diferentemente de Brumadinho, que computou 270 mortes, planos de contingência anteriores à construção da barragem e o empenho da Defesa Civil Local permitiram a evacuação precoce da população que vivia aos arredores da barragem, salvando muitas vidas humanas.

Portanto, torna-se cada vez mais urgente a necessidade de desenvolver mecanismos de proteção voltados à percepção de riscos e gestão de desastres, com foco nos deslocados internos ambientais e na prevenção de mortes, considerando a cooperação internacional como forma de mitigar estes dilemas.

Comparativamente, várias ferramentas poderiam ter sido usadas por Brasil e Colômbia para gerenciar o risco de desastres, incluindo medidas estruturais tangíveis -de-padroes-mais-rigorosos/>. Acesso: 12 ago. 2022.

³⁷MRV. Op. cit.

(relacionadas à construção), como diques e barragens, construção resistente a desastres e códigos de construção reforçados; e medidas não estruturais (não relacionadas à construção), como defesas naturais, seguros, ordenanças de zoneamento, incentivos econômicos e sistemas de alerta e alarme prévios. Ambos são complementares e podem ser usadas conjuntamente.

No desastre da Hidroituango, embora tenha deslocado mais pessoas que o de Brumadinho, não houve mortes, graças ao sistema de alarme e alerta prévio que advertiu a população local. Já no desastre de Brumadinho, a sirene não tocou, tendo afundado na lama, o que poderia ter evitado o grande número de mortes.

Mesmo em face de dois desastres ambientais de grande magnitude (Mariana e Brumadinho), conforme o Relatório de Segurança de Barragens³⁸, existem 17.604 barragens cadastradas nos 32 órgãos fiscalizadores (municipais, estaduais e nacional) no Brasil, sendo 5.086 classificadas por Categoria de Risco, 6.577 por Dano Potencial Associado, e 909 classificadas simultaneamente como Categoria de Risco e Dano Potencial Associado altos.

Estes dados mostram que o Brasil não tem usado, com eficiência, políticas de prevenção, pois 909 é um número alto de barragens em risco de ruir, devastando o local e a vida de milhares de pessoas no entorno. Apenas em 2027 entrará em vigor, no Brasil, regulamento que

³⁸ BRASIL. Relatório de segurança de barragens 2021. *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*. – Brasília: ANA, 2019. Disponível em: <<https://www.snisb.gov.br/relatorio-anual-de-seguranca-de-barragens/>>. Acesso em: 25 out. 2022.

proíbe construir barragens à jusante, como era o caso de Brumadinho³⁹.

Quanto à existência de leis e políticas públicas para os deslocados internos nos dois países, segundo a base de dados global sobre direitos e políticas acerca de deslocados internos, do *Global Protection Cluster*⁴⁰, no Brasil não há lei, política pública, iniciativa ou outro mecanismo voltado à proteção dos deslocados internos. Já na Colômbia, há duas leis, cinco políticas públicas, uma estratégia e sessenta e dois outros mecanismos para os deslocados internos⁴¹, embora todos voltados aos atingidos por conflito armado, amparando os deslocados internos por motivos ambientais quando estes são atingidos pelo conflito armado. Ou seja, a Colômbia possui políticas públicas específicas de renda e moradia para deslocados internos, embora para atingidos por conflito armado, enquanto o Brasil nem reconhece oficialmente o fenômeno⁴², ou seja, a existência da categoria deslocado interno.

No Brasil, a Lei 12.608/2012 traz as competências de União, Estados e municípios quanto à redução do risco de desastres. Já a Lei 1.523/2012, da Colômbia, não estabelece papéis e responsabilidades claros relacionados à redução de riscos para as instituições, conforme regras estabelecidas em seus respectivos planos para gestão e risco de desastres.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ GLOBAL PROTECTION CLUSTER. *Tools and Guidance*. s/d. Disponível em <<https://www.globalprotectioncluster.org/tools-and-guidance/>>. Acesso: 09 fev. 2022.

⁴¹ Ibid.

⁴² BERTONI, Estêvão. Op. cit.

Quanto à disponibilidade de recursos adequados para reduzir o risco de desastres, nem a lei colombiana nem a brasileira faz menção aos recursos adequados para reduzir o número de desastres. Leis setoriais no Brasil passaram a incluir disposições para reduzir riscos existentes e evitar criação de novos riscos após o desastre de Brumadinho. Segundo a Agência Nacional de Mineração⁴³, esse modelo de barragem será proibido no Brasil até 2027. A legislação colombiana, no Decreto 2.820/2010, regulamenta apenas que represas, como a de Ituango, precisam de licença ambiental para construção⁴⁴.

Por fim, nem Brasil e nem Colômbia incluem mecanismos adequados para garantir que responsabilidades sejam cumpridas e direitos protegidos, ou seja, focada na responsabilização e na garantia de direitos fundamentais dos deslocados internos ambientais, constatando-se, portanto, que eles, em ambos os países, encontram-se desprotegidos.

Nas demais ações, ambos os casos tiveram o mesmo tipo de resposta dos países onde ocorreram, pois ambos os países atuaram em ações emergenciais e de reparação no pós-desastre, tendo sido necessário que os deslocados internos ambientais e os órgãos de defesa da sociedade,

⁴³ ANM. *Report trimestral descaracterização de barragens a montante*. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/boletim-de-barragens-de-mineracao/arquivos/report-trimestral-maio-2022.pdf>><https://www.globalprotectioncluster.org/global-database-on-idp-laws-and-policies/>> Acesso: 10 ago. 2022.

⁴⁴ COLÔMBIA. Decreto 2820/2010, Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45524>>. Acesso em: 25 out. 2022.

como o Ministério Público e a Defensoria Pública, levassem o caso ao Poder Judiciário para que os atingidos tivessem seus direitos minimamente respeitados. As ações de responsabilização e permanecem tramitando nas Justiças Brasileira e Colombiana.

Nem em Brumadinho, nem em Hidroituango houve indenização efetiva a todos os deslocados internos: algumas famílias fizeram acordos de valores irrisórios com a *Vale*, em Brumadinho, e com a EPM, em Ituango, mas outras esperam reparação via judicial ou estão com acordos em trâmite. Muitos sequer procuraram vias para receber a indenização.

Por fim, em ambos os casos houve cooperação internacional: Em Brumadinho, com ajuda humanitária do Estado de Israel e ações da Federação Internacional da Cruz Vermelha, e, em Hidroituango, com a atuação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Sendo, portanto, a cooperação um mecanismo para garantir proteção aos deslocados internos ambientais.

3. Cross-issue persuasion como solução para proteger deslocados internos ambientais

Para Betts⁴⁵, “[a] cooperação internacional é condição crucial para que haja proteção”, aqui, dos deslocados internos ambientais. Para ele, ao agir em separado, nenhum Estado possui capacidade de lidar com uma situação de

⁴⁵ BETTS, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. 1ª ed., Wiley-Blackwell, 2009b. Disponível em: <<https://www.perlego.com/book/2768487/forced-migration-and-global-politics-pdf>>. Acesso: 12 ago. 2022.

fluxo em massa de refugiados ou de deslocados internos, sendo necessário que estes cooperem a fim de superar a situação de fluxo e, haver cooperação, é imprescindível a persuasão via cruzamento de assuntos.

Ele também destaca o relevante papel das instituições internacionais, identificando-as como os principais atores por meio da qual a falha de uma ação coletiva pode ser superada, ou seja, as instituições internacionais são atores com atuação primordial para superar os impasses trazidos pela dicotomia entre interesses estatais e proteção.

Mesmo não havendo, na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁴⁶, responsabilidade do ACNUR de proteger deslocados internos ambientais, não há obstáculo para a instituição operar, persuadindo atores a cooperarem na proteção deles, tendo em vista o poder de barganha de que dispõe por ser uma Instituição Internacional⁴⁷ e a necessidade estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “[f]acilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas”⁴⁸. A persuasão ocorrerá quanto mais haja

⁴⁶ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1967.

⁴⁷ AXELROD, Robert; KEOHANE, O. Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, *World Politics*, v. 38, n.1, 1985. Disponível em: https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/AXELROD-Robert-KEOHANE-Robert-O.-Achieving-cooperation-under-anarchy_-strategies-and-institutions.pdf. Acesso: 28 jun. 2022; BETTS, Alexander. Op. cit., 2009a.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *A ONU e o meio-ambiente*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso: 11 fev. 2022.

poder de barganha, ou negociação⁴⁹ com outros atores na correlação entre assuntos (*issue linkages*).

Essa possibilidade de conexão de assuntos poderia ser adotada na negociação para proteger deslocados internos ambientais, cruzando questões e, assim, alcançando cooperação. Betts estabelece a *cross-issue persuasion* como a forma de se auferir a cooperação por persuasão via cruzamento de assuntos:

Cross-issue persuasion can be formally defined as the conditions under which an actor A can persuade an actor B that issue area X and issue area Y are linked as a 105 means of inducing actor B to act in issue area X on the basis of its interest in issue area Y. In the case of the refugee regime, international cooperation has depended on Northern states' being persuaded that refugee protection in the South is linked to their wider interests in, for example, migration, security, and trade. It is the perception of these wider relationships that has provided incentives for Northern burden-sharing by expanding the perceived benefits that accrue to those states from contributing to protection in the South⁵⁰.

⁴⁹ AXELROD, Robert; KEOHANE, O. Op. cit.; BETTS, Alexander. Op. cit, 2009a.

⁵⁰ A persuasão por cruzamento de assuntos pode ser definida formalmente como as condições sob as quais um ator A pode persuadir um ator B de que a área X e a área Y estão ligadas como um meio de induzir o ator B a agir na área X com base em seu interesse na área Y. No caso do regime de refugiados, a cooperação internacional depende de os estados do Norte serem persuadidos de que a proteção dos refugiados no Sul está ligada a seus interesses mais amplos, por exemplo, migração, segurança e comércio. É a percepção dessas relações mais amplas que fornecem incentivos para a divisão das responsabilidades do Norte, expandindo os benefícios percebidos que se acumulam para esses estados contribuindo para a proteção no Sul (tradução livre), BETTS, Alexander. *Protection by persuasion: international cooperation in*

Os *issues*⁵¹ são os elementos de persuasão (ou recursos de poder) a serem utilizados pelos atores (menos fortes) para que se chegue à tomada de decisões que possam englobar os múltiplos interesses envolvidos (de atores mais fortes), pois, na ausência de autêntica cooperação há impossibilidade da superação de impasses, devendo, em conformidade com Betts⁵², os obstáculos se tornarem oportunidades para cooperação. Ou seja, deve-se propor uma troca de questões envolvendo um interesse estatal a ser alcançado, caso este promova a proteção dos deslocados internos por desastres ambientais⁵³.

Neste modelo de cooperação, deve-se evidenciar o papel de múltiplos atores, estatais e não estatais, demonstrando a relevância da cooperação por interesse como ferramenta de relacionamento e desenvolvimento mútuo no meio internacional, ressaltando a importância das instituições internacionais⁵⁴.

A instituição internacional de maior relevância para este dilema deveria ser o ACNUR, que possui, desde 1951, sob seu mandato, refugiados, ou seja, deslocados que cruzaram uma fronteira internacional, e, mesmo sem abranger deslocados internos, em 2005, por exemplo, o Comitê Permanente Interagências da ONU aprovou a atuação do ACNUR em emergências humanitárias, inclusive, para deslocados internos.

the refugee regime. NYC: Cornell University Press, 2009c.

⁵¹ Questões.

⁵² Ibid.

⁵³ BETTS, Alexander. Op. cit., 2009a, p. 189.

⁵⁴ AXELROD, Robert; KEOHANE, O. Op. cit.

No modelo de Betts, o ACNUR seria o mediador/negociador a cruzar os interesses dos atores, persuadindo-lhes a cooperar. Os atores que não se dispuserem a cooperar seriam persuadidos a mudar de postura, de forma que, com diálogo e negociação, passem a proteger os deslocados internos ambientais. Assim, quantos mais interesses em comum, que tragam benefícios aos envolvidos na cooperação, como segurança estatal e proteção ao deslocado interno ambiental, puderem cruzar-se, mais fácil será alcançar a cooperação. Este é, para Betts⁵⁵, o *suasion game*⁵⁶, um jogo de persuasão via cruzamento de assuntos, essencial para solucionar ou mitigar o dilema dos deslocados internos ambientais, no Brasil e na Colômbia.

Embora os deslocados ambientais geralmente recebam assistência emergencial de seus governos e da comunidade interna, há casos de negligência do Estado em prover suas necessidades básicas (moradia, documentação, água e alimentos) e violar direitos humanos⁵⁷.

Assim, o ACNUR poderia persuadir os Estados (i.e. Brasil e Colômbia) a ratificar os tratados de direitos humanos, por exemplo, para minorar vulnerabilidades ao desastre, abordando fatores sistêmicos e estruturais que limitam a capacidade e a resiliência, e a criar normas,

⁵⁵ BETTS, Alexander. Op. cit., 2009c, p. 38.

⁵⁶ Jogo de persuasão

⁵⁷ DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa. *Os deslocados internos vítimas do rompimento da barragem do fundão: Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir da doutrina de Direitos Humanos*. Tese de Doutorado. Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz. Brasília - DF, 2019. p.80.

políticas públicas e outras iniciativas para prevenir desastres ambientais e, caso haja, proteger os direitos humanos básicos dos deslocados internos ambientais.

Ocorre que se percebe que, mesmo quando certos Estados ratificam tratados de direitos humanos, continuam a existir entraves relacionadas à implementação local e à proteção dos direitos humanos. Em certos casos, os Estados carecem de recursos para responder adequadamente a desastres e proteger os deslocados internos ambientais. Nessas situações, os estados têm a obrigação de buscar assistência internacional⁵⁸.

A solução do dilema, portanto, depende de interesses estatais e da conjuntura internacional, sendo necessárias respostas coordenadas, via cooperação internacional, com padrões de proteção e direitos aos deslocados internos ambientais estabelecidos, para sanar lacunas normativas e políticas, considerando vulnerabilidades específicas e os direitos humanos e humanitário e equilibrando a acolhida entre as necessidades dos seres humanos e os interesses dos Estados, pois a questão dos deslocados internos ambientais é mais do que um problema de estatística ou de fronteiras, sendo, antes de tudo, de ação coletiva e humanitária.

Conclusão

Apesar de haver Estados com legislações ou iniciativas internas para lidar com a situação, poucos criaram estratégias e mecanismos prévios que propiciem maior equilíbrio entre o controle local das atividades e

a necessidade de assistência internacional, a fim de que ela seja a mais eficaz possível. Em geral, esses dilemas são enfrentados, pela primeira vez, imediatamente pós-desastre, em cenário conturbado e sem muitas oportunidades de discussão.

Nos casos abordados, Brumadinho (2019) e Hidroituango (2018), a mitigação do risco envolve diferentes de atividades, como construção de obras estruturantes (diques ou barragens para o controle de inundações) e um sistema de alerta efetivo. No desastre de Hidroituango, por exemplo, o sistema ONU atuou no pós-desastre por meio do PNUMA, realizando uma Missão Internacional, em 2018, como resposta às emergências causadas pela represa, reiterando seu apoio ao governo colombiano na gestão da emergência e convidando todos os atores a se concentrarem nas soluções, reafirmando solidariedade com os colombianos afetados.

Os Estados, via poder judiciário, devem garantir o direito à proteção aos deslocados internos ambientais por ser direito humano fundamental. O direito à proteção, em caso de desastre ambiental, é a extensão do direito à vida, devendo ser incluído nas políticas públicas.

O direito a uma participação significativa e efetiva dos deslocados internos ambientais (nas negociações) é também elemento fundamental para ocorrer proteção, pois gera autonomia e autodeterminação, essenciais para manter dignidade, e não apenas destinatários da caridade. Eles têm direito de participar ativa, livre e significativamente na concepção e na implementação de

programas e políticas públicas que os afetam.

Nesse sentido, como o poder de barganha dessas pessoas é fraco, frente ao poder estatal, sugere-se a persuasão via cruzamento de assuntos, com um ator que sirva de “escada” para dar aos deslocados internos ambientais, no Brasil e na Colômbia, a possibilidade de oitiva nas discussões, pois, dificilmente, os Estados cooperam ou agem na seara legislativa e de políticas públicas apenas pelo descontentamento dos deslocados internos ambientais.

Por fim, a construção de uma rede de proteção, jurídica ou não, findaria mecanismos *ad-hoc* custosos para os atores envolvidos, por serem estabelecidos da mesma maneira dos desastres: repentinamente, sem coordenação ou organização, conseqüentemente, demandando mais recursos financeiros.

A cooperação entre atores e programas sobre segurança na construção de barragens, deslocamento interno de pessoas e moradia deve ocorrer para garantir o direito à proteção, seguindo padrões de dignidade, adequação e proteção familiar, e outros requisitos dos direitos internacionais dos direitos humanos, humanitário e da pessoa refugiada.

Essas sugestões trazem maior segurança ao Estado, em termos políticos, econômicos e institucionais, pois demonstram a capacidade de gerir suas demandas de maneira coordenada, e respeitam os direitos da pessoa deslocada. Ademais, essa boa prática poderia ser replicada em outros países, com vistas a persuadir outros atores a

também adotarem estas medidas.

Para tanto, é necessária a participação e o engajamento das instituições internacionais neste processo, tendo em vista que já conseguiram muitos avanços na temática do refúgio, atuando como agente amplificador do poder de barganha da categoria e cruzando os assuntos de interesse estatal e destes deslocados internos ambientais, dando lugar, com estas práticas, a cooperação e a consequente proteção deles. Desse modo, na ausência de um regime internacional de proteção aos deslocados internos ambientais, a cooperação internacional, com o cruzamento de questões em áreas de interesses estatais se torna eficaz.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. *Report trimestral descaracterização de barragens a montante*. 2022.

AXELROD, Robert; KEOHANE, O. Robert. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, *World Politics*, v. 38, n.1, 1985.

BERTONI, Estevao. *Um ano das causas da tragédia e a realidade dos atingidos*. Nexo, 2020.

BETTS, Alexander. *International Cooperation Between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origin*. *RSC Working Paper N° 25*, Oxford, 2009a.

BETTS, Alexander. *Protection by persuasion: international cooperation in the refugee regime*. NYC: Cornell University Press, 2009c.

BETTS, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. 1ª ed., Wiley-Blackwell, 2009b.

BRASIL. *Bombeiros de Minas Gerais: Operação Brumadinho*. 2019.

BRASIL. Entenda a atuação do governo federal em Brumadinho. *Serviço e Informações do Brasil*, 2019.

BRASIL. Justiça Estadual de Minas Gerais. Comarca de Belo Horizonte. *Ação Civil Pública n.º 5000053-16.2019.8.13.0090*. Ministério Público Estadual de Minas Gerais *versus* VALE S/A E BHP BILLITON BRASIL LTDA, distribuição em 29 de abril de 2019.

BRASIL. Relatório de segurança de barragens 2021. *Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico*. – Brasília: ANA, 2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Colocando a Convenção de Kampala em prática: um balanço*, 2018.

CONSULTORIA PARA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LOS DERECHOS HUMANOS (CODHES). *Un país que huye*. Bogotá: Editora Guadalupe, 1999.

CRUZ VERMELHA DO BRASIL. Cruz Vermelha Brasileira trabalha com equipes na cidade de Brumadinho - MG. *Cruz Vermelha Brasil*, 2019.

DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa. *Os deslocados internos vítimas do rompimento da barragem do fundão: Contribuição à constituição de um marco regulatório interno a partir*

da doutrina de Direitos Humanos. Tese de Doutorado. Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz. Brasília - DF, 2019.

ECOLOGIA E AÇÃO (ECOIA). Colapso de megabarragem na Colômbia reforça necessidade de padrões mais rigorosos. *ECOIA*, 2018.

GALVIS, Sebastián Rubiano. La Protección Del Desplazamiento Forzado Por Desastres Ambientales en Colombia: Hacia Una Perspectiva De Derechos Humanos. In: *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, 2010, p. 431 - 477.

KÄLIN, Walter; SCHEREPFER, Nina. Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches. *Legal and protection policy research series*, Oxford, 2012.

MCADAM, Doug. et al, Social Movements and Organization Theory. *Cambridge Studies in Contentious Politics*. Cambridge University Press, 2005.

MORAIS, Carolina. Campanha 'Em fuga' chama atenção para pessoas em deslocamento interno. *Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)*, 2020.

MOVIMENTO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB). Nota | MAB Irá Recorrer Ao STF, após acordo Entre Vale e Governo De MG sobre Brumadinho. *Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens - MAB*. 2021.

MOVIMENTO RIOS VIVOS (MRV). Resolución 0820 de

la Autoridad Ambiental Colombiana sobre Hidroituango es insuficiente imprecisa y tardía, pero necesaria. *Comunicado*, 2018.

MUGGAH, Robert. The Invisible Displaced: A Unified Conceptualization of Population Displacement in Brazil. *Journal of Refugee Studies*, v.28, n.2, 2015.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos - PORDI*. 1998.

RENAUD, Fabrice et al. Control, adapt or flee: how to face environmental migration? *UNU-EHS InterSecTions*, v.5. 2007.

RODRÍGUEZ, César; RODRÍGUEZ, Diana. Cortes y cambio social. *Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010.

ZETTER, Roger. *Protecting environmentally displaced people: Developing the capacity of legal and normative frameworks*. Refugee Studies Centre. Department of International Development University of Oxford. 2011.

O enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e a Necessária Construção de um Regime Internacional com enfoque em Direitos Humanos: o caso Brasil.

Verônica Maria Teresi*

Introdução

O presente capítulo pretende analisar a construção do regime internacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas e se está baseado no enfoque em direitos humanos. Parte-se da constatação de que existe um regime de combate ao tráfico de pessoas, disposto principalmente pelas normativas da Organização das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), Convenção Crime Transnacional e Protocolo de Palermo (2000), que se desenvolve a partir de uma lógica securitária e de criminalização internacional do crime organizado transnacional. Esse regime dá centralidade ao Estado, deixando em segundo plano a proteção das vítimas.

Nesse sentido, percebe-se que esse regime é excludente de um regime de proteção às vítimas. Assim, o capítulo focaliza a possível construção da proteção internacional das vítimas de tráfico de pessoas a partir

* Doutora em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC. Mestre em Direito Internacional e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos. Pesquisadora externa da UFABC. Pesquisadora associada ao Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM). Professora ESAMC/Santos.

do enfoque baseado nos Direitos Humanos, devolvendo e conferindo centralidade às vítimas nas políticas de tráfico.

A abordagem privilegia a análise da política pública específica de enfrentamento ao tráfico desenvolvida no Brasil, desde a incorporação das normativas internacionais, assim como descreverá a política pública interna, a governança e institucionalidade desenvolvidas, analisando se estas têm permitido a criação de um regime com enfoque em direitos humanos, visando e priorizando a proteção e atenção das vítimas.

O fenômeno do tráfico de pessoas se refere, fundamentalmente, a uma forma de exploração das pessoas decorrente do sistema econômico predominante no mundo. Essa percepção é fundamental, pois muitas vezes se pensa no tráfico a partir do deslocamento das pessoas, seja interno ou internacional. O que leva ao tráfico de pessoas é a exploração das pessoas, independentemente da finalidade exploratória.

Há a coisificação da pessoa, em função do quanto se pode lucrar com a atividade desenvolvida por ela. O fenômeno é constituído por três elementos, conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, também chamado de Protocolo de Palermo.¹ O primeiro é o “ato”, uma ação

¹ Conforme o Protocolo de Palermo. BRASIL. Decreto 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional

que pode ser um recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou acolhimento. O segundo é o “meio”, referente à forma, indicando o protocolo, através de uma ameaça, uso da força, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, abuso de uma situação de vulnerabilidade, ou da entrega e aceitação de pagamentos, como também de benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre a vítima. E, o terceiro é a “finalidade” da exploração, sendo indicado, no mínimo, a exploração da pessoa, que pode ser a exploração sexual, exploração do trabalho, serviços forçados, escravidão, servidão, medicância ou extração de órgãos.

Quando o meio utilizado para a exploração da pessoa é uma das formas coativas (rapto, fraude, engano, abuso de autoridade)² é mais evidente o constrangimento da vítima. Por outro lado, quando se fala do emprego de “abuso de uma situação de vulnerabilidade”³, o qual pode se revelar em situações como a de se ser migrante irregular, de pertencer a uma família monoparental ou de pertencer a um grupo racial e social que limita escolhas no exercício de uma atividade laboral, a percepção do “meio” é menos evidente e, em alguns casos, confunde-se o consentimento dado pela

Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

² Ibid.

³ Ibid.

pessoa na realização daquela atividade laboral com a liberdade de escolha livre e autônoma.

Aspectos socioculturais e econômicos podem ser fatores mais determinantes em boa parte dos casos, podendo aumentar a precariedade das relações vividas pelo indivíduo.⁴ Um bom exemplo são as condições econômicas introdutórias à pobreza, graças a crises econômicas, desastres naturais ou conflitos, que levam a um deslocamento maior de pessoas, causando um aumento nas ofertas dos traficantes.

Não é necessário ultrapassar as fronteiras territoriais de um Estado nacional para que o crime seja identificado como tráfico; o deslocamento pode ocorrer internamente,⁵ de uma região para outra, o que traz uma preocupação não apenas da comunidade internacional, mas também de cada entidade subnacional, gerando a necessidade de aplicar medidas internas para combater e prevenir o crime.

São diversas as formas de exploração do ser humano (trabalho forçado; exploração sexual; remoção

⁴ RODRIGUES, Gilberto M. A; TERESI, Verônica Maria. O conceito de vulnerabilidade: uma perspectiva interdisciplinar para os Direitos Humanos. In: SALA, José Blanes; VALENTE, Izabel. Cidadania, migrações, direitos humanos: trajetórias de um debate em aberto Euro-Atlântico: espaço de diálogos. Campina Grande/Coimbra: UFCG/CEIS20, 2018. p. 117-146.

⁵ Conforme o Protocolo de Palermo. BRASIL. Decreto 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

de órgãos; casamento forçado; mendicância; e etc.), considerando-se como exploração tanto as situações em que a vítima é enganada para o ingresso na atividade, como os que entram, teoricamente, por escolha própria, que optam pela determinada condição,⁶ e, muitas vezes, enxergam na exploração uma condição “inerente” à atividade que devem exercer. Em qualquer desses casos, o consentimento da vítima não é um fator de exclusão⁷ da caracterização do tráfico de pessoas.

Nessa lógica, a responsabilidade pela proteção dos direitos deixa de ser apenas dos Estados individualmente, e passa a ser de toda a comunidade internacional.

Importante pensar que, quando se centraliza a compreensão do fenômeno do tráfico de pessoas no deslocamento das pessoas, permite-se que pautas migratórias sejam utilizadas para enfrentar esse fenômeno, criando-se, em muitos casos, medidas de controles migratórios justificados pelo enfrentamento do tráfico

⁶ TERESI, Verônica Maria. Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha / Verônica Maria Teresi. --São Bernardo do Campo, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, 2021.

⁷ Conforme o Protocolo de Palermo. BRASIL. Decreto 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

de pessoas. A migração, por si só, não deve ser impedida, limitada ou restringida. Migrar é um direito humano que deve ser perseguido pelos Estados.

Deslocar o entendimento do tráfico de pessoas como um fenômeno de exploração das pessoas, é primordial conjecturar um regime de enfrentamento que pense a vítima como ponto central de proteção, como sujeito de direitos violados que precisa ser, o mais rápido possível, devolvido à sua condição de titular de direitos. Esse ponto é fundamental para esse olhar sobre o fenômeno do tráfico de pessoas que deve pensar a vítima na sua totalidade/completude, como sujeito pleno de direitos e o centro último da proteção.

A clareza desse marco normativo protetivo que se compromete com a vítima e o conhecimento do fenômeno social do tráfico de pessoas facilitam a observação, a análise, o desenho e a execução de potenciais políticas públicas que abordem o fenômeno do tráfico de pessoas a partir de um enfoque integral, no qual a transversalidade efetiva somente se garante pelo enfoque em direitos.

Nesse sentido, faz-se a crítica à abordagem predominante vigente do regime jurídico de enfrentamento ao tráfico de pessoas, centrada, principalmente, no combate ao crime, deixando para segundo plano a proteção das vítimas. Está-se diante de um processo de construção de um regime internacional⁸ de combate ao

⁸ O conceito de Regime Internacional nasceu na década de 1970, na Teoria Política e de Relações Internacionais. Entende-se por regime internacional como “conjuntos de princípios, normas, regras e

tráfico de pessoas, disposto principalmente pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo Adicional específico, também chamado Protocolo de Palermo (2000). Todavia, esse regime existente surge e se desenvolve a partir de uma lógica securitária e de criminalização internacional do crime organizado transnacional, que incorpora a luta contra o tráfico de pessoas como uma modalidade do crime transnacional. Esse regime de combate ao tráfico de pessoas é excludente de um regime de proteção às vítimas, mesmo que o Protocolo de Palermo o mencione.⁹

O presente capítulo pretende propor a reflexão sobre a necessária construção de um Regime Internacional com enfoque em Direitos Humanos, analisando o estudo de caso Brasil.

Acredita-se que a escolha da incorporação do tráfico de pessoas à modalidade do crime organizado transnacional foi uma estratégia de controle de grupos estigmatizados, como grupos de imigrantes, mulheres. Seria uma maneira de governança para o crime, o que

procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais as expectativas de atores convergem em uma dada área das relações internacionais." (tradução livre). Cf. KRASNER, S. D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 2. Ou ainda "instituições sociais que definem práticas, atribuem papéis e guiam a interação dos ocupantes de tais papéis em uma determinada área." (tradução livre). Cf. YOUNG, O. R. *International governance: protecting the environment in a stateless society*. Ithaca: Cornell University, 1994. p. 3.

⁹ Importante destacar que o Protocolo de Palermo menciona a palavra "proteção", somente quatro vezes.

ajudaria a explicar a transposição de questões relacionadas à mobilidade humana na estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente na Organização das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC).¹⁰

O regime de combate ao crime organizado transnacional existente trata o atendimento e a proteção dada às vítimas como algo secundário; centra-se na proteção do Estado contra o crime transnacional. As vítimas e a sua proteção são relegadas a um segundo plano, condicionando, em muitos casos, a denúncia e colaboração da vítima de tráfico na persecução do crime e responsabilização do traficante para a caracterização formal da vítima de tráfico, mais uma vez sob a lógica da criminalização. Em outros casos, a prática indica a dificuldade de se caracterizar a vítima quando esta não colabora com as autoridades e/ou não denuncia o seu traficante/rede. Em outros casos ainda, mesmo havendo a possibilidade legal de reconhecer e identificar uma vítima, independentemente de sua colaboração com as autoridades, a prática assinala para poucos casos nessa perspectiva, o que pode indicar uma ausência de olhar de sensibilização para a pro-

¹⁰ Cf. BERNTEIN, Elizabeth. Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights. *Theory and Society*, v. 41, n. 3, p. 233-259, 2012. DIAS, Guilherme Mansur. Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Doutorado em Antropologia Social. UNICAMP, 2014. PIRES, Monica Sodré. Enfrentamento ao tráfico de pessoas: condicionantes domésticos dos Estados e formação da agenda brasileira. Doutorado USP, 2017.

blemática e para a centralidade da vítima nos casos de tráfico de pessoas, ou uma tentativa de utilizar o combate ao tráfico de pessoas como uma forma de controle migratório.

Nesse sentido, não há dúvidas quanto à necessária criação de mecanismos de atenção e proteção às vítimas de tráfico com enfoque em direitos humanos e, principalmente, a mudança de olhar para o fenômeno que trata principalmente de uma violação de direitos. Assim, a resposta institucional por parte dos atores que enfrentam o tráfico de pessoas, e que criam políticas públicas internacionais e internas, deve garantir os direitos ao longo de todo o processo de restabelecimento da vítima, independentemente da denúncia ou de outras formas de colaboração, reconhecendo as obrigações mínimas de prevenção, investigação, responsabilização e, sobretudo, atenção às vítimas.

1.O regime Internacional Complexo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

Há um regime em processo de construção,¹¹ que se inicia, fundamentalmente, pelo Marco da Convenção contra o Crime Transnacional, e o seu Protocolo específico relativo ao tráfico de pessoas, mas que também está se conformando com uma série de outros ins-

¹¹ TERESI, Verônica Maria. Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha / Verônica Maria Teresi. --São Bernardo do Campo, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do ABC, 2021.

trumentos normativos (*hard law*) e não normativos (*soft law*) resultantes de uma série de atores que dialogam e conformam ações, e vão construindo esse regime complexo em uma lógica de governança global e principalmente local.

Descrever as normativas que compõem o regime do tráfico de pessoas não é suficiente para dizer que elas totalizam o regime de enfrentamento. A atualidade vem demonstrando¹² o surgimento e a disseminação de novas formas de criação de regras flexíveis ou voluntárias, desenvolvidas por organizações intergovernamentais e atores privados, entre estes, as organizações da sociedade civil.

Como consequência, a governança do tráfico de pessoas evoluiu de um regime centrado no Estado para um regime transnacional complexo, no qual os atores públicos e privados compartilham responsabilidades sobre várias tarefas de governança global, incluindo compartilhamento de informações, definição de padrões de monitoramento e de avaliação. Nem sempre os Estados estão dispostos a aceitar essa nova configuração de forças e de criação de normas e, por isso, muitas vezes, o jogo de interesses e de poder acabam gerando disputas de regimes, como é o caso da disputa do regime do crime *versus* regime migratório, ou regime migratório *versus* regime do trabalho ou ainda regime migratório *versus* regime direitos humanos.¹³

¹² Ibid.

¹³ Ibid. MERA, Laura Gómez. The global governance of trafficking in persons: toward a transnational regime complex. *Journal of Human*

Ao olhar para o regime complexo do enfrentamento ao tráfico de pessoas se percebe que ele priorizou a criminalização do crime do tráfico, sobrepondo-se desde o princípio às normativas internacionais de direitos humanos, das regulações de trabalho e migração¹⁴. Somado a isso, desde o Protocolo de Palermo, marco mundial do enfrentamento ao tráfico de pessoas, o regime tem sido conduzido por um conjunto de instituições e atores parcialmente sobrepostos e não hierárquicos¹⁵. Muitas dessas instituições, de âmbito globais, exercem as suas competências temáticas independentes, porém se sobrepondo, em pontos, com a temática do tráfico de pessoas.

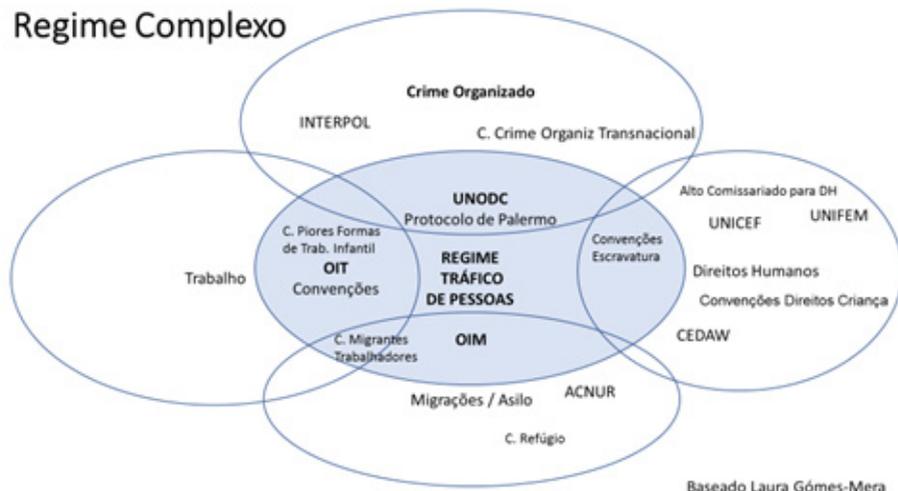
Trafficking, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/23322705.2016.1278344>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

¹⁴ EDWARDS, Alice. Traffic in human beings: at the intersection of criminal justice, human rights, asylum/migration and labor. *Denver Journal of International Law & Policy*, v. 36, 2007. Disponível em: <<https://digitalcommons.du.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1268&context=djilp>>. Acesso em: 12 fev. 2022

¹⁵ RAUSTIALA, K.; DAVID, G. Victor. The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, v. 3, p. 148, 2004.

Figura 1 Regime Complexo do Tráfico de Pessoas

Regime Complexo



Fonte: Elaborado pela autora, baseado no texto de Laura Gómez-Mera¹⁶.

A figura 1 revela o Regime do Tráfico de Pessoas e as suas sobreposições com os Regimes Internacionais do Trabalho, das Migrações, do Crime Organizado e dos Direitos Humanos. Compreender essas sobreposições e potenciais inconsistências jurídicas auxiliam na construção e interpretação desse regime complexo. Em função dessas inconsistências e tentando aprofundar sobre esses achados admitindo uma outra dimensão

16 MERA, Laura Gómez. The global governance of trafficking in persons: toward a transnational regime complex. *Journal of Human Trafficking*, European Journal of International Relations, 2015, p.1-30. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/23322705.2016.1278344>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

de análise, Alter e Meunier perceberam ainda que as sobreposições de regimes permitem que os atores estatais e não estatais se envolvam em estratégias interinstitucionais, como “mudança de regime”, selecionando, conforme os seus interesses, qual a melhor arena de disputa para obter os fins¹⁷. Como visto, esses regimes sobrepostos desenvolveram diretrizes e recomendações não vinculativas sobre a implementação de políticas de enfrentamento ao tráfico de pessoas, destinadas principalmente aos estados.

O regime complexo do tráfico de pessoas se compõe da disseminação de acordos interestaduais por meio dos atores estatais, mas também da proliferação e desenvolvimento de iniciativas transnacionais não vinculativas que ampliaram a governança do tráfico de pessoas, internacionalmente e, principalmente, internamente.

Compreender as formas de atuação dos atores e participantes da construção do Regime complexo de enfrentamento ao tráfico de pessoas é importante para compreender como o jogo de forças entre atores atua, quais escolhas de enfoque feitas e porquê e, muitas vezes, analisar as consequências dessas atuações na

¹⁷ ALTER, K.; MEUNIER, S. The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 1, p. 13-24, 2009. Disponível em: <https://faculty.wcas.northwestern.edu/~kal438/KarenJAlter2/International_Regime_Complexity_files/AlterMeunierComplexityPOP2009.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022. HELFER, L. Regime shifting: the TRIPS agreement and new dynamics of international intellectual property lawmaking. *Yale Journal of International Law*, v. 29, n. 1, p. 1-83, 2004.

construção do Regime, especialmente no atendimento e proteção das vítimas.

Nessa perspectiva, vale discutir sobre o papel que as organizações da sociedade civil (OSCs)¹⁸ têm desempenhado, especialmente para assegurar a atenção e proteção dessas vítimas, atuação esta individual ou em rede, dentro da lógica de governança global, onde outros atores, para além dos Estados e das Organizações Internacionais (OIs), desempenham a função de pensar e de garantir a proteção dessas vítimas por conexões diversas. Se por um lado esses atores têm emergido como protagonistas na proteção e aten-

¹⁸ No Brasil são consideradas Organizações da Sociedade Civil (OSCs), conforme O Marco Regulador Organização Sociedade Civil (MROSC): Artigo 2º I - Organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. Cf. BRASIL. Conceito de sociedade civil organizada: marco regulador organização sociedade civil. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ção das vítimas de tráfico, desempenhando medidas tanto internas como internacionais (proteção, atenção, *advocacy*, *lobbying*, cooperação, entre outras), por outro é necessário conhecer as críticas existentes à atuação desses atores não governamentais, seja porque o campo das OSCs é diverso entre si, seja porque elas possuem agendas próprias e que podem estar em conflito com o suporte desejado e esperado pelas próprias vítimas.¹⁹

Internamente, a cooperação dos Estados com as OSCs pode assumir múltiplas formas e exibir vários graus de formalização. O grau de envolvimento dessas organizações varia de país para país. Uma dessas formas é envolver as OSCs e promover a sua participação nos processos de elaboração de leis e políticas liderados pelas autoridades públicas; também podem participar da elaboração de planos de ação nacionais. Há países que reconhecem as OSCs como membros de pleno direito na construção das políticas públicas; em outros países, elas desempenham um papel consultivo ou como observadoras. A forma e as modalidades de participação e engajamento afetam consideravelmente a sua capacidade de contribuir de maneira significativa.²⁰

Embora as estruturas formalizadas de cooperação

¹⁹ Cf. ARADAU, Claudia. Rethinking trafficking in women politics out of security. New York: Palgrave Macmillan, 2008. TERESI, Verônica Maria. Op. cit., p.220-234.

²⁰ OSCE. The critical role of civil society in combating trafficking in human beings. 2018. Disponível em: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/405197_0.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

entre governos e OSCs permitam um papel consideravelmente maior dos representantes da sociedade civil na área de revisão e implementação de políticas, sabe-se que as contribuições desses atores aos documentos de política não são levadas em conta, e seguem uma mera formalidade; outras vezes, os prazos dados para uma devolutiva de consulta feita são curtos. Relatam ainda a falta de transparência na seleção relacionada à participação nos quadros formalizados de cooperação, na participação de eventos ou reuniões relevantes, e falta de transparência quanto à existência de recursos ou à falta de garantia de financiamento para implementar medidas concretas dos planos de ação nacionais.

Muitas vezes, as OSCs estabelecem as suas próprias plataformas ou Redes da sociedade civil para desenvolver ações conjuntas, como advocacia conjunta, campanhas comuns, intervenções conjuntas e projetos comuns, além de iniciar pesquisas, atividades destinadas a desenvolver estratégias comuns e influenciar políticas e leis²¹.

O engajamento da sociedade civil no enfrentamento ao tráfico de pessoas precisa ser entendido dentro de um processo mais amplo de fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de direito. Nes-

²¹ Podem ser consideradas algumas experiências das OSCs do Brasil: COADNET (Redes Católicas), Rede Intereclesial contra o tráfico, Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), Coalition Against Trafficking in Women (CATW). TERESI, Verônica Maria. Op. cit., p.234.

se sentido, é necessário envolvimento significativo das OSCs em todas as funções de enfrentamento.

2.O Brasil e a construção de um Regime de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas

O Brasil vem construindo uma política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas, onde podem ser apontados diversos avanços conquistados, desde alterações normativas no sentido da padronização internacional e a construção de Planos Nacionais criando obrigações no âmbito da prevenção, repressão e responsabilização do crime e principalmente atenção às vítimas de tráfico e, principalmente da incorporação da temática nas políticas públicas já existentes, como Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Em 2002, ainda antes da ratificação do Protocolo de Palermo pelo Brasil, a Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual no Brasil (PESTRAF) visibilizou de forma nacional a problemática e estimulou a procura por respostas institucionais para o enfrentamento desse fenômeno.²² Esta pesquisa é considerada precursora da necessidade da ratificação do Protocolo de Palermo e da criação da política pública brasileira nesse campo.

Em 2006, o Brasil promulgou a Política Nacional

²² PESTRAF. Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/Pestraf_2002.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2022.

de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas²³ e instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, que foi o Grupo responsável pela elaboração do I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas²⁴.

Em 2008, foi promulgado o I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)²⁵, que tinha como objetivo prevenir e reprimir o tráfico de pessoas; responsabilizar os seus autores; e garantir atenção às vítimas, nos termos da legislação em vigor e dos instrumentos internacionais de direitos humanos. O I Plano durou dois anos (2008/2010) e trouxe a elaboração de recomendações para a construção do II Plano

A elaboração do II PNETP²⁶ entrou em vigor em 2013, tendo validade até dezembro de 2016. Na execução do II PNETP é que se alcança o mais importan-

²³ BRASIL. Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5948.htm#:~:text=1o%20A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,humanos%20e%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%A1tria>. Acesso em: 15 fev.2022.

²⁴ Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial foram designados conforme Portaria Conjunta 631, de 13 de março de 2007, que foi assinada pelo Ministério de Estado da Justiça, o Secretário Especial de Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. BRASIL. I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2008. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/decreto-no-6347-de-8-de-janeiro-de-2008-1.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²⁵ Ibid.

²⁶ BRASIL. II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/ii-plano-nacional.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

te marco nacional quanto à legislação, em relação ao enfrentamento ao tráfico de pessoas, com a sanção da Lei 13.344, de 6 de outubro de 2016,²⁷ que estabelece a prevenção e punição ao tráfico interno e internacional de pessoas e a proteção às vítimas, incorporando desde princípios e diretrizes a novos dispositivos penais e processuais penais, além de dispor de aspectos relativos à concessão migratória para pessoas estrangeiras vítimas de tráfico. Essa legislação permite um maior alinhamento com o Protocolo referencial de Palermo.

Importante destacar que, no início, a discussão sobre o tráfico era basicamente voltada para o tráfico para fins de exploração sexual. Com o passar dos anos, em função de diferentes demandas na agenda de direitos humanos no Brasil, principalmente a agenda do trabalho escravo e forçado, agenda bastante desenvolvida no Brasil.

No contexto migratório brasileiro, a construção da nova lei migratória, Lei 3.445/2017²⁸, foi uma conquista dos movimentos sociais de migrantes, organizações e refugiados. Tais movimentos demandavam uma legislação com foco nos direitos humanos para desconstruir a normativa da Lei de Estrangeiros (Lei

²⁷ BRASIL. Lei 13.344/2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13344-6-outubro-2016-783708-publicacaooriginal-151187-pl.html>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

²⁸ BRASIL. Lei 13.345/2016. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 05 jul. 2022.

6.815/1980²⁹)³⁰.

O Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (CONATRAP) quando criado em 2013, com a missão de articular a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas pode ser considerado um espaço fundamental de governança na política de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil.³¹ Inicialmente sua composição era de 26 membros, sendo sete representantes de governo; sete representantes de organizações da sociedade civil ou especialistas em enfrentamento ao tráfico de pessoas³²; um representante a ser indicado pelos Núcleos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e pelos Postos Avançados de Atendimento Humanizado

²⁹ BRASIL. Lei n. 6.815/1980. Estatuto do Estrangeiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 05 jul. 2022.

³⁰ DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Dossiê: "Mobilidade Humana: Perspectivas e desafios". Terceiro Milênio. Revista Crítica de Sociologia e Política, v. 9, n. 2, jul.-dez. 2015.

³¹ MINISTERIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. 2013. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-protecao-2/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

³² A segunda gestão do CONATRAP foi composta, de 28 de maio de 2018 até 2020, pelas seguintes organizações da sociedade civil: O Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, a Universidade Federal de Santa Catarina, Projeto Resgate -GO, Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude, Associação de Travestis, Transexuais e Transgêneros de Goiás, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu e Jovens com Uma Missão. MINISTERIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. 2013. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-protecao-2/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ao Migrante formalmente constituídos; um representante a ser indicado pelos comitês estaduais e do Distrito Federal de enfrentamento ao tráfico de pessoas; e um representante de cada um dos dez Conselhos Nacionais de políticas públicas.

Em 2019, sua configuração foi modificada, reduzindo-se ainda mais a diversidade da participação pelo Decreto 9.833, de 12 de junho de 2019³³. Essa alteração preocupa, com relação à participação efetiva e representativa da sociedade civil, uma vez que se diminui a participação de 7 representantes da sociedade civil mais um membro representante dos Comitês Estaduais e do DF de ETP, para três representantes de OSCs ou de conselhos de políticas públicas, que exerçam atividades relevantes e relacionadas ao enfrentamento ao tráfico de pessoas. Essa diminuição de representantes da sociedade civil ao que parece, diminui a possibilidade de escuta, articulação e de legitimação de outros olhares sobre o tráfico de pessoas no Brasil, principalmente daqueles que, muitas vezes, acabam acessando esses atores num primeiro momento³⁴. Essa alteração na composição do CONATRAP revela uma importante modificação na governança da política de enfren-

³³ Ibid.

³⁴ As eleições de 2020 elegeram as seguintes OSC: Associação 27 Million Brasil - São Paulo (SP); Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude (ASBRAD) - Guarulhos (SP); Instituto EcoVida - Macapá (AL). MINISTERIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/conatrap>>. Acesso em: 05 jul. 2022.

tamento ao tráfico de pessoas, reduzindo um espaço institucional de participação direta de construção da política pública.

O Decreto 9.440/2018³⁵ aprova o III PNETP, com vigência de quatro anos (2018-2022), sob a condução do Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas³⁶, que somente foi criado em 2019, com três objetivos:

Art. 3º Compete ao Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas:

I - monitorar e avaliar a execução do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;

II - propor ajustes na definição da prioridade para a implementação das suas metas; e

III - produzir e enviar relatórios de progresso sobre a implementação das metas sob sua responsabilidade, semestralmente, à sua Secretaria-Executiva.

Importante destacar que houve uma perda na gestão integrada no monitoramento e avaliação da implementação da política nacional, especialmente o III PNETP, uma vez que antes esse processo era condu-

³⁵ BRASIL. III PLANO NACIONAL DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/dec-9440-18-iii-plano.pdf>>. Acesso em: 15 fev.2022.

³⁶ BRASIL. Institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação para o monitoramento e a avaliação do III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. DECRETO Nº 9.796, DE 20 DE MAIO DE 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9796.htm>. Acesso em: 07 jul. 2022.

zido entre Comissão Tripartite, o Grupo Integrado e o CONATRAP.

Não se pode deixar de perceber o atual momento em que se analisa essa política, seja no contexto mundial e nacional de uma pandemia que chegou sem dar aviso prévio e que acabam por enfraquecer ainda mais as políticas públicas básicas que já passavam por um desmonte, principalmente a partir de 2016, com as reformas trabalhista, previdenciária e a Emenda Constitucional 85/2016.

Ademais, as OIs que aqui desenvolvem cooperação há mais de 15 anos, especificamente na temática do tráfico de pessoas, trazem consigo uma agenda própria que determina ações que acabam por conduzir enfoques de abordagem da temática do tráfico de pessoas.

A promulgação da Lei 13.344, de 2016³⁷, trouxe um salto qualitativo no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil, seja por inserir outras modalidades de exploração para além da exploração sexual, seja por criar um novo paradigma no enfrentamento, incluindo uma seção específica sobre a proteção e assistência das vítimas, além de indicar como deve ser desenvolvida a prevenção da criminalidade. A inclusão das medidas protetivas e assistenciais garantem maior força legal, permitindo a cobrança e a construção de modelos de assistência mais voltados aos direitos humanos das vítimas. Esses aspectos devem ser valorados positiva-

³⁷ BRASIL. Lei 13.344/2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13344-6-outubro-2016-783708-publicacaooriginal-151187-pl.html>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

mente no sentido da construção de uma política que leva em conta os direitos das vítimas e a premente necessidade de efetivar essa proteção por parte do Estado.

Acredita-se que um dos pontos mais frágeis e prejudiciais da normativa brasileira é a de não deixar expressa a irrelevância do consentimento dado pela vítima. Levando em conta alguns indícios de perfis das vítimas e o estudo conduzido por Dornelas³⁸, indicando a ausência da percepção dos profissionais do direito sobre a vulnerabilidade como condicionante para prejudicar o consentimento dado pela vítima, percebe-se que essa omissão da normativa, e do atual entendimento de que somente há caracterização do tráfico com o consentimento irrelevante quando houver “grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso” pode gerar diversas violações de direitos. Além disso, esse entendimento contraria a própria disposição do Protocolo de Palermo, aderido pelo Brasil.

Entende-se que o III PNETP avança positivamente, quando traz em seus princípios, elementos importantes para garantir e orientar a construção da política pública no sentido do enfoque em direitos. Nesse sentido, a obrigatoriedade da política ser construída levando em conta a não discriminação por gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, raça, religião, situação migratória; utilizando a

³⁸ DORNELAS, Luciano. A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, 2019.

transversalidade das dimensões de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, procedência, raça e faixa etária nas políticas públicas; e prevendo atenção integral das vítimas diretas e indiretas, independentemente de nacionalidade e da colaboração em investigações ou processos judiciais.

Também é relevante destacar que o enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil tem se aproximado da agenda de enfrentamento ao trabalho escravo, que é uma agenda construída há bastante tempo no Brasil, mais até do que da agenda do tráfico de pessoas, tendo um reconhecimento importante a nível interno e internacional.³⁹ Essa aproximação permitiu reforçar a compreensão do fenômeno do tráfico de pessoas como sendo uma forma de exploração das pessoas, diversificando-o da agenda das migrações e da criminalização destas. Essa aproximação foi importante inclusive para a percepção de outras modalidades do tráfico, como o trabalho forçado e trabalho doméstico. Destaca-se que a agenda do enfrentamento ao trabalho escravo no Brasil tem também muita participação e atuação da sociedade civil e das OSCs.

No âmbito do atendimento, a escolha do Brasil foi

³⁹ Destaca-se que a CONATRAE (Comissão Nacional de Enfrentamento ao Trabalho Escravo) foi criada em 2003 e representa uma esfera oficial de acompanhamento, monitoramento e coordenação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. A CONATRAE, diferentemente do CONATRAP, conseguiu manter sua paridade, sem redução de OSCs que a compõe em 2019. CONATRAE. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/comissao-nacional-de-erradicacao-do-trabalho-escravo>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

inserir o atendimento as vítimas no sistema público de proteção, sendo ofertado, principalmente pelo SUAS e pelo SUS.⁴⁰ Nesse sentido, é preciso fortalecer esses sistemas de proteção, patrimônios da sociedade brasileira e que são, no âmbito do enfrentamento ao tráfico de pessoas, as grandes instituições da linha de frente do atendimento. O Brasil já possui uma organização de política para o atendimento, mas ela precisa funcionar para garantir o direito das pessoas, e em especial, das vítimas de tráfico. A estrutura dos serviços já existe, falta agora dar mais qualidade aos atendimentos. Nesse sentido, cabe reforçar que o III PNETP também orienta como deve ser prestada essa proteção e atenção, compreendendo que deve haver a preservação da intimidade e da identidade; prevenção à revitimização no atendimento e nos procedimentos investigatórios e judiciais; deve-se buscar o atendimento humanizado e, deve ser prestada informação sobre procedimentos administrativos e judiciais de interesse da vítima.

Outro aspecto que deve ser levado em conta para verificar se o Brasil vem construindo sua política no âmbito do enfoque em direitos leva em conta os espaços de governança criados permitindo a participação de atores diversos. Nesse sentido, percebe-se, como já foi dito, do retrocesso nas Comissão Tripartite e no

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. Cartilha de orientação para a construção de fluxos de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas. 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/press_release/file/cartilhadefluxos_final_digital.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2022.

Grupo Interministerial e CONATRAP, este último com sua redução de membros, principalmente na representação de atores não governamentais, prejudicando essa diversidade necessária para atender as mais diversas características e necessidades de olhares para o enfrentamento. A construção do enfoque em direitos deve pensar sempre na ampliação, em agregar outros olhares. A restrição indica retrocesso.

Conclusão

Acredita-se que o Brasil teve momentos de importante construção da política pública de enfrentamento ao tráfico de pessoas com enfoque em direitos, mesmo sabendo de todos os desafios existentes na efetivação da proteção e atenção às vítimas. O enfoque de enfrentamento dado leva em conta as agendas de securitização das fronteiras e criminalização dos migrantes. Apesar disso, a promulgação da Lei 13.344/2016, resultado de muita pressão das organizações da sociedade civil, indica um salto qualitativo no enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil. Além de inserir outras modalidades de exploração, aproximando-se mais ao Protocolo de Palermo, inclui uma seção específica indicando em que compreende a proteção e assistência das vítimas, além de indicar como deve ser desenvolvida a prevenção da criminalidade, antes somente contemplado na Política Nacional (2006) e pelos PNE-TP (2008 e 2013). A inclusão das medidas protetivas e assistenciais garantem maior força legal, permitindo

a cobrança e a construção de modelos de assistência mais voltados aos direitos humanos das vítimas. Com isso, o Brasil possui um regime normativo que permite a proteção das vítimas.

Por outro lado, percebem-se falhas importantes na concretização efetiva desta proteção e atenção, quando da análise dos serviços da Rede Nacional de Enfrentamento a Tráfico de pessoas e da Rede SUAS e SUS, responsáveis de forma coordenada pelo atendimento das vítimas. Verifica-se também desafios no campo da responsabilização dos agentes e da ausência de proteção, cuidado e restituição aos prejuízos das vítimas

A atualidade exige atenção e pressão de todos os atores responsáveis pelo enfrentamento, principalmente das OSCs, dentre elas, as que compõe o CONATRAP para alertar, prevenir e impedir retrocessos do até aqui construído. Além disso, verifica-se que ainda é necessário muito para garantir que as vítimas de tráfico no Brasil tenham plenitude de direitos.

Destacam-se: a priorização da temática nas agendas de construção de políticas públicas; pensa-se na necessidade de realizar diagnósticos locais para identificação das formas localizadas de tráfico de pessoas; capacitar os atores públicos locais e sociedade civil para identificação das vítimas e atendimento humanizado; estabelecer mais diálogo/proximidade/confiança entre autoridades e serviços de atendimento, para melhor compreensão do fenômeno e articulação dos

atendimentos; ampliar a Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, principalmente nos portos marítimos, portos fluviais e rodoviárias e pensar as estruturas de atendimento integradas à rede de proteção social de cada localidade no Brasil; garantir o atendimento humanizado, pensando no restabelecimento dos direitos humanos na integralidade das mulheres e, é preciso pensar os fluxos de atendimento a partir das redes locais existentes, construído com as redes de atendimento.

Referências Bibliográficas

ALTER, K.; MEUNIER, S. The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 1, p. 13-24, 2009.

ARADAU, Claudia. *Rethinking trafficking in women politics out of security*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BERNTEIN, Elizabeth. Carceral politics as gender justice? The “traffic in women” and neoliberal circuits of crime, sex, and rights. *Theory and Society*, v. 41, n. 3, p. 233-259, 2012.

BRASIL. *I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, 2008.

BRASIL. *II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*, 2011.

BRASIL. *III Plano Nacional De Enfrentamento Ao Tráfico*

De Pessoas, 2018.

DIAS, Guilherme Mansur. *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*. 2014. Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Doutorado em Antropologia Social. UNICAMP.

DOMENECH, Eduardo. Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. Dossiê: “Mobilidade Humana: Perspectivas e desafios”. Terceiro Milênio. *Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 9, n. 2, jul.-dez. 2015.

DORNELAS, Luciano. *A persecução penal do tráfico internacional de seres humanos no Brasil: organização, interações e decisões*. Tese (Doutorado) - Centro Universitário de Brasília, 2019.

EDWARDS, Alice. Traffic in human beings: at the intersection of criminal justice, human rights, asylum/migration and labor. *Denver Journal of International Law & Policy*, v. 36, 2007.

HELPER, L. Regime shifting: the TRIPS agreement and new dynamics of international intellectual property lawmaking. *Yale Journal of International Law*, v. 29, n. 1, p. 1-83, 2004.

KRASNER, S. D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MERA, Laura Gómez. The global governance of traffi-

cking in persons: toward a transnational regime complex. *Journal of Human Trafficking, European Journal of International Relations*, 2015, p.1-30.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. 2013.

MINISTERIO DA JUSTIÇA. CONATRAP. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. *Cartilha de orientação para a construção de fluxos de atendimento a vítimas de tráfico de pessoas*. 2022.

OSCE. *The critical role of civil society in combating trafficking in human beings*, 2018.

PESTRAF. *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes brasileiras para fins de exploração sexual no Brasil*.

PIRES, Monica Sodré. *Enfrentamento ao tráfico de pessoas: condicionantes domésticos dos Estados e formação da agenda brasileira*. 2017. Doutorado USP.

RAUSTIALA, K.; DAVID, G. Victor. The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, v. 3, p. 148, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. A; TERESI, Verônica Maria. O conceito de vulnerabilidade: uma perspectiva interdisciplinar para os Direitos Humanos. In: SALA, José Blanes; VALENTE, Izabel. *Cidadania, migrações, direitos humanos: trajetórias de um debate em aberto Euro-Atlântico: espaço de diálogos*. Campina Grande/Coimbra: UFCG/CEIS20, 2018. p. 117-146.

TERESI, Verônica Maria. *Tráfico internacional de mulheres: construindo um regime internacional com enfoque em direitos humanos? - estudo dos casos Brasil/Espanha / Verônica Maria Teresi, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais), UFABC, p.468.*

YOUNG, O. R. *International governance: protecting the environment in a stateless society. Ithaca: Cornell University, 1994.*

As Ambivalências da Edificação dos Estudos de Migração Forçada: reflexões a partir de Bhupinder S. Chimni desde o Brasil

Tatiana Cardoso Squeff*
Bianca Guimarães Silva**

Introdução

Migrações forçadas, enquanto campo de estudo, é uma criação do pós-Segunda Guerra do então chamado Primeiro Mundo – hoje Norte Global – diante da necessidade de distinguir as pessoas refugiadas oriundas do bloco socialista (participantes do Segundo Mundo) dos demais indivíduos provenientes de outras regiões, notadamente aquelas que compunham o recém

* Professora da Graduação e do Mestrado em Direito na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pós-doutoranda em direitos e garantias fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutora em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com sanduiche junto à *University of Ottawa*. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com bolsa CAPES. *Expert* brasileira na HCCH, no “Projeto Turista”. Membro *Asociación Americana de Derecho Internacional Privado* (ASADIP) e *International Law Association* (ILA). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Universidade de São Paulo (NETI/USP). Coordenadora da clínica para migrantes na Universidade Federal de Uberlândia (AJESIR/UFU) e da linha de pesquisa em Direito Internacional Crítico do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (GEPDI/UFU).

** Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), com intercâmbio acadêmico na *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*. Atualmente, é Coordenadora Executiva do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra/UnB). Advogada.

formado Terceiro Mundo.¹ Bhupinder S. Chimni², ao destacar tal edificação, tece que ela advém da relação do colonialismo com o humanitarismo próprio de tal período, servindo para avultar ainda mais a posição de destaque dos Estados centrais/hegemônicos, assim como manter a sua *missão civilizadora*, escolhendo quem seria protegido.

E diante desse marco teórico é que se constrói a presente proposta: em um primeiro momento, pretende-se explicar os apontamentos de Chimni, concordando com o mesmo no sentido de que a estruturação de um novo campo de estudos pode ser prejudicial na medida em que se colabora para a sustentação da hegemonia do Norte Global e da categorização dos indivíduos que dela advém, podendo culminar na ob-

¹ 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 despretensiosa, em jornal francês, para designar países pobres em alusão ao Terceiro Estado na França revolucionária de 1789. Ademais, salienta que há autores que excluíam 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.

² 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.

jetificação e/ou a desproteção do outro, tal como os exemplos do pós-Guerra sugerem; outrossim, em um segundo momento, almeja-se apontar que nem sempre a citada categorização de migrantes entre deslocados forçados e as pessoas refugiadas é prejudicial se de tal arranjo forem erguidas proteções adicionais/complementares aos migrantes.

Para tal fim, busca-se trazer o exemplo brasileiro quanto ao tratamento oferecido a sírios, haitianos e afegãos, de modo a, inclusive, ressaltar como o Sul Global pode ter um protagonismo maior quando comparado às ações do Norte, mesmo que o debate seja proveniente de uma criação deste, a qual tinha como escopo justamente diferenciar as proteções que poderiam ser oferecidas aos sujeitos do Segundo e do Terceiro Mundo, notadamente quando aquele era mais importante para a sustentação do status quo no cenário global, em favor dos países centrais/hegemônicos, isto é, do Primeiro Mundo.

1. De pessoas refugiadas a Migrantes Forçados: a contínua objetificação do sujeito do Terceiro Mundo

Ao final da Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), pensava-se estar edificando um regime jurídico capaz de evitar que pessoas que estivessem fugindo de algum tipo de perseguição real ou ficta, pautada em raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social, ou por

opinião política de grupo não recebessem proteção no Estado de destino. Isso não significa que o plano internacional fosse desprovido de regimes sobre o tema; porém, eles eram majoritariamente voltados a grupos particulares, como Russos e Judeus³, ou mesmo para lidar com grupos específicos no âmbito do continente Europeu.⁴

Ocorre que mesmo com o a Convenção de 51, o que se vislumbrou, na prática, foi a criação de um regime excludente, pautado no contexto de Guerra Fria, o qual diferenciava a pessoa migrante proveniente do Segundo Mundo daquele do Terceiro Mundo, a começar pelas próprias restrições contidas no texto convencional, mas que também englobavam outras exclusões atinentes à natureza e às características das pessoas refugiadas em si. No tocante ao primeiro item, refere-se pontualmente às limitações geográficas e temporais presentes no artigo 1(B)(a), as quais eventualmente impediam que uma pessoa fosse considerada refugiada, respectivamente, se saísse do seu país (europeu) de nacionalidade antes de 1º de janeiro de 1951.⁵ Já em relação ao segundo item, refere-se ao mito da diferen-

³ ANDRADE, José H. Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 20-21, 39-44, 103-106 e 119-124.

⁴ Este foi o caso específico da Convenção Relativa ao Status Internacional dos Refugiados de 1933. 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 fev. 2022.

⁵ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ça cunhado por Chimni, segundo o qual a pessoa refugiada detinha características peculiares, quais sejam, ser branco, homem e anticomunista - o que tradicionalmente não abarcava o sujeito do Terceiro Mundo⁶.

Como alerta Chimni, isso não significa que “*refugees were present in the Third World when the 1951 Convention was drafted but were not viewed as being of concern*”⁷. Essa questão está intimamente atrelada ao desenvolvimento do ordenamento internacional desde a virada da modernidade⁸, o qual concentra nas mãos de poucos países centrais situados no Norte Global, a produção normativa⁹, culminando na escolha de quem é, ao fim e ao cabo, o sujeito a ser tutelado.

Segundo as abordagens terceiro mundistas de direito internacional¹⁰ (TWAIL, na sigla em inglês), a alienação “dos povos do Terceiro Mundo foi sintetiza-

⁶ 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. 357.

⁷ *Ibid*, p. 355. Tradução livre: “[os] refugiados não estivessem presentes no Terceiro Mundo quando a Convenção de 1951 foi elaborada, mas eles não eram vistos como sujeitos de interesse”.

⁸ A virada da modernidade consiste no período histórico em que a Europa se firmou no centro do sistema-mundo, a qual ocorreu com a sua chegada nas Américas em 1492, fazendo com que existisse apenas uma única história posteriormente, a história mundial, contada pelos Europeus desde a sua concepção (de Estado, em termos de exército, economia, filosofia, etc.). DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (ed.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 28.

⁹ ANGHIE, Antony. The evolution of international law: colonial and postcolonial realities. *Third World Quarterly*, v. 27, n. 5, p. 739-753, 2006. p. 740-741.

¹⁰ Apara além de uma teoria unificadora ou uma metodologia de direito internacional, as TWAIL são uma série de abordagens que

da na divisão civilizado/bárbaro que fez destes e de seu território objetos de direito internacional”¹¹. Ou seja, o sujeito das margens, no máximo, teria sido empoderado ao sujeitar-se às regras do colonizador para ceder-lhe seu território, pois, em grande medida, justamente por ser considerado uma pessoa inferior¹², ele dependia do Europeu para ser protegido já que não era capaz de fazê-lo por si só.¹³ Trata-se da missão civilizadora do Europeu, que até os dias atuais guia o bárbaro (ou seja, o sujeito do Terceiro Mundo) em sua vida diária na sociedade internacional. Afinal, ele não

visam, em poucas palavras, compreender e lidar com o legado colonial no campo do direito internacional. GALINDO, George R. B. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. In: BADIN, Michelle R.; BRITO, Adriane S.; VENTURA, Deisy F (Eds.). *Direito global e suas alternativas metodológicas: primeiros passos*. São Paulo: FGV Direito, 2016, p. 75.

¹¹ CHIMNI, Bhupinder S. The Past, Present and Future of International Law: A Critical Third World Approach. *Melbourne Journal of International Law*, v. 8, n. 2, p. 499-515, 2007. p. 501.

¹² O debate em torno da inferioridade do sujeito do Terceiro Mundo remonta às ‘discussões de Valladolid’ (1550-1551), envolvendo Bartolomé de Las Casas, Juan Gines de Sepúlveda e Francisco de Vitória. Pontualmente para este último, ao considerar o Ameríndio – um sujeito do Terceiro Mundo – como um bárbaro, logo sendo um sujeito de categoria inferior, comparável ao escravo em termos aristotélicos, o qual, em que pese também fosse detentor de razão, não possuiria os mesmos direitos que o Europeu, sujeito civilizado. BARRETO, José-Manuel. Imperialism and Decolonization as Scenarios of Human Rights History. In: BARRETO, José-Mauel (ed.). *Human Rights from a Third World Perspective: Critique, History and International Law*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013. p. 146-149

¹³ ANANTHAVINAYAGAN, Thamil Venthan. The Good Samaritan has arrived: an inquiry into the Standard of Civilization, James Cook, Jon Allen Chau and others. *Rev. Fac. Direito UFU*, v. 48, n. 1, p. 72-83, jan./jun. 2020. p. 78.

seria capaz, dentro desta lógica, de questionar ou mesmo sugerir mudanças.

Tal como Squeeff¹⁴ argumenta, “*centuries of domination and imperialism that subjugated, suppressed and silenced people [...] who did not come from the ‘centers’ of the world*” fizeram com que o direito (incluindo o Direito Internacional) não se moldasse aos anseios destes, mantendo o ser dominado enquanto mero objeto das normas produzidas pelos civilizados (e tão somente por estes¹⁵). É justamente esse o caso da pessoa refugiada, assim classificada pela Convenção de 1951 e “vist[a] como um problema de uma região específica”¹⁶ que era do interesse prevaiente da sociedade internacional¹⁷

¹⁴ SQUEEFF, Tatiana Cardoso. Overcoming the “Coloniality of Doing” in International Law: Soft Law as a Decolonial Tool. Revista Direito GV, v. 17, n. 2, p. 1-31, 2021. p. 3. Tradução livre: “[os] séculos de dominação e imperialismo que subjugaram, suprimiram e silenciaram pessoas (assim como seus saberes) que não eram do ‘centro’ do sistema-mundo”.

¹⁵ Aqui ressalva-se o que Koskenniemi aduz quanto à produção normativa ser conduzida apenas por Estados hegemônicos: para o autor, se esse fosse totalmente o caso ter-se-ia ao menos um grande Estado regional, o que inexistiu; apesar disso, ele não refuta a grande influência destes quanto ao conteúdo das regras forjadas no plano externo, sustentando a existência de uma universalidade disfarçada, pois formada por uma série de particularismos. Afinal, não existe algo como agenda comum nas relações internacionais, senão interesses convergentes de nações hegemônicas, que usam do direito como um instrumento de dominação. KOSKENNIEMI, Martti. The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law - 1870-1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 483-484, 492 e 505.

¹⁶ SQUEEFF, Tatiana Cardoso. O Status de Refugiado enquanto um Conceito Europeu: reflexos de uma construção hegemônica. In: JUBILUT, Liliana L. et al. Direitos Humanos e vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados. Boa Vista: Ed. UFRR, 2021. p. 143.

(hegemônica) em proteger, em detrimento do conceito de migrante forçado, criado designadamente para os povos do Terceiro Mundo, os quais buscavam melhores condições de vida no Norte Global em virtude de problemas socioeconômicos¹⁸ e cuja solicitação de proteção era considerada um abuso de hospitalidade.

Acerca disso, Chimni alerta que, apesar de se criar uma previsão específica para o sujeito do Terceiro Mundo, este conceito inaugurou uma nova forma de civilizar o outro, servindo apenas à geopolítica de Estados hegemônicos, mas especificamente, “to ‘discipline’ life and knowledge to realize dominant interests in society”¹⁹. Para o autor, justamente por se tratar uma categoria jurídica, a qual ao mesmo tempo que cria proteções também edifica exclusões, esse conceito não seria benéfico, devendo ser utilizado com parcimônia.

Ademais, a categoria de migrante forçado foi justificada a partir da ideia de humanitarismo, o qual “manipulates the language of human rights to legitimise a range of dubious practices, including its selective defence”²⁰. Dito de outra forma, ele conduz à erosão de princípios

¹⁷ CHIMNI. Op cit. (2009), p. 12.

¹⁸ “European refugees are fundamentally different from non-European refugees in as much as the typical European refugee is said to have been an individual escaping political persecution or inter-state war, whereas the Third World refugee is part of a mass influx fleeing political and economic breakdown brought on by civil war or social unrest”. CHIMNI. Op. cit. (1998), p. 358.

¹⁹ CHIMNI. Op. cit. (2009), p. 11-12. Tradução livre: “[...] buscando disciplinar a vida e o conhecimento para realizar os interesses dominantes na sociedade”.

²⁰ CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, Humanitarianism and the

fundamentais que baseiam a proteção de indivíduos na medida em que, por ser indeterminado, pode levar *“to the blurring of legal categories, principles, and institutional roles”*, por vezes culminando em um *“curtailment of rights”*²¹ – o que, todavia, não aconteceria se tratasse-se de um refugiado, nos termos restritivos estipulados pelo Norte Global.

Mesmo o final da Guerra Fria não alterou tal visão, tendo este momento apenas ressaltado que a proteção do migrante é um ponto da alta política entre os Estados, logo, ressaltando a característica de objeto que o sujeito do Sul possui, o que faz a sua proteção em termos de chegada e saída ser totalmente volátil, dependendo da situação política na qual as nações hegemônicas se encontram²². Trata-se do humanitarismo político – uma outra roupagem de dominação que hoje guia a proteção do migrante forçado no plano internacional, a qual persiste²³ em ver este sujeito como uma ameaça que deve ser contida e que permite a criação

Erosion of Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, pp. 243-263, 2000. p. 244. Tradução livre: “[...] manipula a linguagem dos direitos humanos para legitimar uma série de práticas duvidosas, incluindo sua defesa seletiva”.

²¹ Ibid. Tradução livre: “[...] o caráter inclusivo e indeterminado do humanitarismo levou a confusão de categorias jurídicas, princípios e papéis institucionais. [...] [Esse] rótulo universal [...] tem, como resultado, [...] o cerceamento de direitos”.

²² Ibid, p. 251-252

²³ Um exemplo disso é a política migratória europeia, que desde a virada do século XX tem realizado uma série de modificações cada vez mais restritivas ao migrante proveniente do Sul. CHIMNI, Bhupinder S. Aid, Relief, and Containment: The First Asylum Country and Beyond. *International Migration*, v. 40, n. 5, p. 75-94, 2002. p. 85-87

de outras categorias que lhes são menos protetivas²⁴, especialmente aquelas que permitem promover a sua repatriação (forçada) ao país ao qual esta pessoa se retirara em primeiro lugar.²⁵

E, muito embora existam propostas visando romper com essa abordagem, tal como a promoção do diálogo entre todos os envolvidos, inclusive, com a pessoa migrante e refugiada – e não em seus nomes – e cujas decisões sejam não só tomadas a partir de princípios da democracia deliberativa, a fim de prevenir a sustentação de um modelo hegemônico e imperialista, mas também duradouras, diferentemente do que ocorre quando os argumentos humanitários são utilizados²⁶, o que se observa da prática é a sustentação do regime de *non-entrée*, que rechaça a recepção de pessoas migrantes, em especial aquelas do Terceiro Mundo/Sul Global, por não possuírem o perfil desejado.²⁷

Por isso, tem-se que o regime vigente “*can at best tolerate incremental reforms, whereas the obligation of yielding to a better argument can entail wholesale changes ruling out the participation of the dominant actors*”²⁸, os quais sustentam organismos internacionais voltados a ofere-

²⁴ CHIMNI. Op. cit (2000), p. 255.

²⁵ CHIMNI, Bhupinder S. From resettlement involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *Refugee Survey Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 57-73, 2004. p. 60.

²⁶ CHIMNI, Bhupinder S. Reforming the International Refugee Regime: a dialogical model. *Journal of Refugee Studies*, v. 14, n. 2, p. 151-168, 2001. p. 125-153.

²⁷ CHIMNI. Op. cit. (1998), p. 352.

²⁸ CHIMNI. Op. cit (2001), p. 153. Tradução livre: “[...] pode, na melhor das hipóteses, tolerar reformas incrementais, enquanto a obrigação de

cer proteção a estes indivíduos, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cujo orçamento depende largamente das contribuições dessas nações hegemônicas (e que, em função disso, tem as suas condutas, por vezes, igualmente guiadas pelo humanitarismo político empregado por estas)²⁹. Conseqüentemente, em teoria, consoante Chimni, o modelo atual “*does not therefore allow ‘subaltern States’ and marginal actors in the international system to initiate change*”³⁰.

Outrossim, esta afirmação certamente está situada em um contexto em que se imporia, desde o Terceiro Mundo, um modelo alternativo para o Norte Global. Ocorre que é cada vez mais crescente o movimento migratório entre países do Sul³¹, de modo que se questiona a referida impossibilidade, especialmente diante da

ceder a um argumento melhor pode implicar mudanças em grande escala, excluindo a participação dos atores dominantes”

²⁹ CHIMNI. Op. cit (2000), p. 257.

³⁰ CHIMNI. Op. cit (2001), p. 153. Tradução livre: “[...] não permite, portanto, que “Estados subalternos” e atores marginais no sistema internacional iniciem mudanças”.

³¹ Desde 2014, tem-se notado um crescimento desse influxo Sul-Sul, o qual, em 2017, alcançou a marca de 35% dos movimentos transfronteiriços (cerca de 80 milhões de pessoas), apenas dez pontos percentuais abaixo do movimento Sul-Norte. Os países responsáveis por tal influxo são, majoritariamente, Síria, Afeganistão, Iraque, Eritreia e, ainda, Venezuela. Ademais, tais migrações normalmente ocorrem de maneira irregular, especialmente por meio de coiotes. SQUEFF, Tatiana C.; SCHUBERT, Bruna S.; PINTO NETO, Romeu V. Tendências regionais em matéria migratória: interpretações a partir do sistema interamericano. In: GUERRA, Sidney; SQUEFF, Tatiana C. (Orgs.). Novos olhares sobre as Migrações Internacionais: enfrentamentos locais, regionais e globais. Curitiba: Instituto Memória, 2020. p. 69-104; VERSANI, Fernanda; CARVALHO NETO,

arquitetura de regramentos normativos internos mais protetivos do que aqueles que genericamente seriam conferidos àquele que é situado na categoria global de migrante forçado estruturada pelo Norte Global. É o que se abordará no próximo item.

2. Uma Outra Faceta da Categorização de Migrante forçado? O Exemplo Brasileiro de Tratamento Desviantante da Lógica Global

Embora muitas das colocações de Bhupinder Chimni relacionem o uso de categorias como a de migrantes forçados como sendo forma de exclusão, tem-se que o Brasil encontrou formas de superar as barreiras impostas, em especial, pelo humanitarismo para promover a proteção desses sujeitos que são compelidos a se deslocar por entre as fronteiras nacionais. Deste modo, contesta-se a afirmação efusiva que a criação de novas categorias seja um “*impulse to reform the Other*”³², isto é, novas formas hegemônicas de incluir e excluir imigrantes.

Defende-se particularmente que as categorias, hoje, nem sempre são articuladas somente em favor dos interesses hegemônicos, pautados nos regimes de *non-entrée*. Como exemplo dessa posição, apresenta-se o caso brasileiro de criação do conceito de acolhida

Antônio. Migração Sul-Sul: um estudo sobre refugiados trabalhando em pequenas e médias empresas brasileiras. Cad. EBAPE.BR, v. 19, n. 2, p. 252-264, 2021. p. 253.

³² CHIMNI. Op. cit. (2009), p. 20. Tradução livre: “[...] impulso para recriar o Outro.”

humanitária, pontualmente aquela oferecida aos migrantes de nacionalidade haitiana, síria e afegã. Isso porque, a nova rubrica permitiu a regularização documental de milhares de imigrantes que não se enquadravam nos critérios de reconhecimento da condição de refugiado, como era de se esperar, mas que tampouco restaram no limbo jurídico arquitetado pela categoria de migrante forçado.

Ainda que não houvesse previsão legislativa, o órgão colegiado brasileiro responsável pela adoção de políticas migratórias, isto é, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em 2012, estabeleceu uma categoria inédita para contemplar haitianos indocumentados residentes no território brasileiro. O texto normativo criou o visto permanente por razões humanitárias e reconheceu como tal “o agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”³³.

Em termos de contextualização, explica-se que a situação legislativa do Brasil na década de 2010. Entre os anos de 2010 a 2017, o Estado brasileiro era regido pela Lei 6.815/80³⁴, a qual tinha como orientação principiológica “a segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador

³³ BRASIL. Resolução Normativa CNIg n. 97 de 12/01/2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³⁴ BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

nacional”³⁵. O processo de criação dessa lei não pode ser visto como apolítico, faz-se fundamental mencionar a sua criação durante o período da ditadura militar, isto é, um cenário conservador, nacionalista e repressivo.³⁶ Embora o governo militar tenha finalizado em 1985, a legislação foi recepcionada pela Constituição brasileira de 1988 e vigorou até 2017. Assim, ainda que a pedra angular do ordenamento brasileiro após a redemocratização fosse a dignidade humana, a lei migratória era discriminatória e xenofóbica, pois via os imigrantes indocumentados como clandestinos³⁷.

Na mesma década, outrossim, viu-se uma intensa entrada de haitianos no Brasil pelas vias terrestres nas fronteiras do norte do país. O fluxo originava-se em razão da grave instabilidade social, política e econômica do Haiti acentuada após o terremoto de janeiro de 2010³⁸. Embora o Brasil assumisse posição solidária ao Haiti ao liderar a Missão das Nações Unidas para

³⁵ Ibid, art. 2º.

³⁶ Cf. SILVA, Bianca G.; PALUMA, Thiago. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. In: PALUMA, Thiago; SQUEFF, Tatiana Cardoso. (Org.). Migrações Internacionais no século XXI: perspectivas e desafios. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, v. 1, p. 165-188, 2019; SILVA, Bianca G.; PALUMA, Thiago. Os reflexos jurídicos do fluxo migratório Haitiano: a Lei Brasileira n. 13.445/17 e a tutela jurídica do imigrante ambiental. Revista da Faculdade de Direito (UFU), v. 47, p. 384-382, 2019.

³⁷ Art. 38. É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (art. 13, itens I a IV e VI) e de cortesia. BRASIL. Op. cit. (1980).

³⁸ FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto

a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), o país possuía rígidas políticas migratórias para recepcionar o recém chegado fluxo humanitário, como apresentado anteriormente. Não havia nenhum instrumento que contemplasse adequadamente a situação legal dos haitianos. Portanto, a solução encontrada foi via solicitação do reconhecimento do *status* de refugiado direcionado ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Em que pese o Brasil fosse signatário da Convenção de 51, do Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67) e os tenha incorporado por meio da Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado)³⁹, como era de se esperar à luz do conceito internacionalmente posto, os haitianos não se enquadravam nos critérios legais de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.⁴⁰ Observa-se, porém, que o Brasil adotou o conceito alargado de refúgio introduzido na América Latina pela Declaração de Cartagena de 1984, de modo que o art. 1º, inc. III da Lei 9.474/97 também reconhece como pessoas refugiadas aquelas que se descolam por grave e generalizada violação de direitos humanos.

Neste contexto, diante do grande volume de solicitações de reconhecimento do *status* de refugiado direcionado CONARE feitas por haitianos e a pendência em relação à situação humanitária do Haiti, o órgão encaminhou a análise ao Conselho Nacional Imigratório (CNIg) com fundamento na Resolução Normati-

va CNIg 27 de 1998 sobre casos especiais e omissos⁴¹. Neste sentido, o posicionamento do órgão foi favorável à concessão excepcional e individual de residência permanente a um grupo de 199 haitianos.⁴² A consequência imediata da decisão foi a crescente demanda, que culminou na edição da Resolução Normativa CNIg 97/2012. Ainda que ambígua e deficiente, como definida por Farias e Fernandes, por tratar-se de uma solução temporária⁴³, a nomeada acolhida humanitária cristalizou-se como uma importante e inovadora ferramenta de gestão migratória.

Nesse passo, ao se retomar às colocações feitas por Chimni sobre as categorias migratórias, tem-se no exemplo citado acima um diferencial, qual seja, o *locus* de produção do conhecimento, o qual fora protagonizado por um país do Sul Global – o Brasil. Ainda que os principais locais de produção sejam os países

humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 34, p. 145-161, 2017, p. 150.

³⁹ BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴⁰ Ibid, art. 1º, I.

⁴¹ BRASIL. Resolução Normativa CNIg 27, de 10 de abril de 2018. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN_27_-_2018.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022; BRASIL. Resolução Normativa Conare 18, de 30 de abril de 2014. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁴² FERNANDES; FARIA. Op. cit., p. 153.

⁴³ Ibid, p. 155.

hegemônicos, no caso da acolhida humanitária, o Estado brasileiro articulou a produção do conhecimento a favor da imigração ao contrário do que parece ser postulado por Chimni ao dissertar sobre as categorias hegemônicas excludentes⁴⁴. Assim, a criação de uma categoria inédita feita pelo Brasil foi articulada para contemplar as necessidades do próprio Sul Global ao invés de “*advance parochial goals*” dos países hegemônicos.⁴⁵

Deste modo, insta lembrar a taxonomia formulada por Medina sobre os “locais de produção” e os “locais de recepção”, isto é, os primeiros produziram o conhecimento influente com efeitos objetivos, gerais e universais e o segundo os assimilariam por meio da “influência, leitura equivocada, transmutação, imitação, cópia e plágio”⁴⁶. A partir da experiência com a acolhida humanitária, o Brasil como país do Sul Global inverteu a posição tradicional como local de recepção e atuou como local de produção.

Reconhece-se, no entanto, as potenciais críticas à crítica traçada acerca do tema. A medida adotada pelo Brasil não se isenta das suas deficiências – como a falta de efetividade em razão da morosidade e o efeito rebote (aumento da imigração de haitianos, muitas vezes em condições perigosas via coiotes). Assim, frisa-

⁴⁴ CHIMNI. Op. cit. (2009), p. 18.

⁴⁵ Ibid, p. 24. Tradução livre: “[...] avançar os objetivos paroquiais”.

⁴⁶ MEDINA, Diego E. López. Por que Falar de uma “Teoria Impura do Direito” para a América Latina?. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGDir./UFRGS, v. 11, n. 1, p. 3-49, 2016.

-se não ser o objetivo deste texto exaltar tal política a partir de valorações morais como boa ou ruim. Como pontuado por Zetter, “categorizar é um processo de estereotipagem, o qual envolve a desagregação, padronização e a formulação de categorias bem definidas”⁴⁷. Deste modo, o processo de categorização também representa a transformação de histórias individuais por case – o qual possui uma identidade padronizada a partir das necessidades daquele grupo⁴⁸. Inclusive, sabe-se que o estabelecimento de categorias é uma prática instrumental que serve ao interesse estatal, seja ele meramente doméstico ou mesmo hegemônico⁴⁹.

Em que pesem essas ressalvas, o que se pretende é identificar a prática brasileira como uma alternativa formulada de forma inédita pelo Sul Global para suprir suas próprias necessidades, desafiando o poder hegemônico, inclusive, de produção normativa. Afinal, a categoria acolhida humanitária *per se* não cumpriu o papel formulado por Chimni, isto é, legitimar o imperialismo⁵⁰. Neste caso, foi exclusiva para acomodar os anseios da gestão migratória brasileira diante do iminente fluxo haitiano, e como visto a seguir, dos fluxos sírio e afegão também.

⁴⁷ ZETTER, Roger. Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of refugee studies*, v. 4, n. 1, p. 39-62, 1991. p. 44.

⁴⁸ *Ibid*, p. 44.

⁴⁹ 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. p. 180.

⁵⁰ CHIMNI. *Op. cit.* (2009), p. 13.

Outra potencial crítica à crítica seria a relação entre a acolhida humanitária e o refúgio. Ainda que a sua criação seja um efeito indireto da exclusão causada pela categoria refugiado, o que por si só, reforça os interesses imperiais das nações hegemônicas do Norte, a acolhida humanitária não parece cumprir objetivos externos. Observa-se que a categoria se consolidou como um instrumento de gestão migratória, isto é, cumpriu interesses exclusivamente domésticos.

Na mesma esteira do fluxo haitiano, em que pese em um menor volume, outro exemplo complexo no cenário migratório brasileiro são os imigrantes sírios. O conflito interno na Síria começou em 2011 e impactou a região do Oriente Médio seja pelo envolvimento externo de países vizinhos, seja pela recepção de deslocados⁵¹. A mesma proteção concedida aos haitianos por via acolhida humanitária foi estendida aos sírios pela Resolução Normativa CONARE 17/2013⁵². Assim, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil começou a emitir vistos humanitários aos “indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestarem vontade de buscar refúgio no Brasil”⁵³.

Tanto o exemplo haitiano, quanto sírio reforçam

⁵¹ DA SILVA, Gabriela Santos; FERNÁNDEZ, Thaís Dutra. O acolhimento de refugiados sírios e o discurso adotado internacionalmente: uma análise comparativa entre o Brasil e a França. *Revista de Direito Brasileira*, v. 26, n. 10, p. 66-83, 2020.

⁵² BRASIL. Resolução Normativa Conare n. 17, de 20 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁵³ *Ibid*, art. 1º

o argumento defendido por este texto, ou seja, as categorizações possuem nuances e ambivalências podendo ser articuladas tanto para interesses hegemônicos universalizantes quanto para a gestão migratória doméstica. Não se defende a neutralidade dos usos das categorias, é claro⁵⁴. Entende-se, na verdade, a dinamicidade dos usos das categorias, na medida em que múltiplos interesses coexistem. Tal como exposto por Chimni no tocante a categorização de pessoas apenas como migrantes forçadas, de fato, ela simplifica a gestão dos fluxos migratórios e cria exclusões as quais dificilmente serão superadas no âmbito da lógica hegemônica; porém, ela também desconsidera as vozes e as experiências potenciais de outros sujeitos (como àqueles situados ao Sul), as quais precisam ser também consideradas como forma de romper com tal visão.

E estas poderiam valer-se da categoria de migrações forçadas para criar regimes próprios, o que não necessariamente seria negativo. Note-se que as lentes da acolhida humanitária foram decisivas para que a prática administrativa brasileira, por meio das Resoluções Normativas, fosse positivada na Lei 13.445/17 (Lei de Migração), mais precisamente, nos art. 3º, inc. IV; 14, inc. I, alínea c; e 30, inc. I, alínea c, consolidando a presença deste tipo receptivo de migrantes no ordenamento jurídico brasileiro⁵⁵.

Recentemente, ainda que atualmente a acolhi-

⁵⁴ ZETTER. Op. cit. (2007), p. 186.

⁵⁵ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445>.

da humanitária esteja expressamente prevista pela Lei 13.445/17, o Estado brasileiro sensibilizou-se com o fluxo afegão e emitiu a Portaria Interministerial n. 24/21. A normativa reconheceu a “situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão”⁵⁶. Portanto, permite que a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para os nacionais afegã(o)s e apátridas afetados por esse contexto.

Deste modo, tem-se que a acolhida humanitária pode ser vista como um instrumento inédito para gestão migratória, cujo objetivo era gerenciar os fluxos haitianos, sírios e afegãos no Brasil. Apesar disso, como pontua Zetter, a categorização não exige os migrantes de serem vítimas de discriminação.⁵⁷ Em que pese o vocabulário e as categorias sejam variadas, a estereotipagem dos migrantes pode ser um grande aliado à marginalização.⁵⁸ Por outro lado, a condição indocumentada ocasionada pelo não enquadramento em determinada categoria prevista na legislação nacional também é um fator agravante de vulnerabilidade, de maneira que se pode afirmar que o exemplo brasileiro

htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁵⁶ BRASIL. Portaria Interministerial 24, de 3 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343300675>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁵⁷ ZETTER. Op. cit. (1991), p. 55.

⁵⁸ Ibid, p. 184.

foge à regra, escapando a subalternidade que lhe foi imposta pelo sistema internacional hegemônico, inaugurado ainda na virada da modernidade, o qual teoricamente não lhe permitiria pensar em soluções outras e que ainda lhe imporiam uma forma única de recepcionar migrantes provenientes de outras nações do Sul.

Conclusão

Chimni pontuou que a produção de conhecimento do Norte Global, materializada por meio dos estudos sobre Direito Internacional dos Refugiados e estudos sobre Migrações Forçadas, são legitimadoras dos regimes de non-entrée, os quais previnem os sujeitos do Terceiro Mundo/Sul Global de serem admitidos em nações situadas ao Norte quando não preencherem certos requisitos mínimos. Por essa razão, tem-se que a definição legal de refúgio e seus respectivos critérios de designação não só foram edificadas por países hegemônicos, como também servem apenas aos seus interesses, vez que estes é que seriam legitimados a atuar no plano internacional, enquanto todos aqueles situados nas margens do sistema-mundo seriam, desde essa perspectiva, apenas o seu objeto.

Logo, como apontam Chimni e Zetter, paradoxalmente, enquadrar-se como pessoa refugiada é uma posição de privilégio, na medida em que este regime normativo não está tão sujeito ao humanitarismo político tal como o regime de migrante forçado. Este é que, por ser destinado especificamente ao sujeito do

Sul, apresenta maior volatilidade no tocante ao conteúdo protetivo, sendo recorrente o seu uso para, até mesmo, justificar violações a migrantes, como o seu retorno prematuro à origem. Em vista disso, os países do Norte Global defendem a impossibilidade de revisão da definição de tais categorias e seguem excluindo aqueles que não se enquadram nela, sustentando não só a sua hegemonia, senão também a própria missão civilizadora, escolhendo quem seria protegido, o que inevitavelmente culmina na contínua objetificação do sujeito do Terceiro Mundo.

Desta feita, considerar o exemplo brasileiro enquanto uma outra interpretação do migrante forçado, aludindo a um regime que, na verdade, lhe é benéfico mostra-se um modelo ‘desviante’, porém, positivo da lógica hegemônica global. Mais especificamente, resguardas as críticas à política brasileira e as respostas à crítica a Chimni em si, o exemplo brasileiro de acolhida humanitária aplicado à haitianos, sírios e afegãos contribui para evidenciar a possibilidade de alternativas protetivas elaboradas pelo Sul Global em relação à gestão migratória, notadamente de influxos provenientes do Sul. Por isso que, aliás, a edificação dos estudos de migração forçada seria ambivalente. Afinal, a ferramenta brasileira assemelha-se mais a uma produção inédita do Sul global do que a perpetuação dos interesses hegemônicos dos países Norte Global ao categorizar/distinguir/excluir imigrantes, tal como Chimni aduz quando da criação da categoria de ‘migrante

forçado' para abarcar aqueles migrantes que não se inserem na categoria específica de refugiado.

Referências Bibliográficas

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

ANGHIE, Antony. The evolution of international law: colonial and postcolonial realities. *Third World Quarterly*, v. 27, n. 5, p. 739-753, 2006.

ANANTHAVINAYAGAN, Thamil Venthan. The Good Samaritan has arrived: an inquiry into the Standard of Civilization, James Cook, Jon Allen Chau and others. *Rev. Fac. Direito UFU*, v. 48, n. 1, p. 72-83, jan./jun. 2020.

BARRETO, José-Manuel. Imperialism and Decolonization as Scenarios of Human Rights History. In: BARRETO, José-Manuel. (ed.). *Human Rights from a Third World Perspective: Critique, History and International Law*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013.

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.

CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, v. 13, n. 3, pp. 243-263, 2000

CHIMNI, Bhupinder S. Aid, Relief, and Containment: The First Asylum Country and Beyond. *International Migration*, v. 40, n. 5, p. 75-94, 2002

CHIMNI, Bhupinder S. From resettlement involuntary repatriation: towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *Refugee Survey Quartely*, v. 23, n. 3, p. 57-73, 2004.

CHIMNI, Bhupinder S. The Past, Present and Future of International Law: A Critical Third World Approach. *Melbourne Journal of International Law*, v. 8, n. 2, p. 499-515, 2007

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.

DA SILVA, Gabriela Santos; FERNÁNDEZ, Thaís Dutra. O acolhimento de refugiados sírios e o discurso adotado internacionalmente: uma análise comparativa entre o Brasil e a França. *Revista de Direito Brasileira*, v. 26, n. 10, p. 66-83, 2020.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (ed.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, p. 145-161, 2017.

GALINDO, George R. B. A volta do terceiro mundo ao direito internacional. In: BADIN, Michelle R.; BRITO, Adriane S.; VENTURA, Deisy F (Eds.). *Direito global e suas alternativas metodológicas: primeiros passos*. São Paulo: FGV Direito, 2016.

KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law - 1870- 1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MEDINA, Diego E. López. Por que Falar de uma “Teoria Impura do Direito” para a América Latina? *CADERNOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO-PPGDIR./UFRGS*, v. 11, n. 1, 2016.

SILVA, Bianca G.; PALUMA, Thiago. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. In: PALUMA, Thiago; SQUEFF, Tatiana Cardoso. (Orgs.). *Migrações Internacionais no século XXI: perspectivas e desafios*. Belo Horizonte: Arraes Editora, p. 165-188, 2019.

SILVA, Bianca G.; PALUMA, Thiago. Os reflexos jurídicos do fluxo migratório Haitiano: a Lei Brasileira n. 13.445/17 e a tutela jurídica do imigrante ambiental. *Revista da Faculdade de Direito (UFU)*, v. 47, n. 1, p. 384-382, 2019.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. Overcoming the “Coloniality of Doing” in International Law: Soft Law as a Decolonial Tool. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 2, p. 1-31, 2021.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. O Status de Refugiado enquanto um Conceito Europeu: reflexos de uma construção hegemônica. In: JUBILUT, Liliana L. et al. *Direitos Humanos e vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa Vista: Ed. UFRR, 2021.

SQUEFF, Tatiana Cardoso; SCHUBERT, Bruna S.; PINTO NETO, Romeu V. Tendências regionais em matéria migratória: interpretações a partir do sistema interamericano. In: GUERRA, Sidney; SQUEFF, Tatiana C. (Orgs.). *Novos olhares sobre as Migrações Internacionais: enfrentamentos locais, regionais e globais*. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

VERSANI, Fernanda; CARVALHO NETO, Antônio. Migração Sul-Sul: um estudo sobre refugiados trabalhando em pequenas e médias empresas brasileiras. *Cad. EBAPE.BR*, v. 19, n. 2, p. 252-264, 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. *O Terceiro Mundo e a Nova Ordem Internacional*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

ZETTER, Roger. Labelling refugees: Forming and transforming a bureaucratic identity. *Journal of refugee studies*, v. 4, n. 1, p. 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.

Corpos que Importam: o racismo de estado como incremento às vulnerabilidades de mulheres refugiadas

Simone Andrea Schwinn*

Introdução

O presente capítulo tem como tema o racismo estatal e como ele aprofunda as vulnerabilidades a que estão sujeitas mulheres migrantes e refugiadas, cuja discriminação por raça, gênero e local de nascimento influencia o acesso a direitos sociais e políticas públicas. Nesse cenário elas enfrentam sérios riscos, como a exploração sexual, o tráfico de seres humanos e a violência. Não raro, há uma atuação muitas vezes violenta no controle dos fluxos migratórios, como fechamento de fronteiras, encarceramento em centros de detenção de migrantes, separação dos filhos e da família, violação de princípios do Direito Internacional, não concessão de direitos, xenofobia e discriminação.

Trata-se de investigação a partir de revisão bi-

* Doutora em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestra em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pós Doutora em Educação pelo Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisadora no grupo de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” (PPGD UNISC) e do grupo de Pesquisa “Identidade e Diferença na Educação” (PPGEdu UNISC). Integrante do Núcleo de Pesquisas em Migrações da Região Sul (MIPESUL) e do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes (GTARI UNISC). Professora da Escola Superior de Relações Internacionais (ESRI).

bliográfica, cuja abordagem teórica será dada a partir dos estudos de biopolítica, que entendem o racismo de Estado como um conjunto de dispositivos biopolíticos, ações e omissões que desde o aparato estatal, discriminam, excluem, segregam espacialmente e violam direitos humanos de pessoas e grupos sociais baseando-se total ou parcialmente na raça ou etnia, e contemporaneamente, no gênero e na origem nacional.

Para tanto, em um primeiro momento o capítulo abordará as intersecções discriminatórias entre gênero, raça e origem nacional; posteriormente, a partir da abordagem interseccional de múltiplas desigualdades, abordará como o racismo estatal atua sobre as vidas de mulheres migrantes e refugiadas a partir de dispositivos biopolíticos e, finalmente, o texto defende que o enfrentamento ao racismo de Estado no campo das migrações e gênero se dá pela inter-relação entre Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e Direito Internacional Humanitário (DIH).

1. Intersecções Discriminatórias Entre Gênero, Raça e Origem Nacional

À medida que o tema “migrações” tem sido alvo de diferentes pesquisas, as discussões acerca da interseccionalidade entre gênero, raça e origem nacional têm recebido maior atenção por parte da academia, tendo em vista que analisar cada um destes marcadores sociais de forma isolada, não permite a compreen-

são sobre como as diferentes formas de desigualdade atuam sobre a vida das mulheres, sendo necessário o entendimento de que “as opressões são múltiplas e complexas e não é possível compreender as desigualdades quando se analisa uma variável isoladamente”¹.

Cabe ainda observar que, nas sociedades receptoras de imigrantes, a discriminação por raça, gênero e local de influenciam o acesso de mulheres e homens migrantes a direitos sociais e políticas públicas. De acordo com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), as migrantes enfrentam sérios riscos, como a exploração sexual, o tráfico de seres humanos e a violência². Além disso, são vítimas de dupla discriminação, pelo fato de serem mulheres e migrantes. Percebe-se uma inação do Estado no sentido de garantir direitos a essa população por um lado, e por outro, uma atuação muitas vezes violenta no controle dos fluxos migratórios, como fechamento de fronteiras, encarceramento em centros de detenção de migrantes, separação dos filhos e da família, violação de princípios do Direito Internacional, não concessão de direitos, segregação, xenofobia, tratamento violento e opressor e discriminação.

Desta forma, como referencia Patarra, a compre-

¹ BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis F. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. In: Mediações. v. 20, p. 27-55, jul. / dez. 2015, p. 27.

² UNFPA. Fundo de População das Nações Unidas. Situação da População Mundial 2020. Disponível em: <<https://brasil.unfpa.org/pt-br/publications/situacao-da-populacao-mundial-2020>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

ensão dos processos sociais associados ao fluxo de pessoas entre países, regiões e continentes depende do reconhecimento de que, no âmbito da migração internacional, estão envolvidos diferentes fenômenos, com diversos grupos sociais e implicações³. É necessário, portanto, enfrentar o desafio de materializar, de forma teórica e conceitual, as diferentes e complexas interconexões de instâncias sociais, econômicas, culturais, legais e institucionais, entre outras, que envolvem os movimentos de pessoas que atravessam as fronteiras dos estados-nação, sobretudo quando @s deslocad@s são pobres, negros e mulheres que migram de países pobres para países ricos.

Nesse percurso, as mulheres se deparam com diferentes formas de violência, agravadas por sua condição migratória. As violências a que estão sujeitas mulheres no mundo inteiro, tendo em vista a manutenção de sociedades patriarcais, onde impera o poder da vontade masculina, são agravadas no contexto migratório, sobretudo se for contabilizada a interseccionalidade das discriminações. É neste sentido que se pode falar em desrespeito ao seu reconhecimento em um contexto de feminização das migrações, pois, se no país de origem são vitimadas por uma cultura patriarcal que as impede, inclusive de acessar direitos, além de serem alvo de violência física e psicológica, nos países de destino são

³ PATARRA, Neide L. International Migrations: theories, policies and social movements. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/MWH6wYGYHgL7FFVFjnw9QJL/?format=pdf&lang=en>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

alvo de discriminação por sua condição de estrangeira, o que acaba por dificultar sua inserção em uma nova sociedade.

Sendo assim, para as mulheres, a condição migratória pode acentuar sua vulnerabilidade⁴ e exposição a situações de violência de gênero. A escassa rede de apoio social e familiar, um contexto cultural diferente ao próprio (onde elas já sofrem discriminações), somado a desigualdades que se sustentam em padrões de gênero, classe, raça, nacionalidade e língua, proporcionam uma maior precariedade de seus direitos e maiores dificuldades no acesso a serviços públicos de assistência e prevenção à violência de gênero.⁵

Nesse sentido, importa frisar que as interseccionalidades discriminatórias afetam as mulheres, como marcadores sociais raça, gênero, classe social, origem nacional, entre outros. Como afirmam Rios e Silva,

O estudo da interseccionalidade torna visíveis situações discriminatórias não percebidas, abrindo a possibilidade de visibilidade de indivíduos e de grupos até então ignorados, conduzindo a maiores chances de sucesso as políticas públicas contra a discriminação⁶.

⁴ Sobre o processo de vitimização dos migrantes humanitários, ver crítica trazida por Ribeiro, no trabalho intitulado “Articulações de gênero, práticas de controle migratório e produção da vítima humanitária na gestão do refúgio”, publicado na edição n. 2 do CadernosOBMigra de 2016.

⁵ OIM. Organización Internacional para las Migraciones; MINISTERIO del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las mujeres migrantes y la violencia de género: aportes para la reflexión y la intervención. Buenos Aires: VCR Impresores S.A., 2014.

⁶ RIOS, R; SILVA, R. da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da

De acordo com Piscitelli, um fator relevante na análise da violação aos direitos humanos das mulheres migrantes e refugiadas são as interações entre a relação de gênero e raça, gênero e sexualidade, gênero e classe social, ou ainda, gênero e nacionalidade, que tem surgido em diferentes momentos históricos. Chama-se atenção para o fato de que as reivindicações por igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens é originalmente um movimento hegemônico de mulheres brancas e burguesas, desconsiderando que a discriminação e as desigualdades enfrentadas por mulheres brancas e negras são diversas. Essas interações surgem no debate sobre a interseccionalidade, permitindo a percepção sobre a coexistência de distintas abordagens.⁷

Assim, a discriminação de gênero assume diferentes dimensões, dependendo da origem étnica, racial, nacional, da orientação sexual ou classe social às quais pertencem as mulheres. É a interseccionalidade⁸

antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*. N. 16, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/15302>>. Acesso em: 30 set. 2021, p. 20.

⁷ PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*. V. 11, n. 2, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/5247/4295>>. Acesso em 30 ago. 2018.

⁸ Kimberle Crenshaw, pioneira nas discussões sobre interseccionalidade nos Estados Unidos, assevera que as mulheres negras podem experimentar a discriminação de maneiras semelhantes e diferentes daquela experimentada por mulheres brancas e negros. As mulheres negras às vezes experimentam discriminação de maneiras semelhantes às experiências das mulheres brancas; as vezes compartilham experiências muito semelhantes com os homens negros. Ainda, muitas

que vai ampliar a visão de situações discriminatórias a que estão submetidas. Neste sentido, importa a consolidação de instrumentos que para além da óbvia preocupação com os direitos humanos das mulheres, atentem para a interseccionalidade das discriminações sobre elas.

O estudo da interseccionalidade das dinâmicas migratórias aplicado à situação das mulheres migrantes é de grande relevância para a construção e aprimoramento de instrumentos, sejam leis ou políticas, que tratam dos direitos humanos das mulheres. Como consequência, espera-se a superação das situações de violência a que estão submetidas mulheres migrantes em todo o mundo.

Eis que a discussão sobre racismo estatal se faz necessária neste contexto, uma vez que como afirma Mbembe, para além do pensamento da luta de classes, “a raça foi a sombra sempre presente no pensamento e na prática das políticas do Ocidente”, sobretudo ao impor a dominação sobre povos estrangeiros⁹. Foucault, ao analisar o nascimento do “racismo de Estado” no século XIX (alertando para o fato de que o racismo já

vezes experimentam dupla discriminação - os efeitos combinados de práticas que discriminam com base na raça e com base no sexo. Cf. CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. In: Katharine T. Bartlett y Rosanne Kennedy (eds.). *Feminist Legal Theory, Readings in Law and Gender*, Boulder. San Francisco/ Oxford: Westview Press, 1991, pp. 57 - 80.

⁹ MBEMBE, Achille. *Necropolítica. Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte*. São Paulo: N-1 edições, 2018, p. 18.

existia antes, mas com outros contornos), observa que o que proporcionou este fenômeno foi a emergência do biopoder, inserindo o racismo enquanto mecanismo fundamental do poder exercido nos Estados modernos¹⁰.

2. Racismo Estatal e Biopolítica: controle estatal sobre os corpos em movimento

Na última década do século XX a formulação de políticas migratórias e de manejo da migração internacional, adotou um novo enfoque de segurança nacional, estreitamente vinculado com o controle e a militarização de fronteiras e construção de muros nas fronteiras internacionais, especialmente após o 11 de setembro de 2001. Essa tendência, que considera a porosidade das fronteiras e a migração não autorizada como ameaças à segurança nacional, tem resultado no estabelecimento de dispositivos físicos e humanos de contenção fronteiriça, apoiados por sofisticadas tecnologias¹¹.

Em diferentes países de destino e trânsito migratório, as instâncias governamentais encarregadas de administrar e controlar as migrações internacionais se reestruturam e se organizam atendendo a essa orienta-

¹⁰ FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade. Curso no Collège de France (1975-1976). Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹¹ ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E. Introducción. In: ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E.; LÓPEZ SALA, Ana M. (eds.). Migraciones y Fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional. Barcelona: CIDOB/Icaria, 2010.

ção. Não somente a construção de muros, mas as políticas migratórias cada vez mais restritivas ao ingresso e mobilidade das pessoas através das fronteiras internacionais, têm afetado as condições dessa mobilidade e dos direitos humanos das pessoas migrantes¹².

Apesar dos benefícios significativos da migração, comprovados por diferentes estudos, alguns grupos de migrantes permanecem entre os membros mais vulneráveis da sociedade. @s migrantes geralmente são @s primeir@s a perder seus empregos no caso de uma recessão econômica. Alguns trabalham por menos remuneração, por mais horas e em condições piores do que @s trabalhador@s nativ@s. Embora a migração seja frequentemente uma experiência de capacitação, migrantes enfrentam violações de direitos humanos, abuso e discriminação. Particularmente mulheres e crianças, podem ser vítimas de tráfico de seres humanos e das formas hediondas de exploração que isso acarreta¹³.

Ao tratar das perplexidades dos direitos do homem na obra *As Origens do Totalitarismo*, de Hannah Arendt alerta para a insistência dos Estados - nações na homogeneidade étnica, que desperta desconfiança, discriminação e um ódio silencioso, já que a diferença não é algo que possa simplesmente ser alterado: “O ‘estranho’ é um símbolo assustador pelo fato da diferença

¹² Ibid.

¹³ UNITED NATIONS. International Migration Report 2017. New York, 2017. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2020.

em si, da individualidade em si, e evoca essa esfera onde o homem não pode atuar nem mudar e na qual tem, portanto, uma definida tendência a destruir”¹⁴.

Cria-se assim uma “zona de exclusão” onde se identificam, e muitas vezes, se afirmam as diferenças, para justificar a não participação d@ outr@, nos mesmos espaços. A situação acima, trazida por Arendt, mesmo a autora se referindo especificamente a apátridas, pode ser estendida a tod@s @s migrantes em diferentes partes do mundo: vítimas de preconceito por estarem em um lugar que não lhes pertence, são excluíd@s da vida política e social dos países em que buscavam acolhimento.

Ao lado do aumento das migrações internacionais, se verifica um acirramento nas restrições de circulação de pessoas entre Estados nacionais, bem como controles migratórios nos principais países de destino, baseados em marcos normativos que não reconhecem a migração como um direito humano e assim, cerceiam as possibilidades de pessoas migrantes para inclusão plena nas sociedades de destino. Essa falta de reconhecimento de direitos faz com que a população migrante fique exposta a situações de discriminação, violência e exploração¹⁵.

¹⁴ ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 335.

¹⁵ OIM. Organización Internacional para las Migraciones; MINISTERIO del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Las mujeres migrantes y la violencia de género: aportes para la reflexión y la intervención*. Buenos Aires: VCR Impresores S.A., 2014.

Não raro, os fluxos migratórios, sobretudo quando provenientes do sul global, têm sido associados a delitos, narcotráfico e terrorismo, ao lado da percepção de que acarretam consequências sociais e econômicas negativas, fazendo com que sejam indesejados e estigmatizados. Essas percepções desconsideram que, além do aporte econômico, a presença de comunidades migrantes nas diferentes sociedades, pode enriquecê-las culturalmente e fazer delas espaços sociais plurais, inclusivos e de respeito à diversidade¹⁶.

Nessa esteira, pensar as migrações hoje significa pensar também as mulheres, e como elas estão inseridas nesse processo. Não à toa, diferentes pesquisas tem abordado o tema das feminização das migrações, como um fenômeno quantitativo (mais mulheres migrando), e qualitativo (por diferentes razões).

Moralez Mena compartilha a definição de David Wellman, de que o racismo é um sistema hierárquico de privilégios e exclusão social de um determinado grupo devido a características físicas e culturais que se justificam a partir de crenças socializadas, as quais, através de diferentes mecanismos – prejuízos, discriminação, segregação e violência – operam, explícita e implicitamente em todas as estruturas da sociedade, subordinando minorias raciais e culturais¹⁷.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ MORALES MENA, Augustín. Biopolítica, racismo de Estado y migración. Persecución de la vida cotidiana de personas migrantes irregulares en países postindustriales. In: ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa (coord.). *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica*

Especificamente em relação ao racismo de Estado, o autor identifica seus antecedentes históricos vinculados ao processo colonizador na América, África e Ásia pelos diferentes países europeus. Os exemplos mais representativos se deram a partir da escravidão e discriminação racial nos Estados Unidos, a “higiene genética” – proibição de casamentos entre diferentes raças; esterilização forçada -, o extermínio ou escravidão indígena em toda a América, mesmo depois de seus processos de independência, os regimes nazista e fascista, assim como o *apartheid* na África do Sul¹⁸. Para o autor, estes fatos estão longe de serem os únicos exemplos onde o racismo, o direito e a biopolítica se encontram.

Para Foucault a função do racismo é “fragmentar, fazer cesuras no interior desse contínuo biológico a que se dirige o biopoder”¹⁹. Ou seja, ao dividir a população em grupos, baseados na fragmentação biológica da espécie humana, distinguindo e hierarquizando a sociedade em raças, umas boas, outras inferiores, é dada a permissão ao poder soberano de tratar uma população como uma mistura de raças, onde a raça superior tem ascendência sobre a vida e a morte da raça inferior²⁰.

Em termos foucaultianos, “o velho direito soberano de matar”²¹ transforma o racismo em uma tecnologia destinada ao exercício do biopoder, ou seja, na me-

y necropolítica legal. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ FOUCAULT, Op. cit., p. 305.

²⁰ Ibid.

²¹ FOUCAULT. Op. cit., p. 285.

didada em que o soberano pode “fazer morrer e deixar viver”²², a vida e a morte dos súditos apenas se torna um direito pelo efeito da vontade soberana.

Questão relevante trazida por Moralez Mena é de que o racismo nem sempre é socialmente percebido, uma vez que o racismo estatal está inserido no racismo institucional, que tem características específicas, uma vez que no contexto governamental seus autores são facilmente identificáveis, pois lideram administrações, aparecem na mídia e são figuras públicas cujas ações influenciam a opinião pública. Assim, o racismo institucional é um dos mais visíveis no sentido de que suas ações, leis e declarações podem ser visíveis ao público²³.

Desta forma, é possível afirmar, na esteira do que propõem David Golberg que os atuais Estados-Nações como estados raciais, sistematizam a exclusão social através da segregação e negação (por vezes sutis) da heterogeneidade, que visa consolidar uma identidade. O Estado racial exerce seu poder a partir de mecanismos de exclusão, como Constituições, controle de fronteiras, leis, políticas públicas, burocracia e categorizações governamentais em censos, tradições, histórias inventadas, cerimônias, imaginário coletivo, que juntos formam sua identidade, inclusive sobre direitos humanos. Os Estados modernos, cada um à sua maneira, são definidos pelo seu poder de excluir e incluir,

²² Ibid.

²³ MORALEZ MENA, Op. cit. p.

em termos raciais ordenados, classificando hierarquicamente e argumentando o uso legítimo da força. Assim, raça e nação se unem para produzir uma imagem coerente da população, evocando uma homogeneidade inexistente²⁴.

Achille Mbembe tem argumentado sobre a necessidade de partir do futuro histórico para entender e analisar o aparato racial atual à luz do processo colonial, escravocrata, excludente e a atual produção e extração de mais-valia no capitalismo neoliberal. O autor busca repensar o papel dos sujeitos pós-coloniais, o eurocentrismo e a necessidade de pensar sobre a violência, suas dimensões e consequências nos corpos das vítimas do capitalismo racial, vinculada com a administração da morte em larga escala, com a necropolítica. Diante desse cenário, confirma a necessidade de uma análise, de um conhecimento que torne visível o indizível e que contribua para a emancipação, para a autodeterminação dos historicamente excluídos²⁵.

Assim, o racismo de Estado pode ser definido como um conjunto de dispositivos biopolíticos, ações e omissões que se valem do aparato estatal para discriminar, excluir, segregar espacialmente, perseguir e violar direitos humanos de sujeitos e grupos sociais baseando-se total ou parcialmente na raça ou etnia. O racismo de Estado contemporâneo se faz presente através de leis, instituições, políticas públicas, discursos e

²⁴ GOLDBERG, David T. *The racial state*. Oxford: Blackwell, 2002.

²⁵ MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Tradução: Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2014.

ações de atores políticos e funcionários do Estado. São alvos desse racismo as minorias raciais, étnicas, religiosas, linguísticas, pobres, de gênero e nos últimos anos, pessoas migrantes regulares e irregulares, entre elas, mulheres.

3. Enfrentamento ao Racismo de Estado a Partir da Inter-relação entre Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Humanitário

No ano de 2002, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, em relatório distribuído à Assembleia Geral, afirmou que acreditava ser o momento de lançar um olhar mais abrangente e compreensivo sobre as diferentes dimensões da questão da migração, que envolve milhares de pessoas e afeta países de origem, trânsito e destino. Ressaltou a necessidade de uma melhor compreensão sobre as causas dos fluxos internacionais de pessoas e sua complexa inter-relação com o desenvolvimento²⁶.

Essa afirmação revela a preocupação das ONU para com o fenômeno das migrações, que havia adotado ainda em 1990 a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias²⁷, que so-

²⁶ UNITED NATIONS. United Nations Secretariat. Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. New York, 9 set. 2002. Report of the Secretary-General, A/57/387. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005675.pdf>> Acesso em 06 abr. 2020.

²⁷ Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/>

mente entrou em vigor em 2003, tendo tido baixa adesão por parte dos Estados.

Nos últimos anos, com o aumento da entrada de não nacionais nos países europeus, aliado à crise econômica mundial, houve um fortalecimento das agendas políticas dos partidos de plataformas racistas e xenófobas, cujo pretexto é o combate ao terrorismo e a imigração ilegal e a defesa do nacionalismo. No Brasil, com a chegada de milhares de haitianos a partir de 2010, e, mais recentemente com um maior fluxo de migrantes vind@s especialmente de países africanos e da Venezuela, se proliferaram os discursos discriminatórios. Aliado a isso, as práticas governamentais de tratar a questão da imigração como problema, sem uma política migratória definida, acaba por marginalizar ainda mais um numeroso contingente de pessoas com língua e cultura diferentes. Está em xeque aqui, um princípio fundamental da proteção internacional à pessoa humana: o princípio da não discriminação.

O que aparentemente está em conflito com o desejo, ou a necessidade, dessa natalidade, termo cunhado por Hannah Arendt que aponta para a ação que provocou um novo começo, o início de algo novo, no contexto das migrações, é o respeito ou a aceitação da pluralidade, que “é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, sem que ninguém

uploads/2012/08/Conven%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%ADlias.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir”²⁸. Trata-se de um pressuposto perigoso para os que não aceitam a igualdade como condição da relação entre pessoas ou entre povos, uma vez que pode levar a situações como as descritas anteriormente, com traços fortemente racistas e excludentes do outro, do diferente, afetando diretamente a dignidade das pessoas.

Annoni e Valdes observam que a proteção à integridade física e moral é o que define a dignidade humana, mas, que por se tratar de um conceito complexo, não se limita àquilo que pode ser definido pelo respeito às necessidades humanas, nem à preservação dos instintos humanos. Sendo assim, a compreensão do que seja a dignidade da pessoa humana é pressuposto essencial para compreensão do que pode ser conceituado enquanto direitos humanos, pressuposto, portanto, que vai além da investigação dos fatos históricos (embora estes não possam ser desconsiderados)²⁹.

Apesar das diferentes terminologias adotadas para designar esse grupo de direitos, como direitos morais, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, entre outros, por direitos humanos entende-se aquele conjunto de direitos do ser humano, positivados ou não, que guardam relação com o Direito Internacional por fazerem referência àquelas “po-

²⁸ ARENDT, Hannah. A condição humana. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999, p. 16.

²⁹ ANNONI, Dannielle; VALDES, Lysian Carolina. O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Curitiba: Juruá, 2013, p. 31.

sições jurídicas que reconhecem o ser humano como sujeito de direitos, de direitos humanos, sem sua vinculação com o reconhecimento desses mesmos direitos pela ordem constitucional ou infraconstitucional de determinado Estado”³⁰.

Para Cançado Trindade o DIDH é um conjunto de normas que salvaguardam o ser humano, que se materializa através de princípios e conceitos trazidos por tratados, convenções e resoluções de organismos internacionais. Esse conjunto normativo se consagra direitos e garantias para proteção ao ser humano em qualquer circunstância, especialmente nas relações com o poder público e “no plano processual, por mecanismos de proteção dotados de base convencional ou extraconvencional, que operam essencialmente mediante os sistemas de petições, relatórios e investigações, nos planos tanto global como regional”³¹.

A segunda vertente de proteção da pessoa humana é o DIH, também chamado de “direito de guerra”, ramo autônomo do Direito Internacional, relativamente antigo, “cujo principal ator de difusão de suas normas ainda é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha”³². De forma bastante simplificada, trata-se de

³⁰ Ibid, p. 30.

³¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI*. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2020. p. 412.

³² BORGES, Leonardo Estrela. *O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 39.

um conjunto de normas que, por razões humanitárias, busca limitar os efeitos dos conflitos armados, sendo o Estado o principal destinatário da normativa humanitária, e as pessoas humanas as beneficiárias desse direito³³.

Já o DIR, terceira vertente de proteção, é o ramo do Direito Internacional que trata da questão dos refugiados, pessoas que por motivos de perseguição por motivações políticas, raciais, pertencentes a grupos sociais, nacionalidade e religião são obrigadas a sair de seu país de origem e buscar refúgio em outro país. Como lembram Annoni e Valdes, “esta espécie de deslocamento humano é caracterizada pelo fato de se constituir em grupos de pessoas que são obrigadas a fugir de seus países de origem por temerem por suas vidas, liberdades ou seguranças”³⁴.

Essas três vertentes de proteção convergem na medida em que tem por finalidade a proteção da dignidade da pessoa humana, sendo que sua aplicação simultânea permite que os beneficiários usufruam ao máximo dos mecanismos internacionais de proteção.

Relativamente às migrações de mulheres, estas se constituem de múltiplos fatores que, se não têm sempre o mesmo peso em alguns casos se apresentam de maneira inter-relacionada, como a reunião familiar, a busca por trabalho, refúgio, asilo, melhores condições econômicas e profissionais, maior independência fa-

³³ Ibid, p. 40.

³⁴ ANNONI; VALDES, Op. cit., p. 82.

miliar e ainda, a fuga da violência doméstica³⁵. Assim, o gênero está profundamente enraizado na determinação de quem se move, como esses movimentos acontecem e o futuro resultante das mulheres e das famílias migrantes.

Uma questão importante a ser observada é que, apesar de um sistema internacional de proteção, da ratificação de diversos tratados pelos diferentes países, os efeitos produzidos ao longo de décadas de vigência destes instrumentos “ainda não foram suficientes para eliminar a discriminação e garantir a igualdade de gênero”³⁶.

A forma como as mulheres são definidas em uma política migratória também pode afetar outros direitos, incluindo a capacidade de obter cidadania legal rapidamente, ter acesso a aulas de línguas, obter treinamento profissional e ter acesso a programas de renda. Por esta razão, estudos de mulheres migrantes argumentam que as mulheres com mais frequência do que os homens têm negada sua cidadania plena, isto é, os direitos e responsabilidades civis, políticos e sociais completos que normalmente vêm com a participação em uma sociedade³⁷.

³⁵ SCHOUTEN, Maria Johana. Una sociologia do género. Portugal: Húmus, 2011, p. 25.

³⁶ ARAÚJO, Marinella Machado. A proteção das mulheres: direitos com força normativa ou simbólica? In: JUBILUT, Liliana L. (org.). Direito à diferença: aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis. São Paulo: Saraiva: 2013, p. 312.

³⁷ BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory. Publicado em 1 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/>

Oliva lembra que “paralelamente à concepção da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), o tema dos refugiados precisou ser avaliado sob uma nova ótica: a da proteção aos direitos da mulher”³⁸. Observa ainda a autora que a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)³⁹ foi idealizada e escrita por homens, não prevendo a proteção em razão de gênero, sendo que nos últimos anos tem se discutido se a perseguição em razão de gênero deva fazer parte da Convenção de 1951⁴⁰.

Mulheres migrantes e refugiadas são vítimas frequentes de violência sexual e de gênero, que envolve situações em que há generalizadas violações a direitos humanos, estas muitas vezes vinculadas a relações desiguais de gênero dentro de comunidades ou abusos de poder. Sendo assim, “[e]la pode assumir a forma de violência sexual ou perseguição por parte das autoridades ou pode ser o resultado da discriminação incorporada na legislação, bem como em normas e práticas sociais predominantes”⁴¹. Essa forma de violência

article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>. Acesso em 10 abr. 2020.

³⁸ OLIVA, Thiago Dias. Direito de refúgio das minorias sexuais. In: JUBILUT, Liliana Lyra. Direito à diferença. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 480.

³⁹ Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas,ap%C3%B3s%20a%20Segunda%20Guerra%20Mundial>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

pode ser a causa do deslocamento forçado ou ainda, uma parte intolerável do processo de deslocamento.

Portanto, no campo da proteção internacional, objeto deste trabalho, necessária a intersecção dos diferentes campos de proteção, eis que tem como objetivo final a proteção da dignidade da pessoa humana. Por outro lado, não se pode deixar de analisar o peso que racismo de Estado tem sobre os processos migratórios e, nesse sentido, as três vertentes de proteção – DIDH, DIH e DIR – são instrumentos importantes para o enfrentamento da discriminação e violência estatal.

O racismo de Estado como forma de governar a população, opera de forma articulada políticas de governo, técnicas de disciplinarização dos corpos e produção de modos de subjetivação. As práticas de poder se aperfeiçoam através dos dispositivos de controle e de segurança presentes, por exemplo, nas políticas migratórias restritivas, na falta de políticas públicas para a população migrante ou ainda, no não reconhecimento da categoria gênero como importante para a discussão sobre migrações. Assim, o Direito Internacional, através de suas diferentes vertentes de proteção, pode fazer valer instrumentos que garantam a proteção à dignidade e direitos de milhares de mulheres refugiadas.

Os 5 compromissos do ACNUR com mulheres refugiadas. 2011. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/dmr-20110/os-5-compromissos-do-acnur-com-mulheres-refugiadas/>>. Acesso em 29 abr. 2021, p. 6.

Conclusão

A migração não é um fenômeno novo, mas historicamente, se repete com frequência e intensidade variadas, cujos motivos passaram de invasões, conquistas, êxodos, fome, superpopulação de determinadas regiões no passado, para o agravamento devido a globalização, a demografia de determinados países ou regiões, a violação de direitos, desemprego, perseguições, discriminação, xenofobia, a desigualdade econômica entre as diferentes regiões globais, a violência e as catástrofes naturais, para citar algumas causas.

Na medida em que o DIDH se ocupa da proteção a qualquer tempo e lugar da dignidade da pessoa humana; que o DIH volta sua preocupação com a proteção a garantias das vítimas de conflitos armados; e que o DIR atua na garantia de direitos das pessoas em situação de refúgio, estas três dimensões devem convergir na garantia da dignidade humana de mulheres migrantes e refugiadas.

Não se pode deixar analisar, nesse contexto, a intersecção de diferentes formas de discriminação contra mulheres refugiadas, que acumulam gênero, raça e origem nacional, por exemplo. O racismo, para Foucault, é uma maneira de fragmentação biológica, hierarquizando no interior da população alguns grupos em relação a outros. Sendo assim, a raça e o racismo tornam aceitável que algumas vidas valham menos que outras fazendo com que o poder de Estado sobre a vida e a morte de algumas pessoas ou grupos de pes-

soas esteja assegurado.

Desta forma, é preciso que existam mecanismos capazes enfrentar o racismo de Estado. Este capítulo defendeu que esses mecanismos, no campo das migrações, podem ser acessados na inter-relação entre as diferentes vertentes de proteção aos Direitos Humanos. Para as mulheres refugiadas, isso significa uma forma de acesso a políticas e direitos, para garantia de sua dignidade. Mais que isso, significa reconhecer que mulheres refugiadas são um grupo carente de proteção na defesa de seus corpos e suas vidas.

Referências Bibliográficas

ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E. Intoducción. In: ANGUIANO TÉLLEZ, Maria E.; LÓPEZ SALA, Ana M. (eds.). *Migraciones y Fronteras: nuevos contornos para la movilidad internacional*. Barcelona: CIDOB/Icaria, 2010.

ANNONI, Dannielle; VALDES, Lysian Carolina. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.

ARAÚJO, Marinella Machado. A proteção das mulheres: direitos com força normativa ou simbólica? In: JUBILUT, Liliana L. (org.). *Direito à diferença: aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis*. São Paulo: Saraiva: 2013.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

ARENDDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis F. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*. v. 20, p. 27-55, 2015.

BORGES, Leonardo Estrela. *O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*. 2013.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do século XXI*. 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics. In: Katharine T. Bartlett y Rosanne Kennedy (eds.). *Feminist Legal Theory, Readings in Law and Gender*, Boulder. San Francisco/Oxford: Westview Press, 1991.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. Curso no Collège de France (1975-1976). Tradução: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GOLDBERG, David T. *The racial state*. Oxford: Blackwell, 2002.

MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. Tradução: Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2014.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MORALES MENA, Augustín. Biopolítica, racismo de Estado y migración. Persecución de la vida cotidiana de personas migrantes irregulares en países postindustriales. In: ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa (coord.). *El derecho como regulación de la vida y la muerte: biopolítica y necropolítica legal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

OIM. Organización Internacional para las Migraciones; MINISTERIO del Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Las mujeres migrantes y la violencia de género: aportes para la reflexión y la intervención*. Buenos Aires: VCR Impresores S.A., 2014.

OLIVA, Thiago D. Direito de refúgio das minorias sexuais. In: JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito à diferença*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PATARRA, Neide L. International Migrations: theories, policies and social movements. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, 2006.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras.

Sociedade e Cultura, v. 11, n. 2, 2008.

RIOS, R; SILVA, R. da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, 2015.

SCHOUTEN, Maria Johana. *Uma sociologia do género*. Portugal: Húmus, 2011.

UNITED NATIONS. *International Migration Report 2017*. 2017.

O Refúgio LGBTQIA+ e as Experiências de (In)Visibilidade

Hadriel Geovani da Silva Theodoro*

Introdução

Em 1951, na Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), convencionou-se caracterizar a pessoa refugiada como aquela que, “[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode, ou em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”¹. No ano de 1967, com o Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados (Protocolo de 67), esses critérios passaram a valer mais amplamente no quadro do Direito Internacional para a aceitabilidade das solicitações de refúgio. Todavia, em nenhum dos documentos a orientação sexual ou a identidade e expressão de gênero (OSIEG) estão explicitamente elencadas como razões legítimas ao reconhecimento do status de pessoa refugiada².

Por sua polissemia, o critério grupo social passou

* Pesquisador Associado ao *Institut de la Comunicació - Universitat Autònoma de Barcelona* (InCom-UAB). Doutor em Comunicação e Práticas de Consumo pelo PPGCOM-ESPM (bolsista FAPESP).

¹ ONU. Organização das Nações Unidas. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951, p. 2. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

² NASCIMENTO, Daniel Braga. Refúgio LGBTI: panorama nacional e internacional. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

ao longo do tempo a agregar solicitações de refúgio de imigrantes que não se enquadravam nos outros quatro, como no caso de mulheres que sofrem violência de gênero e, posteriormente, pessoas LGBTQIA+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, *queer*, intersexo, assexuais e outras minorias sexuais e de gênero). O primeiro requerimento desse tipo foi deferido na Holanda, na década de 1980³. Desde então, alguns países passaram a aceitar que pessoas solicitantes de refúgio LGBTQIA+ sejam integradas à categoria grupo social, posto que a intolerância, os preconceitos e as violências simbólicas e/ou físicas com que lidam cotidianamente no país de origem são compreendidos como elementos válidos à proteção internacional (desde que comprovado seu caráter persecutório, vale salientar)⁴.

Em 2002, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) publicou as Diretrizes Sobre Proteção Internacional n. 1: perseguição baseada no gênero e as Diretrizes Sobre Proteção Internacional n. 2: pertencimento a um grupo social específico. Nas Diretrizes n. 1, o ACNUR evidencia o fato de o gêne-

³ Ibid.

⁴ Até o momento, não tenho conhecimento da existência de uma lista oficial de países que reconheçam e aceitem solicitações de refúgio pautadas na OSIEG – o que também pode ser considerado um reflexo da conjuntura de invisibilidade sobre o tema da imigração LGBTQIA+. A partir de minha experiência, posso mencionar alguns exemplos de países onde imigrantes LGBTQIA+ têm a possibilidade de realizar a solicitação de refúgio com base na OSIEG: Alemanha, Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Holanda, Reino Unido e Suécia.

ro ser uma dimensão importante nos deslocamentos humanos, apontando que “historicamente, a definição de refugiado tem sido interpretada em um contexto de experiências masculinas [cisheteronormativas], o que levou ao não reconhecimento de muitas solicitações de mulheres e homossexuais”⁵. Dentre as diversas formas de violência baseadas no gênero, o documento salienta a violência no âmbito doméstico, a mutilação genital e violências sexuais, como estupro e exploração sexual. Nas Diretrizes n. 2, o ACNUR pontua que não existe um critério único e homogêneo que possa definir o que constitui um grupo social e quais podem ser considerados grupos sociais específicos. Os dois critérios mais aceitos são a) o da imutabilidade, ou seja, um grupo social que se forma historicamente, com base em uma característica imutável ou essencial à dignidade humana dos sujeitos que o integram; e b) o da percepção social, pautado no compartilhamento (ou não) de uma característica comum, que o identifica ou o separa da sociedade como um todo. Por conta dessa complexidade não existe uma lista taxativa dos grupos sociais que podem constituir um grupo social específico⁶.

Em 2007, um passo significativo é dado no âmbito

⁵ ACNUR. Diretrizes sobre proteção internacional n. 1: perseguição baseada no gênero. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2002. p. 3. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9738.pdf?view=1>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁶ ACNUR. Diretrizes sobre proteção internacional n. 2: pertencimento a um grupo social específico. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2002. Disponível em: <<https://www.acnur.org/>

do direito internacional com a publicação dos Princípios de Yogyakarta - Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero⁷, onde se afirma que:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Todos os direitos humanos são universais, interdependentes, indivisíveis e inter-relacionados. A orientação sexual e a identidade de gênero são essenciais para a dignidade e humanidade de cada pessoa e não devem ser motivo de discriminação ou abuso.

Muitos avanços já foram conseguidos no sentido de assegurar que as pessoas de todas as orientações sexuais e identidades de gênero possam viver com a mesma dignidade e respeito a que todas as pessoas têm direito. [...]

Entretanto, violações de direitos humanos que atingem pessoas por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero, real ou percebida, constituem um padrão global e consolidado, que causa sérias preocupações. O rol dessas violações inclui execuções extrajudiciais, tortura e maus-tratos, agressões sexuais e estupro, invasão de privacidade, detenção arbitrária, negação de oportunidades de emprego e educação e sérias discriminações em relação ao gozo de outros direitos humanos. Estas violações

fileadmin/Documentos/BDL/2014/9741.pdf?file=file->. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁷ O documento foi assinado por representantes de 25 países: África do Sul, Argentina, Austrália, Áustria, Botswana, Brasil, Bulgária, Canadá, China, Costa Rica, Estados Unidos da América, Finlândia, Índia, Indonésia, Irlanda, Moldávia, Nepal, Nova Zelândia, Paquistão, Polônia, Quênia, Reino Unido, Sérvia, Tailândia e Turquia.

são com frequência agravadas por outras formas de violência, ódio, discriminação e exclusão, como aquelas baseadas na raça, idade, religião, deficiência ou status econômico, social ou de outro tipo⁸.

No princípio de número 23, intitulado “Direito de buscar asilo”, o documento ainda destaca que:

Toda pessoa tem o direito de buscar e de desfrutar de asilo em outros países para escapar de perseguição, inclusive de perseguição relacionada à orientação sexual ou identidade de gênero. Um Estado não pode transferir, expulsar ou extraditar uma pessoa para outro Estado onde esta pessoa experimente temor fundamentado de enfrentar tortura, perseguição ou qualquer outra forma de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante, em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero. Os Estados deverão:

- a) Rever, emendar e aprovar leis para assegurar que o temor fundamentado de perseguição por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero seja aceito para reconhecimento do status de refugiado e asilado;
- b) Assegurar que nenhuma política ou prática discrimine aquelas pessoas que buscam asilo na base de sua orientação sexual ou identidade de gênero [...]⁹.

Quanto ao ACNUR, somente em 2008 o órgão se posicionou precisamente a respeito das solicitações de refúgio com base em OSIEG, a partir do *Guidance note*

⁸ PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. 2007, p. 6. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁹ *Ibid*, p. 29.

*on refugee claims relating to sexual orientation and gender identity*¹⁰, que foi substituído no ano de 2012 pelas Diretrizes Sobre Proteção Internacional 9: solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 51 e Protocolo de 67¹¹, onde ressalta que, apesar de os principais tratados internacionais de direitos humanos “[...] não reconhecerem explicitamente o direito à igualdade em relação à orientação sexual e/ou identidade de gênero, considera-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos proíbe a discriminação por essas razões”¹².

Mesmo com esses avanços, a aceitabilidade da solicitação de refúgio de imigrantes LGBTQIA+ e seu reconhecimento continuam dependendo de um entendimento subjetivo por parte do corpo jurídico-legal do Estado-nação onde ela é realizada. Nos Estados Unidos, por exemplo, muitas vezes é preciso que a/o solicitante comprove que possui (ou possuía) uma visibilidade social individualizada de sua OSIEG¹³. Des-

¹⁰ “Nota de orientação sobre solicitações de refugiadas/os relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero” (tradução livre). Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/48abd5660.html>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹¹ Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹² ACNUR. Diretrizes sobre proteção internacional n. 9: solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2012. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

considerando o critério de grupo social, não basta nesse caso ser LGBTQIA+, tem de parecer LGBTQIA+, ou seja, externar características de elegibilidade que evidenciem uma (estereotipia de) OSIEG não hegemônica. Como podemos verificar, esse processo é complicado e subordinado a uma miríade de aprovações institucionais, passando rigorosamente tanto pela fundamentação do temor de perseguição quanto pela comprovação (por vezes meramente visual) de determinada OSIEG.

1. A Diáspora *Queer*

A noção de diáspora *queer* nos ajuda a compreender como os marcos regulatórios da cisheteronormatividade e seus efeitos simbólicos e materiais se associam intimamente aos processos de deslocamento forçado, não podendo ser desvinculados de sua historicidade. Para Meg Wesling¹⁴, se trata de assumir que a mobilidade humana impacta e, ao mesmo tempo, é impactada pela dimensão do gênero e da sexualidade, o que influi na (des)construção de seus ordenamentos normativos. Logo, a abjeção se torna uma característica integrante e transversal às experiências de deslocamento de pessoas LGBTQIA+.

De acordo com Butler¹⁵, a abjeção se configura por meio de um encadeamento relacional com uma norma-

¹³ NASCIMENTO, Daniel Braga. Refúgio LGBTI: panorama nacional e internacional. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

¹⁴ WESLING, Meg. Why queer diaspora? *Feminist Review*, v. 90, issue 1, p. 30-47, 2008.

¹⁵ BUTLER, Judith. Problemas de gênero. Feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

lidade hegemonicamente construída, transfigurando-se em seu oposto complementar e constitutivo. Sendo assim, não pode ser vista como uma propriedade notadamente externa. Inscrita na materialidade dos corpos, a abjeção emerge como força perturbadora, que desestabiliza desde o interior subjetividades, desejos, identidades, discursos e a própria ordem hegemônica, uma vez que muitas fronteiras são transgredidas na e pela existência do sujeito abjeto.

A diáspora *queer* se associa, portanto, à dispersão geográfica de um grupo social marcado pela abjeção, demonstrando que as condições contemporâneas de mobilidade produzem novas experiências e entendimentos sobre as identidades (e diferenças) sexuais e de gênero¹⁶. Na diáspora *queer* ocorre uma desestabilização interseccional que afeta a experiência migratória: o *queer* confronta a normatividade sexual e de gênero e a suposta estabilidade da nação, pois representa uma resistência tanto aos limites instituídos pelos padrões hegemônicos do gênero e da sexualidade quanto às fronteiras nacionais e culturais impostas ao sujeito migrante. Segundo Meg Wesling¹⁷, a própria construção do Estado-nação passa por arranjos estruturais de cidadania e de políticas de controle que sempre estão condicionados em alguma medida pela cisheteronormatividade, privilegiando os sujeitos que se adequam às suas regulações.

¹⁶ WESLING, Meg. Why queer diaspora? *Feminist Review*, v. 90, issue 1, p. 30-47, 2008.

¹⁷ *Ibid.*

Por mais que seja muito difícil apreender totalmente como as normatizações hegemônicas do gênero e da sexualidade atuam em um lugar e momento determinados, as transformações sociais, econômicas e políticas decorrentes da atual fase da globalização evidenciam cada vez mais que o “*queer*” não se dissocia das migrações nem tampouco de seus efeitos transfronteiriços¹⁸. Daí resulta a necessidade de não negligenciarmos o fato de que as experiências de vida de pessoas LGBTQIA+ estão ligadas ao território (enquanto principal fator limítrofe dos Estados-nação) e às suas fronteiras (físicas e simbólicas).

Em muitos países, por exemplo, nem sequer existem garantias legais ou protetivas às pessoas LGBTQIA+, que se tornam um alvo recorrente de violências. Uma das consequências que isso gera no plano da coletividade é a formação de uma espécie de comunidade subalterna, suscetível à exclusão e ao apagamento por parte dos discursos hegemônicos¹⁹. Por conseguinte, em contextos socioculturais repressivos, onde a violência é potencializada por costumes, desinformação, condenações morais, dogmas religiosos, imaginários estereotipados e preconceitos, o deslocamento se converte em uma possibilidade não apenas de maior

¹⁸ DE GENOVA, Nicholas. The queer politics of migration: reflections on “illegality” and incorrigibility. *Studies in Social Justice*, v. 4, issue 2, p. 101-126, 2010.

¹⁹ LA FOUNTAIN-STOKES, Lawrence. De sexilio(s) y diáspora(s) homosexual(es) latina(s): cultura puertorriqueña y lo nuyoricán queer. *Debate feminista*, v. 29, p. 138-157, 2004.

liberdade, mas, sobretudo, de sobrevivência²⁰.

Enquanto limite geopolítico que promove a fundamentação de um espaço social, o território nacional, moldado substancialmente a partir do conceito moderno de Estado-nação, apresenta uma íntima relação à marginalização, vulnerabilização e precarização da existência de pessoas LGBTQIA+, processo que nomeio de geografias da exclusão. Com esse termo procuro enfatizar os efeitos concretos que os ordenamentos cissheteronormativos vigentes em determinado território provocam em nossas experiências. Seus impactos na subjetividade, no corpo, nos desejos, na sexualidade e nas possibilidades de expressão de gênero produzem uma escala de exclusão em diversos âmbitos – como o cultural, o econômico, o laboral, o político, o educacional, o jurídico, o acadêmico, o religioso etc. Portanto, cada territorialidade apresenta níveis específicos dessa exclusão, o que pode gerar nas pessoas LGBTQIA+ a vontade ou a necessidade de migrar. Como exemplo, podemos observar que, mesmo em países que contam com leis protetivas, não há a garantia de que casos de discriminação ou violência não possam ocorrer, que essa legislação realmente seja aplicada e/ou que haja um combate à impunidade.

A partir dessa perspectiva podemos compreender como as normatizações hegemônicas que recaem sobre

²⁰ ANDRADE, Vítor Lopes. *Refúgio por motivos de orientação sexual*. Um estudo antropológico na cidade de São Paulo. Florianópolis: Editora da UFSC, 2019.

a OSIEG estão vinculadas ao território. No âmbito nacional, os grandes centros urbanos costumam ser mais receptivos, por características como um relativo anonimato, uma menor vigilância social, a existência de espaços que permitem uma maior liberdade à expressão de diferenças e a formação de redes ou coletivos de pessoas LGBTQIA+²¹. Já no plano internacional, se estabelece uma gradação em relação à aceitabilidade, respeito e proteção que cada país oferece às pessoas LGBTQIA+.

2. Dinâmicas de (In)Visibilidade

A dimensão da (in)visibilidade é essencial a qualquer problematização a respeito do refúgio de pessoas LGBTQIA+. Por um lado, é preciso considerar a invisibilidade radical a que historicamente as pessoas LGBTQIA+ foram (e ainda são) submetidas, o que muitas vezes se inscreve em sua experiência como uma forma de violência que contribui à marginalização. No caso do refúgio LGBTQIA+, essa invisibilidade se reflete em diversos âmbitos: social, cultural, político, jurídico, midiático, educacional e inclusive acadêmico²². Sendo assim, a reflexão acerca do que realmente significa ser

²¹ BELL, David; BINNIE, Jon. Authenticating queer space: citizenship, urbanism and governance. *Urban Studies*, v. 41, n. 9, p. 1807-1820, 2004.

²² THEODORO, Hadriel Geovani da Silva. Dinâmicas comunicacionais de (in)visibilidade na experiência de refugiadas/os e imigrantes LGBTQIA+ nas cidades de São Paulo e Barcelona. 2021. 517 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Práticas de Consumo) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo, Escola

(in)visível advém de suma importância para alterar esse contexto.

Vivendo em um império visual fomentado pelas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), poderíamos pressupor que a invisibilidade em si mesma não existe. Contudo, o problema é bem mais profundo, uma vez que envolve algo que nos define como seres sociais: o reconhecimento. Isso significa levar em conta que a nossa própria constituição enquanto sujeito depende de contínuas relações com o outro, condicionadas à cultura, à linguagem, à ideologia, aos discursos. O elo entre identidades-diferenças elucidada como, a partir dessas relações, vão sendo estabelecidas hierarquias de valor e de inclusão/exclusão, que culminam em posições desiguais entre atores e grupos sociais.

Como explica Hall²³, toda identidade é um produto da delimitação de diferenças, pois sua constituição requer igualmente o que exclui. Assim, as identidades e diferenças abarcam impreterivelmente relações de poder, que, por sua vez, impactam e são impactadas pelas dinâmicas comunicacionais de (in)visibilidade. É por esse motivo que não podemos tomar a visibilidade apenas como uma característica sensória isolada. Thompson²⁴ argumenta que ver nunca significa “pura

Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), São Paulo, 2021.

²³ HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu. (Org.). Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Vozes, p. 103-133, 2000.

visão”, ou seja, não se trata de uma mera questão de abrir os olhos e apreender um objeto ou acontecimento no mundo exterior. Ao contrário, “o ato de ver é sempre moldado por um espectro mais amplo de pressupostos e quadros culturais e pelas referências faladas ou escritas que geralmente acompanham a imagem visual e moldam a maneira como as imagens são vistas e compreendidas”²⁵.

É necessário, por conseguinte, um esforço de diferenciação conceitual entre visualidade e visibilidade. A visualidade corresponde à propriedade imagética que toda coisa ou ser possui. Não quer dizer que a visualidade seja apenas um reflexo do mundo sensível, pois o modo como observamos, significamos e entendemos as imagens também é socioculturalmente construído e mediado. Já a visibilidade é mais complexa, porque não necessariamente está relacionada com o que se torna imagem, mas, sim, com um potencial de legibilidade e seu valor social, cultural e político²⁶. Por esse motivo, também compreende embates por significado, estratégias comunicacionais e lutas por reconhecimento.

Para exemplificar esses limites entre visualidade e visibilidade, basta atentar à nossa relação diária com as TICs. Especialmente a partir de sua popularização

²⁴ THOMPSON, John B. A nova visibilidade. Matrizes, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 15-38, 2008.

²⁵ *Ibid*, p. 21.

²⁶ ROCHA, Rose de Melo. Cultura da visualidade e estratégias de (in) visibilidade. E-Compós, v. 7, p. 1-14, 2006.

(com destaque ao papel da internet), as imagens não apenas fazem parte do nosso cotidiano, mas o estruturam²⁷. Logo, a potencialidade simbólica das imagens se torna substancial às práticas sociais, no processo das múltiplas mediações que estabelecemos com a alteridade, com os espaços (simbólicos e físicos), com as instituições etc. Segundo Martín-Barbero e Berkin²⁸, além de essas visualidades terem um caráter sociocultural, permitindo nomear o mundo e ordenar as sociabilidades, elas (re)definem continuamente a experiência e a significação da realidade.

No caso das pessoas LGBTQIA+, todos esses elementos impactam de maneira profunda a dimensão simbólica, material, identitária e representacional tanto sobre quem migra quanto das experiências de quem migra. Como exemplo, podemos ponderar acerca de suas implicações na (des)construção de imaginários; na capacidade de agência; em modos de (auto)representação; na constituição e/ou manutenção de redes sociais (locais, nacionais, internacionais e transnacionais); e no exercício de cidadania. Conseqüentemente, as dinâmicas de (in)visibilidade na experiência de pessoas migrantes LGBTQIA+ podem ser compreendidas como processos interacionais e comunicacionais²⁹.

É imprescindível, por conseguinte, considerar

²⁷ MARTÍN-BARBERO, Jesus; BERKIN, Sarah Corona. Ver con los otros. Comunicación intercultural. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

²⁸ Ibid.

²⁹ THEODORO, Hadriel Geovani da Silva, op. cit.

a construção dos regimes de significação enredados nas dinâmicas de (in)visibilidades. Isso porque elas se fundamentam justamente nas diferenças que são estabelecidas em relação à hegemonia da cisheteronormatividade. Sendo assim, tanto a visibilidade quanto a invisibilidade de tais diferenças possuem uma propriedade comunicacional inerente. Na vida cotidiana, essa propriedade se converte em micropolíticas de (in)visibilidade, desempenhando um papel elementar em todas as etapas do projeto migratório de pessoas LGBTQIA+³⁰.

3. Experiências de (In)Visibilidade

Entre 2017 e 2021, desenvolvi uma pesquisa de doutorado sobre a temática da migração de pessoas LGBTQIA+, que também englobou a questão do refúgio com base em OSIEG³¹. Durante o desenvolvimento do trabalho de campo, realizado nas cidades de Barcelona (Espanha) e São Paulo (Brasil), estive em contato com solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas LGBTQIA+, o que me permitiu estabelecer uma maior proximidade com suas experiências de mobilidade. Nesse período, entrevistei oito pessoas refugiadas LGBTQIA+, provenientes de países da África, América Latina e Ásia. A partir da análise de suas narrativas, foi possível verificar algumas especificidades vinculadas ao âmbito do refúgio LGBTQIA+, sobretudo no

³⁰ Op. cit.

³¹ Op. cit.

que se refere ao projeto migratório.

No tocante à conjuntura sociocultural da cidade/país de origem, as dinâmicas de (in)visibilidade possuem um fio condutor que as une: a violência. A visibilidade de diferenças relacionadas à OSIEG demonstra ser um elemento marcante em suas trajetórias de vida, uma vez que se converte em fonte de múltiplas precariedades. Em sua conjunção, englobam os espaços urbanos, a esfera pública e a privada, âmbitos institucionais (família, escola, Estado, polícia etc.), experiências de mobilidade anteriores (migração interna) e até mesmo a construção de imaginários (sobre como, por exemplo, outras cidades ou outros países podem representar melhores condições de vida à população LGBTQIA+).

A partir de sua dimensão psíquica, subjetiva, simbólica e material, essas violências se associam direta ou indiretamente à experiência de mobilidade, pois se configuram como um fator de – tomando de empréstimo a conceituação de Saskia Sassen³² – expulsão. Nesse sentido, é importante destacar que a visibilidade e a legibilidade de códigos tidos como dissidentes à hegemonia cisheteronormativa normalmente se tornam uma fonte de violência. Logo, a própria dimensão comunicacional das corporalidades e dos suportes que nelas se exteriorizam pode ter implicações concretas às dinâmicas de (in)visibilidade na experiência de pesso-

³² SASSEN, Saskia. *Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

as LGBTQIA+. Tais implicações se refletem, por conseguinte, nas experiências de mobilidade.

Diante de um cenário marcado pela violência, a invisibilidade muitas vezes se torna uma espécie de armadura, que pode ser mais bem compreendida pela metáfora do armário. Em sua simbologia mais ampla, o armário pode ser a única proteção de que dispõem as pessoas LGBTQIA+. No entanto, estar no armário também resulta na negação de parte de si mesmo, de sua subjetividade, de seus desejos, de aspectos identitários, ou seja, se traduz como a impossibilidade de uma plenitude ontológica. Mesmo servindo como abrigo, não podemos deixar de problematizar o fato de que o domínio do ocultamento no armário é uma forma de opressão social que delimita a existência de pessoas LGBTQIA +, nem tampouco de pontuar que muitas delas não podem ou não conseguem se valer desse recurso, pois as características que marcam sua diferença são mais visíveis ou legíveis. Caso houvesse um contexto social, cultural e político verdadeiramente aberto à diversidade e que garantisse o respeito integral à vida das pessoas LGBTQIA+, o armário continuaria a ser “necessário”?

Nesse sentido, precisamos ter em mente que o espaço simbólico do armário resulta da presunção natural da cisgeneridade e da heterossexualidade compulsória, cujos ditames hegemônicos se inscrevem na cultura como limites da própria legibilidade humana. É por esse motivo que a relação com o armário nunca

é pontual ou estanque; na verdade, ela corresponde a uma jornada dialética, na qual os dilemas entre o revelar e o omitir são continuamente atualizados³³. Na experiência de pessoas refugiadas LGBTQIA+, isso influencia principalmente na decisão de levar a cabo o projeto migratório. É válido ressaltar que essa decisão não pode ser desvinculada de um quadro sistêmico e estrutural de violência, posto que tanto a visibilidade quanto a invisibilidade da diferença são fontes de várias formas de opressão em todas as etapas do projeto migratório, não se restringindo somente à decisão de deixar uma cidade, região ou país³⁴.

Em minha pesquisa, foi possível verificar que a mudança de país representou às/aos refugiadas/os LGBTQIA+ uma melhora no tocante à possibilidade de experimentar mais livremente sua OSIEG. No entanto, também pude comprovar a continuidade de experiências de violência, que estavam condicionadas ao medo de sofrer algum tipo de violência (baseada na OSIEG) tanto na esfera privada quanto na pública. Esse temor interfere até mesmo no processo de solicitação de refúgio, haja vista que ficam com receio de revelar o ver-

³³ LEWIS, Nathaniel M. Remapping disclosure: gay men's segmented journeys of moving out and coming out. *Social & Cultural Geography*, v. 13, n. 3, p. 211-231, 2012.

³⁴ THEODORO, Hadriel Geovani da Silva. Dinâmicas comunicacionais de (in)visibilidade na experiência de refugiadas/os e imigrantes LGBTQIA+ nas cidades de São Paulo e Barcelona. 2021. 517 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Práticas de Consumo) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo, Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), São Paulo, 2021.

dadeiro motivo de terem deixado seu país de origem. Além disso, no que se refere aos espaços físicos e simbólicos da nova cidade residência, o temor se converte em uma (auto)limitação da própria vivência da OSIEG, influenciando diretamente em sua experiência migratória enquanto pessoa LGBTQIA+.

Também é importante destacar que a gradação da visibilidade da diferença pode se converter em uma ameaça de precarização da existência: quanto mais visíveis os códigos tidos como dissidência aos ordenamentos regulatórios da cisheteronormatividade, maior o risco de sofrer violências. Isso fica evidente no fato de algumas pessoas imigrantes e refugiadas LGBTQIA+ que entrevistei na cidade de São Paulo buscarem ocultar sua OSIEG em determinados contextos ou espaços (notadamente na esfera pública).

Sendo assim, é imprescindível reconhecer que a visibilidade sobre o refúgio de pessoas LGBTQIA+ vai muito além da sensibilização de instituições e da sociedade civil; ela engloba igualmente um conjunto de conhecimentos práticos que são de fundamental importância ao exercício de cidadania. O grande desafio parece estar na transformação do próprio processo de acolhida, de maneira a integrar de diferentes formas e em diversas frentes de atuação questões relativas ao coletivo LGBTQIA+ - o que está profundamente vinculado à visibilidade na esfera pública.

Conforme pontuei anteriormente, se trata de uma problemática que permite questionar a própria influ-

ência exercida pelo contexto sociocultural de residência no que se refere à acolhida a pessoas refugiadas LGBTQIA+. Se, por um lado, a perpetuidade de uma relação conflitiva com as dinâmicas de (in)visibilidade pode estar vinculada a traumas pessoais de diversas ordens, por outro, também indica a (re)produção de formas de opressão (subjetiva, psicológica, social, cultural, política, institucional etc.) nas experiências dessas pessoas. Obviamente, eu não poderia apontar uma causa específica; mas, com base nas análises realizadas, é patente que a invisibilidade estrutural e sistêmica acerca da temática e o despreparo de instituições (governamentais e não governamentais) que ofertam serviços à população imigrante e refugiada contribui à manutenção e/ou piora dessa conjuntura, cujos efeitos recaem inclusive sobre a garantia de direitos fundamentais.

Mesmo na Espanha e em uma cidade considerada aberta à diversidade como é o caso de Barcelona, a invisibilidade acerca da temática do refúgio LGBTQIA+ também é uma realidade, refletindo-se tanto nos procedimentos burocráticos quanto no próprio direito à proteção internacional. Ademais a) a maioria das pessoas imigrantes LGBTQIA + que solicitam refúgio na Espanha ficam sabendo sobre essa possibilidade por intermédio de outras pessoas; b) em raras ocasiões são informadas/os sobre a viabilidade de receber assistência jurídica durante o processo; e c) essa desinformação e falta de suporte à/ao solicitante de refúgio LGB-

TQIA+ são recorrentes³⁵.

Já no que corresponde ao polo da visibilidade, as narrativas das pessoas refugiadas LGBTQIA+ que entrevistei revelam que a visibilidade está associada principalmente a instituições (governamentais e não governamentais) de apoio a pessoas imigrantes e/ou LGBTQIA+. Na esfera pública, essa visibilidade adquire uma enorme importância às pessoas refugiadas LGBTQIA+, pois, mesmo de maneira indireta, gera impactos positivos em sua experiência migratória, nas redes sociais (on e off-line) e na vida cotidiana.

Associações, ONGs e coletivos que trabalham com a temática da migração de pessoas LGBTQIA+ desempenham, por exemplo, um papel de extrema relevância à visibilização da temática na esfera pública e à consequente sensibilização da sociedade civil. Também cabe salientar sua articulação com instituições governamentais, sobretudo na elaboração e implementação de políticas públicas locais direcionadas a refugiadas/os e imigrantes LGBTQIA+ e no direcionamento dos atendimentos prestados a essa população. Além disso, o espaço físico dessas organizações pode servir como um ponto de encontro e contribuir ao estabelecimento de novos vínculos afetivos entre pessoas LGBTQIA+

³⁵ GONZÁLEZ MARTÍN, Víctor. Homofobia de Estado y protección internacional: el éxito o fracaso del sistema español de protección internacional en el tratamiento de solicitudes por motivos de orientación sexual e identidad de género. 2018. 57 f. Dissertação (Mestrado em Cooperação Internacional e Desenvolvimento) - Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 2018.

refugiadas e imigrantes, que são muito importantes no processo de adaptação. Esse é um fator essencial tanto à promoção de um sentimento de acolhida e pertencimento quanto ao fortalecimento de uma coletividade que fundamenta lutas por reconhecimento, cidadania, direitos e visibilidade.

Como podemos verificar, há uma conjuntura ambivalente: por mais que a visibilidade da diferença na esfera pública seja crucial às lutas políticas do coletivo LGBTQIA+ (incluindo as pessoas LGBTQIA+ refugiadas e imigrantes), a violência estrutural e sistêmica decorrente da cisheteronormatividade pode fazer com que ela tenha um efeito oposto, debilitando a capacidade de agência e o exercício de cidadania. Mas, ao mesmo tempo, não podemos classificar a visibilidade ou a invisibilidade como positiva ou negativa, haja vista que possuem um caráter paradoxal. A visibilidade da diferença representa às pessoas LGBTQIA+ um recurso valioso às lutas por reconhecimento, (auto) representação e cidadania. Contudo, sempre implica uma condição de precariedade, pois a visibilidade de qualquer transgressão aos ordenamentos da cisheteronormatividade é acompanhada do risco de sofrer punições (normalmente em forma de violências simbólicas e/ou físicas).

A invisibilidade, por sua vez, se configura como um *locus* de opressão. Individualmente, está vinculada ao isolamento; ao medo; à vergonha e, em última instância, a uma negação de si, que pode gerar graves

consequências emocionais e psicológicas. Em âmbito coletivo, debilita a representatividade LGBTQIA+ na esfera pública, o que afeta a garantia de direitos essenciais em diversas áreas (educação, saúde, segurança, trabalho etc.) e contribui à precarização da existência dessas pessoas. No entanto, a invisibilidade também pode atuar como uma proteção contra essa mesma conjuntura discriminatória, sobretudo em contextos socioculturais repressivos.

Sendo assim, o grande desafio no âmbito do direito internacional e das políticas públicas voltadas às necessidades específicas de pessoas LGBTQIA+ solicitantes de refúgio ou refugiadas é precisamente reconhecer essa complexidade e atuar no sentido de minimizar suas consequências negativas nas experiências de mobilidade.

Conclusão

Em se tratando do fenômeno das migrações, as dinâmicas de (in)visibilidade desempenham um papel substancial em todas as etapas do projeto migratório de pessoas LGBTQIA+. Como reportado, elas influem na (des)construção de imaginários; na escolha da cidade/país de destino; no processo de adaptação ao novo contexto sociocultural; no exercício de cidadania; nos procedimentos de solicitação de refúgio; na regularização do status migratório; em engajamentos políticos e ativismos; nos modos de vivenciar os espaços (físicos e simbólicos) da cidade; e em múltiplas formas de

violências. Também estão fortemente relacionadas à abordagem da temática na esfera pública; à atuação de instituições governamentais e não governamentais voltadas ao atendimento de refugiadas/os e imigrantes; e no desenvolvimento e implementação de políticas públicas dirigidas às necessidades específicas de pessoas refugiadas e imigrantes LGBTQIA+.

Direta ou indiretamente, as dinâmicas de (in)visibilidade estão implicadas nas experiências de todas as pessoas LGBTQIA+ refugiadas. As narrativas das pessoas LGBTQIA+refugiadas que entrevistei, por exemplo, revelam a multidimensionalidade que a visibilidade e a invisibilidade da diferença assumem em suas histórias de vida; em processos de subjetivação e de (des)construção identitária; nas relações interpessoais; no cotidiano; nos imaginários; nas mobilidades intra e internacionais; na adaptação aos novos contextos de residência; na apropriação de espaços da cidade; em formas de engajamento político; no exercício de cidadania; na origem ou continuidade de situações de violência; e na vulnerabilização e precarização de sua própria existência.

Contudo, nas experiências dessas pessoas refugiadas, a mobilidade representa igualmente uma reconfiguração no modo de vivenciar a OSEIG, que se vincula de forma intrínseca às dinâmicas de (in)visibilidade. Para a maioria delas, o projeto migratório significa uma melhoria das condições de vida enquanto pessoa LGBTQIA+ (esse é inclusive o principal motivo

apontado como fator de decisão em permanecerem residindo na cidade de Barcelona ou São Paulo).

Nesse sentido, algo importante a ressaltar é que não podemos cair na armadilha da vitimização das pessoas LGBTQIA+ solicitantes de refúgio ou refugiadas. Se, por um lado, as violências contra sua existência são um elemento-chave em processos de deslocamento (capazes de agravar ou gerar novas camadas de precarização), por outro, é necessário reconhecer que são pessoas com capacidade de agência, o que implica considerar que atuam ativamente, tomam decisões, negociam sentidos e transformam a ordem sociocultural³⁶.

Para terminar, gostaria de mencionar a Cartilha Informativa sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio LGBTI³⁷ como um exemplo de ação que articula a visibilidade da temática à promoção dos direitos e da cidadania a solicitantes de refúgio e pessoas LGBTQIA+ refugiadas. Já em âmbito coletivo, a principal saída é precisamente promover a visibilidade – tanto no que se refere à sua própria existência quanto às necessidades no processo de acolhida e integração – de um grupo social ainda muito invisibi-

³⁶ VÁZQUEZ, Joan Lacomba; MENA, Natalia Moraes. La activación de la inmigración. *Migraciones*, n. 48, p. 1-20, 2020.

³⁷ Desenvolvida pelo ACNUR, em parceria com a Campanha Livres & Iguais e a Fundação Purpose, foi lançada no Brasil no ano de 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI-ACNUR-2017.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

lizado e silenciado. Essa visibilização na esfera pública implica igualmente a legitimação de aspectos identitários pautados na interseccionalidade de marcadores sociais de diferença. É a partir daí que se fomenta uma política de reconhecimento intersubjetivo entre atores e grupos sociais, imprescindível aos avanços no campo da diversidade.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Vítor Lopes. *Refúgio por motivos de orientação sexual*. Um estudo antropológico na cidade de São Paulo. Florianópolis: Editora da UFSC, 2019.

BELL, David; BINNIE, Jon. Authenticating queer space: citizenship, urbanism and governance. *Urban Studies*, v. 41, n. 9, p. 1807-1820, 2004.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*. Feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DE GENOVA, Nicholas. The queer politics of migration: reflections on “illegality” and incorrigibility. *Studies in Social Justice*, v. 4, issue 2, p. 101-126, 2010.

GONZÁLEZ MARTÍN, Víctor. *Homofobia de Estado y protección internacional: el éxito o fracaso del sistema español de protección internacional en el tratamiento de solicitudes por motivos de orientación sexual e identidad de género*. 2018. 57 f. Dissertação (Mestrado em Cooperação Internacional e Desenvolvimento)

- Universidad Pontificia Comillas. Madrid, 2018.

HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu. (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 103-133.

LA FOUNTAIN-STOKES, Lawrence. De sexilio(s) y diáspora(s) homosexual(es) latina(s): cultura puertorriqueña y lo nuyorican queer. *Debate feminista*, v. 29, p. 138-157, 2004.

LEWIS, Nathaniel M. Remapping disclosure: gay men's segmented journeys of moving out and coming out. *Social & Cultural Geography*, v. 13, n. 3, p. 211-231, 2012.

MARTÍN-BARBERO, Jesus; BERKIN, Sarah Corona. *Ver con los otros*. Comunicación intercultural. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

NASCIMENTO, Daniel Braga. *Refúgio LGBTI: panorama nacional e internacional*. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

ROCHA, Rose de Melo. Cultura da visualidade e estratégias de (in)visibilidade. *E-Compós*, v. 7, p. 1-14, 2006.

SASSEN, Saskia. *Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

THEODORO, Hadriel Geovani da Silva. *Dinâmicas comunicacionais de (in)visibilidade na experiência de refugia-*

das/os e imigrantes LGBTQ+ nas cidades de São Paulo e Barcelona. 2021. 517 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Práticas de Consumo) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo, Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), São Paulo, 2021.

THOMPSON, John B. A nova visibilidade. *Matrizes*, v. 1, n. 2, p. 15-38, 2008.

VÁZQUEZ, Joan Lacomba; MENA, Natalia Moraes. La activación de la inmigración. *Migraciones*, n. 48, p. 1-20, 2020.

WESLING, Meg. Why queer diaspora? *Feminist Review*, v. 90, issue 1, p. 30-47, 2008.

Apátrida e Migrações Forçadas em Contextos de (Des)globalização

Sophia Namen Aburjaile*
Angela Limongi Alvarenga Alves**

Introdução

Os fluxos migratórios, apesar de intrínsecos à história humana, têm sido permeados por extremas dificuldades, especialmente na atualidade. Relatos como o dos Rohingya, minoria apátrida de Mianmar que tenta chegar até Bangladesh são contundentes: exaustão, fome e desespero por abrigo. Após uma caminhada hercúlea, aqueles que conseguem chegar a Bangladesh percorrem florestas e montanhas em busca de alimento e de proteção. Muitos, ao saírem de Mianmar, arriscam suas vidas em botes e jangadas extremamente precárias, o que faz com que não resistam à jornada¹. Por mais impactante que esta situação possa parecer, este é apenas um dos relatos descritos no Relatório de Impacto de 2017 do Alto-comissaria-

* Graduanda em Direito pela Universidade de São Paulo.

** Livre-Docente, Doutora e Pós-Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP-Brasil); Visiting Research na School of Government and International Affairs, na Universidade de Durham (Reino Unido). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Católica de Santos (UniSantos-Brasil). Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da UniSantos.

¹ OIM. Quem são e onde estão os apátridas? 2016b. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/>>. Acesso em: 10, fev 2022.

do das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)². O que à primeira vista possui aspectos surreais e desumanos é, na realidade, uma história mais recorrente do que se vislumbra.

Casos de migrações em massa causadas por discriminação, vulnerabilidade e desassistência evidenciam a necessidade de analisar a tutela jurídica dada a estes indivíduos, em face, especialmente, da globalização e da (des)globalização, termos que carregam não só importância etimológica, mas também notáveis impactos no plano jurídico.

Para Claude Lévi-Strauss, o ser humano³ é um animal classificador na medida em que nomeia os fenômenos que o circundam para, posteriormente, conhecê-los e para a eles atribuir utilidade⁴. Assim, o Direito, enquanto instrumento de regulação da convivência social, é um constante receptáculo das transformações desta sociedade, dado que a dinamicidade da vida humana demanda que constantemente sejam apreendidos e nomeados os mais variados eventos observados no meio social.

Neste sentido, se por um lado a globalização possibili-

² ACNUR. Relatório de impacto de 2017: comunicação especial para nossos doadores. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/07/RelatorioDeImpacto_2017.pdf>. Acesso em: 18, fev 2022.

³ No original, o autor utiliza a expressão “homem”. LÉVI-STRAUSS, Claude. *Pensamento selvagem*. Campinas: Papirus Editora, 1989. p. 64.

⁴ LÉVI-STRAUSS, Claude. *Pensamento selvagem*. Campinas: Papirus Editora, 1989. p.127.

tou incentivos aos movimentos migratórios e a consequente ampliação dos direitos humanos e da cidadania, cujos expoentes principais se encontram na noção da cidadania europeia e até de uma cidadania mundial, a partir da (des)globalização nota-se a crescente repressão frente às migrações, incorrendo não só em dificuldades do reconhecimento do direito à cidadania, mas também, mais especificamente, no aumento da vulnerabilidade dos migrantes forçados e do risco da existência de indivíduos apátridas. Não por acaso, percebe-se que, se em meio à atmosfera globalizadora houve a ampliação da noção de povo frente à importância dos direitos humanos e do alinhamento do ordenamento jurídico com os princípios fundamentais de respeito e proteção à pessoa humana, a posterior coarctação do significado deste termo traduziu um aspecto notório do cenário da desglobalização: a ascensão de justificativas isolacionistas e nacionalistas que, no prezar por políticas restritivas à entrada de imigrantes, atribuem a solução para as supostas dificuldades passadas pelo Welfare State⁵.

Tal mudança encontra repercussões na temática referente aos apátridas os quais, ainda que tutelados pelo

⁵ Medida pragmática adotada por Otto von Bismarck frente a desafios sociais e econômicos da década de 1880 na Alemanha, a ideia de um Estado como fornecedor de programas assistenciais encontrou ecos posteriormente na Áustria, na Hungria, na Inglaterra, na Suécia e nos Estados Unidos. Implementado em cada país de acordo com suas peculiaridades, o Welfare State consiste em um modelo de Estado assistencialista, fundado nos direitos sociais dos cidadãos. O governo adquire então posição ativa na garantia do bem-estar social e na promoção da igualdade, valendo-se comumente, por exemplo, não só de políticas públicas atinentes à saúde, à educação, à moradia, mas também da regulação da economia.

Direito, representam um óbice ao exercício pleno dos direitos humanos e dos princípios enunciados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁶ da Organização das Nações Unidas (ONU), promulgada no dia 10 de dezembro de 1948. A análise deste fenômeno é de grande importância para o Direito, tendo em vista sua relevância para os Estados e para a própria comunidade internacional.

Portanto, partindo da observação inicial acerca da ampliação da proteção dada aos migrantes em um contexto de globalização, no qual os esforços para a formação de relações multilaterais no cenário internacional contribuem para o transbordamento dos direitos humanos em direção a todo o ordenamento jurídico - notadamente, (i) no plano internacional, a partir da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁷, da Convenção Relativa aos Apátridas de 1954 (Convenção de 54)⁸, da Convenção de Prevenção de Formação de Apátridas

⁶ GENERAL ASSEMBLY, *Universal Declaration of Human Rights*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

⁷ 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: 28 jun. 2022.

⁸ *Convenção Relativa aos Apátridas de 1954 (Convenção de 54)*, 6 de junho de 1960. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatriadas_de_1954.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

de 1961 (Convenção de 61)⁹, do Plano Global 2014-2024¹⁰ e, (ii) na esfera nacional, com o advento da Lei 13.445/2017 -, este artigo analisa a proteção aos apátridas nos cenários de globalização e de (des)globalização. Nota-se que, a despeito dos avanços conquistados, no plano jurídico, no que concerne à apatridia e aos migrantes forçados, ainda há muito a ser alcançado para que estes indivíduos não apenas logrem condições de sobrevivência, mas para que, principalmente, tenham sua vivência digna reconhecida e viabilizada na seara social, cultural e econômica.

1. As migrações forçadas e a apatridia

Ao longo de milhares de anos, a história dos movimentos migratórios se confundiu com o próprio histórico do desenvolvimento humano. Como descreve Ricardo Lewandowski, desde os tempos imemoriais os homens traçam périplos planetários que redundaram em três revoluções: a neolítica - a partir da superação da economia caçadora e coletora, por meio da domesticação de animais e do desenvolvimento da agricultura -, a urbana - notadamente após a conquista dos metais e do aperfeiçoamento de técnicas de cultivo, de transporte e de construção - e, por fim, a industrial - dada posteriormente ao emprego

⁹ ONU, Convenção para a redução dos casos de apatridia, 30 agosto 1961. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reduc%C3%A7%C3%A3o_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

¹⁰ UNHCR, *Plano de ação global para erradicar a apatridia 2014-24*. Disponível em <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d1a02b24>>. Acesso: 28 jun.de 2022.

de máquinas no processo produtivo¹¹. Em cada uma destas etapas, movimentos migratórios foram, senão o motor propulsor da conquista da natureza, o embrião do desenvolvimento social e cultural da humanidade.

Contudo, os fluxos humanos, mormente nos últimos séculos, prescindiram, muitas vezes, do elemento voluntário de mudança. Vale notar que a violência, o temor, desastres naturais e também a coerção são elementos que sobrepujam a seara econômica e a liberdade das escolhas individuais, definitivamente impactando deslocamentos que, por isso, recebem a denominação de migrações forçadas. Migrantes forçados são, portanto, aqueles que almejam não meramente melhores condições econômicas, sociais ou ambientais, mas, principalmente, possibilidades de uma sobrevivência urgente e de uma vivência humanamente digna¹².

Cabe ressaltar que, a partir da Segunda Guerra Mundial, o número de migrantes aumentou significativamente, como aponta a pesquisa de Mathias Czaika e Hein de Hass¹³. Dessa forma, o fenômeno da migração passou a abranger mais variáveis, tais como as jornadas fragmentadas dos migrantes, a vulnerabilidade generalizada destes indivíduos e o maior número de países envolvidos em tais

¹¹ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

¹² OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, p. 171-179, 2017.

¹³ CZAIIKA, Mathias e HAAS, Hein De. . The Globalization of Migration: Has The World Become More Migratory ?. *International Migration Review*, 48(2), p. 282-323, 2015.

fluxos. Não por acaso, autores como Caio Alexandre Capelari Anselmo destacam a problemática da categorização da migração forçada face à complexificação do fenômeno migratório¹⁴. Neste sentido, se antes a dicotomia voluntariedade e compulsoriedade era suficientemente clara para apontar a motivação do migrante e a natureza de seu deslocamento, atualmente os padrões migratórios abrangem cada vez mais fatores de diversificação.

Neste artigo, investiga-se a relação entre os fluxos migratórios forçados e a apatridia, em contextos de (des) globalização. Assim, sem prejuízo à ampla gama de variáveis que fomentam o recente debate sobre a categorização do fenômeno migratório, este trabalho aborda, no cotejo com o elemento compulsório característico das migrações forçadas, a ocorrência da apatridia.

Considerando a definição de nacionalidade presente no Manual de Proteção aos Apátridas do ACNUR, de 2014, que conceitua os nacionais como “as pessoas sobre as quais o Estado considera ter jurisdição com base na nacionalidade, inclusive o direito de reclamar contra outros Estados em caso de maus tratos àquelas pessoas”¹⁵, é possível perceber que o “não ser nacional”, isto é, o não estar vinculado juridicamente a qualquer Estado, implica diretamente na ausência da proteção de um Estado decorrente

¹⁴ CAPELARI, Anselmo. (2021). “Migração forçada e categorização: entre a ampliação da proteção e a exclusão” PERIPLOS, *Revista de Investigación sobre Migraciones*. Volumen 5 - Número 1, pp 131-156.

¹⁵ ACNUR. *Nacionalidade e apatridia*. Manual para parlamentares n. 22. Genebra: ACNUR, 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=553f52ff4>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

do manto da nacionalidade e da cidadania.

Tal observação vai ao encontro do pensamento de Dalmo Dallari, cuja concepção de povo é permeada pelo papel constitutivo dos cidadãos, indivíduos associados por meio de laços juridicamente estabelecidos no Estado. Nas palavras do próprio autor, não possuir uma nacionalidade “deixa o indivíduo completamente desprotegido e o impossibilita, praticamente, de viver em associação com os outros indivíduos, o que é uma exigência da própria natureza humana”¹⁶. Neste caminhar, apontam-se, como causas principais da apatridia, a existência de conflitos geopolíticos a extensão, no plano jurídico dos critérios de nacionalidade¹⁷.

De acordo com Françoise Bouchet-Saulnier, “A guerra é por definição um estado transitório. Não deve ser feita de tal modo que torne impossível a paz entre as comunidades envolvidas ou provoque destruições irreversíveis”¹⁸. Todavia, hoje observa-se que não só muitas das guerras, regionais ou globais, se estenderam ao longo dos anos e provocaram desdobramentos irreversíveis para vários locais do mundo, como geraram destruições inimagináveis e inéditas. Como apontado por Smith e Braein, nos anos que sucederam a Guerra Fria houve aproximadamente 120 conflitos pelo mundo¹⁹. Ao contrário do que muitos

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

¹⁷ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013.

¹⁸ BOUCHET-SAULNIER. Guerra. In: *Dicionário prático do direito humanitário*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

¹⁹ SMITH, Dan; BRAEIN, Ane. *Atlas da situação mundial*. São Paulo:

cogitaram, após as duas grandes guerras, outras disputas não deixaram de existir e não desapareceram; alongaram-se temporalmente, deixando um rastro de aniquilação humana. E foi justamente em decorrência dos vários conflitos armados que ocorreu grande parte dos fluxos migratórios de apátridas.

Além disso, o Relatório do ACNUR de 2014 ²⁰destaca a existência de apátridas que nunca saíram de seus “próprios países”, expressão retirada do art. 12 (4) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²¹ e usada em consonância com as interpretações do Comitê de Direitos Humanos da ONU. Para Telma Lisowski, isso normalmente ocorre quando há desmembramento e sucessão dos Estados, como o que ocorreu, por exemplo, na Iugoslávia e quando há “expatriação involuntária e forçada, como se passou nos regimes soviético e nazista”²².

Finalmente, o último grande fator gerador da apatridia é a concorrência negativa entre os critérios de nacionalida-

Companhia Editora Nacional, 2007. p.47.

²⁰ ACNUR. *Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/06/18/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-causa-de-guerras-e-conflitos/>>. Acesso em 05, fev 2022.

²¹ OAS. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)*. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

²² LISOWSKI, Telma Rocha. A apatridia e o “direito a ter direitos”: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, v. 3, p. 109-134, 2012. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2012/Artigo_4_A_Apatridia.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2022.

de decorrentes de *jus solis* e *jus sanguinis*. Neste caso, trata-se, de acordo com Nina Ranieri, da “não atribuição de nacionalidade, apesar do nascimento no local”²³. Um caso curioso foi o dos chamados “brasileirinhos apátridas”. A partir de uma emenda à Constituição Federal de 1988, promulgada em 1994 no governo Itamar Franco, o Brasil passou a adotar primeiramente o *jus solis*. Isso significa que a nacionalidade brasileira era adquirida levando-se em conta o local de nascimento, ou seja, só seria brasileiro aquele que nascesse em território pertencente à República Federativa do Brasil. Consequentemente, muitas das crianças nascidas no exterior, no período entre 1994 e 2007, a despeito de serem filhas de pais brasileiros, eram relegadas à condição de apátridas. A situação só foi solucionada em 2007, quando houve uma alteração da alínea “c” advinda da EC 54/2007. Estima-se que mais de 200.000 “brasileirinhos apátridas” tenham conseguido a nacionalidade brasileira após esta mudança²⁴.

2. A globalização e o avanço da tutela jurídica dada aos migrantes e aos apátridas

Inicialmente, é fundamental observar as transformações advindas da globalização. Este vocábulo, o qual exprime a tendência de integração entre os países em um nível

²³ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. São Paulo: Manole, 2013. p.120.

²⁴ SANT'ANNA, Luma Goularte; ROSSO, Maria Fernanda Pereira. Brasileirinhos Apátridas: O Caso dos Filhos de Brasileiros Nascidos no Exterior. *Revista de Direito Brasileira*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 453-467, jul. 2011. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2693>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

mundial, de forma que os processos econômicos, sociais, culturais e políticos estejam cada vez mais interligados e conectados, capta o crescimento vertiginoso, a partir dos anos 1970, da circulação de bens em um mercado mundial que sobrepuja as fronteiras nacionais²⁵. Foi, em grande parte, devido ao desenvolvimento de tal rede global, possibilitada pela melhoria nos transportes e na comunicação, que nasce, no final do século XX e no início do século XXI, a noção de que os aspectos essenciais à finalidade de cada Estado, tais como o respeito à dignidade humana e aos direitos humanos, deveriam ser compartilhados e buscados constantemente a nível mundial²⁶.

A partir da internacionalização dos direitos humanos, discutiu-se, inclusive, a extrapolação dos direitos de cidadania para além de fronteiras nacionais, dilatando o conceito de povo em função dos fluxos capitais e pessoais deste período. Paradigmáticas são as ideias do desenvolvimento de uma “cidadania europeia”, no âmbito da União Europeia, e de uma “cidadania mundial”, no campo das Nações Unidas. Isso porque, na seara das migrações internacionais, a globalização significou a intensificação de movimentos em direção a países mais desenvolvidos²⁷. Vale notar, porém, que a afirmação dos direitos de cada indivíduo enquanto ser humano data já das declarações de direitos do século XVIII, em especial da Declaração dos

²⁵ HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p. 12-13.

²⁶ RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. São Paulo: Manole, 2013. p. 332.

²⁷ *Ibid*, p. 348.

Direitos do Homem e do Cidadão²⁸ de 1789. Base política para o Estado Moderno, tais documentos associavam a inalienabilidade e indisponibilidade dos direitos humanos à constatação de que sua relação com o homem era intrínseca, cabendo ao Estado assegurá-los por meio do contrato social²⁹. Neste sentido, o ser humano, cuja soberania se legitimaria em função de seus direitos inalienáveis, passaria a ser “o único soberano em questões de lei” e o povo, em matéria de governo³⁰.

No entanto, se por um lado o fenômeno da globalização representou uma maior integração mundial, por outro lado é inegável que, em face do incremento de fluxos humanos advindos de países periféricos - mormente em direção à Europa Ocidental e aos Estados Unidos -, fez-se de suma importância estabelecer mecanismos de controle sobre a globalização, para que esta não se tornasse uma ideologia positiva de interesses de países centrais ou um instrumento para a ingerência de interesses econômicos particulares, tal como nota Manuel Pinto Barbosa³¹. Não por acaso, houve a emergência do desenvolvimento de uma tutela jurídica mais humanitária e acolhedora, seja no

²⁸ AMBASSADE DE FRANCE AU BRÉSIL. *A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

²⁹ KEVERGAN, J. F. Os direitos humanos. *Ensaio de filosofia política*. São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2001. p. 47.

³⁰ BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 30, p. 77-97, 2013. p.86.

³¹ BARBOSA, Manuel Pinto. *Globalização, desenvolvimento e equidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2001. p. 121.

plano internacional - a partir da Convenção de 51; da Convenção de 54; da Convenção de 61; e, por fim, da recente elaboração do Plano Global 2014-2024 -, seja na esfera nacional, com o advento da Lei 13.445/2017.

Especificamente no que tange à história da apatridia, nota-se que a lógica da extrapolação dos direitos humanos frente aos ordenamentos jurídicos nacionais é consubstanciada, em 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em meio aos horrores decorrentes desse conflito, este documento foi elaborado a fim de firmar os direitos humanos básicos de todos os indivíduos. Tal objetivo fica visível ao longo de toda a declaração, que já inicia, no art. I, com uma afirmação significativa: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”³².

Todavia, a emergência das *displaced persons*³³ desde o período entreguerras configurou um grande óbice ao cumprimento do compromisso de proteger o ser humano. A existência dos apátridas fornece um grande paradoxo para o direito, na medida em que denuncia, até os presente dias, a grave situação gerada pela ausência de vínculo jurídico entre os seres humanos para com um Estado. Se por um lado reconhece-se que os apátridas são seres hu-

³² ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

³³ Termo inglês adotado no cenário internacional para exprimir o fenômeno da apatridia no contexto entreguerras, “displaced persons” denota a existência de indivíduos que são forçados a sair de seu país natal em decorrência de guerras, de perseguições, ou de desastres naturais.

manos, por outro lado tais indivíduos estão desprovidos da maior parte de direitos intrínsecos à pessoa humana - proteção essa a ser provida por um Estado; e, mesmo que se encontrem fisicamente em um determinado país, estas pessoas não possuem nacionalidade alguma.

Outrossim, foi em meio ao contexto globalizante de afirmação dos direitos humanos que a tutela jurídica a estes indivíduos foi ampliada, a partir da garantia do direito ao asilo, do acesso de indivíduos não nacionais aos mesmos direitos dos considerados nacionais e, por fim, da simplificação do processo de naturalização.

O primeiro passo neste sentido foi a realização da Convenção 51 e a conseqüente promulgação do Estatuto dos Refugiados. A preocupação inicial era proteger aqueles apátridas que, também na condição de refugiados, pudessem recorrer ao disposto neste acordo. No entanto, de acordo com o art. 1º deste estatuto, foram deixados de lado os apátridas que não eram refugiados, tendo em vista que, dentre os alcançados por este conceito, estavam apenas aqueles que se encontravam fora do país de sua nacionalidade e que não podiam ou não queriam, por qualquer tipo de temor, valer-se da proteção desse país³⁴. Essa situação só foi corrigida em 1954, após a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Além disso, o Protocolo da ONU de 1967 foi responsável por remover algumas das medidas excludentes, geográficas e temporais estabelecidas em 1951, as quais protegiam apenas aqueles refugiados euro-

³⁴ ACNUR. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*.1951. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/refworld/legal/instrume/asylum/conv-0.html>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

peus após o término da segunda guerra mundial.

Ademais, recentemente, um marco internacional essencial foi a publicação do Relatório da ONU que estabeleceu o Plano Global 2014-2024, o qual ambiciona, em uma década, extinguir a apatridia, seja por meio da resolução de casos já existentes, seja por meio da prevenção ao surgimento de mais pessoas nesta situação. A importância do documento não poderia ser melhor enfatizada senão pelo ACNUR, António Guterres: “A apatridia é uma profunda violação dos direitos humanos de uma pessoa. Seria profundamente antiético infligir a dor que isso causa quando há soluções tão claramente ao alcance”³⁵.

No plano nacional, a Lei 13.445/2017 representa um notável avanço no trato dos migrantes, notadamente por eliminar o anacronismo da Lei 6.815/1980, conhecida como “Estatuto dos Estrangeiros”, marco regulatório baseado na ideia de segurança nacional aplicado ainda por longo tempo, paradoxalmente, em uma ordem democrática. Vale notar que, no que tange à cooperação internacional, o Brasil já possuía uma legislação mais moderna, comparativamente ao Estatuto dos Estrangeiros, no que concerne à questão do refúgio. Trata-se da Lei 9.474/1997, a qual possibilitou um acolhimento mais humano, por exemplo, no caso dos haitianos.

Neste caminhar, se a Lei 6. 815/1980 tinha como preocupação principal aspectos de natureza militar, foi principalmente com a aprovação, em 2017, da Lei 13.445,

³⁵ GUTERRES, António. *Prevenção e Redução da Apatridia*. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/open-docpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737242>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

que o Brasil passou a abordar a questão dos imigrantes de forma mais humanitária.³⁶ Haja vista que o paradigma central desta norma é a proteção de direitos humanos como decorrência da proteção constitucional da dignidade humana, foi assegurado o acesso igualitário e livre dos migrantes a serviços sociais e assistência jurídica, proteção expressa no inciso XI do art. 3º de seu texto. Ademais, a nova lei brasileira de migrações avançou até mesmo em relação à Lei 9.474/1997, mormente por haver facilitado a remessa de vistos, bem como estendido a cooperação com os Estados de origem, trânsito e destino, no afã de preservar os direitos do migrante e de fortalecer a integração internacional.

3. A (des)globalização e o regresso ao isolacionismo

A despeito das evoluções ocorridas com a emergência de uma maior integração mundial, a partir de 2008 começa a se discutir o processo de (des)globalização,³⁷ que compreende o contramovimento à integração dos Estados e à cooperação internacional dadas pela anterior globalização.³⁸ Iniciado em um contexto de crise econômica mundial, este processo é concretizado pela adoção de medidas protecionistas e pela emergência de líderes de retórica iso-

³⁶ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, p. 171-179, 2017.

³⁷ Cunhado por Walden Bello, em 2002, o termo desglobalização indicava um conjunto de propostas à intensificação da globalização, a fim de torná-la menos desigual. BELLO, Walden. *Desglobalização: ideias para uma nova economia mundial*. São Paulo: Vozes, 2002.

³⁸ ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal*. No prelo.

lacionista, nacionalista e armamentista.

Contudo, para compreender o atual cenário de diminuição das relações multilaterais não basta apenas adotar a perspectiva econômica que atribui à crise financeira de 2008 a causa única da crise da globalização. Conforme analisa Angela Limongi Alves, para a análise do contexto hodierno, o estudo da temática econômica é necessário, mas não suficiente: é principalmente a partir da percepção dos impasses geopolíticos e das falhas advindas das estruturas de governança estabelecidas no pós-guerra que se torna possível tecer uma explicação mais elaborada do fenômeno da (des)globalização³⁹.

Neste sentido, observa-se um recrudescimento das políticas anti-imigração e a conseqüente repulsa ao estrangeiro. Para Eduardo Bittar, se por um lado a globalização teria desencadeado a reunião entre os povos à medida em que era desconstruída a antiga visão do Estado-nação cujas fronteiras territoriais também delimitavam os âmbitos social e econômico e à medida em que se alargava a noção de povo em face do alinhamento teórico com os direitos humanos, por outro lado, a (des)globalização seria o cenário de crescente intolerância, de egocentrismo, de protecionismo, de competitividade e de xenofobismo, encerrando a abertura à cultura cosmopolita para iniciar um fechamento permeado por hostilidades nacionalistas⁴⁰. Assim,

³⁹ ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Soberania estatal, (des) globalização e pandemia de Covid-19. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.) et al. *Direito em tempos de crise: COVID-19*. São Paulo: Quartier Latin, 2020. v. 1. p. 63-76. p. 65.

⁴⁰ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspec-

se antes a noção de povo, transformada pelas migrações em um contexto de globalização, havia sido ampliada em consonância aos direitos humanos, recentemente esta percepção tem sido reduzida em detrimento de perspectivas (des)globalizantes.

A este cenário, soma-se o fato apontado por Fausto Brito de que, posto que as Declarações dos Direitos do Homem e as demais cartas internacionais que versam sobre este tema tenham representado grandes marcos jurídicos por almejam como destinatários não apenas os Estados-nacionais, mas cada indivíduo enquanto ser humano, tal pretensão de universalidade acaba sendo mitigada frente à constatação de que a realização plena dos direitos humanos nelas enunciados muitas vezes é associada à recepção destes princípios no ordenamento jurídico próprio de cada país⁴¹. Este paradoxo entre direitos humanos e soberania, mobilizado por Brito, evidencia que, sendo a nacionalidade um vínculo jurídico e político reconhecido por cada Estado, ainda que o indivíduo detenha a titularidade de seus direitos, sua efetiva realização está atrelada e condicionada à soberania de cada país. Além disso, a esta contraposição entre a soberania nacional e os direitos humanos adiciona-se a extrema politização das migrações internacionais, por meio da incorporação da imigração internacional na agenda política, nos programas partidários e nos debates que mobilizam a opinião pública.

tiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito*, Osasco, ano 12, n.1, 2012.

⁴¹ BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos da População*, v. 30, p.77-97, 2013.

Na atualidade, tal cenário foi agravado pela (des)globalização e a conseqüente adoção, em âmbito global, de políticas nacionalistas e contrárias às migrações⁴², levando ao crescimento exponencial de pessoas à apatridia. Ressalta David Held que, com a globalização, apesar das desigualdades promovidas pela ultravalorização do comércio e do mercado, mudanças positivas⁴³ ocorreram: observou-se o crescimento de aspirações pelo Direito Internacional e pela justiça – o que implicou a ampliação dos direitos humanos e as responsabilidades dos Estados⁴⁴, dada a prevalência da ideia de cooperação interestatal para tal fim. Com a (des)globalização, porém, a cooperação internacional passou a ser dificultada⁴⁵ e, nesse sentido, já que cada Estado passou a concentrar mais poder e centralidade sobre o seu ordenamento jurídico interno, viabilizou-se que a adoção de políticas de cunho nacionalista se desse em detrimento de toda a proteção existente ao ser humano no âmbito internacional, ameaçando o anterior progresso na temática das migrações e da apatridia.⁴⁶

⁴² HELD, David. *Global politics after 9/11: Failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism*. London: Global Policy, 2016. p. 71.

⁴³ HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. p.23.

⁴⁴ HELD, David. Op. cit., p. 16.

⁴⁵ HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Kevin. *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013. p. 2.

⁴⁶ HELD, David. *Global politics after 9/11: failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism*. London: Global Policy, 2016. p. 16-32.

Conclusão

As migrações, apesar de fazerem parte da história humana, têm sido permeadas por extremas dificuldades. Nota-se, portanto, que, especialmente em um contexto de crise da globalização, os impactos deste fenômeno na proteção aos apátridas é de grande interesse para o Direito. Estudá-la é fundamental para perceber que, a despeito dos significativos avanços feitos, ainda há muito a ser alcançado para que a apatridia seja erradicada e para que os apátridas finalmente consigam proteção jurídica por meio de vínculos de nacionalidade. Em meio a fenômenos aparentemente antagônicos - o do compromisso de cumprimento do Plano Global 2014-2024 e o da (des)globalização - o estudo aprofundado da existência de pessoas desprovidas de nacionalidade é de grande relevância.

Se a própria DUDH estabelece que “[t]odo homem tem direito a uma nacionalidade” e que “[n]inguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”⁴⁷, fica claro que a condição de apátrida não só vai de encontro com esses princípios, como também compromete a efetiva concretização dos direitos fundamentais ligados à própria natureza humana.

Ademais, é de suma importância reconhecer que, a despeito de todos possíveis avanços jurídicos na tutela dos migrantes forçados, refugiados ou apátridas, é principalmente por meio da construção de uma consciência e da

⁴⁷ ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

cooperação internacionais para a proteção dos direitos humanos que se torna possível evitar a reificação das minorias, a propagação de discursos de ódio e, em um contexto mais amplo, o silenciamento e a segregação de individualidades, seja no plano jurídico, seja na realidade empírica.

Referências bibliográficas

ACNUR. *O que é a apatridia?*. 2016.

ALMEIDA, Gisele Maria Ribeiro de ; BAENINGER, Rosana. A imigração brasileira na França: do tipo histórico às modalidades migratórias contemporâneas. *Revista Brasileira de Estudos da População*, vol. 33, n. 1, pp. 129-153, 2016.

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Globalização, desglobalização e impactos na soberania estatal*. 2021. Tese (Livre Docência em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Soberania estatal, (des) globalização e pandemia de Covid-19. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.) et al. *Direito em tempos de crise: COVID-19*. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

ARENDT, H. *Origem do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BARBOSA, Manuel Pinto. *Globalização, desenvolvimento e equidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2001.

BICHARA, Jahyr-Philippe. *O tratamento do apátrida na nova*

lei de migração: entre avanços e retrocessos. Revista de Direito Internacional, UniCEUB, Direito Internacional dos Investimentos, v.14, n.2, p.24 , 2017.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Crise econômica, desglobalização e direitos humanos: os desafios da cidadania cosmopolita na perspectiva da teoria do discurso. *Revista Mestrado em Direito, Osasco, v. 12, n.1, 2012.*

BOUCHET-SAULNIER. Guerra. *Dicionário prático do direito humanitário*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. *Revista Brasileira de Estudos da População, v.30, p.77-97, 2013.*

CAPELARI, Anselmo. Migração forçada e categorização: entre a ampliação da proteção e a exclusão. *PERIPLOS - Revista de Investigación sobre Migraciones, v.5, n.1, p 131-156, 2021.*

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional, p. 41-53, 2019.*

CORREA, Maria Aparecida da Cruz. O direito à existência e sua interlocução do elo entre cidadão e o estado: uma leitura da apatridia. *Revista de Estudos Jurídicos, UNESP, v. 22, n. 36, 2018.*

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DE SOUZA, Carla Barbosa; MENDES, Maisa Maeda

Miyuki; DIAS, Eliotério Fachin. O Tratamento da Apátrida sob à luz da nova lei de migração. *Revista Jurídica de Direito, Sociedade e Justiça*, v. 5, n. 7, 2018.

FARIA, Tatiane Gonçalves Mendes; BRASIL, Deilton Ribeiro. A situação dos apátridas na nova lei de migração brasileira: diálogo com os princípios da dignidade da pessoa humana e da fraternidade. *Revista Quaestio Iuris*, v. 12, n. 04, p. 23-42, 2019.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (Orgs.). *Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração, capítulo 3*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

GAMA, Stephanie. Direito ao Refúgio no Brasil e a Nova Lei de Migração n 13445/17. *Unisantia Law and Social Science*, v. 6, n. 2, p. 220-237, 2017.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, p. 1717-1737, 2017.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Prevenção e Redução da Apátrida*. Genebra, 2010.

HALE, Thomas; HELD, David; YOUNG, Kevin. *Gridlock: why global cooperation is failing when we need it most*. Cambridge: Polity Press, 2013.

HELD, David. *Global politics after 9/11: failed wars, political fragmentation and the rise of authoritarianism*. London: Global Policy, 2016.

HELD, David; McGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

KEVERGAN, J. F. *Os direitos humanos. Ensaio de filosofia política*. São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2001.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Pensamento selvagem*. Campinas: Papirus, 1989.

LEWANDOWSKI, Enrique. *Estado mínimo, pós modernidade e desglobalização*. Consultor Jurídico. 2017.

LEWANDOWSKI, Enrique. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LISOWSKI, Telma Rocha. A apatridia e o “direito a ter direitos”: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 3, p. 109-134, 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Glossário sobre migrações*, n.22. Genebra: OIM, 2009.

ACNUR. *Protegendo os direitos dos apátridas: convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos apátridas*. Genebra: UNHCR, 2011.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, p. 171-179, 2017.

RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coords.). *Nova Lei de Migração: Os Três Primeiros Anos*, p.171-179. Campinas: Núcleo de Es-

tudos de População “Elza Berquió” - Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do estado: do estado de direito ao estado democrático de direito*. São Paulo: Manole, 2013.

Novas Abordagens Para a Migração Econômica Internacional: economia e vulnerabilidade no século XXI

Bárbara Bruna de Oliveira Simões*

Introdução

Apesquisa aborda a temática da migração econômica internacional no contexto das práticas neoliberais no século XXI. Parte-se dos seguintes questionamentos: qual é a definição de migração econômica e por que esse tipo de deslocamento é normalmente tido como voluntário? Quais as novas abordagens teóricas que já permitem a mudança desse entendimento ao reconhecerem a vulnerabilidade em alguns deslocamentos, caracterizando-os como forçados? O estudo justifica-se pelo fato de que a migração é um fenômeno que existe desde os tempos mais primordiais do desenvolvimento do ser humano, contudo, definir adequadamente cada tipo de migração, ainda é uma tarefa complexa, pois são diversos os fatores que levam as pessoas a iniciarem o processo migratório e a permanecerem em algum país de destino.

Ainda, diante desse fato, de os fluxos migratórios serem um fenômeno comum ao longo da história da humanidade, o que se pode observar é que, conforme a época e o local em que a migração ocorre, ela terá diferentes

* Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista Capes. Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Advogada.

características, ocorrerá por diferentes motivos e poderá ou não se perpetuar no tempo, o que dificulta a criação de uma conceituação estática e fundamentada somente em uma realidade para explicar os movimentos ao redor do mundo e em períodos históricos distintos¹.

A migração econômica, objeto da presente análise, é um dos tipos enquadrados dentro da grande classificação dos fluxos migratórios e, normalmente, tem sido compreendida como uma forma voluntária de deslocamento. Todavia, diante das mudanças advindas da globalização e das novas práticas do contexto capitalista, a migração econômica passou a apresentar novas razões de existência e continuidade. Já há abordagens teóricas que analisam fatores característicos das economias capitalistas globalizadas e do neoliberalismo que também podem criar a necessidade de deslocamentos de forma não voluntária já que muitas pessoas perdem empregos, rendas, casas, terras e são obrigadas a buscar melhores condições de vida em outros locais.

Atualmente, essas abordagens teóricas identificam vulnerabilidades decorrentes de fatores característicos das economias capitalistas globalizadas: classes sociais internacionais, trabalhos típicos da população migrante, vistos relacionados ao consumo, distinção entre países de centro e de periferia². Diante disso, a presente pesquisa

¹DUCOLI, Bruno Venancio. Croci e incroci migratori e culturali. *RE-MHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v.14, n.26/27, p.55-75, 2006. p.56. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/34/26>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

²LUSSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. *Metodologia e teorias no estu-*

será realizada por meio de uma revisão narrativa das principais abordagens teóricas que lidam com a nova visão sobre as migrações econômicas e a efetivação de direitos econômicos e sociais. Será uma pesquisa qualitativa e explicativa, por meio de materiais bibliográficos.

O capítulo será dividido em três seções, que buscam explicitar as respostas aos questionamentos realizados ao início desta introdução. Assim, no primeiro tópico, realiza-se a definição dos fluxos migratórios e da migração econômica. Na sequência, o segundo tópico analisará a razão pela qual esse tipo de deslocamento é constantemente vinculado à ideia de migração voluntária. Por fim, a última seção explorará quais são algumas das novas abordagens teóricas que já permitem a mudança desse entendimento.

1. Migrações Econômicas em Meio aos Fluxos Migratórios

Comum entre os estudos sobre fluxos migratórios é a ideia de que os deslocamentos humanos formaram as sociedades como se tem atualmente. Segundo Ducoli³, as viagens de homens e mulheres pelo planeta são um fenômeno antigo: não há dados exatos, mas a ciência já revela que a diáspora do *homo-sapiens* começou há mais ou menos 11.300 séculos atrás, passando pela África e Eurásia, cruzando o estreito de Bering, povoando as Américas, chegando à Austrália, à Nova Guiné e às ilhas do das migrações. Jundiaí: Paco Editorial, p.43-116, 2015. p.67.

³ DUCOLI, Bruno Venancio. Croci e incroci migratori e culturali. *RE-MHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v.14, n.26/27, p.55-75, 2006. p.56. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/34/26>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

da Polinésia⁴.

Foram, também, os estudos as migrações que levaram ao desenvolvimento de conceitos para que seja mais fácil a compreensão da temática. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pela atuação nessa temática, um fluxo migratório é o processo de atravessar fronteiras, tanto as nacionais quanto as internacionais, compreendendo qualquer deslocamento: refugiados, deslocados internos, apátridas, migrantes econômicos, dentre outros⁵. Mesmo diante de tais estudos, é importante observar que:

Apesar de ser um fato do cenário internacional, verifica-se, atualmente, que não há um instrumento internacional amplo, o qual regule a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes na migração. O que há são normas internacionais que, ao regularem questões como segurança, nacionalidade, apatridia, liberdade de circulação de pessoas, unificação familiar, direitos humanos, saúde, tráfico de pessoas, refúgio, asilo, tocam na temática das migrações; ou, ainda, normas de proteção geral aos seres humanos que se aplicam

⁴ Ibid, p.56.

⁵ OIM. *Glossário sobre migrações*, n.22. Genebra: OIM, 2009. p. 40. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

também às pessoas em movimento⁶.

Nota-se, então, que o termo migração é apresentado como um gênero, dentro do qual encontramos diversas espécies de deslocamentos, normalmente definidos por conta das razões que levam as pessoas a iniciarem seu processo migratório. Alguns tipos possuem legislação bem determinada, como é o caso das pessoas refugiadas, por meio da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), outros ainda buscam uma maior atenção, como é o caso das pessoas migrantes econômicas. Nesse sentido, além de um sistema de proteção mais estruturado, as pessoas refugiadas, “[...] em função de sua condição diferenciada daquela dos demais migrantes, contam com a solidariedade, e até mesmo a simpatia, internacional.”⁷

A migração econômica caracteriza o deslocamento de pessoa ou grupo, interno ou internacionalmente, motivado por oportunidades econômicas⁸. Embora o conceito seja amplamente utilizado na literatura sobre migração, a própria OIM apresenta ressalvas. Por exemplo, a organização entende que categorizar a migração por uma única razão é errado, diante da complexidade dos fluxos.

⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. 6 (1), jan./jun., p.275-294, 2010. p.277. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

⁷ Ibid, p.277.

⁸ ECONOMIC MIGRATION. *Glossary on migration*, n.34. Genebra: OIM, 2019. p.61. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

Ainda, normalmente, a migração econômica é oposta ao refúgio, dando a entender que os Estados não possuem obrigações para com a efetivação dos direitos econômicos e sociais⁹.

As migrações econômicas abarcam, então, aquelas pessoas que se deslocam em busca de trabalho, estudo, questões de saúde, reunião familiar. A razão de, normalmente, as migrações econômicas serem opostas ao refúgio dá-se, principalmente, pelo fato de que, por muito tempo, os estudos compreenderam que tais motivações eram somente individuais e voluntárias, ou seja, não haviam fatores externos que obrigassem ou pelo menos motivassem a migração, havendo a tutela do Estado de origem para a pessoa migrante que buscasse um outro local para residir por conta de tais fatores. Diante dessa compreensão, a migração econômica é, ainda, tida como uma migração voluntária como regra, quando a decisão de migrar é tomada pelo indivíduo de forma espontânea¹⁰.

O conceito de migração voluntária contrapõe-se ao de migração forçada. Essa última caracteriza situações em que existe um elemento de coação, ameaças à vida e à sobrevivência, com origens naturais ou provocadas pelo

⁹ ECONOMIC MIGRANT. *Glossary on migration*, n.34. Genebra: OIM, 2019. p.61-62. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. 6 (1), jan./jun., p.275-294, 2010. p.281. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

homem¹¹. Um exemplo de migração forçada é a situação de refúgio. Todavia, ressalta-se que esta divisão serve para facilitar o estudo, já que nenhuma classificação é absoluta e ideal para explicar o cenário das migrações que, diariamente, é influenciado por novos fatores. Como bem observam Moreira e Sala¹²: “[...] pode haver desejo em processos migratórios caracterizados como compulsórios, ao mesmo tempo em que se verifica violência também nos fluxos tidos como voluntários.”

Justamente, é essa falsa compreensão de que a migração econômica sempre se dá de forma voluntária e, por isso, não se caracterizaria como forçada, que se busca explorar na presente análise já que, em alguns casos, a migração econômica também pode ser caracterizada como uma migração forçada, principalmente diante das mudanças advindas do capitalismo e da sociedade globalizada. Diante disso, tendo compreendido o conceito da migração econômica e iniciado o levantamento da discussão, no próximo tópico, busca-se compreender a razão pela qual os primeiros estudos sobre migração caracterizaram a migração econômica por meio, somente, da voluntariedade de seus agentes.

¹¹ OIM. *Glossário sobre migrações*, n.22. Genebra: OIM, 2009. p.41. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

¹² MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. *Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes*. JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: EDUFRR, 2018. p.16.

2. A Ideia de Voluntariedade nos Estudos dos Fluxos Migratórios

O tópico anterior revelou que ainda há muitas discussões acerca dos conceitos envolvidos nos estudos de fluxos migratórios. A migração econômica, embora amplamente utilizada nas pesquisas, é uma definição que ainda possui muitas dúvidas. Neste tópico, busca-se apresentar alguns dos primeiros estudos sobre as migrações econômicas, revelando que suas abordagens levaram à delimitação desse tipo de deslocamento como voluntário, algo que está mudando na atualidade.

Parte-se de um estudo moderno das migrações, já que é o momento tido como de maiores mudanças, principalmente por conta do surgimento e do desenvolvimento do Estado Moderno e das economias capitalistas. Contudo, como visto no primeiro tópico, as migrações já ocorriam desde os primórdios da existência humana. A Idade Moderna (séculos XVI, XVII e XVIII) representa uma época de abrandamento e de transição desses fluxos migratórios, pois as invasões cessavam e as migrações continentais mudavam de caráter, dando-se início aos deslocamentos transoceânicos no período das descobertas geográficas e do progresso na técnica dos transportes no curso da segunda metade do século XVIII¹³.

Tais mudanças surgem diretamente conectadas ao crescimento da institucionalização do Estado Moderno e de sua consolidação como forma de organização territorial e pelo desenvolvimento da economia capitalista dentro

¹³ CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. São Paulo: Renovar, 2001. p.19.

desses países. Entre os séculos XVI e XIX, os principais deslocamentos ocorriam internamente nos Estados, de pessoas que migravam do campo para os trabalhos nas cidades. Com o desenvolvimento das navegações, a atenção passa para o contexto internacional, principalmente diante dos fluxos de europeus em direção às terras do continente americano¹⁴.

Os estudos que se atentaram para esse fenômeno eram, principalmente, das áreas da Economia e da Demografia. Esses estudos têm “[...] o foco nos problemas socioeconômicos e demográficos que a migração produz ou revela nas sociedades em que acontece, [...]”¹⁵. O foco dessas teorias estava na voluntariedade do sujeito em migrar, não havendo a análise dos fatores externos, seja no âmbito da economia, da política ou do social, sejam positivos ou negativos, bem como da dinâmica do capitalismo nas sociedades, como observam Massey¹⁶ e Arango¹⁷.

A preocupação inicial com os fluxos internos pode ser localizada na primeira pesquisa sistemática de

¹⁴ Ibid, p.19.

¹⁵ LUSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSI, Carmen. *Metodologia e teorias no estudo das migrações*. Jundiaí: Paco Editorial, p.43-116, 2015. p.67.

¹⁶ MASSEY, Douglas S. Why does immigration occur? A theoretical synthesis. In: HIRSCHMAN, Charles, DEWIND, Josh, KASINITZ, Philip. (Ed.). *Handbook of international migration: the American experience*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1999. p.50-51.

¹⁷ ARANGO, Joaquín. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista internacional de ciencias sociales*, n.165, set., p.33-47, 2000. p.44. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/165-fulltextspa165.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

teoria das migrações, publicada em 1885, desenvolvida pelo geógrafo Ernest Georg Ravenstein, por meio de um estudo empírico, em que se reflete o contexto inglês dos fluxos migratórios. Em seguida, ele aborda novas realidades, além da inglesa, em um artigo publicado em 1889. Analisando a realidade inglesa, a questão laboral é a principal causa que leva as pessoas a migrarem para os centros industriais e de comércio naquele momento¹⁸.

De acordo com as chamadas teorias econômicas clássicas, a pessoa possui voluntariedade em definir o seu projeto migratório, assim, não haveria fatores externos que pudessem forçar o deslocamento dessa pessoa. A abordagem *push-pull* é um exemplo dessas teorias e, embora analise fatores *push*, que empurram os migrantes para fora de seus locais de origem (pobreza, desemprego, falta de terra, crescimento rápido da população) e os fatores *pull*, que atraem os migrantes para os países de destino (melhores rendimentos e perspectivas de emprego, melhor sistema de educação, liberdade política)¹⁹, continua pautada pela ideia de que o projeto migratório inicia-se pela liberdade da pessoa em escolher ficar ou migrar²⁰.

Assim, embora a abordagem *push-pull* descreva fatores que empurram e puxam os migrantes, nenhum desses fatores é determinante para o início do processo migratório. É o agente, a pessoa que irá migrar, que decide,

¹⁸ LUSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSI, Carmen. *Metodologia e teorias no estudo das migrações*. Jundiaí: Paco Editorial, p.43-116, 2015. p.62.

¹⁹ *Ibid*, p.80.

²⁰ BARRICARTE, Jesús Javier Sánchez. *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2010. p.20.

de forma voluntária e capaz, que irá migrar para outro local. Com o passar do tempo, contudo, as teorias clássicas tornaram-se simplistas, pois, ao focar somente o aspecto racional, desconsideraram fatores políticos, sociais, econômicos, e não conseguiram observar as diferentes motivações e as especificidades de cada contexto de origem e de destino que afetam as migrações²¹.

A partir das abordagens *push-pull* surgiram diversas outras teorias com viés econômico que embasaram os estudos das migrações econômicas: a teoria neoclássica, a nova economia das migrações, a teoria do duplo mercado de trabalho, dentre outras. Algumas dessas abordagens começaram a modificar o enfoque, não lidando somente com fatores econômicos e de voluntariedade do sujeito, mas levando em conta, também, as questões sociais que influenciam a toma da decisão, e abriram caminho para que novas áreas do conhecimento, como a Sociologia, a Ciência Política, Relações Internacionais, pudessem analisar os fluxos migratórios econômicos²².

Diante disso, no próximo tópico, analisam-se quais são as mudanças nas teorias sobre as migrações econômicas para que as novas realidades advindas da globalização e da ordem neoliberal no século XXI sejam abarcadas pela literatura que estuda os fluxos migratórios e, assim, possam

²¹ CAVALCANTI, Leonardo et al. Um convite às teorias e conceitos sobre migrações internacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo et al (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p.18.

²² LUSSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. *Metodologia e teorias no estudo das migrações*. Jundiaí: Paco Editorial, p.43-116, 2015. p.62.

refletir de forma mais completa a realidade e possam, também, embasar novas políticas para as migrações.

3. Novas Abordagens Teóricas Para Novas Realidades

As seções anteriores permitiram observar que as migrações econômicas, embora constantes nos estudos sobre fluxos migratórios, ainda possuem muitos aspectos a serem explorados e aprofundados. Um desses aspectos, e talvez o mais importante para que os migrantes econômicos possam acessar seus direitos, é a compreensão de que as migrações econômicas podem se dar de forma voluntária ou de forma forçada, dependendo das razões pelas quais as pessoas iniciam seus deslocamentos. Concorde-se com Moraes²³, que identifica a classificação entre migrações voluntárias e forçadas como decorrente da base autonomia e vulnerabilidade, em que a autonomia representa as migrações voluntárias e a vulnerabilidade as migrações forçadas.

Segundo a pesquisa de Köche²⁴, não é apenas a perseguição e a violência física que fazem as pessoas deslocarem-se forçadamente na atualidade. Diante desse entendimento, o termo “migração econômica”, entendido somente como vontade espontânea para migrar, esconde

²³ MORAES, Ana Luisa Zago de. Migrações forçadas e o princípio da não criminalização. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). *Direitos humanos e xenofobia: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados*. Curitiba: Prismas, 2017. p.21.

²⁴ KÖCHE, Rafael. Migrações e (de)igualdade no século XXI: entre políticas de redistribuição e reconhecimento. In. MORAIS, José Luís Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Org.). *Direito dos migrantes*. São Leopoldo: Ed. da Unisinos, 2015. p.29.

alguns fatores que influenciam e até determinam a escolha dos migrantes.

Tal entendimento já tem sido aceito em alguns países, em que a legislação migratória dispõe, por exemplo, acerca da possibilidade de solicitação de refúgio por violação de direitos econômicos, sociais e culturais. Cita-se o exemplo latino-americano da Declaração de Cartagena, de 1984, que modifica a visão eurocêntrica constante da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, acrescentando, dentre as razões pelas quais o pedido de refúgio pode ser fundamentado, a grave e generalizada violação de direitos humanos²⁵. Nesse sentido,

A inserção desse novo motivo para o reconhecimento da condição de refugiado diante do cenário regional partiu do entendimento de que tais movimentos não seriam mais provocados somente por guerras convencionalmente entre Estados ou perseguições de caráter político²⁶.

Ao encontro da pesquisa de Köche e do entendimento consolidado na Declaração de Cartagena, Ventura²⁷

²⁵ Ibid, p.29.

²⁶ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.38, p.1-20, 2021, p.5. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/s4CBKtsS5dSrtBnsbB8dHRQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

²⁷ VENTURA, Deisy. Prefácio. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). *Direitos humanos e xenofobia: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados*. Curitiba: Prismas, 2017. p.7.

compreende que a migração econômica nem sempre trata de pessoas que querem partir, mas de pessoas que não podem permanecer no seu país de origem ou residência atual, pelos mais diversos motivos. Ocorre que a impossibilidade de permanecer no país de origem, às vezes, não corresponderá diretamente ao conceito de refúgio previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, pois muitos migrantes estão fora das categorias previstas nesses diplomas internacionais de forma muito limitada.

Quando os estudos e as políticas não possuem essa compreensão mais extensiva,

O resultado é, muitas vezes, a ausência ou insuficiência de normas para solucionar as possíveis incoerências entre as normas de diversos campos, velando-se pela primazia dos direitos humanos no contexto das migrações. Além disso, essa ausência ou insuficiência normativa reflete na lacuna de mecanismos domésticos de proteção específicos, ou mecanismos domésticos que simplesmente permitam alcançar uma situação de regularidade dos imigrantes²⁸.

Por conta de tais compreensões, de que as migrações econômicas também podem se desenvolver por meios forçados, e não somente por meios voluntários, é que muitos

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. 6 (1), jan./jun., p.275-294, 2010. p.277. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

estudos já vêm alterando os conceitos até então delimitados sobre esse tipo de migração. A seguir, algumas dessas novas abordagens foram selecionadas, de forma não exaustiva, apenas para exemplificar algumas mudanças que já existem na literatura sobre os fluxos migratórios.

Ao lidar com a questão da migração econômica, Jubilut e Apolinário²⁹ entendem que as migrações forçadas também devem englobar aquelas pessoas que migram por conta da ameaça ou violação a direitos econômicos, sociais ou culturais. Nesse sentido, tratam das chamadas “migrações forçadas por questões de desenvolvimento” e indicam a necessidade de proteção internacional, pois a pobreza absoluta gera pobreza relativa e o desenvolvimento do Estado influencia no desenvolvimento da pessoa.

Os migrantes forçados por questões de desenvolvimento necessitam, além de proteção quanto ao seu trabalho ou tratamento igualitário, de oportunidades para recuperar o que lhes foi negado para que possam ter chance de desfrutar de qualidade de vida no sentido mais amplo da expressão³⁰.

Muitas vezes, a regularização da migração por questões econômicas, sociais ou culturais pelos Estados esbarra na tentativa de delimitar o acesso de novos migrantes ao território do país. Um exemplo disso pode ser visto no caso da Convenção para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de

²⁹ Ibid, p.282.

³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. São Paulo: Manole, 2005. p.148.

1990, um importante marco para essa forma de migração econômica que somente entrou em vigor em 2003, quando o 22º instrumento de ratificação foi obtido³¹.

Interessante observar que a maior parte das ratificações vieram de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo³², normalmente países que possuem grande fluxo de emigração. Isso revela que, para os países de onde saem os emigrantes, é importante a regulação da migração por questões laborais, contudo, para os países de destino dessas pessoas nem tanto, pois isso poderia acarretar em um aumento dos fluxos migratórios para o seu território.

Ao mesmo tempo em que se observa a busca de um novo local por conta da ausência de efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais, os estudos de Jubilut e Apolinário³³ e de Massey³⁴ relatam a situação inversa: quando há o deslocamento por conta de obras de desenvolvimento e de infraestrutura,

[...] em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais e à efetivação do direito ao desenvolvimento, cumpre mencionar

³¹ Ibid, p.141.

³² Ibid, p.142.

³³ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. 6 (1), jan./jun., p.275-294, 2010. p.291. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

³⁴ MASSEY, Douglas S. Why does immigration occur? A theoretical synthesis. In: HIRSCHMAN, Charles, DEWIND, Josh, KASINITZ, Philip. (Ed.). *Handbook of international migration: the American experience*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1999. p.44.

o deslocamento de pessoas em função de construção de obras as quais visam ao aprimoramento da infraestrutura do país, tais como a construção de hidrelétricas de barragens ou a realização de obras de desvio do leito dos rios. Nessas situações, ter-se-ia o deslocamento em função da efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais, e não em função de sua ausência, mas, embora com fundamentos diferentes, ter-se-ia o mesmo resultado prático: a necessidade de as pessoas deixarem seus locais de residência³⁵.

Ao encontro dessa ideia, característica de muitos países na atualidade, Saskia Sassen, ao analisar a economia global, trata do conceito de “expulsões”: “Enfrentamos um terrível problema em nossa economia política global: o surgimento de novas lógicas de expulsão.”³⁶

O estudo de Sassen tem raízes na década de 1980, momento em que ela localiza duas mudanças estruturais no mundo inteiro, decorrentes dos processos da economia neoliberal: primeiramente, o surgimento e crescimento de zonas extremas para operações econômicas: de um lado, há a terceirização global de manufaturas e serviços e, de outro, há a construção de cidades globais para o desenvolvimento de funções econômicas mais avançadas. A segunda mudança é a ascensão do setor financeiro na

³⁵ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Op. cit., p. 291.

³⁶ SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016. p.9.

rede de cidades globais³⁷.

Relacionando tais atividades às expulsões, Sassen observa que

Essas e muitas outras condições antigas, mas em mutação, apontam para uma transformação sistêmica em múltiplos lugares. No Sul global, tanto as diferentes causas do deslocamento quanto o futuro daqueles que foram deslocados questionam as classificações formais das Nações Unidas sobre o que são pessoas deslocadas, porque a maioria delas jamais voltará para casa: a casa agora fica em uma zona de guerra, fazenda, operação de mineração ou em terra morta³⁸.

Alexander Betts trata das chamadas “migrações de sobrevivência”. Para Betts, atualmente, há menos Estados autoritários do que na época da Guerra Fria. Por outro lado, após a Guerra Fria, houve um aumento no número de Estados que ele chama de frágeis. Isso significa que menos pessoas estão sendo perseguidas pelos atos dos seus Estados, contudo mais pessoas estão sofrendo por conta de violações de direitos humanos resultantes das omissões de Estados frágeis que são incapazes de assegurar os direitos humanos de sua população³⁹.

³⁷ Ibid, p.16-17.

³⁸ SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016. p.25.

³⁹ BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and ‘survival migration’. In: *Forced migration review*, issue 43, may, p.4-6, 2013. p.4. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR-downloads/en/fmr43full.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Assim, ao invés de identificar determinada pessoa como um refugiado ou como um migrante econômico voluntário, Betts acredita que se pode utilizar o termo migração de sobrevivência (*survival migration*) e migrante de sobrevivência (*survival migrant*), para caracterizar aquelas pessoas que estão fora do seu país de origem por causa de uma ameaça existencial, para a qual eles não têm acesso a um remédio doméstico ou resolução, seja como resultado de perseguição, conflito ou degradação ambiental, dentre outros⁴⁰.

Nesse sentido, também surgiu o conceito de “migração de crise”, que descreve a situação de pessoas que se deslocam no contexto de crises humanitárias, incluindo fome, conflitos internos, desastres naturais, dentre outros⁴¹. Algumas pessoas tornam-se vulneráveis por perda de direitos econômicos e sociais em momentos de crise e, inclusive, durante todo o processo migratório (idosos, mulheres, migrantes extremamente pobres e pessoas traficadas são mais vulneráveis). Outras pessoas são vulneráveis justamente por conta de seu status como, por exemplo, pessoas que não são cidadãs do país em que residem ou pessoas com irregularidades na documentação migratória⁴².

⁴⁰ Ibid, p.5.

⁴¹ MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is crisis migration? *Forced migration review*, issue 45, feb, p.5-9, 2014. p.5. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/crisis.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

⁴² MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is crisis migration? *Forced migration review*, issue 45, feb, p.5-9, 2014. p.7. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/>>

Moreira e Borba⁴³ revelam que “Compreender os movimentos migratórios partindo da concepção de ‘migração de crise’ implica aprofundar a complexidade dos processos sociais, econômicos, políticos, ambientais vivenciados pelas populações afetadas por crises.”.

Diante do exposto, pode-se notar que já há muitas discussões acerca das migrações econômicas, contudo, ainda não se efetivou a devida atualização da legislação internacional sobre a temática, notando-se a ausência de vontade política de muitos Estados em regular tal fenômeno. Todavia, os estudos científicos acerca dos fluxos migratórios já têm sinalizado importantes mudanças para que novas políticas públicas sejam embasadas e qualifiquem o atendimento aos migrantes econômicos.

Conclusão

O presente capítulo buscou analisar a migração econômica no contexto do século XXI, atentando-se para o fato de que é um fenômeno que necessita de constantes releituras e novas pesquisas acadêmicas para que as diversas realidades envolvidas no processo migratório sejam reconhecidas pela literatura e, assim, a ciência possa auxiliar na implementação e na melhoria de políticas públicas voltadas para a população migrante, em especial,

FMRdownloads/en/crisis.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

⁴³ MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.38, p.1-20, 2021, p.3. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/s4CBKtsS5dSrtBnsbB8dHRQ/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 dez. 2021.

neste estudo, para os migrantes econômicos.

Diante de todo o exposto, observa-se que a migração econômica deve ser compreendida como uma migração voluntária ou como uma migração forçada, dependendo das causas pelas quais a pessoa inicia seu processo migratório. Assim como há pessoas inclinadas a migrar por conta de fatores pessoais, voluntariedade, poderá haver, também, casos em que a pessoa é levada a um deslocamento diante da falta de políticas públicas como, por exemplo, acesso ao trabalho, à educação, ao saneamento básico, à saúde, dentre outros direitos.

As mudanças decorrentes da economia globalizada, no século XXI, permitem-nos observar que a realidade de muitas cidades e muitos países foi modificada por conta do aumento da pobreza em algumas regiões periféricas, pela realização de obras de desenvolvimento que geram desapropriação de áreas habitadas, pela abertura de empresas globais que concorrem com mercados locais e modificam estruturas econômicas de determinados países, dentre outros fatores.

A importância de analisar novas abordagens que lidam com a complexidade das migrações econômicas na ordem globalizada das sociedades atuais reside no fato de que tais estudos embasam a criação de novas legislações internas e em âmbito das organizações internacionais para que, cada vez mais, o mundo possa trabalhar de forma cooperada e solidária com a questão das migrações econômicas.

Assim, já há abordagens teóricas que analisam

fatores característicos das economias capitalistas globalizadas e do neoliberalismo econômico como fatores que também podem criar a necessidade de deslocamentos de forma não voluntária, já que muitas pessoas perdem empregos, rendas, casas, terras. Tais pesquisas observam que a migração econômica pode também envolver vulnerabilidades, razão pela qual necessita da atenção e da proteção internacional de Estados e de organismos e organizações que lidam com a questão dos fluxos migratórios.

Referências bibliográficas

ARANGO, Joaquín. Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista internacional de ciencias sociales*, n.165, p.33-47, set. 2000.

BARRICARTE, Jesús Javier Sánchez. *Socioeconomía de las migraciones en un mundo globalizado*. Madrid: Biblioteca nueva, 2010.

BETTS, Alexander. State fragility, refugee status and 'survival migration'. *Forced migration review*, issue 43, p.4-6, may 2013.

CAVALCANTI, Leonardo et al. Um convite às teorias e conceitos sobre migrações internacionais. In: CAVALCANTI, Leonardo et al (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa*

humana: a circulação internacional de pessoas. São Paulo: Renovar, 2001.

DUCOLI, Bruno Venancio. Croci e incroci migratori e culturali. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v.14, n.26/27, p.55-75, 2006.

ECONOMIC MIGRANT. *Glossary on migration*, n.34. Genebra: OIM, 2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. São Paulo: Manole, 2005.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. 6 (1), p.275-294, jan./jun. 2010.

KÖCHE, Rafael. Migrações e (de)igualdade no século XXI: entre políticas de redistribuição e reconhecimento. In: MORAIS, José Luís Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Org.). *Direito dos migrantes*. São Leopoldo: Ed. da Unisinos, 2015.

LUSSI, Carmen. Teorias da mobilidade humana. Revisão bibliográfica. In: DURAND, Jorge; LUSSI, Carmen. *Metodologia e teorias no estudo das migrações*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is crisis migration? *Forced migration review*, issue 45, p.5-9, feb. 2014.

MASSEY, Douglas S. Why does immigration occur? A the-

oretical synthesis. In: HIRSCHMAN, Charles, DEWIND, Josh, KASINITZ, Philip. (Ed.). *Handbook of international migration: the American experience*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1999.

MIGRAÇÃO FORÇADA. In: OIM. *Glossário sobre migrações*, n.22. Genebra: OIM, 2009.

MIGRAÇÃO. In: OIM. *Glossário sobre migrações*, n.22. Genebra: OIM, 2009.

MORAES, Ana Luisa Zago de. Migrações forçadas e o princípio da não criminalização. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). *Direitos humanos e xenofobia: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados*. Curitiba: Prismas, 2017.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: EDUFRR, 2018.

MOREIRA, Julia Bertino; BORBA, Janine Hadassa Oliveira Marques de. Invertendo o enfoque das “crises migratórias” para as “migrações de crise”: uma revisão conceitual no campo das migrações. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.38, p.1-20, 2021.

SÁNCHEZ, Alberto García. Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista internacional de estudios migratorios*, v.7, n.4, p.198-

228, 2017.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

VENTURA, Deisy. Prefácio. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Org.). *Direitos humanos e xenofobia: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados*. Curitiba: Prismas, 2017.

Fragmentação do Refúgio no Brasil: os diversos mecanismos de regularização da migração forçada

Mariana Ferreira da Silva Nogueira*
Mariana Fernandes Braga Santos**

Introdução

Este capítulo parte de um primeiro esforço de análise das políticas de regularização migratória no Brasil, identificando que há um processo de fragmentação e multiplicação de status legais a pessoas em situação de migração forçada que implicam numa inclusão diferenciada e hierarquizada no que tange ao acesso e exercício de direitos. Busca-se, também, contribuir para o debate acerca da inclusão diferenciada de não-cidadãos, compreendendo que a exclusão de migrantes não acontece apenas quando estão em situação irregular. Pelo contrário, há barreiras que são criadas na própria legalidade, seja por meio de suas burocracias ou mesmo pelo impedimento de acesso a espaços e direitos.

A hipótese a ser explorada é a de que a política

*Advogada. Mestranda em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com intercâmbio acadêmico na *The Hague University of Applied Sciences*. Membro do ProMigra - Projeto de Promoção dos Direitos dos Migrantes (FDUSP) e do GEDC - Grupo de Estudos de Direito Comparado (FDUSP).

**Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Graduada em Relações Internacionais também pelo IRI/PUC-Rio. Pesquisadora em refúgio e migração forçada no Brasil e consultora para projetos sociais voltados à migração.

migratória brasileira vem fragmentando o regime de refúgio por meio da implementação de outras formas de regularização para pessoas em situação de migração forçada.

Trata-se, assim, de uma pesquisa bibliográfica e documental, baseada em documentos legais que regulamentam a migração e o refúgio no país. Em relação aos dados coletados, foi utilizado como base de dados o mais recente documento produzido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), intitulado *Legislação Migratória Compilada*¹, que reúne todas as normas relativas ao Direito Migratório. Nele se encontram todos os atos internacionais e nacionais que legislam sobre a migração, incluindo também os atos infralegais que possuem grande relevância nessa seara do Direito.

As formas de regularização analisadas foram selecionadas a partir de seu fundamento. Assim, são elencadas aquelas que têm fundamento da acolhida humanitária, que se destinam à solicitantes de refúgio e aquelas que, embora não expressamente são destinadas aos solicitantes de refúgio, tem como critério a nacionalidade de populações que estão entre as que mais solicitam refúgio no Brasil.

Nesse sentido, a primeira seção inicia o trabalho por uma análise crítica sobre as categorias de pessoa refugiada e pessoa migrante, compreendendo que não refletem de todo as experiências daqueles e daquelas em movimento,

¹ PEREIRA JÚNIOR, Alcebíades Gomes; THEODORO, Diego Ferreira (org.). *Legislação migratória compilada*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Imigração, 2021.

e relaciona a fragmentação do refúgio à multiplicação de novas categorias e subcategorias migrantes. Em seguida, apresenta-se, de modo breve, um histórico brasileiro do desenvolvimento da política migratória brasileira nos últimos anos e sua relação com a política de refúgio. A partir disso, é feita a análise de dados a partir do mapeamento de documentos legais das formas de regularização migratória para pessoas em situação de migração forçada vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. E, por fim, apresenta-se a conclusão.

1. A Fragmentação do Refúgio e a Multiplicação de Categorias da Mobilidade

A proposta de compreender a gestão brasileira do movimento de pessoas refugiadas e migrantes em seu território, tem como ponto de partida percepção de que essas mesmas categorias são constantemente disputadas, moldadas e aplicadas conforme agendas e práticas políticas. A produção de categorias da mobilidade, que são intermediárias, provisórias e revogáveis, está ligada ao ímpeto por parte do Estado de controlar e governar o movimento de pessoas². É necessário pensar em como a determinação do escopo do refúgio e a criação de alternativas de regularização funcionam como maneiras sutis de controle, governança e exclusão. Sugere-se, então, que tais práticas estão diretamente relacionadas ao que se

² SANTOS, M. *O que há num nome?* Uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil. Rio de Janeiro, 2020. 163 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p. 99.

apreende por vida e influem diretamente na hierarquização de sujeitos quanto ao acesso a direitos.

Roger Zetter, a partir do conceito de rótulo (*labelling*), argumenta que a formulação do rótulo refugiado foi transformada num processo de fracionamento institucional com fins de administrar processos globalizados de mobilidade e novos padrões de migração forçada³. Esses rótulos ou categorias, seriam representações tangíveis de políticas e regimes, transformados em processos burocráticos que diferenciam e institucionalizam experiências de sujeitos migrantes.

Sandro Mezzadra atribui a multiplicação de categorias também à multiplicação de fronteiras, que implicam na produção dos modelos dos status jurídicos que, como efeito, geram uma crise nas taxonomias e distinções categóricas usualmente utilizadas nos estudos das migrações, como refugiado, asilado, apátrida, migrante forçado, deslocado ambiental, migrante por trabalho, migrante por reunião familiar, e assim por diante⁴. Para o autor, a apreensão de sujeitos e suas experiências em categorias discriminadas artificialmente culmina também na produção de uma série de outras práticas e instrumentos que visam conter e controlar o movimento de pessoas por entre espaços. Multiplicam-se, assim, políticas de controle migratório dentro, nas e para além das fronteiras

³ ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, 2007 p. 174.

⁴ MEZZADRA, S. Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade. REMHU - Rev. *Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília: Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

do Estado-nação⁵, por meio das políticas de visto e de autorização de residência. E, nesse sentido, o controle se dá não apenas em práticas extraterritoriais de contenção fronteiriça e de não-entrada, mas também por meio de dispositivos burocráticos com soluções provisórias e frágeis que, por meio da própria legalidade, promovem o que o autor chama de uma “inclusão diferencial”⁶.

Outro autor relevante para o debate é Jukka Kōnönen, que analisa a inclusão diferencial a partir de dados empíricos e tendo a Finlândia como seu estudo de caso. Segundo o autor, o acesso à residência e ao mercado de trabalho não garante a pessoas não-cidadãs o acesso às políticas públicas de inclusão e bem-estar social, evidenciando que diferentes políticas de residências impactam de forma diversa ao acesso ao trabalho e moradia⁷. Nesse sentido, a regulação de diferentes status migratórios implica numa hierarquia legal de acesso diferenciado ao próprio Estado e à sociedade. É a exclusão produzida pela própria regularização migratória, que sempre foi compreendida como um mecanismo de inclusão.

O acesso desigual, dessa forma, demonstra uma outra dimensão do processo migratório que ainda não

⁵ MEZZADRA, Sandro. et. al. *New Keywords: Migration and Borders*. Cultural Studies. v. 29, p. 55-87. 2014. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09502386.2014.891630?journalCode=rcus20>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁶ MEZZADRA, S., Op. cit, p. 22.

⁷ KÖNÖNEN, J. Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship studies*. n. 22, v. 1, p. 53, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13621025.2017.1380602>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

tem sido tão explorada nos estudos migratórios⁸. O autor tenta demonstrar como o direito migratório, por meio do regime de autorização de residência, invalida o universalismo de direitos que é base de uma nação que se denomina como um Estado de bem-estar social. Mesmo que o autor tenha usado a Finlândia como estudo de caso, a análise ainda pode ser trazida para a realidade brasileira, levando em conta o Brasil, que em sua Constituição Federal, declara a igualdade de direitos entre migrantes e nacionais⁹. Portanto, os controles migratórios, ao invés de representarem um framework neutro de regulação da migração, funcionam como uma instituição, que produz sujeitos condicionados e relações sociais assimétricas na esfera da cidadania universal¹⁰.

2. Políticas de Migração e de Refúgio no Brasil

De forma breve, pode-se destacar o surgimento da legislação específica para o refúgio no final da década de 1990 no Brasil, em um contexto de redemocratização e de reinserção do país na comunidade internacional nos temas de direitos humanos, Para além de compreender o conceito de refugiado estabelecido pela Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), a legislação brasileira adota a definição ampliada trazida pela Declaração de Cartagena (1984)¹¹.

⁸ KÖNÖNEN, J. Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. Op. cit, p. 54

⁹ Art, 5º. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

¹⁰ Ibid.

¹¹ A Lei estabelece que, para além dos motivos de perseguição por

Como já argumentado, a proposta aqui é desafiar a complexa e ambígua distinção entre pessoa refugiada e pessoa migrante, olhando para os entrelaçamentos entre as políticas de refúgio e migração. No Brasil, há um órgão da Administração Pública para gerir políticas para pessoas refugiadas (CONARE) e outro para gerir políticas para migrantes (CNIg) que é colocada em xeque em diversos casos. Arruda explica que o CNIg se torna envolvido em questões relativas ao refúgio, quando há situações vistas como problemas que precisam de intervenção especial ou necessitam ser administradas¹². Nesse sentido, há uma complementariedade nas ações do CNIg e do CONARE, que reforça que não há uma distinção clara entre pessoa refugiada/migrante.

Há três casos emblemáticos, que antecederam a promulgação da Lei de Migração, que exemplificam a ambivalência das políticas de refúgio e migração no Brasil. Em primeiro lugar, está o fluxo haitiano que, entre 2010 e 2015, configurou a nacionalidade que mais solicitou refúgio no Brasil¹³. Houve, no entanto, uma interpretação

raça, religião, nacionalidade, grupo social e opiniões políticas, é refugiado aquele que deixa seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. BRASIL (1997). *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/L9474.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹² ARRUDA, A. *As respostas governamentais às migrações contemporâneas: Brasil e Canadá em Perspectiva Comparada*. 2017. 234 f., il. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. p. 117-118.

¹³ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Imigração e refúgio*

restritiva do Estado brasileiro sobre o regime, que não considerou o desastre natural e extrema pobreza como fundamentos cabíveis para o reconhecimento da condição de pessoa refugiada. O acúmulo no número de solicitantes e a pressão política por uma solução tensionaram o Estado brasileiro a criar uma resposta alternativa. Assim, o CNIg anunciou a criação do visto de permanência¹⁴ por motivos humanitários para os haitianos, por meio da Resolução Normativa 97/2012¹⁵.

Partindo dessa experiência, o governo brasileiro, por meio do CONARE, editou a Resolução Normativa 17/2013¹⁶, que autorizou a concessão de visto a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.

Diferentemente dos haitianos, a criação dessa política foi
no Brasil: Retratos da década de 2010. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

¹⁴ Visto de permanência era a nomenclatura utilizada antes da entrada em vigor da Lei de Migração e que hoje equivale à autorização de residência.

¹⁵ A partir dessa decisão, aqueles haitianos que já se encontravam em território brasileiro obtiveram a residência por razões humanitárias por 5 anos. Já aqueles que ainda queriam vir ao Brasil, precisavam obter o visto e entrar de maneira regular no país.

¹⁶ BRASIL (2013). *Resolução Normativa CONARE n. 17, de 20 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1>. Acesso em: 15 fev. 2022.

justificada pelos laços históricos entre Brasil e Síria e pela dificuldade dos sírios que conseguirem acessar o território brasileiro a fim de solicitar o refúgio. De fato, até hoje, os sírios compõem uma das principais nacionalidades reconhecidas¹⁷.

Por fim, destacamos a resposta brasileira aos pedidos de proteção por parte da população venezuelana. Diante da intensificação constante do fluxo venezuelano ao Brasil a partir de 2015, e o consequente aumento no número de solicitantes de refúgio, no primeiro semestre de 2017, foi lançado pelo CNIg, a Resolução Normativa de 126¹⁸ que dispôs a concessão de residência temporária a nacionais de países fronteiriços que não pertenciam ao MERCOSUL. Como efeito, houve um movimento de solicitantes de refúgio para residentes temporários venezuelanos no Brasil. O que se destaca nessa Resolução são as condicionalidades que impôs: a necessidade da entrada em território brasileiro por via terrestre, o pagamento de taxas e a assinatura da declaração de preferência pela residência em detrimento da solicitação de refúgio, que deveria ser arquivada¹⁹.

A condução e resposta brasileiras a essas populações

¹⁷ SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

¹⁸ BRASIL (2017). Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Conselho Nacional da Imigração. *Resolução Normativa Nº 126, de 02/03/2017*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹⁹ Ibid.

que buscaram aqui proteção deixam claro como os regimes de migração e refúgio se perpassam constantemente, se complementam ou mesmo se contradizem. Nos três casos é possível observar a tendência da brasileira de criar alternativas de regularização a partir de fluxos que tensionam o regime do refúgio. Mais que isso, todas as alternativas foram medidas normativas ad hoc, que não tinham previsão no Estatuto do Estrangeiro, lei ora vigente, definidas de maneira discricionária, lidando com esses fluxos migratórios como se fossem temporários e provisórios.

Ao mesmo tempo, esse cenário demonstrava a insuficiência e a incompatibilidade da legislação migratória vigente com a realidade brasileira. Havia o entendimento na época de que políticas como essas, que eram estabelecidas sempre de forma posterior ao fluxo e como soluções emergenciais fossem resultado do atraso que representava o Estatuto do Estrangeiro (1980), legislação fruto da Ditadura Militar (1960-1985) marcada pela lógica da segurança nacional.

Portanto, em 2017, esperava-se que essa tendência pudesse ser superada com a entrada em vigor da Lei 13.445/17 (Lei de Migração), principalmente porque ela foi construída através de um esforço conjunto da comunidade migrante no Brasil, da comunidade acadêmica e outros grupos ativistas. A lei foi reconhecida como uma grande conquista, já que fundamenta a figura do sujeito migrante no paradigma dos Direitos Humanos. Foi positivado uma série de direitos para migrantes no Brasil e também criou-

se novas políticas voltadas a migração forçada, destaca-se: a positivação da acolhida humanitária, a criação de um mecanismo próprio para o reconhecimento da condição de apatridia e a vedação de retirada compulsória de qualquer migrante que possa ter sua vida ou integridade pessoal ameaçada pelo retorno ao seu país, o que é compreendido como uma ampliação do princípio do *non-refoulement*, uma garantia antes apenas concedida no caso do refúgio. Dessa maneira, a lei instaurou novas políticas à vista de garantir maior proteção a grupos de migrantes que possam se encontrar em situação de migração forçada.

No entanto, embora essas políticas tenham sido compreendidas como avanço de proteção, sua regulamentação foi muito criticada por trazer previsões que impossibilitariam a aplicação da lei²⁰. Nem a Lei nem o Decreto 9.199/2017, que a regulamenta, prevê as condições, prazos e requisitos para sua concessão de formas outras de regularização, por exemplo, dando margem novamente para que a proteção seja aplicada de maneira discricionária²¹. Isso fez com que, hoje, sejam as Portarias Interministeriais ou Resoluções Normativas que efetivamente decidam os critérios de quem poderá se regularizar.

Em outras palavras, qualquer outra forma de regularização para a migração forçada que não se encaixe numa concepção convencional de refúgio responde ao regime da Lei de Migração, que durante seus quatro anos

²⁰ OLIVEIRA, C. O Brasil e a proteção complementar humanitária. *Mural Internacional*. v. 8. n. 1. Jan-jun., 2017.

²¹ *Ibid*, p. 130.

de implementação é determinado por normas infralegais que definem hipóteses bem específicas de regularização que não são previstas na Lei. Isso porque a Lei relega ao Decreto a estipulação de prazos e condições²² e o Decreto, por mais que estipule prazos e condições para algumas hipóteses de regularização, deixa a cargo de atos conjuntos de Ministérios da Administração Pública Federal, a determinação dos critérios, como no caso da acolhida humanitária²³, bem como permite a possibilidade de outras formas de regularização criadas a partir da vontade política da Administração Pública, que atendam aos interesses na nação²⁴.

De um lado, a legislação brasileira do refúgio, respaldada também pelo regime internacional de proteção a pessoas refugiadas, permite que aqueles e aquelas que desejam solicitar a proteção preencham um formulário e solicitem o reconhecimento da sua condição. Não precisam apresentar nenhum documento para peticionar seu pedido e há um órgão específico voltado a julgar cada caso, o CONARE. Além disso, também há a facilitação do

²² 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. BRASIL (2017). *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. Lei de Migração. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²³ Art. 145, § 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho estabelecerá os requisitos para a concessão de autorização de residência com fundamento em acolhida humanitária, a renovação do prazo da residência e a sua alteração para prazo indeterminado. *Ibid.*

²⁴ Art. 161. A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional. *Ibid.*

processo de revalidação de diplomas a fim de contemplar a integração de pessoas refugiadas no Brasil. Do outro lado, outras formas de regularização legislada pelo regime da Lei de Migração respondem a um regime parecido com a da imigração laboral, na qual o CNIg, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, determina os critérios por meio de atos infralegais e a pessoa migrante deve, através de uma série de documentos e pagamento de taxas, solicitar seu status jurídico.

Dito isso, parte-se para a análise dos documentos legais, na qual é possível observar tanto a multiplicidade de formas de regularização migratória, como a complexidade da relação entre as diversas hipóteses, questionando a divisão entre pessoa refugiada/migrante e fragmentação dos espaços de inclusão/exclusão.

1) ***Categoria: Refúgio:***

- **Amparo Legal:** Lei nº 9.474/97 + Resoluções do CONARE;

- **Requisitos para reconhecimento:**

- Indivíduo que:
 - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
 - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residên-

cia habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

▪ devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:** Nenhum;
- **Status da Residência (1º pedido):** Solicitação de refúgio - residência temporária. Prazo: até julgamento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE.
- **Residência com prazo indeterminado:** Sim, com a decisão de deferimento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado
- **Direito a non-refoulement:** Sim;

2) *Categoria: Solicitantes de refúgio da República Dominicana:*

- **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 5/2019;
- **Requisitos para reconhecimento:**
 - Ser nacional da República Dominicana; e,
 - Ter processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil até 29.07.2019
- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**
 - documento de viagem ou documento oficial

de identidade

- duas fotos 3x4;
- certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, caso não conste a filiação no documento de identidade;
- certidão de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos;
- declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos; e
- documento que comprove ter apresentado solicitação de reconhecimento da condição de refugiado até 29.07.2019

• **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.

• **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
- não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
- comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

• **Direito a non-refoulement:** A depender de análise do caso concreto (art. 62, Lei 13.445/17)

- 3) *Categoria: Solicitantes de refúgio do Senegal:*
- **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 10/2019;
 - **Requisitos para reconhecimento:**
 - Ser nacional da República do Senegal; e,
 - Ter processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil até 06.12.2019
 - **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**
 - documento de viagem ou documento oficial de identidade
 - duas fotos 3x4;
 - certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, caso não conste a filiação no documento de identidade;
 - certidão de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos;
 - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos;
 - comprovante de pagamento de taxas, quando cabível; e
 - documento que comprove ter apresentado solicitação de reconhecimento da condição de refugiado até a data de publicação desta Portaria.
 - **Status da Residência (1º pedido):** Residência por

prazo determinado. Prazo: 2 anos.

• **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
- não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
- comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

• **Direito a non-refoulement:** A depender de análise do caso concreto (art. 62, Lei 13.445/17)

4) *Categoria: Acolhida Humanitária para Sírios:*

• **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 9/2019;

• **Requisitos para reconhecimento:**

- 1) Ser nacional ou apátrida que tenha sido afetado ou deslocado em virtude do conflito armado na República Árabe Síria; e
- 2) Ter obtido o visto temporário para acolhida humanitária.

• **Documentos necessários para acessar o status migratórios:** Documentos para solicitação do visto (condicionante para acessar a autorização de residência):

- documento de viagem válido;
- certificado internacional de imunização,

quando exigido pela ANVISA;

- formulário de solicitação de visto preenchido;

- comprovante de meio de transporte de entrar no território brasileiro;

- atestado de antecedentes criminais expedido pelo país de residência ou pelo país de nacionalidade ou, na impossibilidade de obtê-lo, declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país;

- **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.

- **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;

- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;

- não apresentar antecedentes criminais no Brasil;

- comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

- **Direito a non-refoulement:** Sim (art. 49, § 4º, Lei 13.445/17)

5) *Categoria: Acolhida humanitária para haitianos:*

- **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 13/2020;

- **Requisitos para reconhecimento:**

- Ser nacional ou apátrida residente na República do Haiti;

- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**

- passaporte ou documento oficial de identidade
- duas fotos 3x4;
- certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, caso não conste a filiação no documento de identidade;
- certidão de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos;
- declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos;
- comprovante de pagamento de taxas, quando cabível; e
- documento que comprove ter apresentado solicitação de reconhecimento da condição de refugiado até a data de publicação desta Portaria

- **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.

- **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;

- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
 - não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
 - comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil
- **Direito a non-refoulement:** Sim (art. 49, § 4º, Lei 13.445/17)

6) *Categoria: Nacionais de países fronteiriços não parte do Mercosul (venezuelanos):*

- **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19/2021;
- **Requisitos para reconhecimento:**
 - Ser nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados (Venezuela e Guiana Francesa).
- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**
 - requerimento no formato disponível no sítio eletrônico da Polícia Federal na Internet, devidamente preenchido
 - 2) cédula de identidade ou passaporte, ainda que a data de validade esteja expirada;
 - duas fotos 3x4;
 - certidão de nascimento ou casamento ou

certidão consular, caso não conste a filiação no documento de identidade/viagem;

- declaração, sob as penas da lei, de que não possui antecedentes criminais no Brasil e no exterior, nos últimos cinco anos anteriores à data de requerimento de autorização de residência;
- comprovante de pagamento de taxas, quando cabível.

• **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.

• **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
- não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
- comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

• **Direito a non-refoulement:** A depender de análise do caso concreto (art. 62, Lei 13.445/17)

7) *Categoria: Acolhida Humanitária para Afegãos:*

• **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 24/2021;

• **Requisitos para reconhecimento:**

- Ser nacional do Afeganistão, apátrida ou

pessoa afetada pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão;

• **Documentos necessários para acessar o status migratório:** Documentos para solicitação do visto (condicionante para acessar a autorização de residência):

- documento de viagem, ainda que a data de validade esteja expirada;
- certidão de nascimento ou de casamento, ou certidão consular, desde que não conste a filiação nos documentos mencionados no inciso I; e
- declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais no Brasil e no exterior, nos últimos cinco anos anteriores à data de requerimento de autorização de residência.

• **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.

• **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:

- não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
- tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
- não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
- comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

- **Direito a non-refoulement:** Sim (art. 49, § 4º, Lei 13.445/17)

8) *Categoria: Solicitante de refúgio associada à questão laboral:*

- **Amparo Legal:** LM + Resolução Conjunta CNIg/CONARE n. 1/2018 e 2/2020;

- **Requisitos para reconhecimento:**

- Ser solicitante de reconhecimento da condição de refugiado
- Ser solicitado o reconhecimento de reconhecimento da condição de refugiado antes de 21.11.2017;
- Possuir anotação na CTPS antes de 21.11.2017; e,
- Não possuir autorização de residência com base em outra hipótese que tenha possibilitado o exercício da atividade laboral no Brasil

- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**

- documento que comprove ter apresentado solicitação de reconhecimento da condição de refugiado antes de 21.11.2017;
- apresentar CTPS com anotação de Contrato de Trabalho anterior a 21.11.2017;
- formulário de Requerimento de Autorização de Residência, conforme o Anexo da Portaria;
- procuração, quando o solicitante se fizer representar por procurador;

- Guia de Recolhimento da União (GRU), simples, de taxa de processamento e avaliação de pedidos de autorização de residência com o respectivo comprovante de pagamento;
 - documento de viagem válido ou outro documento que comprove a sua identidade e a sua nacionalidade, nos termos dos tratados de que o Brasil seja parte;
 - documento que comprove a sua filiação, devidamente legalizado e traduzido por tradutor público juramentado ou Certidão Consular, exceto se a informação já constar no documento de identidade/viagem;
 - certidões de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pela autoridade judicial competente dos locais onde, no Brasil tenha residido nos últimos cinco anos;
 - declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos cinco anos anteriores à data da solicitação de autorização de residência.
- **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.
 - **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:
 - não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
 - comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil

- **Direito a non-refoulement:** A depender de análise do caso concreto (art. 62, Lei 13.445/17)

9) *Categoria: Nacionais cubanos que tenham integrado o Programa Mais Médicos no Brasil:*

- **Amparo Legal:** LM + Portaria Interministerial nº 4/2019;

- **Requisitos para reconhecimento:**

- Ser nacional da República do Cuba; e,
- Ter integrado o Programa Mais Médicos no Brasil a qualquer tempo ter se regularizado anteriormente pela condição de integrar o Programa Mais Médicos

- **Documentos necessários para acessar o status migratórios:**

- documento de viagem ou documento oficial de identidade
- duas fotos 3x4;
- certidão de nascimento ou casamento ou certidão consular, caso não conste a filiação no documento de identidade/viagem;
- certidão de antecedentes criminais dos Estados em que tenha residido no Brasil nos últimos cinco anos;
- declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes criminais em qualquer país, nos últimos cinco anos;
- declaração, sob as penas da lei, que integrou o Programa Mais Médicos para o Brasil; e

- carteira de registro nacional migratório expedida com base na condição anterior, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (concede visto temporário para os participantes do Programa Mais Médicos), ou declaração de extravio.
- **Status da Residência (1º pedido):** Residência por prazo determinado. Prazo: 2 anos.
- **Residência com prazo indeterminado:** Sim, condicionado a:
 - não ter se ausentado do Brasil por período superior a 90 dias a cada ano migratório;
 - tenha entrado e saído do território nacional exclusivamente pelo controle migratório brasileiro;
 - não apresentar antecedentes criminais no Brasil;
 - comprovar que tem meios de subsistência para viver no Brasil
- **Direito a non-refoulement:** A depender de análise do caso concreto (art. 62, Lei 13.445/17)

3. Mapeamento e Análise dos Dados Levantados

Como já mencionado, foi criada uma tabela comparativa entre o regime do refúgio e outras modalidades de regularização migratória que categorizam migrantes que possam ter solicitado refúgio ou apresentem alguma fundamentação outra, pautada em princípios humanitários, que ensejaram essas novas formas de regularização.

Cabe ressaltar que este trabalho não visa defender uma forma de regularização em detrimento da outra, ou uma lei em relação a outra. O que os dados mostram é que a separação entre pessoa refugiada e migrante é problemática, incompleta, ao mesmo tempo em que gera efeitos práticos para a vida de milhares de pessoas. Além disso, a equiparação entre o regime de refúgio com outras formas de regularização migratória pode ser questionada, já que o refúgio normalmente é compreendido como um regime de proteção pela literatura e não apenas como uma hipótese de autorização de residência. Nesse ponto, a equiparação torna-se um ponto importante de reflexão, já que, em todas as normas analisadas²⁶, a regularização por uma das hipóteses alternativas implica na desistência expressa e voluntária da solicitação de reconhecimento de refugiado. Nesse sentido, são as próprias políticas de regularização que se equiparam ao refúgio, e por isso, nesse trabalho, também houve razão para compará-las.

²⁶ Com exceção da portaria que regulamenta a hipótese de acolhida humanitária para Sírios, que como já mencionada, foi justificada pelo Estado brasileiro para facilitar o acesso ao refúgio.

Os efeitos da desistência voluntária e expressa da solicitação de refúgio ainda estão em curso, exigindo uma análise com mais profundidade no futuro. No entanto, a partir do momento que o solicitante peticiona seu caso, supõe-se que está saindo de uma situação de perseguição ou de violência de direitos e, que, segundo a Convenção de 51, seu caso deva ser apreciado pelo Estado brasileiro, a fim de ser sujeito dessa proteção. Se obter outra forma de autorização de residência implica na desistência do refúgio, quer dizer que o solicitante não terá seu caso apreciado. Nesse sentido, a multiplicação de categorias implica em uma escolha por parte dos migrantes sobre qual forma de regularização será mais benéfica a pessoa, que muitas vezes não obteve explicação clara sobre as diferenças e possíveis implicações de tal decisão. Por isso também se justifica a importância de pensar essas formas de regularização de maneira comparada.

Outro ponto a ser levantado é como as Portarias Interministeriais são criadas de maneira *ad hoc*, ou seja, conforme a realidade de certo grupo de migrantes e, de modo geral, para nacionalidades específicas. De fato, como vemos na tabela, na maioria dos casos, a previsão de autorização migratória é diferenciada conforme a nacionalidade: dominicana, síria, haitiana, senegalesa e cubana, por exemplo^{27,28}.

²⁷ Os venezuelanos representam a nacionalidade que mais solicitou refúgio no Brasil, seguida por haitianos e cubanos. Senegaleses seguem sendo a 9^o população que mais solicitou refúgio e os nacionais da República Dominicana em 15^a posição.

²⁸ CONARE. 2020. Projeto de Cooperação para Análise das decisões de

Em relação às Portarias, há principalmente dois fundamentos legais: a acolhida humanitária ou o atendimento ao interesse da política migratória nacional. No que tange a acolhida humanitária, a lei prevê critérios amplos para a concessão da medida baseadas em hipóteses que ensejam em deslocamento forçado²⁹. No entanto, as três hipóteses regulamentadas utilizam do critério da nacionalidade, no caso dos: haitianos, sírios e afegãos. Demonstram, portanto, esse aspecto da política de regulamentar apenas no caso de uma situação específica e uma regulamentação que está mais pautada na vontade política da Administração Pública do que na previsão da Lei de Migração.

Já nas outras formas de regularização, esse atendimento posterior aos fluxos migratórios de solicitante de refúgio fica mais escancarado, já que as outras colocam como um requisito ser solicitante de refúgio (no caso de nacionais da República Dominicana, do Sene-

refúgio no Brasil. Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados (CG-CONARE) do MJSP e Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Disponível em: < <https://app.powerbi.com/view?r=e-yJrljoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmM WVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1ND NkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²⁹ Art. 14. § 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. BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

gal e de solicitantes que tiveram vínculo empregatício registrado) ou, ainda, no caso de cubanos e nacionais fronteiriços do MERCOSUL, que por mais que ser solicitante de refúgio não seja uma exigência expressa, representam duas das três maiores nacionalidades que solicitam refúgio no Brasil. Muitos desses grupos são quem mais solicita refúgio no Brasil, e, ao mesmo tempo, estão entre as nacionalidades menos reconhecidas, como é o caso de senegaleses e cubanos³⁰. Isso nos leva a pensar que há uma clara relação entre a criação de alternativas migratórias e o desafogamento do sistema de refúgio, que não dá conta, ou mesmo não deseja dar conta, do número de solicitações.

Assim, compreendendo que, quando o Brasil reconhece um sujeito como pessoa refugiada também se posiciona politicamente sobre a capacidade e possibilidade do seu país de origem de acolhê-lo, tais autorizações de residência surgem não apenas como uma alternativa para diminuir o número de processos, mas uma própria justificativa para o não-reconhecimento desses sujeitos. Ou, ainda, uma justificativa para não lidar com o que significa politicamente reconhecer esses sujeitos como refugiados. Isso reforça a compreensão de que os rótulos, ou categorias da mobilidade, são articuladas conforme agendas e interesses políticos.

Ao mesmo tempo, é interessante notar que a re-

³⁰ CONARE. . Projeto de Cooperação para Análise das decisões de refúgio no Brasil. Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados (CG-CONARE) do MJSP e Agência da ONU para Refugiados (ACNUR).Op. cit.

sidência prevista para nacionais de países fronteiriços do MERCOSUL, que se aplica aos venezuelanos, é a que exige menos documentação, mas é a que não faz menção à questão da acolhida humanitária. O que torna essa autorização paradoxal é o fato de que, desde 2019, o Brasil decidiu reconhecer venezuelanos como refugiados, tendo como base o Inciso 3º do Art. 1º do Estatuto do Refugiado, de grave e generalizada violação de direitos humanos³¹. Hoje, venezuelanos são a nacionalidade com maior número de pessoas refugiadas, mas também de residentes no Brasil, e na maioria dos casos, o que os fazem escolher pelo caminho do refúgio ou da residência é a facilidade inicial de obter um documento ou outro, pela ausência de explicação acerca das diferenças entre os institutos legais, ou mesmo pela pressão que sentem, seja na fronteira ou não, por parte das autoridades que os atendem de seguir um caminho ou outro.

Os documentos exigidos também demonstram como a inclusão (o acesso ao status migratório) é diferenciada. Cada hipótese legal determina diferentes documentos que devem ser apresentados, incluindo certidões de documentos de antecedentes criminais e/ou documentos de identidade e de viagem, que muitas

³¹ 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. 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/L9474.htm>. Acesso: 15 fev. 2022.

vezes são de difícil obtenção e exigem contato com o país de origem desses migrantes. Essa exigência documental é presente ainda nas hipóteses de autorização de residência que são especificamente para solicitantes de refúgio, que, possivelmente, podem estar em uma situação em que o contato com o país de origem apresenta uma ameaça à sua vida ou integridade pessoal. Tal condicionalidade das portarias ainda contradiz a Lei de Migração, que prevê que tanto pessoas solicitantes de refúgio e de acolhimento humanitário podem apresentar apenas os documentos que tiverem a sua disposição³². Portanto, previne que a falta de documentos possa se tornar um entrave à regularização. Esta representa uma das diferenças mais evidentes entre o refúgio e outras formas de regularização, na medida que para solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, não há a necessidade de apresentar nenhum documento.

Além disso, há a forma como os migrantes irão exprimir sua vontade e acessar esses status, que também apresenta divergências. Ao optar por uma das formas de autorização de residência que não seja o refúgio, a pessoa migrante deve conseguir todos os documentos exigidos na Portaria e apresentá-los na Polícia Federal. No atendimento com o órgão, se a exigência documental foi entendida como completa, será dada entrada no

³² Art. 20. A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser. Ibid.

pedido, sendo a decisão da Administração Federal vinculante a apresentação de todos os documentos.

Já no caso do refúgio, o Estatuto do Refugiado prevê que a pessoa que chega no território brasileiro pode exprimir sua vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado a qualquer autoridade migratória, que terá o dever de colher as informações da razão e das circunstâncias que ensejam o pedido³³. As Resoluções Normativas do CONARE sempre foram responsáveis por instrumentalizar a forma operacional que a solicitação de refúgio deveria ser feita. Em 2019, o CONARE editou a Resolução Normativa 29³⁴, que estabeleceu o SISCONARE, uma plataforma online, responsável por colher a solicitação do reconhecimento do refúgio no Brasil. Assim, criou-se para as pessoas solicitantes de refúgio a obrigação de se cadastrar no sistema, manter seus dados atualizados e preencher eletronicamente o termo de solicitação da condição de refugiado³⁵, bem como a de acessar o sistema a cada

³³ 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. BRASIL (1997). 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/L9474.htm>. Acesso: 15 fev. 2022.

³⁴ BRASIL (2019). Resolução Normativa CONARE n. 29/2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-20-de-maio-de-2019-113230547>>. Acesso em: 15 fev.2022.

³⁵ Art. 2º, § único. O interessado em solicitar o reconhecimento da condição de refugiado ao Estado Brasileiro deverá: I - cadastrar-se no Sisconare; II - apresentar seus dados pessoais e de contato; e III - manter atualizados, no sistema, os dados mencionados no inciso II

mês para checar suas notificações sob pena de perder seu prazo para recurso, em caso de decisão de indeferimento³⁶.

Há, assim, por um lado, um sistema que depende da obtenção de diversos documentos, mas que, uma vez obtidos, vinculam a Administração Pública a conceder a autorização de residência, e, de outro, um sistema que obriga a pessoa migrante a ter acesso à uma plataforma digital (o que implica em acesso a computador e à internet) para conseguir solicitar o refúgio. Essas diferenças no acesso ao status migratório são mais uma evidência de como as políticas de migração e refúgio produzem uma inclusão diferencial das pessoas migrantes, por meio de diversos instrumentos do Estado para gestão da migração, como uma extensão das fronteiras, uma vez que nem sempre é possível impedir a entrada pelas fronteiras territoriais³⁷.

Outras diferenças foram observadas entre as políticas: há diferenças caso a pessoa decida viajar para outro país. Aquele que é solicitante de refúgio ou refugiado reconhecido, depende de ciência ou autoriza-

BRASIL. Resolução Normativa CONARE n. 29/2019. 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: 15 fev. 2022

³⁶ 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. Ibid.

³⁷ KÖNÖNEN, J. Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. Op. cit., p. 55.

ção do CONARE para se ausentar, sob pena de perda do status, enquanto pessoas que tem outras formas de autorização de residência não precisam; para revalidar um diploma, que pode garantir melhor acesso ao mercado de trabalho, uma pessoa refugiada tem o direito de acesso facilitado³⁸, enquanto migrantes regularizados por outras formas não tem. Dessa forma, tanto a mobilidade da pessoa migrante quanto sua inserção ao mercado de trabalho pode ser impactada pela forma de regularização.

Ainda, o refúgio, se reconhecido, dá direito à autorização de residência por prazo indeterminado, podendo a pessoa residir no Brasil pelo tempo que desejar. No entanto, pela falta de infraestrutura direcionada ao CONARE no Brasil, o processo tende a demorar de três a cinco anos para ser apreciado. Já as outras formas, a autorização de residência por prazo indeterminado pode ser acessada, mas é condicionada a não ter antecedentes criminais, a ter entrado e saído do território nacional por meios regulares e pela comprovação de meios de subsistência. Assim, parece que o Estado tenta filtrar por meios dessas condicionantes aqueles que trabalham e não são criminosos.

³⁸ 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. 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/L9474.htm>. Acesso: 15 fev. 2022

Por fim, o que a análise de documentos legais demonstra é que a política de refúgio e de regularização migratória é composta por uma gama complexa de regulação que impõe um regime de inclusão diferenciada, ou seja, um regime que inclui e exclui pela legalidade.

Conclusão

Partindo dos referenciais teóricos de multiplicação de fronteiras e inclusão diferencial, esse capítulo culminou em um primeiro esforço conjunto de analisar o sistema brasileiro de regularização a pessoas em situação de refúgio ou migração forçada, comparando a nova política de autorização de residência frente à política de refúgio. Para isso, a partir do mapeamento das Portarias Interministeriais e Resoluções Normativas que regulamentam o acesso a tais políticas, foram levantados argumentos que expõem como é possível promover exclusão por meio da própria legalidade.

Aqui, não houve pretensão de definir uma hierarquia entre refúgio e formas alternativas, determinar qual caminho cada migrante deva seguir, ou mesmo apontar para formas de regularização migratórias que devam ser revogadas. Pelo contrário, intentou-se explorar a ambiguidade que pauta as políticas de migração e refúgio, como se perpassam, se adicionam ou se anulam. Por um lado, a ampliação de alternativas de regularização garante que mais migrantes tenham acesso a documentação, a serviços e direitos no Bra-

sil. Por outro lado, a fragmentação do refúgio produz também uma inclusão diferencial e, por consequência, acessos desiguais à sociedade, ao mercado de trabalho, à moradia e ao exercício de seus direitos em geral. Afetam também escolhas nas vidas desses sujeitos em movimento, que terão que se moldar aos critérios e exigências da lei para acessar alguma forma de regularização. Nesse sentido, o que fica claro é que a própria legalidade pode produzir exclusão, que vai além da diferenciação entre um migrante regular e um irregular, fazendo-se repensar também o significado de categorias como proteção, inclusão, refugiado e migrante.

Por fim, este trabalho também indica a necessidade de pesquisas futuras para explorar com mais profundidade como é feita a escolha das formas de regularização pelas pessoas migrantes e como a informação sobre esse sistema complexo de políticas é transmitido pelo Estado, a fim de compreender o impacto das categorias legais nas trajetórias das pessoas.

Referências Bibliográficas

ARRUDA, A. *As respostas governamentais às migrações contemporâneas: Brasil e Canadá em Perspectiva Comparada*. 2017. 234 f., il. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 2017

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010*.

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

KÖNÖNEN, J. Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship studies. Citizenship studies*. n. 22, v. 1, p. 53, 2018.

MEZZADRA, Sandro. et. al. New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*. v. 29, p. 55-87. 2014.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília: Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

OLIVEIRA, Camila de' Carli Cardoso de. O Brasil e a proteção complementar humanitária. *Mural Internacional*. v. 8. n. 1. Jan-jun., 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Alcebíades Gomes; THEODORO, Diego Ferreira (org.). *Legislação migratória compilada*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Conselho Nacional de Imigração, 2021.

SANTOS, M. *O que há num nome? Uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2020. 163 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 6ª Edição.

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, n. 2, 2007.

Refúgio como categoria de análise: entre o internacional e o nacional

Julia Bertino Moreira*

Introdução

A motivação para a escrita deste texto surgiu como uma provocação feita à autora, quando do convite para palestrar¹ em um painel de título instigante compondo um evento importante nacional dedicado aos temas das migrações forçadas e refúgio. A partir de então, avançou-se o pensamento sobre inquietações já há muito presentes. O capítulo busca, assim, problematizar o refúgio enquanto categoria migratória frente a outras que lhe são correlatas no referido campo de conhecimento, questionando seus contornos conceituais – os quais possuem implicações não só epistemológicas, em termos da produção acadêmica na área, como, ainda mais significativamente, repercussões práticas sobre as vidas de milhões de pessoas mundo afora.

Fato é que esta categoria vem sofrendo inúmeros tensionamentos nas últimas décadas, inclusive nos dias atuais, tornando-se cada vez de mais difícil acesso a pessoas em busca

* Julia Bertino Moreira é 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). Membro da 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).

¹ Palestra ministrada no Painel “Refúgio: intersecções de uma categoria em análise” do X Seminário Nacional das Cátedras Sérgio Vieira de Mello realizado na PUC-RJ no Rio de Janeiro em 2019.

de proteção estatal. Com isso, o trabalho pretende contribuir com um debate que não é novo, porém visando demonstrar que tal fenômeno reverbera do internacional para o nacional, gerando significativos impactos no panorama brasileiro das migrações internacionais contemporâneas. E ainda procurou trazer reflexões acerca de dois processos migratórios mais recentes ao país.

A fim de desenvolver o argumento principal, o texto se inicia situando o refúgio no âmbito da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), à luz do contexto histórico de sua construção, apontando críticas às suas limitações – a exemplo do enfoque universalizante do ‘refugiado’ –, fazendo um balanço de suas lacunas e seu descompasso diante da atualidade. Na sequência, aborda-se esse instituto desde o período de 1990, quando se passou a falar em ‘crise do refúgio’, e na emergência de novas categorias migratórias, como as relacionadas à proteção complementar na Europa e o emprego da expressão *refugee-like situation* pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Por fim, orienta-se o foco para a conjuntura nacional mais recente, desde 2012, analisando o emprego do chamado ‘visto humanitário’ para migrantes provenientes do Haiti e da miríade de categorias migratórias (como a de migrante fronteiriço e solicitante de refúgio) pelas quais tiveram de percorrer migrantes da Venezuela em nosso país até conseguirem acessar o refúgio.

Para dar embasamento à proposta apresentada, em termos metodológicos, foram utilizadas revisão da literatura especializada e pesquisa documental – em especial relatórios

produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), além da análise de instrumentos jurídicos internacionais. Adentra-se a discussão, então, pelo internacional para se chegar ao nacional, a fim de levar a cabo a argumentação pretendida.

1. Refúgio como categoria internacional: de sua gênese à atualidade

Para se compreender devidamente a categoria do refúgio, é preciso retomar as raízes históricas de sua formação, demonstrando suas insuficiências de origem e comparando-a ao contexto atual. Como é de conhecimento na área, a definição conhecida como 'clássica' cunhada pela Convenção de 51 – elaborada no pós-Segunda Guerra na Europa – privilegiou o 'fundado temor de perseguição' por cinco motivos: raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a um determinado grupo social². Tinha em conta o cenário dos movimentos migratórios transfronteiriços considerados forçados do Norte para o Norte ou para o Sul Global (antigas colônias de grandes potências) e, com o início da Guerra Fria, do Leste para o Oeste na nova geopolítica mundial. Desta feita, a convenção nascia com um alto teor eurocêntrico e ocidentalizado³, categorizando o refugiado 'universal'⁴ como

² ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

³ MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. M. "Direitos humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU". *Revista Monções*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, 2018.

⁴ Para maiores detalhes sobre esse argumento, cf. MOREIRA, J. B.; SOUZA, S. T.; MAJOR, L. "'Refugiado': uma revisão da categoria à luz da perspectiva de gênero". In: JUBILUT, L. L. et al (org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa

o homem branco, europeu, cristão, anti-comunista, heterossexual e em idade ativa para o trabalho.

Embora já existissem àquela época, não houve espaço para se discutir e, conseqüentemente contemplar, questões como gênero, sexualidade (orientação sexual) ou geração (faixa etária) na Convenção de 51 – todas hoje tão caras ao debate e às vivências das migrações. Tampouco houve mudanças em décadas posteriores que lograssem incorporar tais dimensões no seio desta definição. Recorde-se que as modificações mais importantes de alcance global à Convenção de 51 foram dadas pelo Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967, o qual meramente retirou a reserva temporal – traduzida pela expressão “em decorrência de acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951” – e impedia a adoção da reserva geográfica – a qual restringia o reconhecimento do refúgio somente a pessoas de origem europeia – , mas, ao mesmo tempo, permitia a países que já a tivessem adotado anteriormente mantê-la⁵.

Ademais, ao colocar no centro da definição a ideia de ‘perseguição’ e, em larga medida, conferindo-se à esta uma conotação fortemente política, na prática, pouca diferenciação se fazia entre a categoria do refúgio e a do asilo⁶. Afinal, ao se assumir que eventos Vista: Ed. UFRR, 2021. p. 170-197; CHIMNI, B. S. “The geopolitics of refugee studies: a view from the South”. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

⁵ ACNUR, Op. cit. 2015

⁶ Tais categorias são usadas como sinônimos, em geral, nas literaturas de países do Norte Global. No entanto, na América Latina, como há instrumentos jurídicos distintos para tratar de cada uma delas, são consideradas separadamente. Para mais detalhes, checar: JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento*

relacionados a nacionalidade, raça, religião, grupo social e opiniões políticas são todos, em sua essência, políticos, pode-se chegar à essa conclusão. Todavia, o elemento persecutório não necessariamente será definidor para a vasta maioria dos movimentos migratórios vistos atualmente como forçados. Com isso, abrem-se caminhos para novas definições conceituais, elaboradas no âmbito da Academia, propostas por autores como Betts, Martin, Sassen e Clochard acerca da migração de sobrevivência e de crise⁷. No entanto, pouco se parece avançar no sentido de implementá-las em termos práticos, continuando a ser o refúgio a principal referência entre as categorias das migrações forçadas.

Nessa altura, importa refletir sobre: o que esteve presente na mobilização do refúgio enquanto instituto desde sua gênese? Certamente, a sua associação com a política externa⁸ – sendo emblemática a atuação dos EUA⁹ nessa seara -, particularmente no decurso da Guerra Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

⁷ Para compreender essas novas terminologias, recomenda-se a leitura das seguintes obras: BETTS, A. *Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013; MARTIN, S.; WEERASINGHE, S.; TAYLOR, A. (ed.). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. New York: Routledge, 2014; SASSEN, S. “Três migrações emergentes: uma mudança histórica”. *Revista SUR*, v. 13, n. 23, p. 29-42, 2016; CLOCHARD, O. “Les réfugiés dans le monde entre protection et illégalité”. *EchoGéo*, v. 2, p. 1-10, 2007.

⁸ TEITELBAUM, M. “Immigration, refugees and foreign policy”. *International migration review*, New York, v. 38, n. 3, p. 429-450, 1984.

⁹ LOESCHER, G. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1996; REIS, R. R. “Migrações: caso norte-americano e francês”. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 59-74, 2006.

Fria; e, acima de tudo, em seu âmago, a perspectiva da soberania estatal. Inegável é que o refúgio em si não existe sem a figura do Estado-nação; e, nessa medida, serve também para reforçar a primazia da nacionalidade como a ordem ou o estado ‘normal’ das coisas num mundo fundamentalmente westfaliano¹⁰. Assim, o reconhecimento de indivíduos ou grupos nacionais como refugiados e a sua recepção em território nacional serve à lógica de interesses estatais, em especial, relacionados a aspectos geopolíticos, mas também econômicos, socioculturais ou mesmo demográficos¹¹. Como explica Reis, não apenas a política de refúgio, como a política migratória de modo geral, por se ligarem diretamente ao espectro da nacionalidade, gravitam em torno de questões como “quem somos nós” e “quem queremos ser”; sendo, então, um “reflexo interessante da forma como a imagem da nação é construída”¹².

Feito esse breve resgate sobre a categoria do refúgio desde seu nascedouro no pós-guerra e ao longo do conflito Leste-Oeste, indubitavelmente, o mundo da primeira metade do século XX não é o mesmo que o da primeira metade do século XXI em múltiplos aspectos. Contudo, críticas e ausências identificadas na Convenção

¹⁰ HADDAD, E. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008; REIS, R. R. “Soberania, direitos humanos e migrações internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-164, 2004.

¹¹ REIS, Op. cit.; MOREIRA, J. B. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de doutorado em Ciência Política, UNICAMP, Campinas, 2012.

¹² REIS, Op. cit., p. 156.

de 51 persistem até hoje, defrontando-se com um universo das migrações internacionais mais expandido, dinâmico e multifacetado, dadas as maiores possibilidades de se deslocar em função dos avanços tecnológicos, nos transportes e nas comunicações. Direciona-se o olhar, a seguir, às novas características que passam a assumir os movimentos migratórios, assim como os novos desafios deles decorrentes.

2. Tensionamentos no mundo contemporâneo: ‘crise’ do refúgio?

Os movimentos migratórios não só se intensificaram, como se diversificaram e ganharam enorme complexidade sobretudo em termos de gestão por parte dos atores estatais e não-estatais, sejam internacionais ou locais, na passagem do século XX para o XXI. Um marco significativo dessas mudanças é o maior incremento dos deslocamentos no eixo Sul-Sul, superando recentemente o Sul-Norte, segundo o relatório *Global Migration Trends*¹³ da Organização Internacional das Migrações (OIM) de 2015. Ainda, ao se debruçar sobre os dados do último relatório *Global Trends*¹⁴ do ACNUR, tem-se que 48% da população refugiada mundial é composta por mulheres e meninas, 41% por crianças desacompanhadas ou separadas e 83% dos deslocamentos considerados como forçados ocorrem

¹³ OIM. *Global Migration Trends*: factsheet. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/global-migration-trends-factsheet-2015>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

¹⁴ ACNUR. *Global Trends*: forced displacement in 2021. Genebra, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acesso em: 15 set. 2022.

no eixo Sul-Sul.

À luz destes dados, vale perguntar: quem são, assim, as pessoas pleiteando o reconhecimento da categoria de refugiado na atualidade? Nota-se nitidamente uma expressiva diversidade dessa população em relação ao momento de instituição do refúgio, destoando daquele perfil do refugiado tido como ‘universal’. São mulheres, crianças, pessoas LGBTQIA+¹⁵, oriundas do Sul Global e se movendo igualmente para o Sul Global ou ficando retidas nesse espaço do globo, posto que a vasta maioria tenta acessar, porém sem êxito, as fronteiras do Norte Global¹⁶.

Quanto aos números relativos às categorias das migrações forçadas, o relatório¹⁷ aponta tendência já verificada desde ao menos os anos 1990: o aumento de pessoas categorizadas como deslocadas internas em comparação àquelas reconhecidas como refugiadas. A título de ilustração, em 2021, eram 53,2 milhões de pessoas classificadas pelo ACNUR como deslocadas internas em contrapartida a 27,1 milhões, como refugiadas. Aliás, outras categorias também vêm despontando – a exemplo de *refugee-like situation* empregada pelo ACNUR, tida como a situação análoga ao refúgio, mas que não se caracteriza

¹⁵ O ACNUR expressa preocupação em relação à população refugiada LGBTQIA+, haja vista que o número de pessoas fugindo de seus países para solicitar refúgio associado à esta condição tem crescido no mundo. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/lgbtiq-persons.html>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

¹⁶ MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. M. “Invertendo o enfoque as ‘crises migratórias’ para as ‘migrações de crise’: uma revisão conceitual no campo das migrações”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, v. 38, p. 1-20, 2021.

¹⁷ ACNUR, Op. cit. 2015.

como tal – atestando a dificuldade de acesso à categoria propriamente dita de refugiado ou refugiada.

Nesse sentido, merece destaque que muito tem se falado sobre a crise do refúgio¹⁸, desde pelo menos as três derradeiras décadas, quando deslocamentos massivos se davam do Sul para o Norte Global, rompendo o paradigma, portanto, do refugiado vislumbrado como ‘ideal’. Diante dessa conjuntura, na Conferência de Viena de 1993¹⁹, capitaneada pela ONU e dedicada ao tema dos direitos humanos, conclamou-se os Estados à solidariedade, à partilha de responsabilidades e à cooperação internacional a fim de prover proteção e assistência efetivas à população refugiada mundial. Contudo, na contramão a esse chamado, países²⁰ do Norte Global já vinham adotando medidas restritivas quanto à recepção de refugiados e solicitantes de refúgio – o que só

¹⁸ LOESCHER, Op. cit. Vale registrar uma nota aqui: no original, o termo usado é *refugee crisis* – o que comporta tradução como “crise dos refugiados” ou, a partir de uma adaptação, “crise do refúgio”. Opta-se por esta, tendo em vista que aquela pode projetar uma ideia de culpabilização a pessoas que arriscam suas vidas, em geral, tentando acessar o Norte Global em busca de proteção estatal. Para apreender melhor o entendimento adotado, cf. MOREIRA; BORBA, Op. cit. 2021.

¹⁹ Cf. a Declaração e Plano de Ação de Viena, adotada em junho de 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

²⁰ CHIMNI, Op. cit.; REIS, R. R. “Migrações: caso norte-americano e francês”. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 59-74, 2006; ZETTER, R. “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization”. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007.

fez se acirrar posteriormente ao evento de 11 de setembro de 2001²¹ até o presente –, apontando para o fenômeno descrito pela literatura como ‘securitização das migrações’. Ao tratar migrantes e refugiados pela ótica da segurança nacional, pautando a temática migratória nesta agenda, portanto, passou-se a aprofundar e consolidar um regime de não-entrada²² nesta parte do globo.

Simultaneamente, tal qual pontuado acima, observou-se o surgimento de uma profusão de novas categorias, incluindo o farto leque que abarca pessoas deslocadas em função de questões ambientais, sejam de caráter tão-somente acadêmico – como foram citados os casos da migração de sobrevivência e de crise – ou incorporadas por gestores dos deslocamentos – como ACNUR, OIM ou Estados em suas próprias políticas migratórias. A União Europeia, por exemplo, criou a figura de proteção complementar²³ ou subsidiária no contexto da guerra dos Balcãs – medida que sofreu críticas²⁴ sobretudo por obstaculizar o acesso ao refúgio –, ao passo que o Brasil empregou o que ficou conhecido por ‘visto humanitário’²⁵

²¹ REIS, Op. cit.; ZETTER, Op. cit.; R. R. “Soberania, direitos humanos e migrações internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-164, 2004;

²² CHIMNI. Op. cit.; CLOCHARD, O. “Les réfugiés dans le monde entre protection et illegalité”. *EchoGéo*, v. 2, p. 1-10, 2007.

²³ ZETTER, Op. cit.; MCADAM, J. “Complementary protection and beyond: how states deal with human rights protection”. *UNHCR New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 118, p. 1-18, 2005.

²⁴ ZETTER, Op. cit.; SARTORETTO, L. “Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva”. In: BAENINGER, R. et al (org.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas: NEPO-UNICAMP, 2018. P. 670-687.

²⁵ GODOY, G. G. “O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção

- também concebido enquanto proteção complementar - como solução para a migração haitiana, quando não havia previsão legal específica para tal²⁶.

O debate²⁷ que se coloca, já de longa data, no campo das migrações forçadas e dos estudos sobre refúgio, logo, refere-se ao alargamento da categoria de 'refugiado' *versus* a criação de novas categorias correlacionadas, girando em torno principalmente do seguinte questionamento: a elaboração destas viria a fragilizar o instituto de refúgio? Esta é uma questão em aberto, que mobilizou fortemente autores e autoras do Norte Global, e ainda se mantém na atualidade. Sem dúvida, igualmente é válida para se pensar como as autoridades brasileiras vêm lidando com migrantes internacionais no país.

3. Refúgio no Brasil e o trânsito entre novas categorias migratórias

Vertendo as lentes analíticas agora para o Brasil, interessa retomar alguns componentes fundantes e fundamentais em matéria migratória e de refúgio. Compreende-se, neste texto, que são duas políticas adotadas no país, devido ao entendimento conceitual e

humanitária complementar". In: RAMOS, A. C. et al (org.). *60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. P. 45-68.

²⁶ SARTORETTO, Op. cit.; SILVA, S. A. "A imigração haitiana e os paradoxos do visto humanitário". In: BAENINGER, R. et al (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. P. 207-228.

²⁷ Para uma revisão em maiores pormenores desse debate, sugere-se a leitura de: MOREIRA, J. B. "Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos". *Revista Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 2, p. 154-172, 2017.

burocrático em torno de categorias migratórias distintas, o que se faz notar por um arcabouço normativo-institucional voltado a migrantes de forma geral e outro específico para refugiados²⁸. Da mesma forma, foram criados os seguintes órgãos governamentais para tratar de cada uma dessas temáticas: Conselho Nacional de Imigração (CNIG) e Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), respectivamente nos anos 1980 e 1990.

Ambas as políticas, que tinham como objeto central estabelecer os critérios de seletividade de migrantes e refugiados aptos a ingressar no território nacional, foram orientadas a partir de aspectos bastante racializados. No caso da política migratória, desde finais do século XIX até o século XX, é sabido que a entrada de trabalhadores europeus como substituição à mão-de-obra de negros e negras que foram escravizados e trazidos forçadamente do continente africano para o Brasil atendia não só, mas também a interesses demográficos voltados ao embranquecimento populacional²⁹. O migrante 'ideal', desejado para admissão no país, era, portanto, não apenas aquele que tivesse força física, conhecimento técnico e especializado para contribuir socioeconomicamente com o país – seja nas lavouras, seja posteriormente no processo de industrialização – como também aquele que possuísse determinadas características fenotípicas: pele branca e preferencialmente de ascendência europeia – além de

²⁸ MOREIRA, J. B. Op. cit. 2012.

²⁹ SEYFERTH, G. "Colonização, imigração e a questão racial no Brasil". *Revista USP*, São Paulo, n. 53, p. 117-149, 2002; SCHWARCZ, L. M. *O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

estar em idade ativa para o trabalho.

O mesmo se pode afirmar sobre a política de refúgio, isto é, em relação à recepção de europeus no pós-guerra, recrutados em campos de refugiados na Europa e transferidos para o Brasil, atendendo também a outros interesses especialmente voltados à política externa. Tanto assim que, em nosso país, o refúgio foi reconhecido tão-somente a pessoas de origem europeia durante um longo período: desde os anos 1950, quando do compromisso firmado com a Convenção de 51, até os anos 1990³⁰.

Fazendo um largo salto histórico e adentrando esta década, foi neste momento que se deu a aprovação da Lei nº 9.474 de 1997, tratando propriamente do refúgio e o definindo, a partir da influência internacional da Convenção de 51 e regional da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena), nos seguintes moldes³¹:

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;

[...]

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio.

A legislação sobre refúgio convivia à época com o

³⁰ MOREIRA, Op. cit. 2012

³¹ ACNUR. Op. cit., 2015. p. 7.

então denominado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) – atrelado ao regime ditatorial militar no país – considerado defasado e incompatível com os preceitos da Constituição Federal de 1988 por carregar um viés securitizante, ao conceber o imigrante como potencial inimigo ou nocivo à nação, sob a ótica da segurança nacional. Somente em 2017, vinte anos após a Lei 9.474/97, foi promulgada a Lei 13.445/17, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro. Em que pesem críticas³² – faltas e falhas – somadas aos vetos presidenciais, a nova legislação³³ brasileira sobre migrações avançou em especial ao inserir o tratamento conferido a migrantes no bojo da gramática dos direitos humanos.

Após traçar esse brevíssimo panorama historicamente situado sobre as políticas nacionais de migração e refúgio, recortou-se o foco da análise por dois movimentos migratórios transcorridos na última década: os provenientes do Haiti e da Venezuela e, em particular, a quais encaminhamentos foram dados do ponto de vista governamental. Vale dizer: quais categorias migratórias lhes foram atribuídas, apesar dos contextos e governos bastante diferenciados, além das especificidades atinentes a cada um deles³⁴.

³² MINCHOLA, L. A. B. “Que lei é essa?”. In: REDIN, G. (org.). *Migrações Internacionais: experiências e desafios para proteção e promoção de direitos humanos no Brasil*. Santa Maria: Ed. USFM, 2020. P. 63-85.

³³ Para um balanço do processo incipiente de implementação da lei, recomenda-se: RAMOS, A. C.; VEDOVATO, L. R.; BAENINGER, R. (coord.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas: NEPO-UNICAMP, 2020.

³⁴ A produção acadêmica é abundante sobre ambos. Para se ter um apanhado mais completo e bastante extenso, são indicadas as seguin-

No primeiro caso, como já afirmado anteriormente, a solução encaminhada foi adotar o ‘visto humanitário’; enquanto, no segundo, diversas categorias migratórias foram mobilizadas pelas autoridades migratórias nacionais, pelas quais tiveram de transitar venezuelanos e venezuelanas em nosso país³⁵. Como se sabe, o então chamado ‘visto humanitário’ não constituía um instituto previsto por legislação propriamente dita, mas regulado mediante resoluções editadas por órgãos governamentais³⁶. Ao que tudo indica, a estratégia do ponto de vista das autoridades migratórias era conectar haitianos e haitianas a migrantes ambientais e econômicos – não à toa o encaminhamento do CONARE ao CNIG. Tanto assim que este foi o posicionamento manifestado pelo então coordenador-geral³⁷ daquele órgão à época.

Ainda a respeito do caso haitiano, notoriamente havia uma associação da resposta dada com questões de política externa – elemento fundamental para se pensar as

tes obras, entre tantas outras: BAENINGER, R. et al (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016; BAENINGER, R.; JA-ROCHINSKY SILVA, J. C. (org.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: NEPO-UNICAMP, 2018.

³⁵ Para uma análise esmiuçada sobre o assunto, Cf.: MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. “Política migratória brasileira para venezuelanos: do ‘rótulo’ da autorização de residência temporária ao do refúgio”. *REMHU*, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, 2020.

³⁶ Entre as quais: Resolução Normativa n. 27 do CNIG de 1998, Resolução Normativa n. 97 do CNIG de 2012, Resolução Normativa n. 102 do CNIG de 2013 (ACNUR. Op. cit. 2015).

³⁷ Cf. o art.: LEÃO, R. Z. “CONARE: balanço de seus 14 anos de existência”. In: RAMOS, A. C. et al (org.). *60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. P. 69-92. Cf. especialmente o argumento desenvolvido na p. 88.

migrações e o refúgio, como citado no início deste texto – devido à liderança brasileira na Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH)³⁸. Em outras palavras: reconhecer o refúgio a pessoas deixando o Haiti rumo ao Brasil significaria reconhecer o fracasso da missão de paz. Sassen³⁹, uma grande referência na literatura da área, já havia alertado sobre a influência de missões externas, contribuindo para a construção de pontes entre nacionais do país que opera a intervenção e nacionais do país que é alvo desta. Fatores combinados embasaram, então, a decisão pelo não reconhecimento de haitianos e haitianas como pessoas refugiadas em nosso país – inobstante a intensa mobilização de atores em defesa da aplicação do refúgio neste caso⁴⁰. Assim, a solução foi conduzida por outro dispositivo jurídico à época não amplamente conhecido e frequentemente mobilizado; por isso o caráter inovador e, ao mesmo tempo, fortemente *ad hoc*⁴¹ – revelando a provisoriedade pela qual se rege o processo decisório em matéria migratória e de refúgio no país.

³⁸ MOREIRA, Op. cit. 2012; SEGUY, F. *A catástrofe de janeiro de 2010, a Internacional Comunitária e a recolonização do Haiti*. Tese de Doutorado em Sociologia, UNICAMP, Campinas, 2014.

³⁹ SASSEN, S. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010. Capítulo 5: A criação de migrações internacionais. P 113-138.

⁴⁰ A exemplo do posicionamento de instituições de ensino e pesquisa e das Cátedras Sérgio Vieira de Mello, Cf.: “Declaração da Academia no Marco de Cartagena +30”. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declara%c3%a7%c3%a3o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena-+-30.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁴¹ SARTORETTO, Op. cit.

Vale recordar, porém, que a legislação brasileira sobre refúgio permite o reconhecimento desse estatuto em situações de violação grave e generalizada de direitos humanos, conforme previsto no art. 1º da Lei 9.474 de 1997. Diante desse dispositivo, os pleitos de haitianos e haitianas que chegaram ao Brasil poderiam facilmente ser nela enquadrados, haja vista inúmeros eventos ali presentes: para além da questão ambiental em decorrência do terremoto, a instabilidade política que atinge o país há décadas, a grave situação socioeconômica que o assola – o que poderia caracterizar uma crise humanitária violando sistematicamente direitos básicos da população civil.

Diferentemente do caso haitiano, no venezuelano, havia um componente marcante no deslocamento: a presença de indígenas⁴² se movendo junto à população civil – o que, sem dúvidas, demandou das autoridades maiores esforços em termos de gestão. Às pessoas venezuelanas foi atribuída a categoria de migrante fronteiriço, dada a suspensão do país de origem no MERCOSUL, permitindo a residência temporária no território brasileiro. Além disso, tal qual ocorreu com haitianos e haitianas⁴³, muitos venezuelanos e venezuelanas foram temporariamente abarcados na categoria “solicitante de refúgio” por longo tempo. Eis que, em meados de 2019, o CONARE fez um estudo⁴⁴ concluindo que a situação da Venezuela

⁴² OIM. *Aspectos Jurídicos de Atenção aos Indígenas Migrantes da Venezuela para o Brasil*. Brasília: OIM, 2018. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/aspectos-juridicos-da-atencao-aos-indigenas-migrantes-da-venezuela-para-o-brasil>>. Acesso 25 jan. 2022.

⁴³ SARTORETTO, Op. cit.

⁴⁴ SEI/MJ – 8757617 – Nota Técnica13/06/2019 Estudo de País de

configuraria grave e generalizada violação de direitos humanos, razão pela qual passariam a fazer jus ao reconhecimento da condição de refugiados e refugiadas no Brasil.

Somente é possível compreender tal decisão – sobretudo pensando que o CONARE é formado por seis representantes ministeriais, ao passo que somente um representante da sociedade civil, sendo assim sete membros com direito a voto⁴⁵ – à luz da política externa então implementada, particularmente por sua orientação ideológica. Isto é: reconhecer o refúgio a nacionais daquele país significava denunciar o governo da Venezuela como violador dos direitos mais fundamentais de sua população e, nesse sentido, como anti-democrático⁴⁶.

Além disso, outro aspecto que salta aos olhos no contexto da gestão migratória venezuelana por meio da Operação Acolhida é a questão da militarização⁴⁷ da assistência humanitária, que toca na discussão sobre o espectro securitário adotado em relação a determinados migrantes no Brasil. Esses passos, contudo, se dão certamente na contramão à uma lógica pautada pelos

Origem: Venezuela. 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: 25 jan. 2022.

⁴⁵ Cf. Lei 9.474/97. ACNUR, Op. cit. 2015

⁴⁶ Para compreender melhor esta linha de raciocínio, Cf.: MOREIRA, J. B. “Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro”. *Revista Mundorama*, 25/11/2019.

⁴⁷ Para uma discussão mais aprofundada nesse sentido, Cf.: PAIVA, A. R. “Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social”. *Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social 2020*. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33206>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

direitos humanos para lidar com migrantes no Brasil, indicando um alerta em relação a retrocessos nessa agenda.

Conclusão

A partir das questões aqui desenvolvidas, procurou-se demonstrar como, do internacional ao nacional, refletiram-se novos desafios para se abordar o refúgio e as migrações transnacionais em geral, especialmente à luz da controvérsia sobre em qual categoria migratória enquadrar pessoas, seja em escala global, seja no Brasil. Fato é que o instituto de refúgio encontra-se obsoleto frente aos processos migratórios contemporâneos e às necessidades emergenciais de proteção estatal de milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer ser o mesmo reflexo de seu tempo histórico, no qual não havia espaço para se considerar outras características que hoje são vistas como cruciais. Todavia, em tantas décadas até a virada para o século XXI, não houve alterações significativas que pudessem suprir omissões e corrigir falhas importantes neste instituto; ao contrário, o que se constatou foi o nascimento de novas categorias migratórias, mais precárias (daí chamadas de ‘proteção complementar ou subsidiária’ ou ‘visto humanitário’) face ao refúgio.

No que toca ao Brasil, comparando-se os casos migratórios – haitiano e venezuelano – analisados, nota-se que, enquanto no primeiro, houve a mobilização de uma nova categoria nomeada de ‘visto humanitário’; no outro, após longo processo e trânsito entre categorias migratórias, deu-se o reconhecimento do refúgio. Disso

se pode concluir que as decisões governamentais em matéria de migrações e refúgio continuam sendo *ad hoc*, ou provisórias, motivadas por questões muito mais políticas do que jurídicas, e tomadas conforme a nacionalidade aportada no país.

Uma questão que surge a respeito da disparidade entre categorias migratórias aplicadas no país e que ainda se encontra em aberto é: como se dará a relação entre os arcabouços da Nova Lei de Migrações e a lei de refúgio? Isso porque a primeira instituiu o visto por acolhida humanitária⁴⁸, sendo este temporário, logo, mais precarizado se comparado ao refúgio. Também há dúvidas sobre os critérios pelos quais tal visto será implementado. Ou seja: quem fará jus e poderá ter acesso ao refúgio e quem terá acesso a uma categoria secundária?

Por fim, coloca-se outra interrogação de relevo: como os mencionados movimentos migratórios tensionam o Brasil e nossa política migratória em suas bases desde o século XIX? Haitianos e haitianas, bem como venezuelanos e venezuelanas não atendem aos perfis do ‘refugiado universal’ e do ‘migrante ideal’, almejados para ingressar no país e contribuir com o seu desenvolvimento social, econômico, étnico-racial, cultural. Não são homens brancos, europeus, cristãos ou necessariamente heterossexuais. São homens negros, indígenas, pobres; são mulheres, crianças, praticantes de outras religiões. Desafiam, assim, o cerne

⁴⁸ Previsto nos artigos 14 e 30, da Lei 13.445/17, e regulamentado pelo Decreto 9.199/17. Cf.: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

das características intrínsecas – embora não reveladas – do instituto de refúgio em sua criação, de essência eurocêntrica. Aliás, não à toa, como já afirmado, o Brasil recebeu e reconheceu como refugiados apenas pessoas de origem europeia por quatro décadas desde a adesão à Convenção de 51. Vale dizer que, somente após os anos 1990, houve de fato uma política mais democrática, multicultural e inclusiva em relação ao refúgio.

Ao mesmo tempo, estes movimentos questionam a nossa política migratória que carrega em si historicamente conotações racista, sexista, europeizada (ou ocidentalizada), sobretudo pautada por uma perspectiva civilizatória. Nessa medida, trazem à tona reflexões sobre quem somos nós enquanto nação. Como o país lidou (e lida) com seu passado escravocrata, com todo o sofrimento impingido à população negra trazida à força de outro continente e com a dizimação de indígenas (então povos originários desta terra)? Nesse quesito, a ambivalência entre a hospitalidade e a hostilidade se coloca também para nós e supõe contestar o mito de país vocacionado a ser acolhedor de imigrantes. Atitudes discriminatórias e xenofóbicas⁴⁹ parecem se exacerbar nos últimos anos, revelando a ausência de superação de violências sistêmicas e estruturais; ao contrário, indicam ainda estar muito distantes de terem sido ultrapassadas.

⁴⁹ Um caso recente que gerou bastante repercussão, demonstrando não só xenofobia como racismo, foi o assassinato por espancamento de um jovem refugiado congolês no início de 2022 no Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/caritas-rio-acnur-e-oim-lamentam-morte-de-refugiado-congoles-no-rio.ghhtml>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

Trata-se de um momento vital, portanto, em que urge repensar e ressignificar a nossa própria (re)existência.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. Brasília: ACNUR, 2015.

ACNUR. *Global Trends: forced displacement in 2020*. Genebra, 2021.

CHIMNI, B. S. "The geopolitics of refugee studies: a view from the South". *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

CLOCHARD, O. "Les réfugiés dans le monde entre protection et illegalité". *EchoGéo*, v. 2, p. 1-10, 2007.

GODOY, G. G. "O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar". In: RAMOS, A. C. et al (org.). *60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. P. 45-68.

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

JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LEÃO, R. Z. "CONARE: balanço de seus 14 anos de existência". In: RAMOS, A. C. et al (org.). *60 Anos de ACNUR:*

perspectivas de futuro. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. P. 69-92.

LOESCHER, G. *Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York; Oxford: Oxford university press, 1996.

MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. “Política migratória brasileira para venezuelanos: do ‘rótulo’ da autorização de residência temporária ao do refúgio”. *REMHU*, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, 2020.

MCADAM, J. “Complementary protection and beyond: how states deal with human rights protection”. *UNHCR New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 118, p. 1-18, 2005.

MINCHOLA, L. A. B. “Que lei é essa?”. In: REDIN, G. (org.). *Migrações Internacionais: experiências e desafios para proteção e promoção de direitos humanos no Brasil*. Santa Maria: Ed. USFM, 2020. P. 63-85.

MOREIRA, J. B. “Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro”. *Revista Mundorama*, 25/11/2019.

MOREIRA, J. B. “Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos”. *Revista Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 2, p. 154-172, 2017.

MOREIRA, J. B. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. Tese de doutorado em Ciência Política, UNICAMP, Campinas, 2012.

MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. M. “Direitos humanos e refugiados: relações entre regimes internacionais construídos no sistema ONU”. *Revista Monções*, Dourados, v. 7, n. 14, p. 59-90, 2018.

MOREIRA, J. B.; BORBA, J. H. M. “Invertendo o enfoque as ‘crises migratórias’ para as ‘migrações de crise’: uma revisão conceitual no campo das migrações”. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, v. 38, p. 1-20, 2021.

MOREIRA, J. B.; SOUZA, S. T.; MAJOR, L. “‘Refugiado’: uma revisão da categoria à luz da perspectiva de gênero”. In: JUBILUT, L. L. et al (org.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa Vista: Ed. UFRR, 2021. p. 170-197.

OIM. *Aspectos Jurídicos de Atenção aos Indígenas Migrantes da Venezuela para o Brasil*. Brasília: OIM, 2018.

OIM. *Global Migration Trends: factsheet*. Genebra, 2015.

PAIVA, A. R. “Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social”. *Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social 2020*.

REIS, R. R. “Migrações: caso norte-americano e francês”. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 59-74, 2006.

REIS, R. R. “Soberania, direitos humanos e migrações internacionais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p. 149-164, 2004.

SASSEN, S. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010. Capítulo 5: A criação de migrações internacio-

nais. P. 113-138.

SARTORETTO, L. "Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva". In: BAENINGER, R. et al (org.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas: NEPO-UNICAMP, 2018. P. 670-687.

SCHWARCZ, L. M. *O Espetáculo das Raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SEGUY, F. *A catástrofe de janeiro de 2010, a Internacional Comunitária e a recolonização do Haiti*. Tese de Doutorado em Sociologia, UNICAMP, Campinas, 2014.

SEYFERTH, G. "Colonização, imigração e a questão racial no Brasil". *Revista USP*, São Paulo, n. 53, p. 117-149, 2002.

SILVA, S. A. "A imigração haitiana e os paradoxos do visto humanitário". In: BAENINGER, R. et al (org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. P. 207-228.

TEITELBAUM, M. "Immigration, refugees and foreign policy". *International migration review*, New York, v. 38, n. 3, p. 429-450, 1984.

ZETTER, R. "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization". *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007.

Mediação Transformativa: promovendo a coesão e integração dos migrantes sob a ótica do Objetivo 16, do Pacto Global de Migração

Adriana Machado da Silva*
Catherine de Souza Santos**
Simone Alves Cardoso***

Introdução

Segundo o Relatório Global sobre Deslocamento Interno, do Centro de Deslocamento e Monitoramento Interno (IDMC¹), o número de pessoas deslocadas internamente, no final de 2020, chegou a 55 milhões em todo mundo. Destes, 48 milhões surgiram como resultado de conflitos e violência e 7 milhões, como resultado de desastres.² Grande parte dos novos deslocamentos

* 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.

** Mestre 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.

¹ O Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) é uma fonte de dados e análises mundiais sobre deslocamento interno, como parte do Conselho Norueguês de Refugiados (NRC). Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>>. Acesso: 21 jan. 2022.

² IDMC. *Global Report on Internal Displacement 2021 (GRID-2021)*. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/global-re>

desencadeados por conflitos e violência em 2020 foram registrados na África Subsaariana, no Oriente Médio e norte da África, enquanto os novos deslocamentos desencadeados por desastres, em 2020, foram registrados no leste da Ásia e no Pacífico, bem como no sul da Ásia³. A todo esse contexto, adiciona-se a pandemia da Covid-19, que potencializou essas crises, com impactos devastadores às vidas e aos meios de subsistência dos deslocados⁴.

Tais situações têm demandado um esforço constante de assistência humanitária, pois o deslocamento tem se configurado como prolongados⁵. Trata-se de um período de desequilíbrios planetários e sociais incomparáveis, que interagem para originar novos riscos, incluindo o de deslocamento, que tem moldado os padrões de mobilidade de maneira complexa e imprevisível⁶.

Como resposta, é importante a comunidade internacional buscar o fortalecimento dos acordos e diálogos já conquistados em relação à questão de migrações internacionais. A este respeito, menciona-se os progressos realizados com a Declaração de Nova York⁷ (2016) para os refugiados e migrantes, que deu origem ao Pacto Mundial sobre os Refugiados (2018)⁸ e posteriormente foi adaptado, dando origem ao Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular (2018)⁹.

Esse movimento da comunidade internacional em torno desses dois pactos demonstra a importância de ações conjuntas e complementares que expressam uma solidariedade global para alcançar os objetivos da

port/grid2021>. Acesso: 21 jan. 2022.

Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, na qual se reconhece que migrantes e refugiados enfrentam muitos desafios e vulnerabilidades comuns e que os refugiados e os migrantes gozam das mesmas liberdades fundamentais e dos mesmos direitos da pessoa universal, que devem ser respeitados, protegidos e exercitados em todas as circunstâncias¹⁰.

No presente capítulo, focar-se-á o Pacto Mundial de Migração, fundamentado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, que reafirma o compromisso dos Estados em respeitar, proteger e cumprir todos os direitos humanos de todos os migrantes, independentemente de seu *status* migratório, em todas as etapas do ciclo migratório¹¹.

Pretende-se fazer uma relação entre os objetivos enumerados pelo Pacto Global de Migração, em especial o 16¹², que tem como meta “empoderar os migrantes e as sociedades para a plena integração e coesão social”, com a mediação comunitária transformativa, como solução que busca garantir aos migrantes e às sociedades meios de promoção do diálogo, da paz e estabilidade das comunidades, no contexto de migração.

Para tanto, abordar-se-á, no primeiro item, os aspectos gerais do Pacto Mundial de Migração, para, em um segundo momento, adentrar ao objetivo 16, percorrendo os caminhos da migração, paz, coesão e integração. Finalmente, no terceiro item, propor-se-á a mediação transformativa realizada nos centros comunitários, como solução para implementação dos princípios e objetivos

do Pacto Mundial de Migração, em especial a coesão e integração, prevista no objetivo 16.

O tema é relevante, na medida em que reforça a importância da promoção de um desenvolvimento inclusivo e sustentável, que pode prevenir conflitos relacionados à migração.

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 processos migratórios e as sociedades afetadas, inseridos em uma realidade histórico-social em constante processo de mudanças. Esse processo tem relação especial no âmbito da pacificação dos conflitos migratórios, com um recorte pautado na cooperação.

1. O Pacto Mundial de Migração: aspectos gerais

Os constantes movimentos migratórios podem ser relacionados a questões políticas, econômicas, sociais, de desenvolvimento, humanitárias e de direitos humanos, que atravessam todas as fronteiras, pois são fenômenos globais que exigem abordagens globais e soluções com base na cooperação internacional, regional e local¹³.

Reconhecendo a responsabilidade compartilhada de gerenciar grandes movimentos de migrantes de forma humana, sensível, compassiva e centrada nas pessoas, a Declaração de Nova York propôs à comunidade internacional a adoção de um Pacto Global de Migração, onde se acolhesse uma abordagem na resolução dos

¹³ UN. General Assembly. A/RES/71/1. Op. cit. p. 2

conflitos decorrentes da migração, que privilegia a prevenção e resolução pacífica de conflitos, bem como uma maior coordenação dos esforços humanitários, de desenvolvimento e construção da paz, de promoção do estado de direito, nos planos nacional e internacional, e proteção dos direitos humanos¹⁴.

Nesse contexto, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 2018, a Resolução A/RES/73/195, que estabelece o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, reconhecendo que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino, que exige respostas coerentes e abrangentes¹⁵.

O Pacto Global representa uma evolução na cooperação internacional em torno da migração baseada no diálogo construtivo, pautado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, de maneira a integrar os aspectos da migração aos planos globais, regionais e nacionais de desenvolvimento sustentável e nas políticas e programas humanitários, de construção da paz e de direitos humanos¹⁶.

Um dos aspectos do Pacto Global relacionado à visão e ambições comuns é que, para produzir efeitos, os Estados devem demonstrar confiança mútua, determinação e solidariedade para alcançar os objetivos e compromissos estabelecidos no Pacto Global, Isso implica partilhar

¹⁴ UN. General Assembly. A/RES/73/195. Op. cit. p.3.

¹⁵ UN. General Assembly. A/RES/73/195. Op. cit.

¹⁶ Ibid.

responsabilidades e desenvolver soluções inovadoras, pautadas nos princípios estabelecidos pelo Pacto, que são transversais e inter-relacionados¹⁷.

O conjunto de princípios diz respeito a “priorizar a dimensão humana”, “promover a cooperação internacional” de maneira consensual, respeitando a “soberania nacional” para instituição de políticas migratórias, garantindo o “Estado de direito e o devido processo”, com o reconhecimento de que a migração contribui para o “Desenvolvimento Sustentável”, garante que os “Direitos Humanos” sejam respeitados, além de promover a “igualdade nas questões de gênero”, cumprir as diretrizes internacionais relacionadas às “necessidades da criança”. Para tanto, necessita de uma abordagem de “todo o governo” e de “toda a sociedade”¹⁸.

Tendo como base esse espírito de cooperação, o Pacto Global de Migração estabeleceu 23 objetivos que estão associados a um compromisso, seguido de uma série de medidas que agrupam meios de ação e melhores práticas para que a migração seja segura, ordenada e regular em todas as etapas¹⁹. Focar-se-á, no próximo item, o objetivo 16.

2. Migração e Promoção da Paz: necessidade de coesão e integração (objetivo 16 do Pacto)

O objetivo 16 do Pacto Mundial de Migração indica a necessidade de oferecer aos migrantes e às sociedade meios

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid, p. 5.

¹⁹ Ibid.

que favoreçam a plena integração e a coesão social²⁰. Isso representa criar e implementar mecanismos que possam promover sociedades inclusivas e unidas, permitindo aos migrantes tornarem-se membros ativos da sociedade.

Como consequência, melhora-se o bem-estar de todos os membros da sociedade, minimizando as diferenças, evitando a polarização e aumentando a confiança pública nas políticas e instituições de migração, reconhecendo que os migrantes totalmente integrados contribuem mais para a prosperidade²¹.

Nesse sentido, algumas medidas são sugeridas pelo Pacto para que este objetivo possa ser alcançado. A principal é promover o respeito mútuo pelas culturas, tradições e costumes entre as comunidades de acolhimento e os migrantes por meio do intercâmbio e da aplicação das melhores práticas em matéria de políticas, programas e atividades de integração, incluindo os meios de promover a aceitação da diversidade e facilitação da coesão social e da inclusão²².

Para facilitar a inclusão, outra medida sugerida é a criação de centros ou programas comunitários a nível local, para facilitar a participação dos migrantes na sociedade de acolhimento, associando-os, ao lado dos membros da comunidade, das associações de migrantes e autoridades locais, promovendo o diálogo intercultural²³.

Deste modo, propõe-se a mediação transformativa

²⁰ Ibid, p. 41.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

como mecanismo de facilitação para promoção do diálogo intercultural para o intercâmbio de experiências e consolidação de uma rede de integração e respeito mútuo.

A OIM já vem atuando nesse sentido, pois apoia Estados e populações na prevenção de deslocamentos e outras crises migratórias e no desenvolvimento de soluções para recuperação e resiliência. Para tanto, em 2020, a OIM fortaleceu suas operações com objetivos de médio e longo prazo focados na construção da paz, resiliência, recuperação e soluções duráveis²⁴.

Priorizar a prevenção, a mediação e a construção da paz, investindo no desenvolvimento, sempre que possível, e garantir, ao mesmo tempo, que as necessidades humanitárias imediatas possam ser atendidas, são Recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz, que preconiza coesão social, confiança entre Estado e sociedade, apoiadas em diálogo inclusivo²⁵.

Portanto, são necessárias ações concretas que viabilizem esse espaço de diálogo, um espaço seguro, no sentido dos migrantes sentirem-se acolhidos e ouvidos.

Para estabelecer esse vínculo de confiança e promover uma estabilidade na comunidade, o diálogo é essencial e, no contexto da migração e do deslocamento, ele pode buscar a diminuição da probabilidade de crises

²⁴ IOM. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Annual report 2020. Op. cit.

²⁵ OECD. *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development. Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643en.pdf>>. Acesso: 21 fev. 2022.

emergentes e novos deslocamentos e construir “resiliência em nível comunitário para influências desestabilizadoras no futuro”, a fim de promover a estabilidade e a segurança, restaurar a confiança entre os membros da comunidade, populações vulneráveis e autoridades locais e lançar as bases para soluções duradouras, paz duradoura e desenvolvimento sustentável²⁶.

Além disso, os países que são capazes de criar sociedades resilientes, por meio do desenvolvimento inclusivo e sustentável, também são menos propensos a envolver-se em crises, como conflitos, ressaltando os vínculos de reforço mútuo entre paz, segurança e desenvolvimento²⁷.

A coesão, integração e consequente estabilidade da comunidade pode ser especialmente eficaz por meio de uma abordagem que envolve as comunidades e populações locais afetadas nos esforços para restaurar a paz e a estabilidade, que podem ser feitos por meio de programas comunitários²⁸.

²⁶ GRUNDY, S, ZINGG, S. *Community Stabilization – An Approach for Facilitating Progress Towards Durable Solutions and Operationalizing the Humanitarian-Development*. Peace Nexus: Lessons from Zimbabwe, Ethiopia and Somalia. IOM Migration Research Series, n. 66. Geneva. p.7. Disponível em: <https://publications.iom.int/_es/system/files/pdf/mrs-66.pdf>. Acesso: 21 fev. 2022.

²⁷ WORLD BANK. *Fragile and Conflict-Affected Situations*, 2018. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/855631522172060313/pdf/124654-WP-PUBLIC-MaximizingImpactLowersFINAL.pdf>> Acesso: 21 fev. 2022.

²⁸ KITIMBO, A., et al. Peace and security as drivers of stability, development and predictable population movements. In: MCAULIFF, M.; TRIANDAFYLIDOU, A. *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2022.

Nesse sentido, é possível identificar nos centros de mediação comunitária, um ambiente adequado para aplicação na construção do diálogo da mediação transformativa, capaz de promover o reconhecimento e a revalorização na comunidade e nos migrantes para promover as boas relações e a coexistência pacífica.

3. Mediação Transformativa: diálogo construtivo para coesão e integração dos migrantes

Identificada pelo artigo 33, da Carta da ONU, como um meio de resolução pacífica dos conflitos internacionais²⁹, a mediação é um processo por intermédio do qual uma terceira parte assiste duas ou mais partes, com seu consentimento, para prevenir, gerir ou resolver um conflito, ajudando as partes a desenvolver mutuamente a aceitação de acordos³⁰.

Segundo o Manual da ONU sobre Mediação, um processo eficaz depende da natureza do conflito e da

²⁹ “1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias”. ONU. Carta das Nações Unidas. 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%C3%A7o%CC%83es-Uni-das.pdf>> Acesso: 29 jan. 2022.

³⁰ ONU. Departamento de Assuntos Políticos (DPA). *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies*. Coordination: Pouran Ghafarpour. Nairobi: UNION, Publishing Services Section, 2017 Disponível em: <<https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1%20English%20-GIMS.pdf>>. Acesso: 26 jan. 2022.

preparação e percepção do mediador ou da equipe de mediadores quanto às causas e a dinâmica do conflito, as posições, os interesses das partes, às necessidades da sociedade em geral, no âmbito regional e internacional³¹.

Nos centros comunitários, o desenvolvimento da mediação se mostra muito profícuo, uma vez que conecta a todos e partilha os diferentes saberes, que constroem consciência crítica e responsável pelo processo.

A adequada identificação dos diferentes pontos de vista, necessidades e interesses das partes envolvidas no conflito são preponderantes para a eficácia da mediação, posto que, além de aumentar sua legitimidade, é capaz de reduzir a probabilidade de atores excluídos enfraquecerem o procedimento.

A mediação constitui método baseado nos processos de negociação³² e também é uma forma de resposta facilmente adaptável e sensível ao contexto, que tem por marca a ampliação do processo de negociação para refletir os diferentes conflitos, participantes e situações³³. Nesse aspecto, a mediação comunitária afigura-se sensível a esses movimentos, porquanto permite, por meio do processo de comunicação, o rompimento de estruturas hierárquicas e, com isso, alcança as partes envolvidas.

³¹ ONU. Departamento de Assuntos Políticos. *United Nations Guidance for Effective Mediation*, [S.l.], jul. 2012. Disponível em: <<https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>>. Acesso: 14 fev. 2022.

³² STULBERG, J. B. The Theory and practice of mediation: a reply to professor susskind. *Vermont Law Review*, [S.l.], v. 6, n.1, p. 85-117, 1981.

³³ 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.

A intervenção de uma terceira pessoa profissional no processo de mediação e a responsabilidade das partes na adoção das decisões estão presentes em todas as definições que emolduram a mediação. Às partes pertence o protagonismo absoluto na tomada de decisões, cabendo ao mediador a organização e condução do procedimento³⁴.

Apoiar centros de mediação comunitária, onde os migrantes possam buscar o diálogo por meio da mediação transformativa vai de encontro ao objetivo 16, do Pacto Global de Migração, pois permite que os migrantes que participam dos centros comunitários possam se tornar membros ativos da sociedade, concretizando sociedades inclusivas e unidas, por meio do envolvimento recíproco das comunidades anfitriãs e dos migrantes, com respeito aos direitos e obrigações de cada um, incluindo o respeito às leis e costumes nacionais de país de destino³⁵.

Nesse processo, é possível identificar a mediação transformativa, com fortes reflexos em sua definição, dentre eles, o apoiado na história da transformação, na qual sentimos bem a mediação comunitária.

Com efeito, segundo Bush e Folger³⁶, e com base nesse modelo, apresenta-se a mediação como fator que arquiteta o crescimento moral nas partes litigantes, o qual

³⁴ JOSÉ. M. J. C.S. La Mediación como Mecanismo extrajudicial de solución de los conflictos familiares. In: ARAMAYO, M. S. V. (Coord.). *Introducción al derecho Del Arbitraje y Mediación*. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, 2006.

³⁵ UN. General Assembly. A/RES/73/195. Op. cit.

³⁶ BUSCH, R. A. B.; 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.

promove o surgimento de seres humanos mais fortes e compreensivos nas experiências vivenciadas pelo conflito humano (história da transformação).

A capacidade da mediação para promover a revalorização e o reconhecimento tem relevância nesse enfoque. Ainda de acordo com Bush e Folger³⁷, a história da transformação é a que oferece melhor recomendação para o futuro, uma vez que é mais sólida, mais coerente e mais justificável do que qualquer outra das histórias e suas premissas. E, a mediação transformativa, pelas características de que se reveste, quando desenvolvida nos centros comunitários pode ser capaz de operar transformação de comportamentos, modificação de condutas das partes envolvidas, em direção à conquista da cidadania e participação social.

Criado por Joseph Folger e Busch³⁸, o modelo transformador traz como contribuição a transformação das relações das partes envolvidas, para a valorização como pessoas.

Nessa linha, o conflito é visualizado sob outro prisma, como um fator de oportunidade de mudança e crescimento moral. O *empowerment* é componente imprescindível desse modelo, que implica fortalecimento das partes como indivíduos confiantes e seguros³⁹.

E o empoderamento, muito disseminado nesse modelo, está estritamente relacionado à noção de

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ SANTOS, R. G. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

confiança em si mesmo e na outra parte, tendo o mediador papel preponderante para tanto. Ele caminhará lado a lado das partes, fazendo uso de estratégias que fortaleçam a confiança, enfatizam os interesses comuns em jogo, os sinais de avanço no processo de gestão do conflito seguros⁴⁰.

A ênfase à perspectiva de geração de ganhos mútuos, também, é aspecto muito difundido nesse modelo, e, tanto a comunidade como os migrantes, podem se beneficiar. Segundo Johan Galtung, as palavras “ganhar” e “perder” estão profundamente enraizadas na nossa cultura, utilizadas para guerras, jogos de futebol e processos jurídicos. Essa maneira primitiva de decidir em um conflito produz muitos perdedores, que passam, muitos, a olhar para si próprios como perdedores permanentes⁴¹.

A mediação transformadora assenta suas bases na revalorização e no reconhecimento, o que altera o conceito de êxito, quando contrastado com uma mediação cujo modelo busca resolver o problema que envolve as partes. Nessa dinâmica, o êxito se concentra na realização da experiência, pelas partes, do crescimento nas dimensões do desenvolvimento moral, que é a capacidade para fortalecer o eu e a capacidade para relacionar-se com os outros. Segundo Busch e Folger⁴², esses são os objetivos da revalorização e do reconhecimento.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ GALTUNG, J. *Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos*. Tradução de Antonio Carlos da Silva Rosa. São Paulo: Palas Athena, 2006. p. 149.

⁴² BUSCH, R. A. B.; FOLGER, J. P. Op. cit.

Em linhas gerais, a revalorização é alcançada quando as partes em disputa realizam a experiência de uma consciência mais sólida, frente às suas próprias custas pessoais e à sua própria capacidade, para resolver as dificuldades que as afrontam.

Como resultado, cada parte experimenta um sentido mais intenso de sua própria personalidade, segurança, autodeterminação e autonomia.

No que afeta ao reconhecimento, em linhas gerais, ele é alcançado quando, em dado ponto de revalorização, as partes em disputa são capazes de reconhecer e de se mostrarem mutuamente sensíveis às situações e às qualidades humanas comuns do outro. As partes alcançam o reconhecimento quando conseguem voluntariamente abrir-se mais, mostrar-se mais atentas e com mais empatia e sensibilidade à situação do outro.

A mediação transformativa não visualiza o conflito como um problema; ao contrário, concebe-o como um convite ao crescimento⁴³, rumo a uma dimensão em que a criticidade e a transformação moral humana são suas marcas. Nesse movimento, tem primazia o fortalecimento de si próprio – autodeterminação –, que implica aquisição de capacidade para o enfrentamento das dificuldades.

Leonardo Boff acredita que ao respeito mútuo deve-se adicionar a ética, fundamental nesse processo, pois une inteligência emocional e coração, em um esforço voltado a tornar a ética um caminho de salvaguarda de todas as coisas e de resgate do valor que elas possuem em si

⁴³ Ibid.

mesmas⁴⁴.

Nessa perspectiva, o maior inimigo desta ética é o embotamento da sensibilidade, a inconsciência e a ignorância, que fazem perder de vista o dom da existência e a excelência da vida em todas as suas formas. E o ser humano é chamado a ser o guardião de cada ser vivo, alcançando, com isso, o grau maior de sua humanidade⁴⁵.

Para Leonardo Boff, ou vivemos o respeito incondicional a todo o ser, ou então perderemos a base que sustenta o empenho pela dignidade e pelos direitos humanos⁴⁶. A mediação comunitária transformativa encontra seu ponto de conexão neste recorte da ética, eis que assenta suas bases na revalorização e no reconhecimento, em um processo dialógico que altera o conceito de êxito centrado na busca de uma solução para as partes e se lança à realização da experiência vivenciada por elas.

Assim alinhada, a mediação comunitária transformativa mostra-se adequada para cuidar dos conflitos existentes entre pares, entre sujeitos e organizações, entre organizações, entre migrantes e com a comunidade, que é capaz de perseguir objetivos múltiplos, incluindo a reconstrução ou reparação do liame do tecido social e o empoderamento das pessoas.

A boa convivência e a educação para a paz constituem o núcleo em torno do qual a mediação comunitária transformativa encontra sua transcendência.

⁴⁴ BOFF, L. *A grande transformação: na economia, na política e na ecologia*. Petrópolis, Rio de Janeiro: vozes, 2014. p.180-182.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

A mediação comunitária contribui para o *empowerment* das pessoas, uma vez que confere poder e estratégias relacionais e de comunicação a estes para que tenham autonomia na resolução dos seus próprios conflitos ou fragilização dos laços sociais. Atua como mecanismo criativo de reconstrução dos laços sociais, fortalecimento da cidadania e inclusão social.

Esse fortalecimento é alcançado, por seu turno, com o incremento à participação, por intermédio de estratégias que conferem poder de intervenção e de decisão sobre as dimensões individual/pessoal e coletiva/comunitária⁴⁷.

Esse processo de transformação social, contagiado pela participação, nos leva à ideia de transcendência: “uma abordagem do conflito construtiva e orientada para o futuro, e não destrutiva e orientada para o passado”⁴⁸.

Com a participação das pessoas, alcança-se maior grau de satisfação na resolução dos problemas afetos à migração, uma vez que o protagonismo pertence às partes envolvidas.

Conclusão

O Pacto Global para as Migrações, adotado em 2018, representa um esforço de cooperação internacional para promover uma migração segura, ordenada e regular, para tanto são necessárias ações constantes para implementar

⁴⁷ FERNANDES, A. R. M. *Centro de Mediação Comunitário: uma resposta social inovadora e participativa*. Universidade de Coimbra, 2013. Disponível em: <<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/25482/1/Teste-Ana%20Rosa%20fernandes%20%20Vers%c3%a3o%20Final.pdf>>. Acesso: 21 fev. 2022.

⁴⁸ GALTUNG, J. Op. cit., p. 151.

os princípios e objetivos do Pacto Global.

Os princípios são interconectados e tem como base garantir os Direitos Humanos para todos os migrantes, independentemente de sua situação migratória, em todas as fases da migração. Para facilitar sua implementação, é necessário o envolvimento de toda sociedade, com criação de amplas parcerias multissetoriais, a fim de que a questão da migração seja abordada em todos os seus aspectos, envolvendo migrantes, populações locais, sociedade civil e outros atores relevantes.

Nesse diapasão, surge a mediação transformativa, que pode ser implementada por meio da criação de centros comunitários, em que os migrantes e comunidade local tem a oportunidade de criar uma rede de diálogo construtivo em busca do empoderamento das partes envolvidas, por meio da inclusão e criação de ambiente de paz.

O Pacto Global de Migração favorece uma abordagem holística para maximizar todos os benefícios da migração, levando em consideração os riscos e dificuldades que ela acarreta para indivíduos e comunidades em países de origem, trânsito e destino.

A mediação transformativa, ao empoderar as partes, leva à revalorização e ao reconhecimento, que podem reduzir riscos e vulnerabilidades enfrentados pelos migrantes em diferentes fases da migração, promovendo o respeito, a proteção e o cumprimento dos Direitos Humanos.

O protagonismo das partes no processo de mediação leva à conscientização e ao fortalecimento da

responsabilidade comum entre migrantes e sociedade, que atuam como construtores de pontes e promovem o diálogo construtivo.

Deste modo, criar centros comunitários ou programas no plano local para facilitar a participação dos migrantes na sociedade de acolhimento, envolvendo-os juntamente com os membros da comunidade na promoção do diálogo intercultural e nas trocas de experiências, fortalece a integração e promove o respeito mútuo. A participação ativa, também, propicia a inclusão, o empoderamento, o respeito, a satisfação e, em sentido mais largo, a paz e harmonia social.

Referências bibliográficas

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, L. *A grande transformação: na economia, na política e na ecologia*. Petrópolis, Rio de Janeiro: vozes, 2014.

BUSCH, R. A. B.; 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.

FERNANDES, A. R. M. *Centro de Mediação Comunitário: uma resposta social inovadora e participativa*. Universidade de Coimbra, 2013.

GALTUNG, J. *Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos*. Tradução de Antonio Carlos da Silva Rosa. São Paulo: Palas Athena, 2006.

GRUNDY, S, ZINGG, S. Community Stabilization – An Approach for Facilitating Progress Towards Durable Solutions and Operationalizing the Humanitarian-Development. *Peace Nexus: Lessons from Zimbabwe, Ethiopia and Somalia*. IOM *Migration Research Series No. 66*. Geneva. p.7.

IDMC. Internal Displacement Monitoring Centre. *Global Report on Internal Displacement 2021 (GRID-2021)*, 2021.

IOM. International Organization for Migration. *Annual report 2020*, 2020.

JOSÉ. M. J. C.S. La Mediación como Mecanismo extrajudicial de solución de los conflictos familiares. In: ARAMAYO, M. S. V. (Coord.). *Introducción al derecho Del Arbitraje y Mediación*. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, 2006.

KITIMBO, A., et al. Peace and security as drivers of stability, development and predictable population movements. In: MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU, A. *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration (IOM), 2022.

OECD. Organisation for Economic Cooperation and Development. *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development Peace Nexus*, OECD/LEGAL/5019.

ONU. Organização das Nações Unidas. Departamento

de Assuntos Políticos (DPA). *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies*. 2017. Coordination: Pouran Ghaffarpour. UNION, Publishing Services Section/ Nairobi.

ONU. Organização das Nações Unidas. Departamento de Assuntos Políticos. *United Nations Guidance for Effective Mediation*, [S.l.], jul. 2012.

SANTOS, R. G. *Manual de mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

STULBERG, J. B. The Theory and practice of mediation: a reply to professor susskind. *Vermont Law Review*, [S.l.], v. 6, n.1, p. 85-117, 1981.

WORLD BANK. *Fragile and Conflict-Affected Situations*, 2018.

A Essencialidade da Relação entre Direitos Humanos e Refúgio nas Soluções Duráveis

Liliana Lyra Jubilut*
Gabriela Soldano Garcez**
Flávia Oliveira Ribeiro***
Maria Eduarda Rodrigues****

* Mestre e Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP) e tem LL.M. em *International Legal Studies* pela *NYU School of Law*. Foi *Visiting Scholar* na *Columbia Law School* e *Visiting Fellow* na *Refugee Law Initiative – University of London*. É Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, instituição em que coordena o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. No âmbito da Organização Internacional para Migrações é membro do *Migration Research Leaders Syndicate* e é *Migration Research and Publishing High-Level Adviser*. É, ainda, Membro da *Global Academic Interdisciplinary Network (GAIN)*, do Pacto Global para Refugiados, coordenada pelo ACNUR, e do Academic Council on the Global Compact for Migration. Trabalha com a temática das pessoas refugiadas desde 1999.

** Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu na Universidade Católica de Santos. Pós-doutora pela Universidade de Santiago de Compostela/Espanha, e, pela Universidade de Coimbra/Portugal. Vice coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, ambos da Universidade Católica de Santos.

*** Bacharel e Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP. É membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos e do “Núcleo de Estudos de Direito Internacional de Ribeirão Preto” da Universidade de São Paulo (USP), campus Ribeirão Preto. Bolsista CAPES no ano de 2022 - Código de Financiamento 001.

**** Bacharel e Mestranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP. Pós-graduada Lato Sensu em Ciências Criminais pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. É membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos. Bolsista CAPES no ano de 2021 - Código de Financiamento 001

Introdução

A defesa de uma aproximação e da conexão entre o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) passou, há anos, a ser a abordagem defendida pela maioria doutrinária a fim de assegurar a maior proteção possível às pessoas refugiadas¹. Tal postura também é a dos novos instrumentos de governança migratória². Aponta-se que ambos (i) seriam vertentes do Direito Internacional de Proteção das Pessoas Humanas³; (ii) interagem na própria

¹ Cf., nesse sentido, por exemplo, BURSON, Bruce; CANTOR, David James. *Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory* (International Refugee Law, 5). Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016; JUBILUT, Liliana L.; ZAMUR, Andrea. Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: JUBILUT, Liliana L.; GODOY, Gabriel G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ ACNUR, 2017, p. 439-460.

² Por exemplo a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, reforça essa interconexão em seu parágrafo 66, ao mencionar que “*We reaffirm that international refugee law, international human rights law and international humanitarian law provide the legal framework to strengthen the protection of refugees*”. Disponível, em inglês, em <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 24 out. 2021.

³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime (Eds.). *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San Jose, Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ACNUR, 1996. Capítulo 1 (disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>). p. 29-30; JUBILUT, Liliana L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 59.

definição jurídica de “refugiado^{4”5}; (iii) apresentam “(a) influências mútuas, (b) complementariedade e (c) interdependência”⁶; (iv) compartilham o mesmo objetivo⁷ e (v) apenas com sua conjugação se concretizará a proteção integral das pessoas refugiadas, significando o respeito ao conjunto de todos os direitos (humanos e provenientes de status migratório) de que são titulares as pessoas refugiadas⁸. Existe, assim, uma essencialidade nesta relação.

Tal essencialidade é vista, como mencionado, nos aspectos definicionais do conceito de refugiado; nas causas do refúgio; nos princípios do DIR, como o *non-refoulement*⁹ (que se estendeu a outras normas de DIDH¹⁰) e; nos direitos assegurados (por exemplo na listagem trazida pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹¹, que elenca vários direitos humanos e a forma de aplicá-los às pessoas refugiadas).

É vista, ou deve ser vista, também, em todas as fases do refúgio¹²: (i) na fase que enseja o deslocamento forçado, anterior ao reconhecimento do status de refugiado¹³, em que se destacam o direito a buscar refúgio, liberdade de religião, liberdade de expressão, igualdade, direito à vida, direito à segurança, e o direito de não ser submetido a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; (ii) na fase de deslocamento em si até o país de refúgio¹⁴, quando se destacam a liberdade de movimento, o direito de não ser submetido a detenções arbitrárias ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, direitos à vida e

direito à segurança¹⁵; (iii) na fase em que o ser humano passa a viver como refugiado¹⁶, incluindo o procedimento de reconhecimento do status de refugiado, período em que se destacam o direito a um padrão de vida digno, o direito ao trabalho e o direito à educação¹⁷; além de direitos ao devido processo legal e dele decorrentes, e a garantia de adequado procedimento de *Refugee Status Determination* (RSD - que significa determinação do status de refugiado) (incluindo acesso a intérprete, direito de ser ouvido, direito à confidencialidade, direito à privacidade, direito a decisões motivadas, direito a um recurso efetivo, expulsão observando o princípio da legalidade, proibição de expulsão coletiva); e (iv) na fase de adoção de solução durável ou duradoura^{18,19}

A busca de uma solução durável é um dos pilares da proteção internacional às pessoas refugiadas²⁰ e também um de seus principais objetivos²¹. Nesse sentido, por

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid, p. 168-169.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid. p. 169.

¹⁹ Assim sendo, antes (na busca por acesso a território seguro), durante (no procedimento de elegibilidade) e depois (sob jurisdição do Estado acolhedor ou nas hipóteses de soluções duráveis) do reconhecimento do status de refugiado, deve ser garantida à pessoa refugiada os “direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – a que tem direito, nos termos estabelecidos pelo Direito Internacional, por sua condição humana” (Cf. JUBILUT, Liliana; APOLINÁRIO, Silvia M. O. S. Op. cit., p. 24).

²⁰ JUBILUT, Liliana; ZAMUR, Andrea. Op. cit., p. 446.

²¹ Cf, o parágrafo 9 da *Comprehensive Refugee Response Framework* da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, que determina que “We recognize that mil-

exemplo, a Conclusão Geral sobre Proteção Internacional 81, de 1997 (XLVIII sessão), do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), preconiza que uma abordagem abrangente da proteção das pessoas refugiadas compreende tanto o respeito pelos direitos humanos, como também pelo princípio do *non-refoulement*; o acesso de todos os solicitantes de refúgio a procedimentos justos de RSD; nenhuma rejeição nas fronteiras sem a aplicação desses procedimentos; e a identificação de soluções duráveis²².

Ainda que tais soluções não estejam asseguradas como direitos a essa população, entende-se que são instrumentos que podem permitir que a “[...] vida do refugiado deve estar o mais próxima possível da normalidade, quando a totalidade dos direitos humanos ganha destaque”²³, são, desta feita, necessárias até para a mencionada proteção integral das pessoas refugiadas.

Apesar desta relevância, a relação entre direitos humanos e soluções duráveis para pessoas refugiadas ainda não é um objeto de estudo amplamente abraçado pela doutrina. É exatamente para tentar contribuir com essa lacuna, que se elaborou o presente texto. Nele, a partir de uma ótica protetiva, com o DIR e o DIDH como

lions of refugees around the world at present have no access to timely and durable solutions, the securing of which is one of the principal goals of international protection”.

²² Item “h”. UNHCR. *General Conclusion on International Protection (Conclusion 81 of 1997)*. Genebra, 1997. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c690/general-conclusion-international-protection.html>>. Acesso em: 24 out. 2021.

²³ Ibid.

referenciais teóricos, se objetiva apontar as aproximações essenciais entre direitos humanos e soluções duráveis para pessoas refugiadas.

Desta feita, inicia-se tratando do tema das causas matrizes (*root causes*) do deslocamento forçado, mas sobretudo do refúgio, visto que como ao se combater as mesmas poder-se-ia evitar o deslocamento forçado, poderiam ser entendidas como estratégias duráveis para a proteção²⁴; na sequência aborda-se o tema das soluções duráveis em si, para, então, passar-se a tratar da proposta de proteção integral como possível integradora das temáticas de direitos humanos e soluções duráveis, e, por fim, analisa-se a questão da cidadania, uma vez que restaura o vínculo da pessoa com o Estado e a consequente garantia de direitos ampliada, e, possivelmente encerrando o status de refugiado.

1. As causas matrizes (*root causes*) do refúgio e os direitos humanos

O refúgio é um instituto jurídico regulado internacionalmente pela Convenção de 51 – revisada pelo Protocolo relativo ao Status de Refugiado de 1967 (Protocolo de 1967); que garantem a condição de refugiado às pessoas que se encontrem em determinadas circunstâncias²⁵, quais sejam: quem temendo com razão ser perseguido/a por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou

²⁴ O Pacto Global para Refugiados inclusive aponta o enfrentamento das *root causes* como a principal forma de se encontrar soluções (*Global Compact on Refugees*, para. 85. “Eliminating root causes is the most effective way to achieve solutions”).

²⁵ JUBILUT, Liliana L. Op. cit., p. 43.

opiniões políticas, esteja fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em virtude desse temor, não queira se valer da proteção desse país²⁶.

As situações que baseiam esse bem-fundado temor de perseguição por um dos 5 motivos elencados pela Convenção de 51 são o que se pode denominar de *root causes*, ou causas matrizes, do refúgio. São as razões, os fatos geradores, aquilo que enseja o deslocamento forçado, que internacionalmente se institucionalizou como base para o refúgio.

Tais causas matrizes do refúgio se relacionam diretamente com os direitos humanos, uma vez que o fundado temor de estar sendo perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política representa em si uma violação de direitos civis e/ou políticos²⁷, visto que os indivíduos têm sua(s) liberdade(s) e identidade(s) ofendida(s) e/ou têm, por meio de discriminação ou repressão, sua capacidade de participar das vidas civil e política obstruída²⁸.

O próprio sentido da palavra perseguição - não conceituada em diplomas internacionais sobre refúgio²⁹, apesar de constituir o cerne da definição jurídica de “refugiado” - está intrinsecamente ligado aos direitos humanos³⁰: é uma “falha sistemática e duradoura na

²⁶ Convenção de 51, artigo 1º.

²⁷ JUBILUT, Liliana L. Op. cit., p. 44.

²⁸ Ibid, p. 113.

²⁹ JUBILUT, Liliana L. Op. cit., p. 45.

³⁰ JUBILUT, Liliana L.; CASAGRANDE, Melissa M. The Continued Pivotal Role of the 1951 Convention in Refugee Protection: evidences from dialogues with Latin American Refugee Law and the GCR.

proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal”³¹. Por tudo isso, é essencial uma abordagem das *root causes* do refúgio sob a perspectiva de direitos humanos.

O tema das causas matrizes é desafiador, também em virtude de sua diversidade, interdisciplinaridade e complexidade. Existe, na prática, uma multiplicidade de causas³² para o deslocamento de pessoas, com a possibilidade de combinação de diferentes *root causes*, e, até mesmo, a coexistência de causas matrizes do refúgio com causas que não ensejam diretamente o reconhecimento da condição de refugiado³³, como a busca por melhores condições econômicas.

Para auxiliar na compreensão e análise das causas matrizes do refúgio, é possível diferenciar *root causes* (causas matrizes) de *proximate causes* (causas imediatas), com as primeiras sendo fatores persistentes como opressão política e desigualdade³⁴; e as segundas, fatores

In: JUBILUT, Liliana L.; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda P.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados*. Boa Vista: Editora UFRR, 2021. p. 461-517. p. 474.

³¹ JUBILUT, Liliana L. Op. cit., p. 46.

³² KANG, Yoo-Duk. Refugee crisis in Europe: determinants of asylum seeking in European countries from 2008–2014. *Journal of European Integration*, v. 43, 1, p. 33-48, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1718673>>. Acesso em: 24 out. 2021.

³³ Ibid.

³⁴ LISCHER, Sarah. Conflict and Crisis Induced Displacement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*.

momentâneos, que combinadas com as causas matrizes, representam estopins para o deslocamento por refúgio, como conflitos e guerras³⁵.

Em termos de *root causes*, pode-se verificar que as causas matrizes são variadas dentro dos cinco motivos para o reconhecimento do status de refugiado. No que tange à raça, a discriminação racial em todas as suas modalidades (individual, grupal, institucional, estrutural, etc.) e em todos os níveis (de negativa de direitos específicos até cidadania de “segunda categoria”) pode ser entendida como uma *root cause* do refúgio, assim como discriminações e violações de direitos relacionados a etnias. Em relação à religião, verifica-se que a imposição de uma crença, a impossibilidade de exercer a sua devoção, a existência de consequências negativas em caso de troca de religião, ou sanções por não ter religião, podem figurar como causas matrizes que ensejem o deslocamento em busca do refúgio.

No que concerne à nacionalidade, temas como apatridia, xenofobia, denegação de cidadania podem figurar entre as causas matrizes do refúgio, sendo, em geral, situações de violação institucional, uma vez que é o Estado o responsável pela regulamentação dos temas de nacionalidade. Esse mesmo condão aplica-se ao tema da opinião política, com a estruturação de regimes (como os autoritários, totalitários ou ditatoriais) ensejando o deslocamento por violação de direitos e a busca pelo refúgio.

No que diz respeito ao grupo social, as causas
Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 318-330. p. 319.

³⁵ Ibid, p. 319-320.

matrizes são tão variadas quanto os diferentes grupos que os agentes de perseguição identificam como sendo compostos pelas pessoas que perseguem; destacam-se nesse cenário as questões de gênero (sobretudo perseguição a mulheres, a pessoas LGBTQIA+³⁶ e com identidade de gênero diverso); a realização de atividades de divulgação da verdade (como jornalistas e professores); e a identificação como ativistas (como defensores de direitos humanos e/ou do meio ambiente e sindicalistas).

Além das causas matrizes que decorrem do conceito internacional estabelecido pela proteção em âmbito global, com a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, que institui padrões mínimos para o refúgio³⁷, nas esferas regionais, países da África e da América Latina escolheram expandir, diante de suas realidades, valores e experiências específicas³⁸, a definição de refugiado, e com isso, ampliaram a lista de possíveis *root causes*.

O primeiro documento nessa conjuntura é a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, de 1969³⁹, que foi elaborada no

³⁶ O ACNUR publicou, em 2012, novas Diretrizes sobre Proteção Internacional para pessoas que buscam o status de refugiado sob estas circunstâncias. Cf. ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 09: solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*, 2012. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2022.

³⁷ JUBILUT, Liliana L. Op. cit., p. 44.

³⁸ JUBILUT, Liliana L.; CASAGRANDE, Melissa M. Op. cit., p. 486.

³⁹ Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201001/volume-1001-I-14691-English.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2022.

contexto descolonizatório, em que conflitos no continente africano impulsionavam deslocamentos de pessoas, sem, contudo, serem contemplados pelas hipóteses da Convenção de 51⁴⁰. Em face disso, o documento acrescentou critérios objetivos às *root causes* para conceituação como refugiado⁴¹, quais sejam: agressão, ocupação externa, dominação estrangeira, ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade do Estado de origem⁴².

O segundo documento nesse contexto é a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, que, de modo similar ao que ocorreu no continente africano, viu a necessidade de expandir a conceituação de refugiado na América Latina para mais bem adequar a proteção às realidades regionais⁴³, que à época eram de deslocamentos massivos em função dos conflitos na América Central⁴⁴. Consta neste instrumento de *soft law* que

⁴⁰ SARTORETTO, Laura. *Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018. p. 123.

⁴¹ *Ibid*, p. 124.

⁴² Artigo I.2 da Convenção Africana para Refugiados. UN. *OAU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. Addis Ababa, 1969. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201001/volume-1001-I-14691-English.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2022. p. 03.

⁴³ SARTORETTO, Laura. *Op. cit.*, p. 113.

⁴⁴ FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Regionalización y armonización del derecho de refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH (Org.). *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, p. 75-104, 2001. p. 91.

serão reconhecidas como refugiados aquelas pessoas cuja “vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas por violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”⁴⁵. Tendo em vista seu caráter de diretriz, a função primordial desta Declaração foi a de direcionar a modificação ou a adoção de leis nacionais sobre refúgio que adotassem esse espírito ampliativo⁴⁶, no sentido de que caso as causas matriz não condissessem com a efetiva ou potencial perseguição presente na definição convencional internacional de refúgio, os Estados pudessem olhar para a situação objetiva do país de origem a fim de determinar se havia grave e generalizada violação de direitos humanos, e tomar essa como uma causa matriz do refúgio.

Esse contexto de grave e generalizada violação de direitos humanos como *root cause* permite ampliar o debate sobre a fundamentação do reconhecimento do status de refugiado. Isso porque permite que se analisem motivações de deslocamentos forçados que, embora ligadas aos direitos humanos, não são consideradas circunstâncias de perseguição individual⁴⁷.

⁴⁵ Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena. Cf. ACNUR. *Declaração de Cartagena*, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021. p. 03.

⁴⁶ SARTORETTO, Laura. Op. cit., p. 129.

⁴⁷ Nesse sentido poderiam inclusive inspirar debates sobre a proteção internacional em casos de mudanças climáticas e/ou desastres. Nesse contexto, embora não seja uma causa matriz para o refúgio, o nexo entre as mudanças climáticas e a migração é reconhecido no Pacto Glo-

Tais situações denotam a relação relevante entre *root causes*-refúgio-direitos humanos e soluções duráveis. Denotam ainda, a complexidade das *root causes* do refúgio e, conseqüentemente, a essencialidade de uma abordagem holística⁴⁸.

Trabalhar com o tema das *root causes* exige vontade política e compromisso com os direitos humanos; passa por temas ligados ao desenvolvimento, à paz, ao respeito às identidades, à diversidade e à equidade, entre outros. Ou seja, exige a transformação de sistemas e estruturas de poder, o que, por óbvio, dificulta seu enfrentamento. Nos Pactos Globais de 2018 (o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, e o Pacto Global para Refugiados) e no documento que os antecede (a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016), o tema das *root causes* aparece no sentido de fomentar a intensificação de esforços internacionais para prevenir e resolver conflitos; bem como a manutenção da Carta das Nações Unidas, do Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional Humanitário (DIH),

bal para Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018, bem como o enfrentamento das adversidades provocadas por desastres é elencado como um compromisso. Cf. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022. Neste cenário, tem-se que em 2020, o ACNUR emitiu considerações legais para orientar a interpretação sobre as reivindicações de proteção internacional feitas nesses contextos ambientais adversos.

⁴⁸ TÜRK, Volker. Preventing displacement, addressing root causes and the promise of the Global Compact on Refugees. *Forced Migration Review*, 62, p. 64-67, 2019. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/return/turk>>. Acesso em: 14 nov. 2021. p. 64.

assim como do Estado de Direito no plano nacional e internacional; incentivar a promoção, o respeito, a proteção e o cumprimento dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos; e acabar com a exploração, o abuso, e com a discriminação de qualquer tipo⁴⁹.

As diretrizes elencadas nesses documentos quanto às causas matrizes do refúgio (e outras migrações) visam uma abordagem de redução da vulnerabilidade, combate da pobreza, melhorias tanto na autossuficiência, quanto na coordenação de esforços para construção da paz⁵⁰. Para minimizar os fatores adversos que são causas matrizes do refúgio, especificamente, elenca-se o empenho em criar condições políticas, econômicas, sociais e ambientais propícias para que as pessoas possam usufruir de vidas pacíficas e sustentáveis em seu próprio país⁵¹.

Contudo, ainda é preciso avançar muito na temática, o que, como aponta o próprio Pacto Global para Refugiados, pode levar tempo⁵², razão pela qual a busca por soluções duráveis para pessoas refugiadas segue sendo essencial.

⁴⁹ *Global Compact on Refugees*, para. 9. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5c658aed4>>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁵⁰ *New York Declaration for Refugees and Migrants*. para. 37. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/57e39d987>>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁵¹ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. para. 18. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

⁵² *Global Compact on Refugees*, para. 85 (“[...] *addressing the causes of refugee movements can take time*”).

2. Soluções duráveis para as pessoas refugiadas⁵³

Após o reconhecimento da condição de refugiado, por meio do procedimento de RSD – considerado parte integrante da proteção tradicional de pessoas refugiadas –, permite-se acesso a outros mecanismos de proteção, como as soluções duráveis, um final lógico para a necessidade de buscar abrigo no exterior⁵⁴. Apesar de as soluções duráveis serem parte relevante do mandato do ACNUR⁵⁵, o órgão encarregado pela comunidade internacional de fiscalizar e implementar a proteção às pessoas refugiadas com base nos instrumentos internacionais, elas não são consideradas um direito e têm estado ausentes

⁵³ James Hathaway defende que o regime jurídico de direito dos refugiados foi “patologizado” para se concentrar na busca de curas para o refúgio. Um regime que foi estabelecido para garantir às pessoas refugiadas vidas com dignidade até que a causa de sua fuga seja firmemente erradicada ou o próprio refugiado opte por buscar alguma solução alternativa para sua privação de direitos, agora se tornou um regime que trabalha com insistência para projetar e implementar soluções de cima para baixo que “consertem o problema dos refugiados”. O autor alerta para o equívoco de cada vez mais o regime se orientar não para a facilitação de “soluções para refugiados”, mas sim para a implementação de “soluções para a condição de refugiado”. Cf. HATHAWAY, James. *Refugee Solution, or Solutions to Refugeehood?* *Refugee*, v. 24, 2, p. 3-10, 2007. p. 3.

⁵⁴ James Hathaway faz esta afirmação no contexto de análise da repatriação, mas também é cabível no que se refere às demais soluções duráveis. Cf. HATHAWAY, James. *The Meaning of Repatriation*. *International Journal of Refugee Law*, v. 9, Issue 4, p. 551-558, 1997. p. 558.

⁵⁵ Nesse sentido, o artigo 1º do Estatuto do ACNUR, quando menciona dentre suas funções “encontrar soluções permanentes”. ACNUR. *Estatuto do ACNUR*. Genebra, 1950. Disponível em: <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: 14 nov. 2021.

dos debates sobre proteção^{56,57}. Apesar disso, foram incluídas nos mais recentes documentos de governança migratória, com a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes apontando que os Estados vão “*actively promote durable solutions, particularly in protracted refugee situations, with a focus on sustainable and timely return in safety and dignity*”⁵⁸, e o Pacto Global para Refugiados, trazendo toda uma sessão sobre a temática⁵⁹.

Ao se analisar o tema do ponto de vista dos direitos humanos, nota-se uma premência ainda maior, uma vez que estes também devem estar presentes nos mecanismos de implementação de proteção após a determinação do status de refugiado, uma vez que tal período ainda faz parte da vivência enquanto refugiado, como acima mencionado.

As soluções duráveis para pessoas refugiadas devem ser interpretadas como consequência direta do princípio

⁵⁶ JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima. Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees. *Oxford Human Rights Hub*, 07 out. 2016. Disponível em: <<https://ohrh.law.ox.ac.uk/thinking-long-term-a-foundational-framework-for-durable-solutions-for-refugees/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁵⁷ Cf. sobre o tema MADUREIRA, André de Lima. *O Direito Internacional dos Refugiados e as soluções duráveis: uma análise da realidade e a necessidade de novas respostas*, 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos.

⁵⁸ *New York Declaration for Refugees and Migrants*, 2016. para. 75: “promover ativamente soluções duráveis, particularmente em situações prolongadas de refúgio, com foco no retorno sustentável e oportuno em segurança e com dignidade.” (tradução livre das autoras)

⁵⁹ *Global Compact on Refugees*, Sessão 3, para. 85 a 100.

do *non-refoulement*⁶⁰, pois os Estados receptores têm a obrigação de não devolver as pessoas refugiadas a locais em que estejam em risco, além de analisar suas solicitações de refúgio, e de lhes assegurar proteção. Em sendo as pessoas solicitantes de refúgio, refugiados em potencial, uma vez que o que determina tal situação é a condição objetiva do país de origem, tal proteção deve se aplicar também a elas.

São três as soluções duráveis tradicionais, e com as quais o ACNUR trabalha⁶¹: 1) a repatriação voluntária, 2) o reassentamento e 3) a integração local^{62, 63}

2. 1. Repatriação voluntária

A repatriação voluntária consiste no retorno voluntário da pessoa refugiada ao seu país de origem,

⁶⁰ JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André. Op. cit.

⁶¹ Item “q”. UNHCR. *General Conclusion on International Protection (Conclusion 81 of 1997)*. Op. cit.

⁶² A Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes reforça, em seu Anexo I que traz a *Comprehensive Refugee Response Framework*, a repatriação voluntária, o reassentamento e a integração local como as soluções duráveis para as pessoas refugiadas (para. 10).

⁶³ Nesse mesmo documento (supra 56), se mencionam os *complementary pathways for admission* como uma solução durável (para. 77 e 79 da Declaração e para. 10 da *Comprehensive Refugee Response Framework*); o mesmo sendo repetido no Pacto Global sobre Refugiados, de 2018, em seus parágrafos 94 a 96 e 100. Pode-se entender, assim, que a partir de 2016 seria possível falar em 4 soluções duráveis, mas como essa inovação ainda está em fase inicial de implementação ela não é objeto do presente texto.

quando não mais se faz necessária a proteção do refúgio^{64, 65}

São três os principais momentos da repatriação: (1) a tomada da decisão de retornar; (2) a realocação para a região de origem ou proximidades; e (3) após o regresso, quando os retornados buscam se estabelecer social e economicamente⁶⁶.

Nos dias atuais, o ACNUR elenca esta opção como sua prioridade⁶⁷, promovendo e facilitando a repatriação, de livre escolha⁶⁸ e informada sobre a situação do local de regresso, inclusive organizando viagens com escolta para líderes comunitários, a fim de que vejam o local de

⁶⁴ HAMMOND, Laura. 'Voluntary' Repatriation and Reintegration. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SUGONA, Nando. Op. cit., p. 499.

⁶⁵ Na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, a repatriação voluntária ganha destaque no parágrafo 76, enquanto os parágrafos 11 e 12 da *Comprehensive Refugee Response Framework* tratam do retorno e reintegração de refugiados. No Pacto Global sobre Refugiados, essa estrutura se mantém com a repatriação voluntária sendo abordada no parágrafo 87 e o retorno e a reintegração no 89.

⁶⁶ Ibid, p. 499.

⁶⁷ Item "q". UNHCR. *General Conclusion on International Protection (Conclusion 81 of 1997)*. Op. cit.

⁶⁸ James Hathaway destaca que geralmente é esquecido o fato de o ACNUR não ser limitado por um requisito de voluntariedade na repatriação, uma vez que o artigo 9º de seu Estatuto autoriza a realização de qualquer tipo de trabalho de repatriação e reassentamento autorizado pela Assembleia Geral da ONU. Igualmente, embora a repatriação tenha inspiração humanitária, Hathaway afirma que essa ótica possui certa incompatibilidade com a autoridade concedida aos Estados para repatriar pessoas refugiadas que perderam seu status de proteção em virtude da cláusula de cessação de circunstâncias da Convenção de 1951 (artigo 1º, c, 5: a condição de refugiado pode ser revogada quando tiver deixado de existir as "circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada [...]"). Cf. HATHAWAY, James. *The Meaning of Repatriation*. Op. cit., p. 553.

retorno e conversem pessoalmente com a comunidade que lá se encontra⁶⁹. O ACNUR realiza, ainda, o fomento de atividades de reconciliação e restituição de casas, por exemplo⁷⁰.

Contudo, muitas vezes, a análise para determinar se as circunstâncias que originaram o refúgio melhoraram e se é seguro cessar a proteção intrínseca à condição de refugiado são realizadas por governos ou entidades, ao invés de pelas próprias pessoas refugiadas, ignorando-se possíveis ameaças concretas⁷¹.

Em 2021, a repatriação voluntária aumentou 71% em relação ao ano anterior⁷², com 5,7 milhões de pessoas deslocadas forçosamente retornando para suas regiões ou países de origem, dos quais 5,3 milhões eram deslocados internos e 429,3 mil eram pessoas refugiadas⁷³. Com esse resultado, o ano de 2021 representou um retorno às taxas de repatriação voluntária comparáveis aos recentes anos pré-pandêmicos⁷⁴.

2.2. Reassentamento

O reassentamento⁷⁵ traduz-se na transferência de

⁶⁹ HAMMOND, Laura. Op. cit., p. 502-503.

⁷⁰ ACNUR. *Soluções duradouras*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁷¹ HAMMOND, Laura. Op. cit., p. 502.

⁷² UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Geneva, 2022. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>>. Acesso em: 12 out. 2022. p. 36.

⁷³ Ibid, p. 3.

⁷⁴ Ibid, p. 36.

⁷⁵ O reassentamento é tratado na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes nos parágrafos 77 e 78, e nos parágrafos 14 a 16

peças refugiadas do Estado de primeiro asilo – ou seja que reconheceu a pessoa como sendo refugiada (normalmente no Sul Global)⁷⁶ – para um terceiro país⁷⁷ (em sua maioria do Norte Global)⁷⁸ que concorda em admiti-las, ainda com o status de refugiado⁷⁹. É o movimento organizado de pessoas refugiadas pré-selecionadas para um país de destino, no qual se espera que seu assentamento seja permanente⁸⁰; é a realocação ordenada e de longo prazo para a segurança de indivíduos que precisam urgentemente de proteção⁸¹. Ou seja, é uma solução para indivíduos cujo status de refugiado fora reconhecido no país de primeira acolhida, mas que possuem ali proteção ou integração insatisfatória⁸².

Como o deslocamento global está atingindo níveis da *Comprehensive Refugee Response Framework*. No Pacto Global sobre Refugiados essa solução durável aparece nos parágrafos 90 a 93.

⁷⁶ KNEEBONE, Susan; MACKLIN, Audrey. Resettlement. In: COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle; McADAM, Jane. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 1080-1098. p. 1080-1081.

⁷⁷ O Estado de origem seria o 1º país, o Estado de primeiro asilo o 2º, e o Estado de reassentamento o 3º Estado.

⁷⁸ KNEEBONE, Susan; MACKLIN, Audrey. Op. cit.

⁷⁹ ACNUR. *Soluções duradouras*. Op. cit.

⁸⁰ SELM, Joanne Van. Refugee Resettlement. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. Op. cit., p. 512.

⁸¹ GARNIER, Adèle; SANDVIK, Kristin; JUBILUT, Liliana. Refugee Resettlement as Humanitarian Governance: The Need for a Critical Research Agenda. *Netzwerk Flüchtlingsforschung (The Refugee Research Network)*, 14 set. 2016. Disponível em: <<https://blogs.prio.org/2016/09/refugee-resettlement-as-humanitarian-governance-the-need-for-a-critical-research-agenda/>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁸² ACNUR. *Soluções duradouras*. Op. cit.

sem precedentes⁸³, o reassentamento de pessoas refugiadas está atraindo a atenção política, após anos de negligência no final da Guerra Fria⁸⁴. O reassentamento experimentou um ressurgimento desde o início dos anos 2000⁸⁵, o que se deve, em parte, ao envolvimento do ACNUR com o tema, mas também ao número crescente de Estados participantes (inclusive do Sul Global) e ao envolvimento progressivo de parceiros privados⁸⁶.

Embora o reassentamento seja considerado uma resposta a uma crise humanitária – neste caso o deslocamento forçado – tem recebido pouca atenção crítica como instrumento de governança humanitária, com escasso foco conceitual na interface entre poder e proteção⁸⁷.

Em 2021, 57.500 pessoas refugiadas foram reassentadas, 2/3 a mais do que no ano anterior (34.400)⁸⁸. Enquanto o número de pessoas refugiadas reassentadas cresceu 67% em comparação a 2020, ele permaneceu substancialmente abaixo dos níveis pré-pandêmicos, por exemplo, 107.700 em 2019⁸⁹.

Entre os 192 países membros da ONU, apenas 22⁹⁰

⁸³ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 5.

⁸⁴ GARNIER, Adèle; SANDVIK, Kristin; JUBILUT, Liliana. Op. cit.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 3.

⁸⁹ Ibid, p. 38.

⁹⁰ Os países que aderem à política de reassentamento de pessoas refugiadas são: Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Ho-

estabelecem quotas anuais de reassentamento⁹¹. Os países que mais receberam pessoas refugiadas reassentadas, em 2021, foram o Canadá, acolhendo 20.400 pessoas; o EUA que recebeu 13.700 pessoas refugiadas; e a Suécia, o terceiro maior país de reassentamento, que acolheu 6.700 pessoas⁹².

Dois terços das pessoas refugiadas reassentadas globalmente, em 2021, foram apoiadas por meio do programa de reassentamento do ACNUR⁹³. Enquanto 1/3 foi reassentado por meio de outros programas, mais comumente, os programas de patrocínio privado, que constituem a maioria das chegadas de reassentamento no Canadá⁹⁴, por exemplo.

O reassentamento é uma solução durável para poucos, tendo sofrido uma redução significativa no número de vagas oferecidas pelos Estados⁹⁵. Apenas 4% dos 1,4 milhões de pessoas estimadas pelo ACNUR como casos de necessidade de reassentamento efetivamente

landa, Islândia, Irlanda, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Romênia, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Uruguai. Outros países consideram os pedidos de reassentamento apresentados pelo ACNUR caso a caso, normalmente com base na reunião familiar ou em fortes laços culturais. Cf. ACNUR. *Dados sobre o refúgio: perguntas e respostas*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#reassentamento>>. Acesso em: 12 out. 2022.

⁹¹ Ibid.

⁹² UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 39.

⁹³ Ibid, p. 39.

⁹⁴ Ibid, p. 39.

⁹⁵ Ibid, p. 38.

foram reassentadas em 2021⁹⁶. Durante a última década (2012-2021), nunca foi ultrapassada a marca de 15% na relação entre as pessoas refugiadas reassentadas e a demanda por essa solução durável⁹⁷. Isto é, uma solução distante de abranger todas as pessoas refugiadas que dela necessitam.

2.3. Integração local

É o caminho disponível para que as pessoas refugiadas permaneçam a longo prazo ou permanentemente no país acolhida⁹⁸. A integração local corresponde à inserção da pessoa refugiada à comunidade do Estado acolhedor, no que se refere às questões legais, econômicas e socioculturais⁹⁹.¹⁰⁰ Isso porque um dos fundamentos da proteção internacional das pessoas refugiadas consiste na indivisibilidade dos direitos humanos, de modo que abranja os direitos civis, econômicos, sociais e culturais¹⁰¹.

⁹⁶ Ibid, p. 38.

⁹⁷ Ibid, p. 38.

⁹⁸ Ibid, p. 40.

⁹⁹ ACNUR. *Soluções duradouras*. Op. cit.; CRISP, Jeff. The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 102. UNHCR, 2004. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html>>. Acesso em: 13 out. 2022. p. 01.

¹⁰⁰ A integração local é abordada na Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, sem menção expressa, mas com uma listagem dos direitos a serem assegurados nos países de acolhida, nos parágrafos 80 a 84, e no parágrafo 13 da *Comprehensive Refugee Response Framework*. No Pacto Global sobre Refugiados essa solução durável aparece nos parágrafos 97 a 99.

¹⁰¹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 165.

Quanto aos direitos políticos, esses não são garantidos às pessoas refugiadas sob a Convenção de 51¹⁰². O impedimento de contribuir no processo de construção do direito e de políticas públicas, afeta a integração na sociedade anfitriã. O diálogo social é essencial na criação de medidas que também lhes afetarão, por fazerem parte da sociedade local, bem como reforçam seu sentimento de pertencer à sociedade anfitriã¹⁰³.

Na dimensão jurídica de integração local, trata-se do reconhecimento progressivo de direitos nos Estados anfitriões¹⁰⁴, como o direito de procurar emprego, de desfrutar da liberdade de movimento, de ter acesso a serviços públicos, podendo levar à aquisição de direitos de residência permanente e, em última instância, à aquisição da cidadania no país de acolhida (art. 34 da Convenção de 51)¹⁰⁵.

Além disso, a integração local também pode ser considerada um processo econômico, por meio do qual as pessoas refugiadas estabelecem meios de

¹⁰² HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Second Edition. New York: Cambridge University Press, 2021. p. 1210.

¹⁰³ BEKAJ, Armend; ANTARA, Lina. *Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps*. International IDEA and Robert Bosch Stiftung, 2018. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-participation-of-refugees-bridging-the-gaps.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2022. p. 93.

¹⁰⁴ JUBILUT, Liliana L.; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de O. The 100 Points of Brasilia: Latin America's Dialogue with the Global Compact on Refugees. In: JUBILUT, Liliana L.; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela (Orgs.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 248-267. p. 251.

¹⁰⁵ CRISP, Jeff. Op. cit., p. 1.

subsistência sustentáveis, tornando-se progressivamente menos dependentes de auxílio estatal ou da assistência humanitária¹⁰⁶. Nesse contexto, pessoas refugiadas cujo padrão de vida é inferior aos membros mais carentes da comunidade anfitriã, não podem ser consideradas como sendo localmente integradas¹⁰⁷.

Destaca-se, no que se refere à conquista de postos de trabalho, que muitos países têm em vigor políticas de exclusão ou limitadoras do acesso das pessoas refugiadas ao mercado de trabalho¹⁰⁸. Tais medidas podem incluir restrições ao deslocamento em território do Estado de acolhida, bem como procedimentos de refúgio excessivamente longos, prejudicando a capacidade de integração local das pessoas refugiadas¹⁰⁹, ou ainda proibições ao trabalho enquanto solicitante de refúgio¹¹⁰

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 40.

¹⁰⁹ Ibid, p. 41.

¹¹⁰ Por exemplo, na Alemanha, os solicitantes de refúgio não estão autorizados a trabalhar durante os primeiros 9 meses em que são obrigados a permanecer nos centros de acolhimento. Depois disso, há exigência de obtenção de uma licença ligada a um trabalho específico e o trabalho autônomo não é permitido. Na Grécia, os solicitantes podem trabalhar legalmente apenas após seis meses do pedido de refúgio, também havendo restrições ao trabalho autônomo. Na França, aos solicitantes, o emprego formal é permitido somente depois que o pedido de refúgio estiver em processo por seis meses. Quando aptos a ter acesso ao trabalho formal, é necessário obter uma autorização de trabalho, e para tanto devem apresentar um contrato de trabalho. As autorizações de trabalho são válidas apenas pela duração do contrato de trabalho. As prefeituras têm autoridade considerável na aprovação de autorizações de trabalho, resultando em divergências nas aprovações de autorizações em todo o país. Cf. REFUGEE ACCESS TO WORK RIGHTS. *The Global Refugee Work Rights Scorecard*. Refugee Access to

ou mesmo como refugiado¹¹¹.

No que diz respeito à dimensão sociocultural da integração das pessoas refugiadas, trata-se do desenvolvimento da vida juntamente à população anfitriã sem o medo da discriminação sistemática, intimidação ou exploração¹¹². Significa haver uma coexistência pacífica e não discriminatória entre as pessoas refugiadas e a população local¹¹³. Integração não se confunde com assimilação, pois não se espera, tampouco é desejável, que as pessoas refugiadas abandonem sua própria cultura para que se tornem membros da comunidade anfitriã¹¹⁴.

A integração local necessita ser caracterizada como uma proteção permanente – não temporária, e nem

Work Rights, 2022. Disponível em: <<https://refugeeworkrights.org/scorecard>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

¹¹¹ Por exemplo, a Constituição da Jordânia, país que abriga um dos maiores números de pessoas refugiadas do mundo, reserva o direito de trabalhar apenas para seus cidadãos. Não há no país legislação que proteja o direito ao trabalho às pessoas refugiadas. No entanto, em 2016, o governo assinou o *Jordan Compact*, acordo entre o Banco Mundial, a União Europeia, vários governos europeus e o governo jordaniano, estabelecendo permissões de trabalho para 200 mil pessoas refugiadas da Síria, possibilitando a empregabilidade em determinados setores, ainda que sujeitos a cotas que limitam o número total de trabalhadores não jordanos em cada setor. Cf. REFUGEE ACCESS TO WORK RIGHTS. Op. cit.; KRIDIS, Bouthaina Ben. The Jordan Compact: A model for burden-sharing in the refugee crisis. *Refugee Law Initiative Blog on Refugee Law and Forced Migration - University of London*, 17 maio 2021. Disponível em: <<https://rli.blogs.sas.ac.uk/2021/05/17/the-jordan-compact-a-model-for-burden-sharing-in-the-refugee-crisis/>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

¹¹² Ibid.

¹¹³ JUBILUT, Liliana L.; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de O. Op. cit., p. 251.

¹¹⁴ CRISP, Jeff. Op. cit., p. 2.

tampouco precária – cujo processo seja acompanhado de direitos reconhecidos a todo e qualquer ser humano¹¹⁵.

Na ausência de políticas mais abrangentes, a naturalização é considerada como ponto final de um processo de integração local bem sucedido¹¹⁶, é legalmente suficiente para pôr fim ao status de refugiado¹¹⁷, e é frequentemente utilizada como um substituto imperfeito, pois é somente por meio da aquisição da nacionalidade do país anfitrião que os novos cidadãos terão um impulso positivo de integração, incluindo, por exemplo, a participação política, melhores oportunidades econômicas a partir da liberdade de se deslocar dentro do país e uma maior sensação de segurança dentro do país anfitrião¹¹⁸.

Nesse sentido, é interessante notar que o *Global Trends Report* do ACNUR não traz números sobre a integração local como solução durável, somente utilizando como parâmetro as naturalizações ocorridas em 2021: 56.700 pessoas refugiadas de 161 países de origem foram naturalizadas em 23 países anfitriões, o que representou um aumento de 2/3 em comparação com o ano anterior e um retorno a níveis pré-pandêmicos (55.000 em 2019)¹¹⁹.

A integração local é o reestabelecimento da vida da pessoa refugiada na sociedade de acolhida e precisa ser reconhecida como uma solução durável com caráter

¹¹⁵ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 169.

¹¹⁶ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 41.

¹¹⁷ HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Op. cit., p. 1209.

¹¹⁸ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 41.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 40-41.

de proteção permanente. Aqueles que têm o desejo, o potencial ou a necessidade de se integrar localmente devem ser possibilitados por meio de ações legais e de assistência apropriadas¹²⁰.

2.4. As três soluções duráveis e os direitos humanos

Em razão da inexistência de previsão na Convenção de 51¹²¹ ou em outros documentos vinculantes de DIR, as diretrizes para realização adequada de soluções duráveis ficam a critério dos Estados¹²². Como visto, nenhuma das três soluções duráveis possuem base jurídica vinculativa no DIR¹²³. Contudo, o DIDH engloba tais obrigações, ao listar direitos a todos os seres humanos. No caso do refúgio e das soluções duráveis, tal fato se exemplifica nas causas para o reassentamento e no gozo de direitos na integração local¹²⁴.

Ou seja, as soluções duráveis têm como alicerce os direitos humanos, principalmente no que se refere ao acesso a direitos econômicos, sociais e culturais e ao acesso a serviços no país de acolhimento, garantidos às pessoas refugiadas e a todos os indivíduos sob a jurisdição de determinado Estado¹²⁵. Desse modo, ao disporem, jurídica e/ou politicamente, sobre as soluções duráveis a serem implementadas, as autoridades nacionais devem respeitar o caráter protetivo dessas medidas¹²⁶. Deve-se coibir que o indivíduo na condição de refugiado tenha sua esfera de direitos humanos atingida durante o período de vigência de sua proteção, em especial, no que diz respeito aos princípios basilares da dignidade da pessoa humana, da

igualdade, e da não-discriminação¹²⁷.

Além disso, deve-se considerar as características específicas do Estado de acolhida, do local origem e da própria pessoa refugiada, incorporando os aspectos especiais de vulnerabilidade, como, por exemplo, gênero, idade, deficiência física¹²⁸.

Por isso, abarcar o envolvimento da pessoa refugiada na busca e na implementação da solução durável é mais uma maneira de respeitar os direitos humanos dessa pessoa, já que observa sua individualidade e autonomia, bem como potencializa as chances de sucesso na escolha¹²⁹. As pessoas refugiadas devem ser incluídas nas políticas públicas que visem à implementação dos direitos humanos em geral, e também é preciso criar políticas específicas que levem em conta as peculiaridades das pessoas enquanto refugiadas¹³⁰.

Além disso, é preciso melhorar o desenvolvimento das comunidades anfitriãs, tal qual preconizado pelos Pactos Globais de 2018¹³¹. Os países que recebem grande número de pessoas refugiadas devem ser assistidos pelo financiamento das necessidades básicas e imediatas das pessoas acolhidas, bem como pelo financiamento de ações de desenvolvimento nas comunidades locais¹³². Isso proporcionaria o acesso a soluções efetivas e duradouras e o empoderamento não apenas das pessoas refugiadas, mas também das comunidades anfitriãs, gerando assim um melhor equilíbrio para a proteção integral das pessoas refugiadas e para a implementação dos direitos humanos

em geral¹³³. Tal lógica promoveria a consolidação da integração local e seu fortalecimento como solução preferencial em um cenário no qual o retorno aos países de origem e as vagas para reassentamento estão longe do ideal¹³⁴.

A falta de cooperação internacional para a proteção das pessoas refugiadas é outro desafio no âmbito das soluções duráveis. Os países de baixa e média renda acolheram 83% das pessoas refugiadas do mundo, em 2021¹³⁵. No mesmo período, 72% das pessoas refugiadas encontravam-se em países vizinhos à sua região de origem¹³⁶. Essa distribuição desigual ocasiona impactos desproporcionais, numericamente falando, em relação à própria infraestrutura existente nos países em desenvolvimento. Por outro lado, os Estados que poderiam receber um número maior de pessoas refugiadas, por exemplo, por meio de reassentamento, não parecem dispostos a compartilhar a responsabilidade¹³⁷.

Nesse contexto, os Pactos Globais de 2018, bem como a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, destacam a necessidade e a centralidade de uma maior cooperação internacional para ajudar os países anfitriões e

¹³³ *Global Compact on Refugees*. para. 32.

¹³⁴ MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana L. *Durable Solutions for Refugees: Principles and Implementation Strategy of a General Framework*. Op. cit.

¹³⁵ UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Op. cit., p. 2.

¹³⁶ *Ibid*, p. 2.

¹³⁷ MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana L. *Durable Solutions for Refugees: Principles and Implementation Strategy of a General Framework*. Op. cit.

as comunidades de pessoas refugiadas e migrantes¹³⁸.

Especificamente, um dos compromissos centrais desses documentos é a partilha mais equitativa da responsabilidade de acolher as pessoas refugiadas, levando em consideração a capacidade e os recursos dos Estados anfitriões¹³⁹. Assim, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular tem como um de seus objetivos reforçar a cooperação internacional e as parcerias globais para a segurança, migração ordenada e regular¹⁴⁰. Enquanto o Pacto Global para Refugiados criou um Fórum Mundial periódico sobre Refugiados, em que são convocados todos os Estados-membros da ONU, bem como partes interessadas relevantes, para discutir compromissos concretos e contribuições para os objetivos desse documento¹⁴¹.

No âmbito das três soluções duráveis, quanto à repatriação voluntária, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular elenca como um de seus objetivos a cooperação para facilitar o retorno e a readmissão segura e digna, bem como uma reintegração sustentável¹⁴². No tocante ao reassentamento, o Pacto Global para Refugiados estabelece que serão solicitadas contribuições dos Estados para ampliar o tamanho e

¹³⁸ Cf. *Global Compact on Refugees*, para. 3; *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, para. 39; *New York Declaration for Refugees and Migrants*, para. 7 e 68.

¹³⁹ *New York Declaration for Refugees and Migrants*. para. 68.

¹⁴⁰ Objetivo 23 do Pacto. UN. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Morocco, 2018. para. 39.

¹⁴¹ *Global Compact on Refugees*. para. 17.

¹⁴² *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. para. 37.

a qualidade dos programas de reassentamento, bem como se buscará fortalecer as boas práticas¹⁴³. Por fim, a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes se propõe a ampliar os esquemas de empréstimo financeiro existentes para países em desenvolvimento que acolhem um grande número de pessoas refugiadas, em apoio aos custos econômicos e sociais para esses países¹⁴⁴.

Esses três documentos internacionais se baseiam nos direitos humanos, defendem todas as pessoas como titulares de direitos¹⁴⁵, reafirmam a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e o núcleo dos tratados internacionais sobre direitos humanos¹⁴⁶, bem como reforçam o respeito ao Direito Internacional, ao DIR e ao DIH¹⁴⁷.

Deste modo, a interpretação desses documentos e as políticas deles decorrentes devem ser feitas tendo em consideração a complementaridade do DIR e do DIDH, defendida neste capítulo, isso é, a proteção integral das pessoas refugiadas.

3. Proteção integral de pessoas refugiadas

Assim como os direitos humanos concebem a configuração-base das soluções duráveis, eles também devem estar presentes na concepção de proteção integral das pessoas refugiadas. Nessa perspectiva, entende-se, como visto, por proteção integral aquela que assegura não somente os direitos resguardados pelo DIR, mas também os direitos humanos dessas pessoas, em consonância com

o DIDH¹⁴⁸.

Deste modo, proteção integral consiste na reunião - antes, durante ou após o reconhecimento do status de refugiado - de dois grupos de direitos: aqueles em razão da condição jurídica de refugiado, ou seja, os direitos específicos de pessoas refugiadas, e, ao mesmo tempo, todos os direitos humanos¹⁴⁹.

Concentrando-se na situação de refúgio no país de acolhida, destaca-se que a Convenção de 51 elenca os direitos e em que medida eles devem ser respeitados, contribuindo para a percepção do que compõe a proteção integral das pessoas refugiadas.

Quanto à proteção como consequência do reconhecimento da condição de refugiado, a Convenção de 51 relaciona garantias que decorrem da natureza única do status de refugiado: (i) direito à inaplicabilidade de sanções por irregularidade migratória (art. 31); (ii) direito a não expulsão (art. 32); (iii) direito a não devolução (*non-refoulement*) (art. 33); e (iv) direito à naturalização facilitada (art. 34).

Em relação a direitos civis e políticos, a Convenção de 51 lista os seguintes direitos: (i) de não sofrer discriminação por motivo de raça, religião ou país de origem (art. 3º); (ii) à liberdade religiosa (art. 4º); (iii) à aquisição de propriedade (art. 13); (iv) à proteção da propriedade intelectual e industrial (art. 14); (v) de associação (art. 15); (vi) ao livre acesso ao Poder Judiciário e à assistência jurídica (art. 16); (vii) à liberdade de movimento (art. 26); (viii) a documento de identidade (art. 27); (ix) a passaporte (art. 28); e (x) à

transferência de bens (art. 30).

Quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, a Convenção de 51 enumera os direitos: (i) ao trabalho (artigos 17, 18 e 19)¹⁵⁰; (ii) ao tratamento igualitário aos nacionais, em casos de racionamento (art. 20); (iii) à alojamento (art. 21); (iv) à educação pública (art. 22); (v) à assistência e aos socorros públicos (art. 23); (vi) à previdência social (art. 24); (vii) à assistência administrativa (art. 25); e (viii) ao tratamento igualitário aos nacionais, quanto às despesas fiscais (art. 29).

Além da proteção assegurada pela Convenção de 51, a proteção integral das pessoas refugiadas também é composta pelos documentos de direitos humanos, como a DUDH (1948); a Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

¹⁵⁰ O artigo 17.2.b (profissões assalariadas) dispõe que as medidas restritivas impostas aos migrantes para a proteção do mercado nacional de trabalho, não serão aplicáveis aos refugiados que preenchem uma das seguintes condições: i) ter três anos de residência no país; ii) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência; iii) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência. Já o artigo 18 estabelece tratamento mais favorável no que se refere ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, indústria, artesanato, comércio, bem como para instalação de firmas comerciais e industriais. Por fim, o artigo 19 (profissões liberais) determina o tratamento mais favorável às pessoas refugiadas que desejam exercer uma profissão liberal e que residam regularmente em seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do Estado de refúgio.

contra a Mulher (1979); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias (1990), a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (2006); Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), e todos os seus Protocolos^{151, 152} e, em âmbito regional, no caso da América Latina, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH - Pacto de São José da Costa Rica) (1969), o Protocolo Adicional à CADH em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) (1988)¹⁵³; e em outras regiões do globo, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950), e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).

Observa-se, ainda, que a complementaridade do DIR e do DIDH fica evidenciada pela Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, a qual reafirma a proteção dos direitos humanos de pessoas refugiadas e,

¹⁵¹ A listagem completa destes documentos (incluindo o detalhamento dos Protocolos) pode ser encontrada, em inglês, em: <<https://www.ohchr.org/en/core-international-human-rights-instruments-and-their-monitoring-bodies>>.

¹⁵² Algumas listagens adicionam a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, à lista de instrumentos do núcleo duro do DIDH.

¹⁵³ JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO, Silvia M. O. S. Op. cit., p. 31.

igualmente, de migrantes independente de seu status¹⁵⁴. Do mesmo modo, o Pacto Global para Refugiados aponta os direitos humanos como um de seus princípios orientadores, na finalidade de melhorar a cooperação internacional no que diz respeito aos grandes movimentos de pessoas refugiadas e situações prolongadas de refúgio, por meio de uma divisão mais equitativa e previsível da responsabilidade de fornecer proteção às pessoas refugiadas¹⁵⁵. Com a associação dessas duas vertentes do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana haverá uma proteção integral.

Nesse contexto da proteção integral, emerge no debate as pautas sobre acesso real a direitos e serviços e sobre a possibilidade de a população refugiada participar da vida política no Estado anfitrião, em outras palavras, de acesso à cidadania.

4. Pessoas refugiadas e acesso à cidadania

Historicamente, as noções de nacionalidade e cidadania construíram-se em uma pretensa relação de indissociabilidade¹⁵⁶. No entanto, o vínculo entre esses dois elementos estruturantes da organização política moderna vem passando por certa flexibilização¹⁵⁷. À medida que o conceito de cidadania se desvincula da noção de nacionalidade, a cidadania se associa ao “exercício de direitos independentemente do local em que o cidadão se encontre ou tenha estabelecido regularmente a sua residência habitual”¹⁵⁸, enquanto que o conceito de

¹⁵⁵ *Global Compact on Refugees*. para. 5-7.

nacionalidade passa a ser tão somente relacionado ao clássico conceito jurídico-político “que liga um indivíduo ao Estado, fazendo com que ele componha o seu povo”¹⁵⁹, o que implica numa série de direito e obrigações recíprocas¹⁶⁰.

Contudo, os Estados seguem tendo o poder de atribuir a nacionalidade (sendo, portanto, esta objeto de regulamentação pelo direito interno¹⁶¹), e a partir dela, estabelecer condições para reconhecimento de direitos a seus nacionais e aos não-nacionais, limitando, assim, o exercício da cidadania¹⁶². Dessa forma, enquanto no âmbito do Direito Internacional a condição de ser humano é suficiente para ser um sujeito de direitos humanos e fundamentais¹⁶³; no plano interno¹⁶⁴, muitas vezes, o gozo desses direitos é limitado pelo critério da nacionalidade¹⁶⁵.

Isso porque, a nacionalidade, desde suas origens modernas, é considerada a tradicional porta de acesso a direitos fundamentais¹⁶⁶ (principalmente àqueles dependentes de políticas públicas por parte do Estado)¹⁶⁷. Tal fato afeta diretamente às pessoas refugiada, que já não contam com a proteção de seus países de origem e podem ficar sem a proteção nos Estados de acolhida. Essa situação pode depender de escolhas políticas dos Estados, mas também variar de acordo com as condições econômicas do país e o número de pessoas refugiadas acolhidas pelo país em questão¹⁶⁸.

A Convenção de 51 tenta reconstruir o vínculo entre as pessoas refugiadas e o Estado¹⁶⁹, o fazendo ao final em

¹⁶⁹ Ibid.

consonância com a ótica westfaliana de soberania, uma vez que propõe a reconstrução a partir da naturalização¹⁷⁰. A Convenção de 51 prevê mecanismo que visa facilitar a aquisição da nacionalidade no país de refúgio, já que seu artigo 34 dispõe sobre a naturalização, estabelecendo que os Estados facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização das pessoas refugiadas, especificamente por meio do emprego de todos os esforços para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, os encargos e as custas de tal processo. Entretanto, o artigo 34 da Convenção de 51 não exige que os Estados Partes, em última análise, concedam a nacionalidade às pessoas refugiadas, pois apenas estabelece o dever de facilitar seu processo de naturalização¹⁷¹. Da mesma forma, a população refugiada não está obrigada a aceitar qualquer oferta de naturalização feita a ela¹⁷².

Apesar da natureza branda das obrigações que estabelece, o artigo 34 é violado quando um Estado Parte simplesmente não permite que pessoas refugiadas garantam sua nacionalidade e se recusa a fornecer uma explicação convincente para essa inacessibilidade, ou ainda quando o Estado dificulta a naturalização para as pessoas refugiadas, em claro retrocesso à proteção a eles assegurada¹⁷³.

Assim, embora não estabeleça uma obrigação difícil

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Op. cit., p.1218.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid, p.1221.

de ser implementada, o artigo 34 inovou ao comprometer os governos a ajudar a população refugiada a acessar quaisquer oportunidades de naturalização que possam existir de acordo com as leis gerais do Estado anfitrião¹⁷⁴, tendo em vista que, no caso das pessoas refugiadas, sua nacionalidade originária não lhes assegura proteção suficiente (já que seus Estados não lhes garantem direitos e, muitas vezes, são responsáveis por sua perseguição¹⁷⁵), discute-se se, com a concessão de uma nova nacionalidade, elas teriam seus direitos assegurados.

Nesse cenário, a condição de refugiado revela um “status-limite da Modernidade”¹⁷⁶, que põe em xeque tanto o modelo de organização política quanto o reconhecimento de direitos com bases puramente nacionalistas,¹⁷⁷ já que a situação de um indivíduo se refugiar mostra a incapacidade do Estado nacional de proteger a seus próprios cidadãos, como também, não raras as vezes, a utilização das próprias estruturas estatais para eliminar ou perseguir parcelas inteiras de sua população¹⁷⁸.

Nesse sentido, emergem outras alternativas de acesso à cidadania por pessoas refugiadas, desvinculadas da nacionalidade, em decorrência de princípios de universalidade (previsto no “artigo II, da DUDH, quando afirma que todo homem, sem distinções, pode gozar dos direitos e liberdades ali previstos”¹⁷⁹) e de igualdade (“que impede a distinção entre pessoas pela condição do país ou território a que pertença”¹⁸⁰), pautados em questões de direitos humanos e liberdades fundamentais¹⁸¹.

Desse modo, a institucionalização de formas

protetivas de tratamento passa pelas estratégias com que os Estados gerenciam mecanismos de justificação de produção de discursos sobre inclusão de pessoas refugiadas em uma ordem de direitos¹⁸², inclusive por meio de políticas públicas concessivas de direitos básicos.

O reconhecimento do direito de voto é um dos principais exemplos nesta esfera, uma vez que permite a participação na vida política, ampliando a sensação de pertencimento e conferindo proteção a longo prazo¹⁸³.

O exercício do direito de voto se mostra especialmente importante para as pessoas refugiadas, na medida em que pode contribuir para sua autonomia política, permitindo que participem da vida pública, ampliando a integração da pessoa refugiada na sociedade do Estado de acolhida e a garantia de acesso a outros direitos humanos¹⁸⁴. Mesmo levando-se em conta que o Estado não é o canal emancipatório por excelência das pessoas refugiadas¹⁸⁵, e que o exercício do direito de voto não é o único¹⁸⁶ meio de

¹⁸² SILVA, João Guilherme da. *Por razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, 2017. p. 48-53.

¹⁸³ BEKAJ, Armend; ANTARA, Lina. Op. cit., p. 93.

¹⁸⁴ Ibid, p. 93.

¹⁸⁵ CUNHA, Ana Paula da; GALINDO, George Rodrigo. Op. cit., p. 94.

¹⁸⁶ Os direitos fundamentais sociais relacionados ao regular exercício do trabalho, tais como proteção à sua segurança e saúde, salário-mínimo e jornada delimitada também são essenciais para a cessação de relações de dependência das pessoas refugiadas de agentes externos. RISSON, Ana. Paula; DAL MAGRO, Márcia L. P. *Imigração e trabalho precário: reflexões acerca da chegada da população haitiana no oeste de Santa Catarina. Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações*, 1 (1), p. 144-152, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index>

busca de autonomia política¹⁸⁷, ainda assim o exercício do direito de voto pela população refugiada pode contribuir para a cessação de relações de dependência de agentes externos, como as organizações não governamentais ou organismos internacionais, além de dar maior visibilidade e voz a esse grupo¹⁸⁸, e contribuir para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, e entendendo-se a cidadania como a efetivação de direitos, a constante construção de normas internacionais de proteção de direitos humanos contribui para que os Estados se reconfigurem como aqueles que oferecem e fazem cumprir tal proteção integral às pessoas refugiadas; abordagem essencial, uma vez que a condição de refugiado põe em xeque o reconhecimento de direitos com bases puramente nacionalistas.

Conclusão

Diante do exposto, evidenciada a essencialidade da relação entre soluções duráveis para pessoas refugiadas e os direitos humanos, das causas do refúgio, às buscas de proteção integral e acesso à cidadania.

Desse modo, os Estados ao regular ou implementar sobre as soluções duráveis devem respeitar o caráter protetivo dessas medidas. Deve-se coibir que a pessoa refugiada tenha sua esfera de direitos humanos atingida durante o período de vigência de sua proteção, em especial,

php/obmigra_periplos/article/view/6558>. Acesso em 05 nov. 2022, p.145.

¹⁸⁷ CUNHA, Ana Paula da; GALINDO, George Rodrigo. Op. cit., p. 94.

¹⁸⁸ Ibid.

no que diz respeito aos princípios basilares da dignidade da pessoa humana, da igualdade, e da não-discriminação.

Isso se inicia com a ampliação dos debates sobre soluções duráveis como partes integrantes da ideia de proteção às pessoas refugiadas, passa pela adoção da proteção integral como lógica protetiva, e da busca da ampliação de acesso a direitos e serviços como base para a cidadania, reforçando-se a essencialidade da relação entre o DIDH e o DIR, em prol da melhoria do espaço protetivo às pessoas refugiadas.

Referências Bibliográficas

ABDELAATY, Lamis. The relationship between human rights and refugee protection: an empirical analysis. *The International Journal of Human Rights*, v. 25, 10, p. 1704-1723, 2021.

ACNUR. *Estatuto do ACNUR*. Genebra, 1950.

ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 09: solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 2012.

APOLINÁRIO, Silvia M. O. S.; ALMEIDA, Guilherme Assis. *Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BEKAJ, Armend; ANTARA, Lina. *Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps*. International IDEA and Robert Bosch Stiftung, 2018.

BURSON, Bruce; CANTOR, David James. *Human Rights and the Refugee Definition: Comparative Legal Practice and Theory*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CAÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime (Eds).. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San Jose, Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha. ACNUR, 1996. Capítulo 1. Documento online.

CRISP, Jeff. The Local Integration and the Local Settlement of Refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 102. UNHCR, 2004.

CUNHA, Ana Paula da; GALINDO, George Rodrigo. Um desafio para uma democracia inclusiva: o reconhecimento do direito de voto para refugiados. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 18, n. 18, p. 81-106, jul./dez, 2015.

CUNHA, André; CASAGRANDE, Melissa Martins. Cidadania, vulnerabilidade e direitos fundamentais: uma análise sobre as garantias trabalhistas de migrantes haitianos no Brasil. In: JANINI, Tiago; SILVA, Diego (Orgs). *Responsabilidade do Estado*. Jacarezinho/PR: UENP, 2016. p. 166-187.

DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado: parte geral*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique. Regionalización y armonización del derecho de refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR/IIDH (Org.). *Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Alto Comisionado de la ONU para Refugiados, 2001. p. 75-104.

GARNIER, Adèle; SANDVIK, Kristin; JUBILUT, Liliana L. Refugee Resettlement as Humanitarian Governance: The Need for a Critical Research Agenda. *Netzwerk Flüchtlingsforschung (The Refugee Research Network)*, 14 set. 2016.

HAMMOND, Laura. 'Voluntary' Repatriation and Reintegration. 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. 499-511.

HATHAWAY, James. The Meaning of Repatriation. *International Journal of Refugee Law*, v. 9, 4, p. 551-558, 1997.

HATHAWAY, James. Refugee Solution, or Solutions to Refugeehood? *Refuge*, v. 24, 2, p. 3-10, 2007.

HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2021.

IMDH. *Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração*. Instituto Migrações e Direitos Humanos,

2006.

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

JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO, Silvia. M. O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.

JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima. Thinking Long-term: A Foundational Framework for Durable Solutions for Refugees. *Oxford Human Rights Hub*, 07 out. 2016.

JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima. Durable Solutions for Refugees: Principles and Implementation Strategy of a General Framework. *LSE Human Rights*, 21 nov. 2016.

JUBILUT, Liliana L.; ZAMUR, Andrea. Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: JUBILUT, Liliana; GODOY, Gabriel (Orgs.). *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 439-460.

JUBILUT, Liliana L.; CASAGRANDE, Melissa Martins. The Continued Pivotal Role of the 1951 Convention in Refugee Protection: evidences from dialogues with Latin American Refugee Law and the GCR. In: JUBILUT, Liliana L.; GARCEZ, Gabriela Soldano; FERNANDES, Ananda P.; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (Orgs.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e o Direito Internacional dos*

Refugiados. Boa Vista: Editora UFRR, 2021. p. 461-517.

JUBILUT, Liliana L.; MEZZANOTTI, Gabriela; LOPES, Rachel de O. The 100 Points of Brasilia: Latin America's Dialogue with the Global Compact on Refugees. In: JUBILUT, Liliana L.; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. New York; Oxford: Berghahn Books, 2021. p. 248-267.

JUBILUT, Liliana L.; GARCEZ, Gabriela Soldano; RODRIGUES, Maria Eduarda; RIBEIRO, Flávia O. A Essencialidade da Relação entre Direitos Humanos e Refúgio nos Aspectos Definicionais. In: CASAGRANDE, Melissa Martins; GEDIEL, José Antônio P. (Orgs.). *Direitos Humanos, Sujeitos e Dinâmicas Migratórias*. Curitiba: Editora Appris, no prelo.

KANG, Yoo-Duk. Refugee crisis in Europe: determinants of asylum seeking in European countries from 2008–2014. *Journal of European Integration*, v. 43, 1, p. 33-48, 2021.

KNEEBONE, Susan; MACKLIN, Audrey. Resettlement. In: COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle; McADAM, Jane. *The Oxford Handbook of International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2021. p. 1080-1098.

KRIDIS, Bouthaina Ben. The Jordan Compact: A model for burden-sharing in the refugee crisis. *Refugee Law Initiative Blog on Refugee Law and Forced Migration - University of London*, 17 mai. 2021.

LAZARI, Rafael de; OLIVEIRA, Bruna. *Manual de Direitos*

Humanos. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

LISCHER, Sarah. Conflict and Crisis Induced Displacement. 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. 318-330.

LOPES, Rodolfo. *Direito Internacional Público*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2019.

MADUREIRA, André de Lima. *O Direito Internacional dos Refugiados e as soluções duráveis: uma análise da realidade e a necessidade de novas respostas*, 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Santos.

MADUREIRA, André de Lima; JUBILUT, Liliana L. Durable Solutions: 5 Implementation Challenges and Possible Pathways for Improvement. *Refugee Research Online*, 13 jun. 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PORTELA, Paulo Henrique. *Direito Internacional e Direitos Humanos*. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

REFUGEE ACCESS TO WORK RIGHTS. *The Global Refugee Work Rights Scorecard*. Refugee Access to Work Rights, 2022.

RISSON, Ana. Paula; DAL MAGRO, Márcia L. P. Imigração e trabalho precário: reflexões acerca da chegada da população haitiana no oeste de Santa Catarina. *Périplos*:

Revista De Estudos Sobre Migrações, 1 (1), p. 144-152, 2017.

SANDOVAL, Clara. A Critical View of the Protection of Refugees and IDPs by the InterAmerican System of Human Rights: Reassessing its Powers and Examining the Challenges for the Future. *International Journal of Refugee Law*, v. 17, n. 1, 2005.

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

SELM, Joanne Van. Refugee Resettlement. 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. 512-525.

SILVA, João Guilherme da. *Por razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, 2017.

TÜRK, Volker. Preventing displacement, addressing root causes and the promise of the Global Compact on Refugees. *Forced Migration Review*, 62, p. 64-67, 2019.

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. 278-288.

UNHCR. *General Conclusion on International Protection*

(*Conclusion 81 of 1997*). Genebra, 1997.

UNHCR. *Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI)*. Genebra, 2005.

UNHCR. *Global Trends Report 2021*. Geneva, 2022.

WEISS, Carlos. *Direitos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

PARTE II

Grupos vulneráveis

Migrações Forçadas e Gênero: uma análise da interseccionalidade aplicada às mulheres em contexto migratório

Edna Raquel Hogemann*
Vivian Tavares Fontenele**

Introdução

Ao longo da história da humanidade, é de se observar a ocorrência de diferentes movimentos migratórios que têm causas singulares, mas que possibilitam uma importante constatação: a mobilidade humana é um fato mundialmente reconhecido. Nesse cenário, múltiplos rostos e existências compõem os processos de deslocamento, revelando diferenças culturais, de classe, raça e gênero e, conseqüentemente, propiciando a construção de uma pluralidade de vivências que podem ensejar variados eixos de opressão, a exemplo do que ocorre com as mulheres migrantes.

Por muito tempo, o reconhecimento das mulheres enquanto sujeitos participantes do fenômeno migratório foi esquecido. As abordagens adotadas em estudos sociais sobre migração não tratavam da perspectiva do gênero,

* Pós-doutora em Direitos Humanos (UNESA), doutora em Direito (UGF). Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UNIRIO). Decana do Centro de Ciência Jurídica e Políticas da UNIRIO. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Transformação Social (GPDHTS - CNPq). Membro da *Law & Society Association*.

** Mestranda vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UNIRIO).

sendo constante a utilização de termos *neutros* no masculino para representar todos aqueles que se deslocavam. Ocorre que, do ponto de vista numérico, em um passado não tão recente, as mulheres já integravam parte significativa do contexto migratório, seja buscando melhores condições de vida, seja fugindo de uma realidade social entranhada por diferentes formas de violência de gênero e pela própria subordinação feminina ao patriarcado.

O capítulo em questão, portanto, a partir dessa tendência de feminização dos fluxos migratórios, pretende trazer contribuições aos estudos acadêmicos que aprofundam a análise da interseccionalidade entre migrações e gênero, considerando as diferentes formas de opressão e marginalização social que marcam as diásporas femininas.

Para isso, no item 1, é analisado o processo de feminização das migrações levando-se em conta três perspectivas, quais sejam, o aumento numérico de mulheres deslocadas no cenário internacional, a sua maior visibilidade e a mudança de seu perfil. Dentro dessa perspectiva, o item 2, então, dedica-se a analisar a aplicação da interseccionalidade às mulheres migrantes, evidenciando-se que estas, além da questão do gênero, estão sujeitas também a outros eixos de opressão, aos quais se somam às vulnerabilidades resultantes do próprio processo migratório.

O item 3, por sua vez, faz uma avaliação da recente Lei de Migração brasileira, Lei n. 13.445/2017, a fim de demonstrar que, em que pese o seu olhar mais humanizado,

a referida legislação não tratou da temática com o devido recorte interseccional. A intenção é enfatizar que não há no aparato legal qualquer tratamento acerca das múltiplas opressões vivenciadas pelas mulheres migrantes, as quais muitas vezes chegam ao seu destino em precárias condições, tornando-se vítimas constantes de um longo processo de violação de direitos humanos.

Por meio de uma pesquisa primordialmente teórica e bibliográfica, o presente estudo propõe-se a provocar uma reflexão no sentido de que, enquanto esse recorte interseccional não for considerado, as políticas públicas continuarão falhando em garantir que mulheres migrantes possam experimentar uma realidade sem as constantes vulnerabilidades e violações a que estão sujeitas. Para ilustrar a hipótese que aqui se propõe, foram utilizados trabalhos de estudiosas e estudiosos como Kimberlé Crenshaw, Roberto Marinucci, Pierre Bourdieu, Carla Akotirene, Patricia Hill Collins, Sirma Bilge, Simone de Beauvoir, e outros.

1. O Processo de Feminização dos Fluxos Migratórios

De acordo com o relatório *International Migration 2020 Highlights*¹, elaborado pela Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), em que pesem as modificações ocorridas nos fluxos migratórios ocasionadas pela Pandemia de COVID-19, o número de migrantes internacionais, em 2020, alcançou 281 milhões de pessoas, o que representa um aumento de 60 milhões de deslocados

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International Migration 2020 Highlights*. 2020.

internacionais desde 2010, somando aproximadamente 3,6% da população mundial.

Conforme discorre o relatório, as mulheres migrantes são importantes agentes nesse processo de deslocamento. Em 2020, pouco menos da metade de todos os migrantes internacionais em todo o mundo eram mulheres ou meninas. Enquanto a sua maioria se desloca por motivos de trabalho, educação ou família, há aquelas que são forçadas a abandonar os seus países devido a conflitos ou perseguição.

Entre as variáveis analisadas pelo relatório da ONU supracitado², o qual procura fornecer também uma estimativa do número de migrantes baseada em critérios de origem, sexo e idade, constatou-se que as mulheres representam cerca de 48% do total de migrantes (aproximadamente 134 milhões de pessoas), sendo maioria entre migrantes da América do Norte (51,8%), Europa (51,6%) e Oceania (50,5%).

Diante desse cenário de maior protagonismo feminino dentro dos fluxos migratórios, percebe-se, assim, uma tendência de feminização das migrações, a qual impulsionou novas abordagens das dinâmicas migratórias a partir da perspectiva de gênero e que, por isso, precisa ser analisada.

Ao pesquisar até que ponto os deslocamentos geográficos contemporâneos podem representar um real espaço de empoderamento e libertação para as mulheres, o professor Roberto Marinucci³ desenvolveu análises

² Ibid.

³ MARINUCCI, Roberto. *Feminization of migration?*. REMHU - Revista

sobre a feminização das migrações a partir de uma tripla perspectiva. Primeiramente, o autor entende que a feminização das migrações pode ser interpretada como o aumento numérico de mulheres migrantes no cenário internacional, ressaltando o seu aspecto quantitativo. Além disso, retrata esse processo como uma “mudança dos critérios analíticos do fenômeno migratório mediante a inclusão do enfoque de gênero e/ou como transformação do perfil das mulheres migrantes”⁴.

No que tange ao seu aspecto quantitativo, compreende-se o processo de feminização dos fluxos migratórios como o aumento do número de mulheres migrantes internacionais. Contudo, deve ser ressaltado que essa representação das mulheres nos processos migratórios é um componente mais antigo do que se costuma pensar.

Segundo Christine Catarino e Mirjana Morokvasic⁵, durante todo o período em que o gênero foi praticamente desconsiderado pelas análises sociais das migrações, justamente porque o aspecto *neutro* masculino era julgado suficientemente legítimo para representar todos aqueles que se deslocavam, dados já demonstravam que as mulheres migrantes estavam numericamente representadas de forma muito parecida com os dias atuais.

Tal fato pode ser constatado a partir de estatísticas Interdisciplinar da Mobilidade Humana. v. 15, n. 29, p. 5-22, 2007.

⁴ Ibid, p. 5.

⁵ CATARINO, Christine; MOROKVASIC, Mirjana. *Femmes, genre, migration et mobilités. Revue Européenne des Migrations Internationales. v. 21, n. 1, p. 7-27, 2005.* Disponível em: <<http://www.pensamientocritico.org/chrcat1108.html>>. Acesso em: 20 ago. 2021

mais antigas, em que as mulheres já representavam em torno de 47% dos migrantes internacionais no ano de 1960⁶, enquanto nos dias de hoje, como já foi mencionado acima, as mulheres representam cerca de 48% do total desses migrantes, demonstrando uma ínfima diferença de percentual dentro de um lapso temporal de aproximadamente seis décadas.

Sendo assim, essa dimensão quantitativa sobre a representação feminina nos processos migratórios não deve ser desconsiderada, afinal, ela demonstra o elevado número de mulheres que vivenciam a migração, inclusive em porcentagens muito próximas dos deslocamentos masculinos. Entretanto, sem ignorar tal perspectiva numérica, verifica-se que as mulheres devem assumir também um papel de maior visibilidade dentro da dinâmica migratória.

Nesse ensejo, então, Marinucci⁷ também interpreta o processo de feminização das migrações como uma alteração dos critérios analíticos do processo migratório por meio da inclusão do enfoque de gênero, justamente com o intuito de dar essa visibilidade às mulheres migrantes nesse processo. Consoante explica o autor:

Some migration's theorists understand that female migrants, although having intensely participated in the flows in many decades ago, they are still invisible to the analytical approaches. The word "invisibility" can be understood as the absence or limited use, in the past, of a gender focus considering a better comprehension of the migratory phenomenon. Women, in this perspective, were

⁶Ibid.

⁷MARINUCCI, Op. cit.

*invisible, especially concerning the particularity of their migratory experience.*⁸

Em razão disso, buscou-se superar a compreensão dos fenômenos migratórios baseada puramente em aspectos laborais e econômicos. Isso porque, ao entender que os mercados de trabalho constituíam a principal causa das migrações em um cenário em que era bastante reduzida a participação laboral da mulher, partia-se da ideia de que a migração era considerada um fenômeno, sobretudo, masculino⁹. Desse modo, como explica o autor, *“even when enough visible, the women’s migration was disdained and considered as a simple variety of the masculine migratory pattern”*¹⁰.

Conforme elucida Assis¹¹, o apagamento das experiências femininas nas análises migratórias e a conseqüente invisibilidade do gênero também estavam presentes no universo teórico, uma vez que muitos escritos produzidos por estes estudiosos acompanhavam as teorias neoclássicas de migração. Assim, predominava

⁸ Alguns teóricos das migrações entendem que as mulheres migrantes, apesar de participarem intensamente dos fluxos há várias décadas, permaneceram invisíveis nas abordagens analíticas. Com a expressão “invisibilidade” entendemos a ausência ou a limitada utilização, no passado, do enfoque de gênero em vista de uma melhor compreensão do fenômeno migratório. A mulher, nesta perspectiva, permaneceu invisível, sobretudo no que diz respeito à especificidade de sua experiência migratória (tradução livre). Ibid, p. 11.

⁹ Ibid.

¹⁰ Mesmo quando era suficientemente visível, a migração de mulheres era menosprezada por ser considerada simples variável do padrão migratório masculino (tradução livre). Ibid, p. 12.

¹¹ ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. *Revista Estudos Feministas*. v. 15, n. 3, p. 745-772, 2007.

o argumento de que o homem era o ser mais apto a correr riscos, enquanto as mulheres estavam destinadas a serem as guardiãs do lar.

Diante dessa conjuntura, então, com a finalidade de resgatar o papel das mulheres nos fluxos migratórios, passou-se a incluir nas pesquisas estatísticas as variáveis de gênero, acrescentando nos questionários e nos relatórios informações sobre esse grupo¹². Nesse sentido, como ensina Marinucci¹³, tais critérios analíticos deveriam importar no reconhecimento das desigualdades sociais existentes entre os gêneros, tendo em vista que a experiência feminina de deslocamento se difere da masculina, tanto a partir de fatores estruturais como individuais.

Sobre essa abordagem, e sobre a própria perspectiva adotada neste capítulo, é importante ressaltar que aqui se utiliza o critério epistêmico de gênero não enquanto *sexo*, que remete a uma distinção biológica entre homens e mulheres, mas enquanto construção sociocultural, política e histórica. É assim, inclusive, que entende a escritora e intelectual feminista Simone de Beauvoir¹⁴, segundo a qual nenhum indivíduo nasce mulher, mas, sim, torna-se mulher, de modo que não há qualquer destino imutável que possa definir a maneira como essa mulher assumirá um papel na sociedade.

Bourdieu¹⁵ explica, todavia, que a ordem social

¹² MARINUCCI, Op. cit.

¹³ Ibid.

¹⁴ BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo: a experiência vivida*. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

¹⁵ BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*. Tradução: Maria Hele-

construída tende a ratificar a dominação masculina, desde a divisão social do trabalho até a distribuição de funções e a estruturação de um espaço restrito e reservado separadamente a homens e mulheres. Como consequência, a perspectiva universal baseada nessa diferenciação biológica projeta-se em diferentes cenários, inclusive no contexto da migração internacional, no qual a mulher ainda é refém de uma organização social que estipula melhores oportunidades para os homens.

De acordo com Marinucci¹⁶, portanto, é um grande desafio (re)pensar os critérios analíticos e hermenêuticos das migrações, no sentido de compreender que as experiências femininas não podem mais ser entendidas como derivação da migração masculina. Com isso, reafirma-se a ideia de que analisar o processo de feminização dos fluxos migratórios, em grande medida, significa também conferir visibilidade às histórias de mulheres migrantes.

No que diz respeito à abordagem qualitativa, por sua vez, a feminização das migrações é interpretada como uma mudança do perfil da mulher migrante. Dessa forma, se antes as mulheres, em seus papéis de esposa e mãe, eram percebidas não como sujeitos sociais, mas sim como meros agentes passivos ou coadjuvantes dos contextos de migração, hoje, delineia-se o crescente destaque de uma participação feminina mais ativa e emancipadora.

Com base em uma análise histórica, o *United Nations Population Fund*¹⁷ (UNFPA), organismo da ONU na Kühner. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

¹⁶ MARINUCCI, Op. cit.

¹⁷ Fundo de População da Organização das Nações Unidas (tradução

responsável por questões populacionais, constatou que, embora as mulheres tenham, historicamente, migrado sobretudo em razão do casamento ou da reunificação familiar, nas últimas décadas, mais mulheres, casadas e solteiras, migraram sozinhas ou na companhia de outras mulheres ou de outros migrantes fora do seu círculo familiar.

Apesar da reunião familiar ainda ser uma das principais motivações dos fluxos migratórios femininos, tem-se delineado um aumento no número de mulheres que se deslocam por outras razões, como para fugir de opressões de gênero, para procurar maior liberdade e autonomia e também para escapar de perseguições políticas e guerras. A título de exemplo, segundo relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)¹⁸, somente 22% do total das mulheres migrantes registradas no Brasil tiveram como causa de sua migração o reagrupamento familiar.

Nesse cenário, destaca-se também o maior número de mulheres que migram por razões de trabalho, dando origem à chamada *feminização do trabalho*, expressão utilizada para designar o crescimento da inserção feminina no mercado laboral¹⁹. Contudo, como ressalta DeLaet²⁰,

livre). UNFPA. *Estado de la población mundial 2006. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional*, 2006.

¹⁸ OBMIGRA. *Relatório Anual 2020. Dimensões da Migração Internacional: Desigualdades, Formalização no Mercado de trabalho e Status Migratório*. 2020.

¹⁹ MARINUCCI, Op. cit.

²⁰ DELAET, Debra L. *Introduction: The Invisibility of Women in Scholarship on International Migration. Gender and Immigration*, p. 1-17, 1999.

a maior parte dessas mulheres ingressa em setores precarizados com baixos salários, seja na indústria de vestuários e de calçados, seja como cuidadoras de idosos ou trabalhadoras domésticas, sem contar ainda aquelas que recorrem a outras alternativas de sobrevivência, como a prostituição ou o trabalho informal.

Dessa forma, percebe-se que a feminização da migração muito tem a ver também com a chamada *feminização da pobreza*. Isso porque a condição feminina de vulnerabilidade econômica, aliada à dificuldade que a mulher tem de ingressar no mercado de trabalho, faz com que mais mulheres recorram aos fluxos migratórios em busca de melhores condições de vida. Como explica Marinucci²¹, em muitos lugares do mundo, cresceu o número de lares chefiados por mulheres, de modo que, muitas delas, responsáveis pelo sustento familiar, se veem obrigadas a migrar para aumentar suas rendas.

Em suma, o que se depreende é que, mais recentemente, tem ocorrido uma mudança no perfil da mulher migrante, que está assumindo um papel de maior protagonismo dentro das dinâmicas migratórias, incentivada ou compelida pelas mais variadas motivações. Considerando isso, além do próprio fato de que as mulheres representam um número expressivo dos indivíduos migrantes a nível internacional que estão aos poucos ganhando maior visibilidade nos estudos acadêmicos sobre migração, demonstra-se que o processo de feminização dos fluxos migratórios deve continuar sendo estudado.

²¹ MARINUCCI, Op. cit.

2. Interseccionalidade Aplicada às Mulheres Migrantes

Cunhado por Kimberlé Crenshaw, em 1989, a partir de uma preocupação do feminismo negro, o termo interseccionalidade pretende amparar a relação de interação e de interdependência formada entre algumas categorias identitárias potencialmente vulnerabilizantes, como ocorre com as mulheres migrantes.

Nas palavras de Crenshaw²²:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.

Como crítica à noção da *mulher universal* evidenciada pelo feminismo hegemônico, a interseccionalidade, na concepção de Crenshaw²³, entende que o gênero não é o único fator de discriminação quando se trata de mulheres, uma vez que outros fatores estão atuando de forma conjunta. Segundo ela, metaforicamente, em um cenário com diversas avenidas, é como se houvesse em cada uma

²² CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*. a. 10, v. 1, 2002. p. 177.

²³ Ibid.

delas eixos de opressão, de modo que, em determinados lugares, quando essas avenidas se cruzam, as mulheres que se encontram nesse cruzamento têm que encarar, de maneira simultânea, os eixos que confluem, oprimindo-as²⁴. Nas próprias palavras de Kimberlé Crenshaw²⁵, a interseccionalidade “aborda diferenças dentro da diferença”.

O conceito em análise, entretanto, não ficou reservado às considerações da referida autora, tendo em vista que, após os seus escritos, ele foi amplamente difundido. Uma das teóricas que se dedica ao tema é a brasileira Carla Akotirene, a qual, no entanto, traz novas perspectivas no que tange às reflexões de Crenshaw. Para Akotirene²⁶, a interseccionalidade deve ser analisada enquanto uma ferramenta metodológica que evidencia aquelas vivências não contempladas pelos discursos hegemônicos que não consideram o fato de determinados indivíduos estarem sujeitos a eixos de opressão distintos.

Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento de estudos críticos dentro do próprio feminismo nasceu da necessidade de articulação da categoria de gênero com demais fatores de diferença. Como explica Adriana Piscitelli²⁷, isso significa que a observância das diferentes dimensões nas quais se manifesta a desigualdade se refere à incorporação, nas teorias feministas, de outros marcadores de discriminação para além do gênero, revelando novas percepções das experiências nos mais variados espaços da vida social.

A partir dessa concepção, e pensando-se na

necessidade de afastar discursos que consolidam uma voz única e totalizante como formadora do movimento feminista, a interseccionalidade, então, ganha notoriedade ao analisar esses diferentes eixos de opressão que podem recair sobre determinados indivíduos, aumentando a sua vulnerabilidade.

“Não existe hierarquia de opressão”, afirmou Audre Lorde²⁸. Sendo assim, em uma perspectiva interseccional, busca-se interligar gênero, raça, classe e outros fatores de discriminação, de modo a revelar uma lógica dominante que, reiteradamente, proporciona diferentes experiências de opressão. Dessa maneira, ainda que o conceito proclamador da interseccionalidade não tenha se voltado de forma específica às mulheres que vivenciam o processo de deslocamento, estas também podem se encontrar nos cruzamentos formadores dos eixos opressores das chamadas “avenidas identitárias”, como explicou Kimberlé.

A título de exemplificação, Patricia Hill Collins e Sirma Bilge²⁹ trazem em seu livro o caso da fábrica da *Triangle Shirtwaist Company* em Nova York, que, em um incêndio, matou 145 trabalhadoras, em sua maioria mulheres jovens imigrantes. Como ressaltam as sociólogas, “quase todas eram adolescentes que não falavam inglês e trabalhavam doze horas por dia, todos os dias, por quinze

²⁸ LORDE, Audre. *Sou sua irmã: escritos reunidos e inéditos de Audre Lorde*. Tradução: Stephanie Borges. Organização e apresentação: Djamilia Ribeiro. São Paulo: Ubu Editora, 2020. p. 63.

²⁹ COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução: Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

dólares semanais”³⁰.

Diante das vulnerabilidades percebidas, as autoras explicam como a interseccionalidade, enquanto ferramenta analítica, pode ser utilizada para analisar algumas das características desse caso³¹. Segundo elas, a indústria do vestuário é um exemplo de mercado laboral que depende de trabalhadores que se encontram em posição de múltiplas desvantagens dentro dos sistemas de gênero, idade, raça e cidadania.

Conforme destacam Collins e Bilge³²:

O caso em questão mostra como os sistemas de poder interseccionais produzem lugares sociais de desvantagem para quem trabalha e de privilégio para quem gerencia e tem a propriedade. A indústria do vestuário conta com uma força de trabalho altamente feminizada, depende do trabalho infantil em alguns países, usa raça e etnia como marcadores para o tipo de pessoa que é contratada e **dá preferência para trabalhadoras e trabalhadores migrantes sem documentos**. Isso significa que a força de trabalho provém de populações que se encontram em desvantagem nos sistemas de opressão interseccionais. Pobreza, analfabetismo, gênero, idade, *status migratório*, raça, casta ou etnia tornam essa força de trabalho mais vulnerável à exploração e violência capitalista e principalmente ao abuso físico e sexual. A indústria do vestuário explora essas desigualdades étnicas e de gênero, bem como as diferenças de *status migratório* e idade, para lucrar (negrito nosso).

³⁰ Ibid, p. 188.

³¹ Ibid.

³² Ibid, p. 190.

Nessa perspectiva, abordar a temática das mulheres em contexto migratório, a partir de um recorte interseccional, significa correlacionar variados eixos de discriminação, como o gênero, a classe, a raça e as próprias experiências inerentes à condição de migrante, de modo a verificar de que forma o entrecruzamento desses fatores intensifica a vulnerabilidade dessas mulheres³³.

Crenshaw³⁴, abordando a interseccionalidade do ponto de vista estrutural, desenvolve a ideia de que os sistemas de raça, gênero e classe convergem para as experiências que vivenciam as mulheres agredidas em seus lares, como ocorre com as mulheres de cor agredidas. Sendo assim, conforme explica a autora, as estratégias de intervenção baseadas apenas nas experiências de mulheres que não compartilham a mesma classe ou raça serão limitadas na busca por ajudar aquelas mulheres que, por questões de classe e raça, enfrentam obstáculos diferentes³⁵.

Para demonstrar isso, Crenshaw³⁶ faz uso de um exemplo da lei de migração que estabeleceu que, para se obter a cidadania estadunidense, seria necessário não apenas se casar com um de seus cidadãos, mas também que permanecessem casados por pelo menos dois anos. Nessas

³³ MAGLIANO, María José. *Los significados de vivir múltiples presencias: Mujeres bolivianas en Argentina. Migraciones Internacionales*. v. 07, n. 1, p. 165-195, 2013.

³⁴ CRENSHAW, Kimberlé. *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. Stanford Law Review*. v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

circunstâncias, muitas mulheres migrantes suportavam diferentes formas de violência doméstica, justamente em razão do medo de serem deportadas.

A fim de impedir a ocorrência desse tipo de violação, a referida lei foi alterada e passou a admitir uma exceção à regra dos dois anos, desde que fossem apresentados alguns documentos, como boletim de ocorrência ou laudos médicos e psicológicos, que atestassem a violência sofrida³⁷. Porém, como ressalta Kimberlé³⁸, o que o legislador não percebeu é que para muitas dessas mulheres migrantes alguns obstáculos culturais e linguísticos tornam extremamente difícil obter a documentação solicitada e, por consequência, essa exigência as desencoraja ainda mais a denunciarem ou escaparem de seus agressores.

Crenshaw³⁹ frisa que situações como essa ilustram os padrões de subordinação que se cruzam na experiência de violência doméstica das mulheres migrantes. No caso das disposições da Lei da Imigração e Nacionalidade estadunidense, a imposição de uma política concebida para sobrecarregar um cônjuge imigrante em busca de um *status* de residente permanente intensificou o desempoderamento daqueles já subordinados por outras estruturas de dominação⁴⁰.

Nas palavras da autora, *“by failing to take into account the vulnerability of immigrant spouses to domestic violence, Congress positioned these women to absorb the simultaneous*

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

impact of its anti-immigration policy and their spouses abuse"⁴¹.

Além disso, Crenshaw⁴² aponta que as modestas tentativas de responder a certos problemas podem ser ineficazes quando a localização interseccional das mulheres de cor não é considerada na elaboração de uma possível solução. Da mesma forma, a identidade cultural e a classe também são fatores que afetam a probabilidade dessas mulheres migrantes denunciarem a violência que sofrem. Embora a denúncia esteja disponível, em tese, para todas as mulheres, os seus termos tornam-na inacessíveis para algumas.

Nessa lógica, então, as mulheres migrantes que são social, cultural ou economicamente privilegiadas têm mais probabilidades de mobilizar os recursos necessários para satisfazer os requisitos de uma denúncia. Por outro lado, Crenshaw⁴³ ressalta que as mulheres migrantes de cor menos capazes – social ou economicamente marginalizadas – são as que têm a menor probabilidade de denunciar essa situação de agressão.

Como é possível depreender dos exemplos citados, portanto, durante todo o processo de busca por proteção em seu deslocamento, as mulheres migrantes acabam sofrendo, além da própria xenofobia, outras dificuldades que são próprias do contexto em que estão inseridas. Afinal, essas mulheres sofrem discriminações qualitativamente

⁴¹ Ao não levar em conta a vulnerabilidade das imigrantes à violência doméstica, o Congresso posicionou essas mulheres para absorverem o impacto simultâneo da sua política anti-imigração e o abuso dos seus cônjuges (tradução livre). Ibid, p. 1249-1250.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

diversas daquelas vivenciadas por homens migrantes e diferentes também daquelas vividas por mulheres autóctones, sem contar os outros aspectos interseccionais relacionados à classe social, raça, etnia, entre outros.

Sendo assim, ao reconhecer que a composição de múltiplas identidades enfrenta dinâmicas sociais complexas, a interseccionalidade contrapõe-se à ideia de universalização do indivíduo, passando a compreendê-lo dentro das diferentes opressões estruturadas histórica e socialmente. Como afirma Djamilia Ribeiro, “tirar essas pautas da invisibilidade e trazer um olhar interseccional mostram-se muito importante para que fuçamos de análises simplistas ou para se romper com essa tentativa de universalidade que exclui”⁴⁴.

3. Análise da Ausência de Recorte Interseccional na Nova Lei de Migração Brasileira

Com base em um simples apanhado histórico, verifica-se que, em 1934, a Constituição brasileira da época instituiu um sistema de cotas e vedou a concentração de imigrantes em qualquer lugar do Brasil. Não muito diferente disso, no ano de 1937, o texto constitucional do país também criou restrições para a entrada de imigrantes, mas em termos de raça ou origens, dando prioridade para aqueles que vinham da Europa⁴⁵.

Após a Segunda Guerra Mundial, por outro lado, o território brasileiro começou a expandir e flexibilizar a política de imigração com a finalidade de suprir a

necessidade de mão de obra especializada⁴⁶. Porém, foi somente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela ONU em 10 de dezembro de 1948, que todos os Estados passaram a ter como dever o acolhimento do direito à nacionalidade em seus ordenamentos jurídicos.

Sendo assim, durante o período da ditadura militar no Brasil, foi aprovada, mais precisamente no ano de 1980, a Lei 6.815/80, referente ao Estatuto do Estrangeiro. Tal Estatuto, no entanto, não contava com previsões que assegurassem a proteção dos direitos humanos e, por mais incompreensível que pareça, até o ano de 2017 foi esse o instrumento normativo que norteou o sistema de migração brasileiro.

A partir de 2017, passou a vigorar a recente Lei de Migração, Lei n. 13.445/2017, que cuida da questão dos migrantes, trata da conquista da nacionalidade e também da proteção aos apátridas. Diferentemente da lei que a antecedia, aprovada durante um período ditatorial, a nova legislação traz um tratamento dos migrantes sob um olhar mais humanizado, a exemplo das previsões contidas em seu artigo 3º, que dispõe sobre os princípios e diretrizes da política migratória, dentre os quais se destacam a “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos”, a sua “acolhida humanitária” e o “repúdio e prevenção à xenofobia”.

Contudo, em que pese a sua abordagem mais inclusiva, é possível perceber que a referida lei não tratou

⁴⁶ Ibid.

da temática aliando-a com alguns recortes interseccionais, como gênero, raça e classe. De modo sistemático, não há na legislação atual qualquer especificidade que trate sobre as mulheres deslocadas, as quais muitas vezes chegam ao país em precárias condições de vida, tornando-se vítimas constantes de um longo processo de violação de direitos humanos e de violência contra a mulher.

O processo de feminização das migrações, como ficou demonstrado no decorrer do capítulo, torna necessário olhar para esse contexto a partir de uma perspectiva interseccional, justamente porque as mulheres migrantes enfrentam violências, marginalizações e opressões específicas. Em outras palavras, essas mulheres, dentro desse complexo cenário de mobilidade internacional, apresentam vulnerabilidades que lhes são quase particulares e que precisam ser consideradas quando da construção e estruturação do principal aparato legal que cuida do tema.

Como explica Natasha Salinas⁴⁷, em sua tese de doutorado, a lei é um importante instrumento de ação governamental. Segundo ela, as legislações “consustanciam as escolhas oficiais sobre as políticas públicas e programas governamentais”⁴⁸. Logo, as previsões contidas no texto legal figuram como um ponto de partida para a formulação e implementação de políticas públicas delineadas para cuidar de determinado problema público.

Entretanto, conforme elucidado pela autora Ratna

⁴⁸ Ibid, p. 23.

Kapur⁴⁹, o Direito, frequentemente, pode operar como um discurso contraditório e complexo, na medida em que a lei se torna mais eficaz e protetiva para aqueles que dispõem de mais recursos e menos vulnerabilidades.

No que diz respeito especificamente à nova Lei de Migração, o que se nota é que ela tende a considerar como destinatário de suas normas aquele sujeito *universal*, ao não trazer em suas previsões perspectivas interseccionais relacionadas ao gênero, raça, orientação sexual, religião, classe social e outros fatores que situam as pessoas migrantes em diferentes contextos de vulnerabilidade e marginalização.

Uma vez que essas múltiplas desigualdades são ignoradas na construção legislativa, as diversas opressões experienciadas por essas mulheres em contexto migratório também são invisibilizadas. Para que possam atuar com maior efetividade e equidade, as legislações precisam alcançar as vivências dessa parcela da população, alinhando-se às suas reais necessidades de forma que as diferentes intersecções aqui mencionadas sejam consideradas nessa equação.

Conclusão

Como exposto no decorrer do capítulo, os efeitos do processo de feminização das migrações têm sido cada vez mais analisados e estudados a partir de uma perspectiva

⁴⁹ KAPUR, Ratna. *Revisioning the role of law in women's human rights struggles*. In: MECKLED-GARCÍA, Saladin; ÇALI, Basak (Ed.). *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York: Routledge, p. 101-116, 2006.

de gênero, mas que está atrelada à construção teórica da interseccionalidade. Afinal, nos cruzamentos das “avenidas identitárias” delineadas por Kimberlé Crenshaw, também estão elas: as mulheres migrantes, com múltiplos rostos e existências, vivenciando os mais variados contextos de discriminação e vulnerabilidade.

Diante de uma sociedade ainda marcada por um *ethos* consideravelmente patriarcal e machista, não há dúvidas de que grande parte das mulheres em contexto migratório tenha que experimentar os constantes preconceitos e desigualdades de gênero. Todavia, é preciso reconhecer as limitações da concepção tradicional do feminismo que, com base nesse recorte voltado puramente à questão do gênero, enxerga as mulheres como uma categoria única e universal, desconsiderando os outros eixos de opressão que podem cruzar os seus caminhos.

O estudo da interseccionalidade dentro da temática de migrações, portanto, revela-se fundamental para o aprofundamento teórico e prático dos direitos humanos a partir de uma visão crítica. Ao evidenciar circunstâncias discriminatórias muitas vezes ignoradas, o recorte interseccional possibilita que as diásporas femininas sejam entendidas sob um novo olhar mais apurado e sensível às diferentes violações que permeiam o cotidiano de mulheres que vivenciam os fluxos migratórios.

Como se demonstrou no presente capítulo, no cenário jurídico brasileiro, mesmo com a existência da Lei n. 13.445/2017 para tratar da questão da migração, não há, em seu arcabouço legal, qualquer direcionamento

que busque compreender a mulher migrante levando em conta as características determinantes de sua identidade, como classe social, raça, etnia, contexto migratório, além da própria interseccionalidade com o gênero.

Em vista disso, tendo ficado evidente que as mulheres migrantes são particularmente vulneráveis a diferentes discriminações, reforça-se o entendimento de que, enquanto não for considerado o recorte de gênero juntamente com as especificidades inerentes aos variados eixos de opressão vivenciados por essas mulheres, as políticas públicas continuarão falhando em garantir-lhes uma realidade sem as constantes vulnerabilidades e violações a que estão sujeitas.

Referências Bibliográficas

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. *Revista Estudos Feministas*. v. 15, n. 3, p. 745-772, 2007.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo: a experiência vivida*. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

BOURDIEU, Pierre. *A Dominação Masculina*. Tradução: Maria Helena Kühner. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand

Brasil, 2002.

CATARINO, Christine; MOROKVASIC, Mirjana. Femmes, genre, migration et mobilités. *Revue Européenne des Migrations Internationales*. v. 21, n. 1, p. 7-27, 2005.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. Tradução: Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. *Stanford Law Review*. v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*. a. 10, v. 1, p. 171-188, 2002.

_CRENSHAW, Kimberlé. *A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero*. VV. AA. Cruzamento: raça e gênero. Brasília: Unifem, 2004.

DELAET, Debra L. Introduction: The Invisibility of Women in Scholarship on International Migration. *Gender and Immigration*, p. 1-17, 1999.

KAPUR, Ratna. *Revisioning the role of law in women's human rights struggles*. In: MECKLED-GARCÍA, Saladin; ÇALI, Basak (Ed.). *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York: Routledge, p. 101-116, 2006.

LORDE, Audre. *Sou sua irmã: escritos reunidos e inéditos de Audre Lorde*. Tradução: Stephanie Borges. Organização e apresentação: Djamila Ribeiro. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

MAGLIANO, María José. Los significados de vivir múltiples presencias: Mujeres bolivianas en Argentina. *Migraciones Internacionales*. v. 07, n. 1, p. 165-195, 2013.

MARINUCCI, Roberto. Feminization of migration?. *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. v. 15, n. 29, p. 5-22, 2007.

MILESI, Rosita. *Por uma nova Lei de Migrações: a perspectiva dos direitos humanos*. In: GREGORI, José et al. ACNUR. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates 2, p. 77-96, 2007.

OBMIGRA. *Relatório Anual 2020*. Dimensões da Migração Internacional: Desigualdades, Formalização no Mercado de trabalho e Status Migratório. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *International Migration 2020 Highlights*. 2020.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. *Sociedade e Cultura*. v. 11, n. 2, jul./dez., p. 263-274, 2008.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?*. Coleção Feminismos Plurais. Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental*. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2012.

UNFPA. *Estado de la población mundial 2006*. Hacia la esperanza: Las mujeres y la migración internacional, 2006.

A Exploração de Mulheres em Situação de Migração Forçada: análise sobre privação de direitos e interseccionalidades

Estela Cristina Vieira de Siqueira*

Introdução

As mulheres representam metade do total de migrantes do mundo, de acordo com dados das principais organizações de migração e refúgio. Muito mais vulneráveis aos perigos das rotas de fuga, também estão mais expostas ao tráfico humano e à violência sexual - uma face obscura dos processos migratórios na era da globalização, que promove a migração, mas também a desvalorização dos trabalhadores migrantes, visto que a força de trabalho indocumentada está no centro de algumas das principais economias internacionais.

Ainda assim, as mulheres estão sub-representadas quando se trata das políticas conjuntas das agências da Organização das Nações Unidas (ONU) para protegê-las em tais circunstâncias, representando apenas 4% de tais estratégias¹. Essa privação de direitos é, em si, um desígnio

*Doutoranda em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP - Brasil). Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM-Brasil). Professora e Pesquisadora no Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS-Brasil). Pesquisadora Associada ao Direito Internacional sem Fronteiras, na Linha de Pesquisa: “Os Direitos das Crianças no Sistema Internacional” (DIsF – Brasil). Voluntária no CG-CONARE-SP, Ministério da Justiça.

¹ UN WOMEN. *Women refugees and Migrants*. s/d. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-refugees-and-migrants#:~:text=The%20issue,million%20refugees%20worldwide%20%5B1%5D> Acesso em: 19 dez. 2021.

traíçoeiro: os principais centros econômicos internacionais dependem de trabalhadores indocumentados para existir e, para isso, quanto mais ameaçados e desprotegidos esses trabalhadores estiverem, melhor, e isso é especialmente perigoso para as mulheres.

Saskia Sassen rotularia tal contexto como “genderização estratégica do não-poder”, no qual haveria a criação de um lugar da mulher, sobretudo a migrante, nos novos processos econômicos², e como Anne Orford também afirmaria, o trabalho das mulheres é intencionalmente desvalorizado³. A interseccionalidade dos fatores que cercam as mulheres migrantes, forçando-as a situações de exposição à violência severa, é uma realidade que parece ainda mais incerta quando a migração ocorre em áreas dilaceradas por conflitos, onde o Estado é frágil e há uma falta generalizada de recursos, e onde o tráfico de pessoas assume uma posição de estratégia de domínio territorial por grupos armados contra civis.

Para isso, primeiro, é necessário compreender como essa interseccionalidade influencia a migração de mulheres em situação de deslocamento forçado, em razão dos múltiplos fenômenos que as atingem: questões como racismo, xenofobia, violência física e sexual, exploração laboral e discriminação de gênero, são elementos mais presentes nos processos de migração involuntária.

O medo da violência, antes durante e depois do

² SASSEN, Saskia. Strategic gendering as capability: One lens into the complexity of powerlessness. *Colum. J. Gender & L.*, v. 19, p. 179, 2010.

³ ORFORD, Anne. Feminism, imperialism and the mission of international law. *Nordic Journal of International Law*, v. 71, n. 2, p. 275-296, 2002.

processo de migração, mesmo após o assentamento em um destino final, revela o quanto há de desigualdade de gênero no trajeto de migrantes forçadas, algo que se reflete inclusive na maior exposição ao tráfico de seres humanos e à forma como o sistema capitalista lida com as oportunidades de trabalho oferecidas às mulheres.

Relatórios demonstram que as mulheres, especialmente aquelas em migração involuntária, sofrem violência em todas as fases das rotas de fuga - antes, durante e depois da migração. Nesse sentido, como a desigualdade de gênero afeta centralmente a privação de direitos sofrida por mulheres em situação de deslocamento forçado?

Sob o ponto de vista metodológico, a fim de proceder com a melhor abordagem do tema, foi feita opção pelo método analítico-dedutivo de pesquisa, e para isso se adotou a pesquisa bibliográfica e documental como técnica de pesquisa.

1. Interseccionalidades e Gênero: uma breve análise sobre as teorias feministas

O desenvolvimento das teorias feministas, desde a década de 70, trouxe inúmeros avanços no que diz respeito ao reconhecimento de direitos por mulheres, dentro de um cenário de questionamento dos padrões laborais, de desenvolvimento, políticos e sexuais, de uma sociedade que invisibilizava as múltiplas desigualdades de gênero⁴.

Contudo, ainda assim, as primeiras teorias que deram origem ao movimento, falhavam em compreender como

⁴ BASTIA, Tanja. Intersectionality, migration and development. *Progress in development studies*, v. 14, n. 3, p. 237-248, 2014.

recortes diferentes – de classe, raça e etnia – influenciavam ainda mais a forma com a qual uma mulher estaria exposta à violência.

Kimberlé Crenshaw, ao *mapear as margens*⁵ dos sistemas sociais, como assim ela batiza seu artigo sobre Interseccionalidade e Feminismo, brinda a literatura de gênero com um importante elemento de interpretação: o problema com políticas identitárias é que dificilmente conseguem transcender as diferenças dentro dos próprios grupos, e essa é uma das importantes críticas que se faz ao pensamento marxista, que dificilmente observa divisões sociais que não estejam diretamente ligadas às lutas de classe, e estejam relacionadas a outras formas de construção social e humana⁶.

Nesse sentido, há sim elementos de luta de classes na forma como a desigualdade de gênero se opera, pois isso se reflete em questões laborais, salariais e oportunidades educacionais, por exemplo, mas também diz respeito à organização de uma diferença sexual erroneamente construída sobre caracteres meramente biológicos e reprodutivos por milênios, e que não corresponde à diversidade sexual compreendida atualmente, não sendo possível reproduzir apenas os termos de referência da luta de classes em um segmento que não opera da mesma maneira dicotômica – para quem sofre homofobia,

⁵ CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stan. L. Rev.*, v. 43, p. 1241, 1990.

⁶ ANTHIAS, Floya; YUVAL-DAVIS, Nira. Contextualizing feminism – gender, ethnic and class divisions. *Feminist review*, v. 15, n. 1, p. 62-75, 1983.

racismo e machismo, há sofrimentos que precedem, a nível individual, o materialismo. Não há homogeneidade nas classes⁷.

À vista disso, a socióloga Sirma Bilge assim define a interseccionalidade, como sendo

L'intersectionnalité renvoie à une théorie transdisciplinaire visant à appréhender la complexité des identités et des inégalités sociales par une approche intégrée. Elle réfute le cloisonnement et la hiérarchisation des grands axes de la différenciation sociale que sont les catégories de sexe/genre, classe, race, ethnicité, âge, handicap et orientation sexuelle. L'approche intersectionnelle va au-delà d'une simple reconnaissance de la multiplicité des systèmes d'oppression opérant à partir de ces catégories et postule leur interaction dans la production et la reproduction des inégalités sociales⁸.

O feminismo, até a década de 80, majoritariamente branco e de classe média, ao apenas politizar as experiências de mulheres, no geral, e o movimento antirracista, até então majoritariamente voltado às experiências dos homens negros ao teorizar os problemas de raça, ignoravam que é na intersecção de ambos que existem grupos cuja história

⁷ Ibid.

⁸ “uma teoria transdisciplinar que visa compreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por meio de uma abordagem integrada. Refuta a compartimentação e hierarquização dos principais eixos de diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnia, idade, deficiência e orientação sexual. A abordagem interseccional vai além de um simples reconhecimento da multiplicidade de sistemas de opressão que operam a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e reprodução das desigualdades sociais”. (tradução livre). In: BILGE, Sirma. Théorisations féministes de l'intersectionnalité. *Diogène*, n. 1, p. 70-88, 2009.

não é contabilizada ou contada: as experiências das mulheres negras não eram ouvidas por nenhum grupo identitário⁹.

Crenshaw, assim, revolucionou os estudos identitários e a construção de políticas públicas ao inovar a abordagem das experiências de grupos vulneráveis pelo contexto social e estrutural – para alguns grupos de indivíduos, inúmeras violências convergem, por pertencimento a diferentes grupos identitários, simultaneamente.

No entanto, até mesmo Crenshaw sofreu críticas ao seu trabalho, por fazer sua abordagem através do Direito, que é eivado de influências coloniais, racistas e estereótipos, que vitimam também aos homens negros e que não pode ser ignorado, nem mesmo pelo feminismo, sob o risco de causar ainda mais segregação em grupos que sofrem com o racismo¹⁰ - o que é abordado por Angela Davis.

E isso, em certa medida, implica também em compreender “a realidade social das mulheres e dos homens”, através da noção de que “as dinâmicas sociais, culturais, econômicas e políticas que lhe estão associadas” o são “múltiplas e determinadas simultânea e interativamente por vários eixos significativos da organização social”¹¹.

Davis também critica profundamente ações

⁹ BASTIA, Tanja. Op. cit., p. 237-248, 2014.

¹⁰ AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019. p.61.

¹¹ STASIULIS, Daiva. Feminist intersectional theorizing. *Race and ethnic relations in Canada*, v. 2, p. 347-397, 1999.

promovidas por atores internacionais – como as de seu país de origem, os Estados Unidos – que, em verdade, não passam de estratégias colonialistas de controle populacional¹² e, como veremos mais à frente, isso impacta de forma fulcral as migrações.

No que diz respeito à migração, nota-se uma lacuna no que diz respeito aos estudos quanto às experiências específicas das mulheres, pois até a década de 70, presumia-se que o homem era o ator predominante dos contextos migratórios¹³.

Por mais distante que tal dado aparente ser, essa invisibilidade das mulheres permanece até o momento como fator determinante das políticas migratórias, como a ONU Mulheres indica, no último compilamento de dados sobre o assunto: apesar de representarem mais de 50% do fluxo mundial de migrantes, as mulheres e meninas são destinatárias de apenas 4% das políticas inter-agência da ONU, e o investimento na proteção de mulheres ainda é uma parte muito reduzida do orçamento total das políticas de migração¹⁴.

Uma dessas políticas inter-agência é o Inter-Agency Standing Committee (IASC), criado em 1991, na Resolução 46/182 da Assembleia-Geral, de forma a integrar agências externas à ONU em políticas humanitárias, cujo texto não

¹² DAVIS, Angela. *Mulheres, cultura e política*. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 154.

¹³ BASTIA, Tanja. Op. cit., p. 237-248, 2014.

¹⁴ UN WOMEN. *Women refugees and Migrants*. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-refugees-and-migrants#:~:text=The%20issue,million%20refugees%20worldwide%20%5B1%5D> Acesso em: 19 dez. 2021.

fala especificamente sobre mulheres, mas que desde 2006 conta com o Subgrupo de Trabalho sobre Gênero¹⁵ e Ação Humanitária (antiga Força-Tarefa de Gênero do IASC), tornando a questão de gênero um ponto transversal às políticas humanitárias, a ser incluído na “*cluster approach*”¹⁶ do IASC. Desde então, o Subgrupo trabalha

¹⁵ O grupo é copresidido pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) e pela Organização Mundial da Saúde (WHO). Atualmente, os demais membros da Força-Tarefa são: a CARE (organização humanitária de combate à pobreza e a fome), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC), a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC), a International Medical Corps (IMC), a Organização Internacional para as Migrações (IOM), o International Rescue Committee (IRC), o Norwegian Refugee Council (NRC), Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR), o Escritório do Representante do Secretário-Geral para os Deslocados Internos (RSG/IDPs), o Escritório do Assessor Especial do Secretário-Geral sobre Questões de Gênero e Avanço da Mulher (OSAGI), a OXFAM, a Divisão das Nações Unidas para o Avanço da Mulher (UNDAW), o Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o ACNUR, o UNICEF, o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento das Mulheres (UNIFEM), o Serviço de Ação Anti-Minas das Nações Unidas (UNMAS), o Programa Mundial de Alimentos (WFP) e a Comissão de Mulheres para Mulheres e Crianças Refugiadas. In: UN WOMEN. *Inter-Agency Standing Committee: Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Action*. Disponível em: <<https://evaw-un-inventory.unwomen.org/en/agencies/iasc>> Acesso: 13 fev. 2022.

¹⁶ Em breves linhas, a *Cluster Approach*, “abordagem de grupo” em tradução livre, é uma técnica herdada da estatística, que é utilizada em contextos humanitários para gerar uma estratégia de governança inter-agências (ONU e não-ONU), sempre esse tipo de suporte for demandado. Surgiu em 2005, na *Humanitarian Reform Agenda*, 15 anos após a Resolução 46/182, partindo de chefia da Coordenação de Ajuda Humanitária das Nações Unidas, presidida por Jan Egeland à

especificamente questões de gênero em conflito, pós-conflito e demais contextos humanitários, tendo emitido em 2006 um Manual sobre Gênero em Ações Humanitárias (*Women, Girls, Boys and Men - Different Needs, Equal Opportunities*)¹⁷.

Assim, demonstra-se um importante elemento que deve aparecer nos estudos sobre migração e deslocamento forçado: há diferenças intra-grupos, quando se fala em identidade. Há questões que afetam mulheres migrantes, para além das leis migratórias, como a exposição maior ao tráfico de seres humanos, mas há questões que somente as migrantes Sikhs indianas, por exemplo, poderão experimentar¹⁸.

Inclusive, o Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no ano de 2020, em seu relatório sobre a Política de Prevenção, Mitigação de Risco e Resposta à Violência Baseada de Gênero¹⁹, reconhece as

época. In: KONYNDYK, Jeremy; SAEZ, Patrick; WORDEN, Rose. *Rethinking Humanitarian Reform: What Will it Take to Truly Change the System?* Center for Global Development. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/publication/rethinking-humanitarian-reform-what-will-it-take-truly-change-system>> Acesso em: 05 fev. 2022.

¹⁷ IASC. *Guideline WOMEN, GIRLS, BOYS AND MEN: DIFFERENT NEEDS – EQUAL OPPORTUNITIES. Gender Handbook for Humanitarian Action. December 2006. IASC Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Action.* Disponível em: https://interagencystanding-committee.org/system/files/legacy_files/women_girls_boys_men_different_needs_equal_opportunities_iasc_gender_handbook_for_humanitarian_action_english_language_.pdf Acesso em: 19 ago. 2022.

¹⁸ ANTHIAS, Floya; YUVAL-DAVIS, Nira. Op cit., p. 62-75, 1983.

¹⁹ UNHCR. *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation, and Response to Gender-Based Violence (UNHCR/HCP/2020/01).* Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/brochures/5fa018914/unhcr-policy-prevention-risk-mitigation-response-gender-based-vio>

necessidades específicas das mulheres e meninas como *persons of concern*, e como as formas de opressão e poder em suas múltiplas facetas se interseccionam na maior exposição à violência de gênero e na dificuldade de acesso seguro a serviços básicos.

Essa atuação conjunta tem trazido avanços importantes para questões relacionadas a gênero, seja em sede de migração forçada ou migração voluntária, e tanto o Pacto Global sobre Refugiados²⁰ quanto o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, ambos de 2018²¹, embora não sejam instrumentos vinculantes, mencionam nominalmente a importância de se garantir meios de migração segura quanto à violência de gênero e sobre a necessidade de se erradicar a violência sexual contra meninas e mulheres nesses processos.

A *Women in Migration Network*, convidada pela ONU Mulheres²², participou dos debates prévios dos Pactos de 2018, começando em 2016, juntamente a outras organizações, como o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o ACNUR e a Organização Internacional do Trabalho (ILO),

lence.html> Acesso em: 10 fev. 2022.

²⁰ Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5b3295167.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

²¹ Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

²² GOTTARDO, Carolina; CYMENT, Paola. The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?. *Gender & Development*, v. 27, n. 1, p. 67-83, 2019.

oportunidade na qual enfatizou não apenas a importância de se considerar a interseccionalidade na elaboração de políticas sobre migração e refúgio, mas também na importância de se ouvir as mulheres, diretamente, enquanto parte da sociedade civil, em sobre próprios processos.

Entre os fatores de interseccionalidades, o ACNUR lista a desigualdade de gênero, o racismo, o capacitismo, classe e desigualdade social, e outros sistemas de poder que sejam relevantes à reprodução de violência de gênero, devendo, portanto, o trabalho do ACNUR ser operacionalizado de acordo com uma abordagem interseccional de combate à discriminação sistêmica²³.

2. Desigualdade de gênero e privação de direitos em situações de migração forçada

Segundo dados oficiais da OIM, 3.8% da população mundial vive alguma das formas de migração, o que corresponde a 282 milhões de seres humanos se deslocando por todo o planeta. De acordo com o ACNUR, destes 282 milhões, 82.4 milhões de pessoas se encontram atualmente em situação de deslocamento forçado, no mundo todo²⁴.

Mais da metade desse número é composto por mulheres²⁵.

²³ UNHCR. *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation, and Response to Gender-Based Violence (UNHCR/HCP/2020/01)*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/publications/brochures/5fa018914/unhcr-policy-prevention-risk-mitigation-response-gender-based-violence.html>> Acesso em: 10 fev. 2022.

²⁴ UNHCR. *Figures at a Glance*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>> Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁵ UNHCR. *Women*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/women.html>> Acesso em: 13 jan. 2022.

De toda sorte, sempre que se aborda a temática de migração, inclui-se o conceito de *migrante* – um conceito-moldura – e que até o fim do século XX, relacionava-se mais à figura do migrante econômico, algo que se modificou nas primeiras décadas do século XXI, em razão do grande fluxo de refugiados. Mas, ainda, a figura do migrante homem é central, como tomador de decisões²⁶. Mesmo já não correspondendo à maioria numérica dos fluxos.

O fato de serem maioria, com todas as implicações de gênero que isso impõe, coloca as mulheres e meninas em situação de maior vulnerabilidade a algumas formas específicas de violência, como o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, a violência sexual durante o trajeto de migração (sobretudo quando em migração involuntária).

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a cada 10 vítimas de tráfico de seres humanos identificadas no mundo, 5 são mulheres adultas e 2 são meninas, a maioria migrantes, para quase todas as regiões do mundo²⁷. O mesmo relatório indica, de modo geral, que migrantes indocumentados e aqueles que estejam em busca desesperada por emprego estão mais vulneráveis ao tráfico de seres humanos.

Saskia Sassen, sobre os aspectos econômicos da desigualdade de gênero nas migrações, propõe uma divisão do trabalho de forma interessante, e que talvez

²⁶ ANTHIAS, Floya. Transnational mobilities, migration research and intersectionality. *Nordic Journal of Migration Research*, v. 2, n. 2, p. 102-110, 2012.

²⁷ UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons – 2020*. New York: United Nations, 2020. p.4.

supra, de certa forma, a lacuna teórica entre a dualidade da luta de classes e as múltiplas interseccionalidades: em sua “genderização estratégica do não-poder”, a socióloga holandesa reflete sobre como as relações de gênero são uma realidade operacional dos processos econômicos. Ser mulher e ser migrante, hoje, emerge como crucial para a formação de novos arranjos econômicos, em um lugar criado especificamente para a mulher²⁸.

Por *lugar criado especificamente para a mulher* nas relações de trabalho, depreende-se que há uma posição de desvalorização do trabalho feminino, sobretudo na informalidade, que é provocada intencionalmente pelo sistema econômico que se retroalimenta do trabalho desvalorizado que ele mesmo cria.

Nesse sentido, Anne Orford, em seu *Feminism, Imperialism and the Mission of International Law*, aborda como a mesma lei que dificulta o acesso de migrantes, voluntários e involuntários e, assim, cria a categoria de migrantes indocumentados, cuja privação de direitos é a condição necessária para que sejam explorados, e que

Free trade agreements facilitate ‘the cross-border mobility of . . . workers in finance, telecommunications and . . . highly specialized services’ while failing to legalise the movement of those workers upon whom global cities now depend (cleaners, sex workers, truckers, industrial service workers). Legal conditions tie economic policy reform to the use of IMF and World Bank resources, requiring the governments and peoples of target states to develop new survival strategies, including the

²⁸ SASSEN, Saskia. Op. cit., p. 179, 2010.

*exporting of workers, trafficking in women and trafficking in migrants*²⁹.

Orford ainda reflete sobre como Saskia Sassen se afasta da interpretação monolítica da globalização para perceber outras práticas econômicas das quais a sobrevivência do capitalismo em seu estágio atual depende, e sobre como a ausência de desenvolvimento nos países-alvo, “produtores de migrantes”, é reflexo de políticas internacionais, e legalizadas, para que permaneçam nessa condição, cuja reação é uma sobrevivência ao capitalismo. E isso inclui a forma como o trabalho feminino é explorado em categorias de exploração nas grandes metrópoles.

Quando a todos esses fatores, soma-se a migração forçada, na qual não há voluntariedade de agência sobre deixar ou não o lugar de origem, a vulnerabilidade se torna ainda maior. Autores falam sobre a “emergência de diferenciação de gênero na fuga”³⁰ no endereçamento dos processos migratórios involuntários, pois a forma pela

²⁹ “Os acordos de livre-comércio facilitam “a mobilidade transfronteiriça de... trabalhadores em finanças, telecomunicações e... serviços altamente especializados” sem legalizar o livre movimento daqueles trabalhadores dos quais as cidades globais agora dependem (limpadores, profissionais do sexo, caminhoneiros, trabalhadores de serviços industriais). Condições dadas pela legislação vinculam as reformas de políticas econômicas ao uso de recursos do FMI e do Banco Mundial, exigindo que os governos e os povos dos Estados-alvo desenvolvam novas estratégias de sobrevivência, incluindo a exportação de trabalhadores, tráfico de mulheres e tráfico de migrantes”. (tradução livre). In: ORFORD, Anne. *Feminism, imperialism and the mission of international law*. *Nordic Journal of International Law*, v. 71, n. 2, p. 275-296, 2002..

³⁰ HUDSON, Leila. *The Refugee’s Passage: Liminality, Gendered Habits and the Emergence of Difference in Flight*. In: SHEKHAWAT, Seema; DEL RE, Emanuela C. (Ed.). *Women and Borders: Refugees, Migrants and Communities*. London: I.B. Tauris & Co. 2018. pp. 39-62.

qual uma mulher experimentará a fuga do país de origem é diferente da forma pela qual um homem o fará, em diversos níveis: as mulheres sofrem abuso antes, durante e depois da migração, o que é enfatizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), ao listar cinco razões pelas quais a migração é uma questão feminista, sendo elas:

*1. Almost half of all migrants are women and girls. And women are increasingly migrating alone or as heads of their households; 2. Female migrants face major risks, including sexual exploitation, trafficking and violence; 3. Women migrants face double discrimination – as women and as migrants; 4. Women do not stop getting pregnant when they are on the move; 5. Women and girl migrants are more likely to face health problems – both in transit and at their destinations*³¹.

Isso se dá porque o status migratório influencia homens e mulheres de forma substancialmente diferente³², sendo possível falar em um continuum de riscos de

³¹ “Quase metade dos migrantes são mulheres e meninas. E as mulheres estão cada vez mais migrando sozinhas ou como chefes de família. 2. As mulheres migrantes enfrentam grandes riscos, incluindo exploração sexual, tráfico e violência. 3. As mulheres migrantes enfrentam dupla discriminação – como mulheres e como migrantes. 4. As mulheres não param de engravidar quando estão em movimento. 5. Mulheres e meninas migrantes são mais propensas a enfrentar problemas de saúde – tanto em trânsito quanto em seus destinos”. (tradução livre). In: UNFPA. *Five Reasons Migration is a Feminist Issue*. 2018. Disponível em: <<https://www.unfpa.org/news/five-reasons-migration-feminist-issue>>. Acesso em: 19 ago. 2022.

³² ŞENSES, Nazlı. Gender, women and precarity: Examples from Turkey. In: COŞKUN, Emel; KAŞKA, Selmin; SENER, Meltem Yilmaz; WILLIAMS, Lucy. (eds.) *Women, Migration and Asylum in Turkey: Developing Gender-Sensitivity in Migration Research, Policy and Practice*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 49-67.

violência sexual e de gênero durante a migração forçada³³, fruto da desigualdade estrutural, abordada pelos estudos de interseccionalidade, sendo o tipo de desigualdade que não emerge apenas de um ator, mas de toda a sociedade, enraizando-se em suas estruturas³⁴.

Da mesma forma, nos países nos quais há estrutura de campeamento estabelecido pelas agências da ONU e demais organizações, nota-se que mulheres sofrem com o medo constante de sofrerem violência nos próprios campos, o que deve exigir uma nova estratégia por parte da sociedade internacional para se estruturar esse tipo de instalação³⁵. Surge uma teia de controles de gênero interpessoais, nas relações familiares, e estruturais, quanto à sociedade e também às autoridades migratórias nos contextos de asilo, que ceifa as mulheres de autonomia, estando sempre à mercê do controle de outros - um controle estruturalmente masculino³⁶.

Nessa direção, como resultado do trabalho do *Expert Working Group* do Pacto Global sobre Migração Segura,

³³ ROUPETZ, Sophie et al. Continuum of sexual and gender-based violence risks among Syrian refugee women and girls in Lebanon. *BMC women's health*, v. 20, n. 1, p. 1-14, 2020.

³⁴ PHILLIMORE, Jenny et al. "We are Forgotten": Forced Migration, Sexual and Gender-Based Violence, and Coronavirus Disease-2019. *Violence against women*, 2021. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/10778012211030943>> Acesso em: 10 jan. 2022.

³⁵ FREEDMAN, Jane. Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee "crisis". *Reproductive health matters*, v. 24, n. 47, p. 18-26, 2016.

³⁶ CANNING, Victoria. Corrosive control: State-corporate and gendered harm in bordered Britain. *Critical Criminology*, v. 28, n. 2, p. 259-275, 2022

Ordenada e Regular e do Pacto Global sobre Refugiados, a *Women in Migration Network*, juntamente a outras organizações, conforme já mencionado anteriormente, deram origem a um documento denominado “Políticas e Práticas: um guia para a implementação com responsabilidade de gênero do Pacto Global para Migração³⁷, publicado pela ONU Mulheres, cuja atuação também resvalou na redação do Pacto sobre Refugiados, com a devida consideração das diferenças na migração feminina e sobre a necessidade de se abordar, em termos de políticas, esses fluxos de forma diferenciada.

Ainda assim, há críticas a serem feitas³⁸ acerca da forma como o tema foi incorporado em ambos os Pactos. O de *Migração Segura, Ordenada e Regular*, por exemplo, no Objetivo 17, menciona as “*intersecting forms of discrimination*”, mas não relaciona essa interseção ao gênero, deixando uma lacuna substancial, acerca de mais da metade do total de migrantes do mundo. Já o *sobre Refugiados*, lista o gênero constantemente ao lado do recorte etário e sobre deficiências, sem, da mesma forma, demonstrar a real intersecção entre tais fatores – não fundamentando o argumento de interseccionalidade, tão presente nas rodadas de discussão.

³⁷ UN WOMEN. *In brief: Policies and practice: A guide for gender-responsive implementation of the Global Compact for Migration*. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/Guide-for-gender-responsive-implementation-of-the-Global-Compact-for-Migration-en.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2022.

³⁸ HENNEBRY, Jenna L.; PETROZZIELLO, Allison J. Closing the gap? Gender and the global compacts for migration and refugees. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 115-138, 2019.

Conclusão

A importância de se reconhecer as nuances específicas da migração feminina, sobretudo quando ocorre em contextos de involuntariedade e deslocamento forçado, ainda não é vista de forma expressiva nas políticas de proteção às mulheres migrantes ou deslocadas, ainda que haja um esforço, notadamente, para ampliar a atuação inter-agências, sejam no sistema ONU ou fora dele – a partir do exemplo da *cluster approach* do IASC.

Nesse contexto, compreender a interseccionalidade como a sobreposição de diferentes elementos de vulnerabilidade social, considerando-se gênero, raça, país de origem e xenofobia, auxiliam a visualizar que todo grande grupo identitário carrega em si mesmo camadas distintas de experiências de opressão e segregação. A mulher migrante experimenta o antes, o durante e o pós deslocamento de forma distinta a que um homem o fará.

E isso se revela também na forma como as mulheres são absorvidas de forma diferente pelo mercado no país hospedeiro, na qual se nota uma precarização da mão de obra feminina por parte do sistema capitalista, exatamente para que, pela condição de gênero, estejam mais suscetíveis a buscar, em razão do desespero pela sobrevivência, trabalhos dos quais as grandes metrópoles e o sistema econômico se retroalimentem, já que eles mesmos criam essas funções, como é o caso da prostituição. E isso se assevera quando migrar não é uma opção.

O fato de que as mulheres representem mais da

metade do número total de migrantes e refugiados no mundo, que estejam mais vulneráveis à violência de gênero, seja doméstica, psicológica ou sexual, e ao tráfico de seres humanos (sem o recorte etário, as mulheres são 70% do total de traficados no mundo), não é condizente com a sua sub-representação nas políticas de proteção.

Embora haja avanços consideráveis sobre a temática, inclusive em normas internacionais, como o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular, e o Pacto Global sobre Refugiados, ainda não há nenhum documento internacional que referencie de forma direta como a interseccionalidade de fatores relacionados ao gênero influenciam a forma como mulheres precisam de políticas diferenciadas no que diz respeito ao trânsito entre fronteiras, sobretudo em hipóteses de migração forçada, e é de suma importância que, cada vez mais, estimule-se a criação de mecanismos conjuntos de atuação internacional para reverter esse cenário.

Referências Bibliográficas

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ANTHIAS, Floya; YUVAL-DAVIS, Nira. Contextualizing feminism—gender, ethnic and class divisions. *Feminist review*, v. 15, n. 1, p. 62-75, 1983.

ANTHIAS, Floya. Transnational mobilities, migration research and intersectionality. *Nordic Journal of Migration*

Research, v. 2, n. 2, p. 102-110, 2012.

BASTIA, Tanja. Intersectionality, migration and development. *Progress in development studies*, v. 14, n. 3, p. 237-248, 2014.

BILGE, Sirma. Théorisations féministes de l'intersectionnalité. *Diogène*, n. 1, p. 70-88, 2009.

BRAUN, Lesley Nicole. Women and Migration. *Oxford Research Encyclopedia of African History*.

CANNING, Victoria. Corrosive control: State-corporate and gendered harm in bordered Britain. *Critical Criminology*, v. 28, n. 2, p. 259-275, 2020

CRENSHAW, Kimberle. Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stan. L. Rev.*, v. 43, p. 1241, 1990.

DAVIS, Angela. *Mulheres, cultura e política*. São Paulo: Boitempo, 2017.

FREEDMAN, Jane. Sexual and gender-based violence against refugee women: a hidden aspect of the refugee" crisis". *Reproductive health matters*, v. 24, n. 47, p. 18-26, 2016.

GOTTARDO, Carolina; CYMENT, Paola. The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations?. *Gender & Development*, v. 27, n. 1, p. 67-83, 2019.

HENNEBRY, Jenna L.; PETROZZIELLO, Allison J. Closing the gap? Gender and the global compacts for migration and refugees. *International Migration*, v. 57, n. 6, p. 115-138, 2019.

HUDSON, Leila. The Refugee's Passage: Liminality, Gendered Habits and the Emergence of Difference in Flight. In: SHEKHAWAT, Seema; DEL RE, Emanuela C. (Ed.). *Women and Borders: Refugees, Migrants and Communities*. London: I.B. Tauris & Co. 2018. pp. 39-62.

IASC. *Guideline WOMEN, GIRLS, BOYS AND MEN: DIFFERENT NEEDS – EQUAL OPPORTUNITIES*. *Gender Handbook for Humanitarian Action*. December 2006. IASC Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Action. 2006.

KONYNDYK, Jeremy; SAEZ, Patrick; WORDEN, Rose. *Rethinking Humanitarian Reform: What Will it Take to Truly Change the System?* Center for Global Development.

ORFORD, Anne. Feminism, imperialism and the mission of international law. *Nordic Journal of International Law*, v. 71, n. 2, p. 275-296, 2002.

PHILLIMORE, Jenny et al. "We are Forgotten": Forced Migration, Sexual and Gender-Based Violence, and Coronavirus Disease-2019. *Violence against women*, 2021.

ROUPETZ, Sophie et al. Continuum of sexual and gender-based violence risks among Syrian refugee women and

girls in Lebanon. *BMC women's health*, v. 20, n. 1, p. 1-14, 2020.

SASSEN, Saskia. Strategic gendering as capability: One lens into the complexity of powerlessness. *Colum. J. Gender & L.*, v. 19, p. 179, 2010.

ŞENSES, Nazlı. Gender, women and precarity: Examples from Turkey. In: COŞKUN, Emel; KAŞKA, Selmin; SENER, Meltem Yilmaz; WILLIAMS, Lucy. (eds.) *Women, Migration and Asylum in Turkey: Developing Gender-Sensitivity in Migration Research, Policy and Practice*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. p. 49-67.

STASIULIS, Daiva. Feminist intersectional theorizing. *Race and ethnic relations in Canada*, v. 2, p. 347-397, 1999.

UNFPA. *Five Reasons Migration is a Feminist Issue*. 2018. Disponível em: <https://www.unfpa.org/news/five-reasons-migration-feminist-issue> Acesso em: 19 ago. 2022.

UNHCR. *Figures at a Glance*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>> Acesso em: 10 jan. 2022.

UNHCR. *UNHCR Policy on the Prevention of, Risk Mitigation, and Response to Gender-Based Violence (UNHCR/HCP/2020/01)*. 2020.

UN WOMEN. *In brief: Policies and practice: A guide for gender-responsive implementation of the Global Compact for Migration*. s/d.

UN WOMEN. *Inter-Agency Standing Committee: Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Action*. s/d.

UN WOMEN. *Women refugees and Migrants*. s/d. D

UNODC. *Global Report on Trafficking in Persons – 2020*. New York: United Nations, 2020.

Refúgio e Gênero: o reconhecimento do status de refugiado em razão da violência de gênero contra mulheres

Juliana Ervilha T. Pereira*

Introdução

As migrações sempre foram um fenômeno ligado à história humana. Seja em busca de uma pretensa “terra prometida”, seja por melhores condições de sobrevivência, os seres humanos sempre se deslocaram¹.

A sociedade globalizada faz com que as fronteiras sejam cada vez mais tênues, do que decorre um compartilhamento dos riscos que a própria sociedade cria, mas que ainda sim, resiste em solucionar os problemas por ela mesma criados. Produzir e enriquecer, são idéias inerentes à sociedade capitalista e daí, surgem consequências das mais diversas ordens, que vão desde pobreza e má divisão da renda, passando inclusive pela violência e a intolerância, fatores estes que podem trazer ao indivíduo a necessidade da mobilidade transnacional.

Mulheres e meninas, foco central do presente capítulo, compõem uma significativa parcela desta crescente massa populacional em trânsito internacional. As motivações

*Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional MINTER PUC-RIO/Rede de ensino DOCTUM; Professora de Direito Internacional, Direito Ambiental e Direito Constitucional na Rede de ensino DOCTUM; Pós - graduada em Direito Internacional; Pós - graduada em Direito Constitucional; Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG.

¹ ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 08

para estas mulheres são as mais diversas, econômicas, sociais ou mesmo em decorrência de crimes de gênero ou da violência doméstica. O questionamento aqui é sobre a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiadas em razão destes últimos motivos.

1. Direito Internacional dos Refugiados: o conceito de refugiados e os motivos ensejadores

A definição de refugiado deu-se em 1951, através da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), que passou a considerar como refugiado aquela pessoa que:

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele².

Do conceito acima, extraem-se os motivos ensejadores do pedido – a existência de perseguição ou temor de perseguição em virtude de *raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas* – e três elementos essenciais – *perseguição, fundado temor e extraterritorialidade* – pelos quais se inicia o breve, porém necessário, delineamento conceitual.

² Art. 1º, §1º, (c), da Convenção de 51. Promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-norma-pe.html>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), “não existe uma definição universalmente aceita de ‘perseguição’”, entretanto, do texto do Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado³, extrai-se que toda “ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou por pertencer a um certo grupo social é sempre perseguição”⁴.

Para Jubilit, haverá perseguição sempre que houver “falha sistemática e duradoura na proteção de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça à vida do Estado, e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal”⁵.

O segundo elemento, *fundado temor de perseguição*, envolve a comprovação de um “estado de espírito e uma condição subjetiva”⁶ – ou o que convencionou-se denominar temor subjetivo – e também a apreciação e análise objetiva das declarações da pessoa solicitante de refúgio:

³ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁴ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁵ *Ibid*, p. 46.

⁶ *Ibid*, p. 20.

o temor subjetivo deve ser presumido (no sentido de que todos os solicitantes gozam dele a priori somente por terem solicitado refúgio) e que se deve proceder à verificação das condições objetivas do Estado do qual provém o solicitante em relação a ele para se chegar à conclusão de que esse temor é fundado (no sentido de comprovar que o temor subjetivo daquele indivíduo deve realmente existir)⁷.

Neste ponto, é de se ressaltar que a comprovação do alegado é incumbência, ou melhor colocado, é ônus repartido entre quem solicita e aquele que o Manual de Procedimentos e Critérios acima mencionado, denomina “examinador” (pessoa competente para a determinação do seu estatuto e a quem incumbe a apreciação da validade dos elementos probatórios e credibilidade das declarações)⁸.

Para o ACNUR,

Na maioria dos casos, após fugir de uma perseguição, uma pessoa chega apenas com o indispensável e, muito freqüentemente, sem documentos pessoais. Desse modo, apesar de, a princípio, solicitante deter o ônus da prova, o dever de certificar e avaliar todos os fatos relevantes é repartido entre ele e o examinador. De fato, em alguns casos, caberá ao examinador a utilização de todos os meios disponíveis para

⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 47.

⁸ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021, p. 4.

a produção dos elementos de prova necessários à instrução do pedido⁹.

Desta forma, consagra-se o benefício da dúvida, ressaltando que os elementos probatórios deverão estar presentes e confirmados, bem como que o examinador deverá estar “estiver satisfeito quanto à credibilidade geral do solicitante”¹⁰, ademais “as declarações do requerente deverão ser coerentes e plausíveis e não deverão ser contraditórias face à generalidade dos fatos conhecidos”¹¹.

O terceiro, e último elemento, é a extraterritorialidade. Muito embora também se reverta de essencialidade, verifica-se na prática e em virtude do “fechamento de fronteiras de vários Estados para os refugiados”, uma tentativa de diminuição da sua relevância, caso em que configurar-se-ia uma proteção inútil e supérflua”¹².

Apresentados os elementos essenciais à caracterização do refúgio, passa-se à análise dos motivos que possibilitariam o pedido, a saber: *raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas*¹³.

⁹ Ibid, p. 41.

¹⁰ Ibid, p. 42.

¹¹ Ibid, p. 42.

¹² JUBILUT, Op. cit., p. 48.

¹³ Neste ponto, é interessante ressaltar que, o ACNUR tem ampliado através de recomendações e orientações, as possibilidades de determinação da condição de refugiado. Uma vez que a condição de refugiado é atribuída pelo Estado, o ACNUR, em seu site oficial, à pergunta “pode uma mulher requerer o *status* de refugiada por recear que ela ou uma filha venha a sofrer mutilações genitais, caso regressem ao país de origem?”, traz como resposta a seguinte orientação: “na França, Canadá e nos Estados Unidos da América foi

1.1 - Circunstâncias Clássicas Para Concessão da Condição de Refugiado

Acerca dos motivos, Jubilut lembra que são diretamente decorrentes dos “pilares que iniciaram, com o advento da Revolução Francesa, a positivação dos Direitos Humanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade”.¹⁴

Neste sentido, continua a autora, ligam-se à liberdade por assegurarem a todos a liberdade de expressarem-se e terem, da forma que melhor lhes aprouver, uma raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencerem a determinado grupo social. Ligam-se à igualdade, porque ao estabelecerem tais razões, busca evitar qualquer forma de discriminação e, com isso, assegura a igualdade entre todos. Já a fraternidade, “funda diretamente a prática do refúgio, posto que a acolhida dos refugiados tem como um de seus fundamentos a solidariedade, enquanto sentimento, e a responsabilidade para com os outros enquanto norma”¹⁵.

De acordo com Raiol, a perseguição racial encontra uma dupla proteção. Para ele, caso a pessoa perseguida

oficialmente reconhecido que as mutilações genitais representam uma forma de perseguição e que as mulheres que receiam essas mutilações nos seus países de origem têm uma razão válida para solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. O ACNUR encoraja outros países a tomar o mesmo caminho no que diz respeito a esta questão”. ACNUR. Perguntas e Respostas. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#mutila%C3%A7%C3%B5es>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

¹⁴ JUBILUT. Op. cit., p. 113.

¹⁵ Ibid, p.113/114.

ainda se encontre em seu território nacional, haverá a incidência da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, nos termos do seu artigo 5º, acima mencionado. Entretanto, caso haja a saída do território, incidirá a Convenção de 51¹⁶.

Por sua vez, o reconhecimento do status de refugiado com base no critério religioso, reflete a preocupação com a liberdade de culto, amplamente tutelada pelos Direitos Humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Entretanto, o que se nota é que esta preocupação abarca não somente o direito de professar uma fé, mas também o de mudar de religião, de não possuir credo ou mesmo o de “manifestá-la em público ou em privado, bem como através do ensino, da prática, do culto e da realização dos ritos”¹⁷.

Assim é que, em tempos como os atuais, em que o extremismo religioso é, infelizmente, ocorrência não tão rara na sociedade internacional, a perseguição por motivos religiosos é, de acordo com Jubilut, a maior causa de pedidos reconhecidos de refúgio¹⁸. Ressalte-se ainda, que o art. 4º, da Convenção de 51, assegura não somente o reconhecimento do status de refugiado, mas também a liberdade de manifestação da religiosidade no país que concede o refúgio¹⁹.

¹⁶ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010. p. 130.

¹⁷ ACNUR. Op. cit., p. 18.

¹⁸ JUBILUT. Op. cit., p. 132.

¹⁹ Artigo 4º: Os Estados Membros proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é

O conceito de nacionalidade, “não deve ser entendido apenas no sentido de ‘nacionalidade jurídica’, ‘cidadania’, vínculo que une um indivíduo a um Estado. Refere-se também à integração num grupo étnico ou lingüístico e pode ocasionalmente sobrepor-se ao termo ‘raça’”.²⁰ Assim também, Pereira ressalta que a nacionalidade enquanto motivo determinante da concessão do *status* de refugiado, é “delicada, multifacetada e interligada a fatores como a religião e a política”²¹.

Sobre a questão de opinião política, esta por si não determina a caracterização da perseguição política (ou temor). É preciso para tanto a demonstração da intolerância por parte das autoridades, juntamente com a demonstração da “importância relativa ou tenacidade das opiniões do requerente”²².

Por fim, de acordo com o Manual de Procedimentos e Critérios, a ideia de pertencimento a determinado grupo social, diz respeito à integração de “pessoas de origem, modo de vida e estatuto similares”²³. Aqui, delineia-se uma concepção imprecisa mas que, de acordo com Jubilut, foi criada de forma a atuar residualmente aos demais motivos, como “garantidor da justiça efetiva 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁰ ACNUR. Op. cit., p. 18.

²¹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 84/85.

²² ACNUR. Op. cit., p. 19.

²³ Ibid, p. 18.

aos refugiados”²⁴. Neste sentido, completa a autora, este motivo, na atualidade praticamente restringe-se a pedidos formulados por mulheres e homossexuais^{25/26}.

Apresentados os conceitos gerais que revestem o conceito de refugiados, passa-se ao ponto da presente proposta: o refúgio, mulheres e a violência de gênero ou doméstica.

2. Refúgio e Gênero: mulheres e o critério de pertencimento a grupo social

O presente capítulo não se centra no debate conceitual de crimes de gênero ou da violência doméstica, mas sim no questionamento da possibilidade de solicitação (e conseqüente reconhecimento) da condição de refugiada a mulheres/meninas em tal situação.

A questão tem relevância quando se percebe que, como relatado pelo o Global Trends de 2011, “até o final de 2011 as mulheres e meninas constituíram um pouco menos

²⁴ JUBILUT. Op. cit., p. 132.

²⁵ Ibid, p. 132.

²⁶ À questão da perseguição em virtude de orientação sexual, o ACNUR propõe que “Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas trans e intersex podem ser elegíveis para o estatuto de refugiado com base em perseguição devida ao pertencimento a um grupo social específico. É orientação do ACNUR considerar que devem ser reconhecidas como refugiadas as pessoas que estão sujeitas a ofensas, tratamentos desumanos ou a grave discriminação devido à sua orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou condição intersex e cujos governos não são capazes ou não as queiram proteger.”. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#orienta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

da metade de todos os refugiados a nível mundial”²⁷.

By the end of 2011, women and girls constituted slightly less than half (48%) of all refugees globally” [...] “According to available data (covering 24.4 million people), nearly half (49%) of the people falling under UNHCR’s responsibility were female. Women and girls represented 48 per cent of refugees, 50 per cent of returned refugees and 51 per cent of IDPs and stateless persons. The lowest proportion of female refugees was in Europe (44%). In most of sub-Saharan Africa, 51 per cent of refugees were female. The Southern Africa region was the exception, where only 47 per cent of refugees were women or girls. The averages hid significant variations between locations. For example, among the major refugeehosting countries, the percentage of female refugees ranged from a high of 56 per cent in Chad down to 31 per cent in Malaysia”²⁸.

A presença de tantas mulheres e meninas, explica-se pelo fato de que estas muitas vezes são vítimas da violência de gênero antes mesmo de deixar seu país de origem. O ACNUR já informava que este tipo de violência é utilizado

²⁷ “De acordo com dados disponíveis (referentes 24,4 milhões de pessoas), quase a metade (48%) das pessoas sob a responsabilidade do ACNUR eram do sexo feminino. Mulheres e meninas representaram 48% dos refugiados, 50% dos refugiados retornados e 51% dos deslocados internos e apátridas. A menor proporção de mulheres refugiadas foi na Europa (44%). Na maior parte da África Subsaariana, 51% dos refugiados eram do sexo feminino. A África do Sul região foi a exceção, onde apenas 47% dos refugiados são mulheres ou meninas. As médias esconderam significativa variações entre os locais. Para exemplo, entre os principais países que recebem refugiados, o percentual de mulheres refugiadas variou de uma alta de 56% no Chade até 31% na Malásia” (tradução livre). ACNUR. *Global trends 2011*. p. 33. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

²⁸ ACNUR. *Global trends 2011*. p. 33. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

em situações de conflito para amedrontar, humilhar ou castigar as mulheres e suas comunidades. O deslocamento forçado pode ainda obrigar as mulheres a se envolverem em atos sexuais por questões de sobrevivência, expondo-as ao HIV e ao risco de viver em um ambiente de estigma e discriminação²⁹.

Homens e mulheres podem experimentar o deslocamento de forma diferente. As mulheres podem ter menos oportunidades de emprego disponíveis para elas, especialmente se elas forem responsáveis por crianças pequenas. Mulheres e meninas podem ser obrigadas a trocar sexo por bens materiais ou proteção, ou ainda, vender sexo para sobreviver. O sexo pela sobrevivência é frequentemente uma consequência direta de lacunas na assistência, de falhas de sistemas de registro ou de separações familiares.³⁰

No Brasil, cerca de 25% dos 4.600 refugiados reconhecidos pelo governo federal são mulheres e meninas³¹. Se o Global Trends de 2011 já informava tais dados, o de 2020 não apresenta significativa variação e estabelece que cerca de 47% dos deslocados internacionais são mulheres e meninas³².

²⁹ ACNUR. *Ação contra a Violência Sexual e de Gênero: Uma Estratégia Atualizada*. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/A%C3%A7%C3%A3o-contra-a-viol%C3%Aancia-sexual-e-de-g%C3%AAnero_ACNUR-2011.pdf>. Acesso em 25 nov. 2021. P.15

³⁰ Ibid. p.15

³¹ ACNUR apóia 16 Dias de Ativismo contra a Violência de Gênero nas Américas. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2011/11/25/acnur-apoia-16-dias-de-ativismo-contra-a-violencia-de-genero-nas-americas/>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

³² ACNUR. *Global trends forced displacement in 2020*, 2020. Disponível em:

Em resposta à crescente preocupação com a perseguição baseada em gênero, o Manual de Procedimentos e Critérios do ACNUR, apresenta Diretrizes para Interpretação da Definição de Refugiado, a partir de uma perspectiva de gênero, visando assegurar que as solicitações de mulheres sejam analisadas de maneira adequada nos procedimentos de determinação da condição de refugiado e que as variadas solicitações relacionadas ao gênero serão reconhecidas como tal³³.

Neste sentido, entende que

O gênero não é algo estático ou inato, e adquire um significado social e culturalmente construído ao longo do tempo. Solicitações baseadas no gênero podem ser apresentadas tanto por mulheres quanto por homens, ainda que, em razão de determinadas formas de perseguição, elas sejam mais comumente apresentadas por mulheres³⁴.

Ressalva ainda que o reconhecimento de mulheres como refugiadas não é algo 'automático', "o solicitante de refúgio deve demonstrar que ele ou ela tem um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política"³⁵.

Não se furta em esclarecer que

Não há dúvidas de que estupro e outras formas de violência baseadas no gênero, como a

<https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020#_ga=2.218295385.1345152112.1643666631-278216067.1643666631>. Acesso em: 20 nov. 2021.

³³ ACNUR. Op. cit., p. 80.

³⁴ Ibid, p. 80.

³⁵ Ibid, p. 81.

violência relacionada ao dote, mutilação genital feminina, violência doméstica e tráfico, são atos que infligem dores e sofrimentos graves – tanto mentais quanto físicos – e que foram utilizados como formas de perseguição, seja por atores Estatais ou por atores privados³⁶.

Sobre o conceito de agente perseguidor, o Manual entende que este pode ser o Estado, caso este,

[...] não assegura determinados direitos ou a proteção contra graves abusos, essa discriminação, ao não garantir a proteção, pode configurar uma perseguição, já que a ação estatal pode permitir a impunidade diante de graves violações. Casos específicos de violência doméstica, ou de abuso em razão da orientação sexual de um indivíduo, podem, por exemplo, ser analisados seguindo a mesma lógica³⁷.

Entretanto, é interessante notar que o agente perseguidor não necessariamente será um agente estatal, podendo inclusive ser

familiares, vizinhos e a comunidade em geral, podem estar direta ou indiretamente envolvidos em atos persecutórios, o que inclui intimidação, assédio, violência doméstica e outras formas de violência física, psicológica e sexual. Em alguns países, grupos armados ou violentos, como, por exemplo, paramilitares, grupos rebeldes, gangues criminosas e agentes fiscalizadores, podem ter como alvo específico indivíduos LGBTI³⁸.

Factualmente, mulheres são vítimas de discriminação e violência em razão de seu gênero, e já se

³⁶ Ibid, p. 83.

³⁷ Ibid, p. 83.

³⁸ Ibid, p. 196.

reconhece a violência (física, sexual ou psicológica) como forma de perseguição.

Em alguns casos, a violência mental pode ser tão prejudicial à vítima quanto a lesão física, e pode se configurar em perseguição. Esta violência pode incluir graves formas de humilhação, assédio, abuso, os efeitos do isolamento e outras práticas que causam ou possam resultar em dano psicológico. A violência doméstica também pode surgir no escopo da tortura e de outros tratamentos ou punições cruéis, desumanas e degradantes. É necessário um nível mínimo de gravidade para se constituir em perseguição. Ao avaliar o nível de gravidade do dano, vários fatores, como a frequência, os padrões, a duração e o impacto sobre a criança em questão, devem ser analisados. A idade da criança e sua dependência em relação ao perpetrador, assim como os efeitos de longo prazo sobre o desenvolvimento físico e psicológico e bem-estar da criança, também devem ser considerados³⁹.

Entretanto, se a liberdade no exercício de direitos básicos como dignidade, integridade e vida por mulheres e meninas encontra restrições ditadas pelo preconceito e ignorância, faz-se sim necessária proteção específica. Ressalte-se que esta concepção não tem como intuito “privilegiar o indivíduo por ser mulher, mas sim assegurar a esse uma proteção que equipare efetivamente a mulher aos homens”⁴⁰.

Assim é que, a violência doméstica ou não contra a mulher tornou-se um dado social com particularidades

³⁹ Ibid, p. 167.

⁴⁰ JUBILUT. Op. cit., p. 133.

e diversas formas de concretização. A dependência financeira, emocional, os filhos, questões religiosas, as pressões de uma sociedade machista e retrógrada, o temor pela falta de apoio da família e do Estado, a discriminação, enfim, há uma infinidade de fatores que perpetuam ciclos de violência, fazendo com que a violência não seja relatada e o silêncio impere.

A ONUMulheres estimava, em 2017, que cerca de 40% das mulheres brasileiras já sofreram de violência doméstica em algum momento de sua vida. De acordo com pesquisa nacional de percepção, 66% dos brasileiros presenciaram uma mulher sendo agredida fisicamente ou verbalmente em 2016. Em 2014, foram mais de 45 mil estupros cometidos no Brasil. A cada duas horas uma mulher é assassinada no país, a maioria por homens com os quais têm relações afetivas. O que coloca o Brasil na 5^o posição em um ranking de 83 países em assassinato de mulheres⁴¹.

Estes são dados que, infelizmente, são reflexo de um fenômeno que já foi caracterizado como uma “pandemia mundial”⁴². A violência doméstica e de gênero não é, de forma alguma, característica de um ou outro país ou continente. Em verdade, o silêncio impera nestas questões e não há padrões para vítimas ou agressores e independem de idade, classe social, condição econômica e escolaridade.

Mesmo com a implementação de mecanismos internacionais de enfrentamento da violência doméstica

⁴¹ ONUMULHERES. ONU alerta para os custos da violência contra as mulheres no mundo. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-alerta-para-os-custos-da-violencia-contra-as-mulheres-no-mundo/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

⁴² Ibid.

e de gênero, os fluxos migratórios estão cada vez mais intensificados pela presença de mulheres e meninas que, não raro, enfrentam os mesmos problemas dos quais fogem durante sua “travessia”, se tornando significativamente alvos mais vulneráveis aos “coiotes” e contrabandistas..

Neste sentido, relatório do ACNUR, do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) e da Comissão para Mulheres Refugiadas (WRC), aponta que

Algumas mulheres entrevistadas afirmaram terem sido forçadas a manter relações sexuais como moeda de troca para “pagar” pelas documentações necessárias para viajar ou mesmo pela própria viagem. Em alguns casos, mulheres e meninas foram tão relutantes em adiar a sua partida e a de suas famílias que se recusaram a denunciar crimes de violência sexual e de gênero, ou mesmo a procurarem atendimento médico⁴³.

Estabelecido que a violência doméstica ou de gênero incrementa os fluxos migratórios, bem como a necessidade de proteção de mulheres e meninas, não como um privilégio, mas como fator de equiparação aos homens, entende-se que a possibilidade de solicitação e reconhecimento da condição de refugiada insere-se no requisito “pertencimento a grupo social”.

[...], tem-se utilizado o critério de pertencimento ao grupo social das mulheres para o reconhecimento do *status* de refugiado, especialmente para aquelas provenientes de

⁴³ ACNUR. Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2016/01/26/mulheres-refugiadas-que-se-deslocam-pela-europa-estao-correndo-riscos-afirma-a-onu/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

Estados nos quais a mulher é tratada como um ser humano inferior, e, portanto, não tem seus direitos fundamentais assegurados⁴⁴.

Como já mencionado, não há um conceito preciso para este requisito para fins de solicitação de refúgio, pelo que, sua atuação é residual. Neste sentido e baseada na ideia da necessidade de busca de igualdade material aristotélica, como entendido por Jubilut, nas palavras acima.

Conclusão

É uma realidade fática que mulheres e meninas encontram-se em situação de vulnerabilidade. Os casos e relatórios sobre a violência doméstica e de gênero são uma constante em qualquer sociedade, como já foi dito, não há padrões para vítimas ou agressores e a independe de idade, classe social, condição econômica e escolaridade. Em verdade, é um violência “dúplice”, eis que fogem das agressões sofridas em seus países de origem, mas também, não raro, a ela se submetem nas “travessias” e nos campos de refugiados.

O ACNUR reconhece esta vulnerabilidade e a Convenção de 51, em uma interpretação extensiva, considera a violência contra mulheres e meninas motivo para o reconhecimento do refúgio na circunstância “pertencimento a determinado grupo social”. O que se nota, no ponto em comento, é que a violência contra mulheres e meninas é motivo para solicitação de refúgio, entretanto, é fruto de uma interpretação extensiva.

⁴⁴ JUBILUT. Op. cit., p. 133.

Quanto ao agente perseguidor, entendeu-se que este tanto pode ser um agente estatal como não. Será o Estado quando este não consegue protegê-la, seja pela insuficiência ou ineficiência dos instrumentos de proteção, ou seja em razão de suas próprias políticas, que muitas vezes revestem (ou mascaram) a misoginia com preceitos religiosos, sociais e machistas.

É preciso entender ainda, que muitos do que se tem apresentado nos últimos tempos sobre a violência contra mulheres e meninas (internacional ou não), está cercado de vergonha e medo, os números reais ainda não são conhecidos. E isto tem por condão não apenas esta imprecisão, mas também faz com que os Estados não possam elaborar programas de prevenção e repressão mais adequados, uma vez que os dados fazem com que o problema seja verificado como um problema menor do que realmente é.

Outro fator decorrente falta de instrumentos de proteção é a perpetuação, tanto da violência, quanto do estigma social. A vivência da violência faz com que ela seja normalizada nas relações, mas também vítimas de abusos muitas vezes não são aceitas pela sociedade e até por suas famílias. Por isto, é importante não somente a criminalização e repressão da violência doméstica e de gênero, mas também a consecução de instrumentos jurídicos, policiais, sociais e psicológicos para proteção de mulheres e meninas, seja no plano interno, seja no plano internacional.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *ACNUR apóia 16 Dias de Ativismo contra a Violência de Gênero nas Américas*.

ACNUR. *Ação contra a Violência Sexual e de Gênero: Uma Estratégia Atualizada*.

ACNUR. *Global trends 2011*, 2011.

ACNUR. *Global trends forced displacement in 2020*, 2020.

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*.

ACNUR. *Mulheres refugiadas que se deslocam pela Europa estão correndo riscos, afirma a ONU*. 2016

ACNUR. *Perguntas e Respostas*. 2021

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

ANNONI, Danielle (ccord.). *Direito internacional dos refugiados e o brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme de (coords). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro. Renovar, 2001.

ONUMULHERES. *ONU alerta para os custos da violência contra as mulheres no mundo*. 2021

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

Perspectiva de Gênero nas Migrações Ambientais

Luciana Ricci Salomoni*

Introdução

A humanidade enfrenta uma crise socioambiental global e as decisões tomadas pelos governos nesse momento impactarão no planeta Terra por muitos anos, definindo que tipo de mundo habitaremos depois de passada a pandemia da Covid-19¹.

Para além do vírus e suas consequências, o último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) – denominado “AR6/2021”², atestou que a humanidade já enfrenta mudanças climáticas sem precedentes, algumas delas irreversíveis, e que deve presenciar o aumento de secas, alagamentos e outros eventos climáticos extremos já na próxima década³.

No Brasil, verifica-se uma ampliação significativa na ocorrência de desastres naturais entre os anos de 1900

* Advogada. Mestranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPG MADE / UFPR). Especialista em direito ambiental (UFPR), direito empresarial (IBMEC) e direito processual civil (Instituto Bacellar). Membro dos grupos de pesquisa Inter (UFPR / CNPQ), Epistemes Vivas (UNICURITIBA / CNPQ), e do coletivo Nós Seguras.

¹ HARARI, Yuval Noah. *Notas Sobre a Pandemia*. E breves lições para o mundo pós-coronavírus (artigos e entrevistas). São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

² Organismo da Organização das Nações Unidas (ONU) criado para balizar a ciência relacionada às mudanças climáticas.

³ IPCC. *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

e 2011, tendência que segue um movimento mundial⁴. O aumento da temperatura média global e a progressiva degradação dos recursos geram uma propensão aos deslocamentos em massa⁵. Os fluxos de riscos e incertezas e o aumento dos deslocamentos impõem o estudo da dimensão humana do fenômeno migratório.

As pesquisas sobre migrações ambientais com perspectiva de gênero ainda são escassas, mas os dados existentes evidenciam parâmetros de exclusão que tornam as mulheres mais vulneráveis. Dentre as particularidades que atingem as deslocadas ambientais, nota-se logo de início um menor acesso a recursos como a terra, que as torna mais vulneráveis. Durante os deslocamentos, as mulheres sofrem mais violência e evidenciam menor capacidade para reivindicar direitos⁶, entre outras especificidades que serão abordadas ao longo deste texto.

1. Migrações Ambientais

Em conjunto com o agravamento da crise ambiental, verifica-se o agravamento das migrações induzidas por causas ambientais, o que coloca a humanidade exposta tanto à destruição dos ecossistemas e à degeneração de sua qualidade de vida, quanto ao desaparecimento dos territórios que habitam, gerando uma massa de pessoas

⁴DE CARVALHO, Délton Winter. *Desastres Ambientais e Sua Regulação Jurídica*. Deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 25-26.

⁵IPCC. Op. cit.

⁶UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS). *Climate Justice for a Changing Planet*. A Primer for Policy Makers and NGOs. Nova Iorque: United Nations, 2009. p. 22.

deslocadas.

Nesse sentido, os processos de degradação ambiental não podem ser vistos de forma isolada, mas analisados do ponto de vista humanitário e de desenvolvimento humano também, eis que apontam para um aumento potencial de instabilidades e conflitos de natureza política, econômica e social, impactando na paz e na segurança internacionais⁷.

Para os fins aqui propostos, adota-se a nomenclatura sugerida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁸ - principal organismo intergovernamental no campo da migração, parte do sistema Onusiano, que assim define migração ambiental:

A circulação de pessoas ou grupos de pessoas que, predominantemente por motivos de mudanças súbitas ou progressivas do meio ambiente que afetem negativamente suas vidas ou condições de vida, sejam obrigadas a deixar seus locais de residência habitual, ou optem por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se desloquem dentro ou fora do seu país de origem ou residência habitual⁹.

Segundo a concepção da OIM, a migração ambiental é uma categoria que abarca a subcategoria (i) *migrações climáticas*, quando as alterações no meio ambiente ocorrem por conta das mudanças climáticas¹⁰, e (ii) os deslocamentos

⁷ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 18.

⁸ OIM. *Quem Somos*. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/pt-br/quem-somos>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁹ OIM. *Glossary*. Disponível em: <[file:///D:/Users/Luciana/Downloads/IML_34_Glossary%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/Luciana/Downloads/IML_34_Glossary%20(1).pdf)>. Acesso em: 19 jan. 2022. p. 65.

¹⁰ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. *Migraciones climáti-*

derivados de desastre¹¹.

Por decorrência lógica, deslocados ambientais são pessoas obrigadas a deixar suas residências, ou que optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, deslocando-se dentro ou fora do seu país de origem, em virtude de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que afetem negativamente suas vidas ou condições de vida¹².

Contudo, apesar da pertinência, contemporaneidade e urgência do tema *migrações ambientais*, ainda não há consenso sobre a nomenclatura aplicável a seus atores, se *refugiados ambientais*, *migrantes ambientais* ou *deslocados ambientais*. Alega-se, por um lado, que a palavra *refugiado* destaca (i) a urgente necessidade de proteção dessas pessoas, (ii) sua vulnerabilidade e (iii) o caráter compulsório de sua migração¹³, de outro lado, autores sustentam que a inaplicabilidade do sistema de proteção dos refugiados a eles imporia a utilização do termo *deslocados ambientais*.

A Convenção de 1951 Relativa ao Status dos Refugiados (Convenção de 51), principal instrumento internacional sobre o tópico, formalmente adotado em 28 de julho de 1951 para tentar resolver a situação dos

cas en el Corredor Seco Centroamericano: integrando la visión de género. Disponível em: <<https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-migraciones-climaticas-InspirAction.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2022. p. 15

¹¹ OIM. Op. cit.

¹² Ibid, p. 64.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: EDUFRR, 2018. p. 12.

refugiados na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial, não menciona eventos naturais e nem os migrantes ambientais¹⁴. O art. 1º, item 2 da Convenção de 51 contém um rol taxativo que indica ser refugiado qualquer pessoa que temendo ser perseguida “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”, se encontra fora de seu país^{15,16}.

Em atendimento à Convenção de 51, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) presta auxílio para pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio, deslocadas internas, apátridas e retornadas que se encaixem em algum dos cinco motivos elencados no art. 1º (2), como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados¹⁷. Somente em situações excepcionais o ACNUR presta socorro às vítimas de catástrofes naturais.

São basicamente esses os fatores que impossibilitam a utilização das expressões *refugiado ambiental* ou *refugiado climático*, sendo considerada adequada a nomenclatura *deslocado ambiental*.

¹⁴ ACNUR. *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: 19 jan. 2022.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ No Brasil, a Lei 9.474/1997 é que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 19 fev 2022.

¹⁷ UNHCR ACNUR. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

Factualmente, os deslocamentos ambientais têm aumentado conforme aumentam a frequência e a intensidade dos desastres ambientais e dos efeitos das mudanças climáticas. Ainda assim, inexistente resposta jurídica adequada, de forma que a ausência de um instrumento jurídico obrigatório que identifique e proteja de forma adequada os deslocados ambientais é um ponto fulcral e bastante sensível do tema¹⁸.

Em termos gerais, os migrantes ambientais carecem de um regime internacional de proteção mais específico, que transcenda a vontade política dos Estados de origem e de destino, ou a proteção jurídica reflexa decorrente dos diplomas internacionais que compõem o acervo do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹⁹.

2. Ecofeminismo

Se a temática das migrações ambientais já revela particularidades, a situação das mulheres deslocadas ambientais é ainda mais específica. Pesquisas indicam que alguns grupos são mais afetados pelo aquecimento climático do que outros por conta de parâmetros de exclusão pautados em gênero, raça e nacionalidade, entre outros.

¹⁸ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PRIEUR, Michel; LAVIEILLE, JEAN-Marc. *O Projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais*. JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: EDUFRR, 2018. p. 204.

¹⁹ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 70.

Quanto às mulheres, a discriminação de gênero está inserida em sistemas sociais, econômicos e políticos em todo o mundo; dados revelam que como consequência, as mulheres têm menos acesso a recursos, uma voz política menos potente e capacidades mais limitadas para reivindicar seus direitos²⁰.

Considerando que em momentos de aumento de stress, como durante a pandemia da Covid-19, os números da violência contra a mulher crescem, faz todo sentido que o aquecimento global gere o mesmo efeito. Um estudo realizado pelo Observatório da Mulher Contra a Violência²¹, em todos os estados brasileiros, nos anos de 2019 e 2021, com o objetivo de avaliar a evolução das políticas voltadas para a defesa do público feminino e identificar as dificuldades no enfrentamento ao problema, atesta que no Brasil, assim como no resto do mundo, a violência contra a mulher aumentou desde o início da pandemia da Covid-19²².

A 9ª edição da pesquisa acima referida, realizada em 2021, mostra que o percentual de mulheres que percebem aumento na violência cometida contra pessoas

²⁰ UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS). *Climate Justice for a Changing Planet. A Primer for Policy Makers and NGOs*. Nova Iorque: United Nations, 2009. p. 22.

²¹ O Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) foi criado em março de 2016, por meio da Resolução do Senado 7, de 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/menu/sobre/sobre>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

²² Observatório da Mulher contra a Violência (OMV). *Estudo revela aumento da violência contra a mulher durante a pandemia*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/03/23/estuda-revela-aumento-da-violencia-contra-a-mulher-durante-a-pandemia>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

do sexo feminino segue em linha ascendente e chega a 86%, um aumento de 4 pontos percentuais em relação ao levantamento anterior, realizado em 2019²³. A violência sofrida é principalmente física (70%), mas também psicológica (58%), moral (48%), patrimonial (25%) e sexual (22%)²⁴.

O vínculo entre as mulheres e a natureza foi sempre muito evidente e presente na sociedade. Em 1974, a autora feminista francesa e ativista dos direitos civis, Françoise d'Eaubonne, lançou a obra *Le Féminisme ou la Mort*, inaugurando uma nova reflexão sobre o tema: o ecofeminismo²⁵. Em sua obra, Françoise d'Eaubonne demonstra existirem diversos paralelos entre a opressão patriarcal das mulheres e a supressão da natureza, e sustenta que ambas as formas de opressão resultam em degradação ambiental²⁶. À época, a autora percebeu dois grandes riscos para a humanidade: a superpopulação e a destruição dos recursos, para então demonstrar que ambos foram gerados pelos homens e pela sociedade patriarcal a partir do momento em que eles se apropriaram da fertilidade da mulher e da fertilidade do solo. Logo, a equidade de gênero buscada pelo feminismo seria a forma de salvar o planeta e, como consequência, a própria

²³ SENADO FEDERAL. *Pesquisa DataSenado: Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher-2021/>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

²⁴ Ibid.

²⁵ D'EAUBONNE, Françoise. *Le Féminisme ou La Mort*. Paris: Fenixx Réédition Numérique, 2019.

²⁶ Ibid.

espécie humana²⁷.

Em suma, o ecofeminismo sustenta a existência de significativos paralelos históricos, culturais e simbólicos entre a opressão e a exploração das mulheres e da natureza. Surgiu como uma proposta contracultural nos anos 1970, denunciando a associação desvalorizadora estabelecida pelo patriarcado entre as mulheres e a natureza²⁸.

Dentro do ecofeminismo existem diferentes vertentes. A primeira delas, denominada *essencialista*, parte da concepção de que há uma essência feminina que aproxima as mulheres da natureza mais do que os homens. Em razão dessa essência e, em última análise pela possibilidade de gerar a vida humana, as mulheres seriam mais inclinadas à preservação ambiental²⁹.

Uma segunda corrente capitaneada por autoras como Vandana Shiva³⁰ e Maria Mies³¹, refuga essa ideia essencialista sob a alegação de que as mulheres têm uma maior compatibilidade com a natureza em virtude das divisões de trabalho e papéis sociais estabelecidos nos

²⁷ Ibid.

²⁸ BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dúnia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. *Pensar a Partir do Feminismo. Críticas e alternativas ao desenvolvimento*. DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o Imaginário. Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Elefante, 2021. p. 103.

²⁹ Ibid, p. 103.

³⁰ SHIVA, Vandana. *El Mundo em El Límite*. In: Anthony Giddens e Will Hutton (eds.). *En el límite: la vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets, 2011. p. 1.

³¹ BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dúnia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. Op. cit., p. 104.

sistemas históricos de gênero e de classe, assim como nas relações de poder político e econômico associadas.

Assim, o patriarcado capitalista que rege o sistema político, social e econômico seria o maior responsável tanto pela destruição do planeta, quanto pela negação de direitos e oportunidades às mulheres. Dentro dessa perspectiva, para além dos Estados colonizados e da natureza submetida, o corpo das mulheres seria uma terceira colônia³².

Apesar das distinções pontuais, todas as vertentes do ecofeminismo concordam que em virtude de fatores socioeconômicos, culturais e biológicos, as mulheres são mais afetadas pela destruição do meio ambiente do que os homens.

3. Migrações Ambientais com Perspectiva de Gênero

Historicamente, as pesquisas nos mais variados campos da ciência partem da percepção masculina, criando-se um discurso androcêntrico que é percebido como científico e universal. Assim, o avanço do conhecimento científico foi estruturado na sociedade em uma dicotomia basilar entre o masculino e o feminino, na qual o princípio masculino domina o princípio feminino. Assim se dá a relação entre ciência e gênero³³. Trata-se de uma narrativa

³² MIES, Maria. Decolonizing the iceberg economy: new feminist concepts for a sustainable society. In: Chrianses-Ruffman, Linda (ed). *The Global Feminist Enlightenment: Women and Social Knowledge*. Montreal: International Sociological Association, 1998.

³³ LOWY, Ilana. *Ciências e Gênero*. HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009. p. 41.

que gera efeitos de dominação sobre o corpo e sobre a fala das mulheres, colocando-as em uma posição de sujeição e incitando a violência, entre outros efeitos nocivos. O feminismo surge também como crítica a esse discurso³⁴.

Pensar o feminismo como um saber, uma proposta para transformar a vida a partir de um olhar integral, permite o diálogo com diversos atores, mas para além disso, permite o diálogo com um saber produzido em debates latino-americanos mais amplos³⁵, “articulando processos de descolonização e despatriarcalização”³⁶.

As primeiras pesquisas sobre mulheres migrantes das quais se tem conhecimento datam do final dos anos 70 e enfatizam a presença ou a ausência das mulheres nas migrações e seu papel na família migrante, especialmente em termos de integração e assimilação³⁷. Temas como o lugar da mulher migrante no mundo do trabalho e as dinâmicas que orientaram seus percursos surgem posteriormente³⁸.

No que diz respeito às migrações ambientais, a forma com que homens e mulheres vivem os processos migratórios é distinta³⁹. Apesar da relevância do tema, existem poucos estudos com perspectiva de gênero, mas os dados obtidos indicam uma forte correlação entre os

³⁴ BARRAGÁN, Margarita A.; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dunia M.; SANTILLANA, Alejandra. Op. cit., p. 89.

³⁵ Ibid, p. 90-91.

³⁶ Ibid.

³⁷ *Dicionário Crítico do Feminismo*. Op. cit., p. 141.

³⁸ Ibid.

³⁹ PÉREZ, Beatriz Felipe. *Perspectiva de Género en Las Migraciones Climáticas*. Zaragoza: Ecodes, 2019. p. 39.

aumentos da violência contra a mulher e da temperatura global⁴⁰.

Segundo a ONU, 80% do total de pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas são mulheres. O papel das mulheres como cuidadoras e provedoras de alimentos e combustível na América Central, por exemplo, as tornaria mais vulneráveis quando ocorrem inundações e secas⁴¹.

Em contraponto, pesquisas indicam que, como as migrantes climáticas frequentemente estão em uma encruzilhada de múltiplas discriminações: gênero, pobreza e raça, têm acesso precário à informação, maior dificuldade de preparação e não podem migrar ou migram nas condições mais difíceis, por isso são identificadas como “populações presas”⁴². Um estudo realizado em Bangladesh demonstrou que em uma zona afetada por tornados, os homens em situação de pobreza tendem a migrar mais em busca de trabalho do que as mulheres, que permanecem cuidando do resto da família⁴³. Em razão das relações de gênero, normas culturais e divisão de trabalho, os homens é que têm condições de migrar para encontrar trabalho em outros locais.

⁴⁰ YAMAMOTO, Lilian. SERRAGLIO, Diogo A.; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de S.; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida. *La Movilidad Humana Derivada de Desastres Y El Cambio Climático En Centroamérica*. Genebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021.

⁴¹ BBC. HALTON, Mary. *Climate change ‘impacts women more than men’*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/science-environment-43294221>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁴² PÉREZ, Beatriz Felipe. *Perspectiva de Género en Las Migraciones Climáticas*. Zaragoza: Ecodes, 2019. p. 41.

⁴³ Ibid, p. 41.

A maior susceptibilidade das mulheres às migrações ambientais começaria pela falta de acesso à terra, a maioria delas não são proprietárias das áreas que cultivam, várias são compelidas a entregar grande parte do que produzem aos arrendadores⁴⁴. Quando os homens migram em busca de trabalho, as mulheres que permanecem passam a realizar outras atividades produtivas, além de suas tarefas habituais, cumulando funções⁴⁵.

Em conjunto com as mudanças climáticas, práticas antrópicas como desmatamento, queimadas e falta de gestão de resíduos sólidos também representam uma ameaça à subsistência das mulheres nas áreas rurais⁴⁶. Os megaprojetos de mineração e hidrelétricas costumam ser empreendidos sem a regulamentação adequada ou consulta prévia às comunidades do entorno, e comumente provocam a contaminação e a extinção dos recursos naturais⁴⁷.

Durante as migrações e os deslocamentos forçados, as mulheres também sofrem mais do que os homens, são vítimas de todo tipo de abuso, como roubos, agressões físicas e violência sexual, homicídios e sequestros⁴⁸. A

⁴⁴ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. *Migraciones climáticas en el Corredor Seco Centroamericano: integrando la visión de género*. Disponível em: <<https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2019/12/2019-migraciones-climaticas-InspirAction.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2022. p. 57.

⁴⁵ PÉREZ, Beatriz Felipe. Op. cit., p. 41.

⁴⁶ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. Op. cit., p. 57.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ YAMAMOTO, Lilian. SERRAGLIO, Diogo A.; CAVEDON-CAPDE-

Anistia Internacional, após analisar casos de mulheres migrantes que atravessam o México em direção aos Estados Unidos, reportou que há uma propensão tão grande que essas mulheres sofram violência sexual, que com frequência os *coiotes* as obrigam a aplicar uma injeção contraceptiva antes da viagem⁴⁹.

Depois das migrações, as mulheres enfrentam condições desfavoráveis de trabalho precário e maus-tratos por parte de seus empregadores, ficam em uma situação de vulnerabilidade que as impede de reivindicar seus direitos por medo de represálias⁵⁰. Existem diversos relatos de mulheres que, afetadas pelos impactos das mudanças climáticas, migraram de Bangladesh para a Índia e foram vendidas como esposas ou escravas sexuais, sem que recebessem nenhum tipo de proteção⁵¹.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que nas áreas em que o tráfico de pessoas já ocorre, os desastres ambientais podem dar lugar a condições de instabilidade que facilitam a atuação dos traficantes⁵².

Há quem sustente que a América Central, identificada como a região tropical mais sensível às mudanças climáticas⁵³, é o exemplo mais significativo

VILLE, Fernanda de S.; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida. Op. cit., p. 15.

⁴⁹ PÉREZ, Beatriz Felipe. Op. Cit., p. 40.

⁵⁰ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. Op. Cit., p. 59.

⁵¹ PÉREZ, Beatriz Felipe. Op. cit., p. 43.

⁵² Ibid, p. 44.

⁵³ YAMAMOTO, Lilian. SERRAGLIO, Diogo A.; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de S.; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida. Op. Cit., p.

do efeito das mudanças climáticas sobre o deslocamento das mulheres⁵⁴. Em pesquisa realizada com a população local, a maioria dos entrevistados relacionou a migração das mulheres a efeitos negativos como desintegração familiar, toxicodependência, abandono escolar dos filhos - geralmente deixados a cargo de outras mulheres da família ou da comunidade⁵⁵. Se a mulher migra, o trabalho associado ao cuidado continua nas mãos de outras mulheres da comunidade - avós, irmãs, etc. Quando são os homens que migram, as mulheres assumem um volume maior de trabalho que se soma à carga anterior já existente⁵⁶.

Ademais, existem diversos relatos de abrigos de emergência inadequados para receber as mulheres deslocadas, como no caso do alojamento do furacão Katrina, por exemplo, que não tinha absorventes⁵⁷. Os abrigos também não estão preparados para necessidades específicas de mulheres grávidas e lactantes. Ocorrências crescentes de violência contra as mulheres, agressão sexual e estupro, também foram documentadas.

Ademais, em virtude das migrações e suas consequências, as mulheres também tem sua saúde mental mais afetada do que a dos homens. Após o furacão
14.

⁵⁴ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. Op. Cit.

⁵⁵ Ibid, p. 60.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ BBC. HALTON, Mary. Climate change 'impacts women more than men'. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/science-environment-43294221>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

Katrina, por exemplo, foi quatro vezes maior o número de mulheres diagnosticadas com transtorno por estresse agudo quando em comparação aos homens⁵⁸.

Em termos gerais, Emmanuele Jouannet sustenta a criação de um novo ramo do direito denominado “Direito Internacional do Reconhecimento” com basicamente três frentes de atuação: (i) a positivação do reconhecimento da diversidade cultural, visando o combate dos fenômenos de dominação cultural, (ii) a concessão de direitos específicos pelos quais se busca preservar a identidade de grupos ou indivíduos, e (iii) o reconhecimento de danos cometidos no passado e a reparação de crimes históricos⁵⁹.

Embora haja iniciativas para reconhecer um status jurídico dos deslocados ambientais, ainda não existe um instrumento jurídico global vinculante. Dentro da Universidade de Limoges, na França, há uma iniciativa para instituição de um novo marco jurídico abrangente e a proposta de um novo direito capazes de regulamentar os deslocamentos ambientais de origens múltiplas denominado “Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais”⁶⁰.

Quanto às mulheres, a Convenção sobre a Eliminação

⁵⁸ PÉREZ, Beatriz Felipe. Op. Cit., p. 43.

⁵⁹ TOURME-JOUANNET, Emanuelle. Direito Internacional do Reconhecimento. *Revista de Direito Internacional, Brasília*, v. 17, n. 2, p. 403-422, 2020. p. 409.

⁶⁰ CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PRIEUR, Michel; LAVIEILLE, JEAN-Marc. *O Projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais*. JUBILUT, Líliliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: EDUFRR, 2018.

de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) é o primeiro tratado internacional a versar amplamente sobre os direitos humanos das mulheres, está em vigor desde 1981⁶¹. Mas as normas que correlacionam gênero e meio ambiente são muito mais recentes. O link entre mulheres e alterações climáticas foi mencionado pela primeira vez na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC)⁶², em 2001⁶³.

Em 2015, o Acordo de Paris (2015) fez disposições específicas sobre o direito das mulheres, reconhecendo que elas são afetadas desproporcionalmente pelas mudanças climáticas⁶⁴. No preâmbulo há uma recomendação para que, ao tomar medidas contra as mudanças climáticas, as Partes promovam a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. O Artigo 7, item 5, determina que as ações de adaptação considerem os grupos vulneráveis, seguindo uma abordagem sensível a

⁶¹ PIMENTEL, Silvia. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - Cedaw 1979*. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁶² Trata-se do principal órgão decisório da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) (1992), em inglês United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), um tratado ambiental internacional voltado a estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera resultantes de ações humanas, o qual está intrinsecamente ligado ao Acordo de Paris (2015).

⁶³ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. Op. Cit., p. 24.

⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Paris sobre o Clima*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>>. Acesso em: 27 fev. 2022.

gênero. Também quanto à capacitação, o Artigo 11, item 2, indica que o desenvolvimento de capacidades seja sensível a gênero.

A aprovação do Plano de Ação sobre Gênero (GAP)⁶⁵, em 2017, no curso da *Climate Change Conference* (COP), ocorrida em Bonn, Alemanha (COP23), tem destaque. Prevê atividades específicas e grupos de trabalho voltados a incluir a perspectiva de gênero em todos os níveis da CQNUMC, tanto nos fundos destinados à mitigação e adaptação das mudanças climáticas, quanto na transferência de tecnologia e no fortalecimento de capacidades⁶⁶.

Em dezembro de 2019, na COP25, em Madrid, Espanha, as Partes concordaram com um programa de trabalho aprimorado de 5 anos sobre gênero em Lima e a adoção de um novo GAP (Decisão 3/CP.25). O GAP aprimorado estabelece objetivos e atividades em cinco áreas prioritárias que visam avançar o conhecimento e a compreensão da ação climática sensível ao gênero e sua integração coerente na implementação da CQNUMC, estimulando a participação plena, igual e significativa das mulheres nesse processo⁶⁷.

Em outubro de 2021, em Glasgow, Escócia, a COP26 teve um dia inteiramente dedicado às mulheres.

⁶⁵ UNITED NATIONS. Climate Change. *The Gender Action Plan*. Disponível em: <<https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁶⁶ AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. Op. cit., p. 25.

⁶⁷ UNITED NATIONS. Climate Change. *The Gender Action Plan*. Op. cit.

A constatação científica de que gênero e clima estão profundamente interligados impôs o filtro indelével da perspectiva de gênero nas discussões climáticas⁶⁸, assim a CQNUMC adotou a Decisão 20/CP.26, que entre outros aspectos, inclui a revisão da implementação do GAP⁶⁹, de forma a dar maior enfoque nas implementações de soluções climáticas justas e de maior escala relacionadas ao gênero⁷⁰.

Ainda sobre a tutela jurídica das mulheres deslocadas ambientais, embora tanto a questão de gênero quanto as questões relacionadas ao clima constem na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 e 13, a migração não está seguramente vinculada às mudanças climáticas ou ao gênero⁷¹. O ODS 13, sobre mudanças climáticas, lista as mulheres na meta 13 b como um dos grupos em que deve se concentrar a criação de mecanismos que aumentem a capacidade de planejamento e gestão eficaz nos países menos desenvolvidos e nos pequenos países insulares⁷².

⁶⁸ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. COP26 *ressalta que mulheres suportam o peso da crise climática*. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/11/1769822>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁶⁹ UNITED NATIONS. Climate Change. *The Gender Action Plan*. Op. cit..

⁷⁰ CARE ABOUT CLIMATE. *Análise do Plano de Ação sobre Gênero*. Disponível em: <<https://www.empoderaclima.org/pt/base-de-dados/artigos/analise-do-plano-de-acao-sobre-genero>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁷¹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em 27 jan. 2022.

⁷² Ibid.

Apesar da evolução das normas relativas a gênero e clima, não existem instrumentos internacionais ou regionais com força vinculante que reconheçam e protejam as pessoas deslocadas por motivos ambientais⁷³, quanto menos normas voltadas especificamente à proteção das mulheres nessa situação. A comunidade internacional conta somente com os Princípios Orientadores do Deslocamentos Internos (PRDI), um compilado de princípios aplicáveis às pessoas deslocadas internamente em todo o mundo, que determinam os direitos e garantias necessários à sua proteção, visando orientar os Estados no tratamento do fenômeno do deslocamento⁷⁴.

Internamente, a lei federal 13.445/2017⁷⁵, que instituiu a Lei de Migração no Brasil, não faz menção específica à migração ambiental e nem às mulheres migrantes.

Conclusão

Parece-nos que o estudo das migrações ambientais com perspectiva de gênero tem um objetivo último de quebrar o paradigma androcêntrico, e um intuito imediato de favorecer a emancipação das mulheres e a equidade de gênero.

A desigualdade de gênero e a exclusão social

⁷³ ODRIÓZOLA, Ignacio; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; RAMOS, Erika Pires. p. 439-473. *Desplazamiento interno, ambiente y derechos humanos en América Latina*. Revista IIDH. Enero - Junio 2019. v. 69. San José, Costa Rica, 2019. p. 443.

⁷⁴ UNHCR ACNUR. <https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁷⁵ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.

majoram os efeitos negativos da gestão insustentável de recursos naturais e suas externalidades destrutivas sobre mulheres e meninas. Normas sociais e culturais discriminatórias persistentes, como acesso desigual à terra e a falta de participação nas decisões relativas ao planejamento e gestão dos recursos naturais, p. ex., devem ser tão combatidas quanto a mudança climática.

Como um fenômeno que afeta o mundo inteiro, a crise ambiental demanda uma resposta global abrangente. Das leituras empreendidas para a redação deste texto, nota-se que ainda são poucas as pesquisas adequadas sobre o tema, assim consideradas aquelas que tem pluralidade epistemológica e indicadores de injustiça climática capazes de aquilatar as especificidades das deslocadas ambientais.

A produção desse conhecimento por diversas áreas da ciência é o que possibilita a luta pela mudança, e a elaboração de políticas públicas que visem a equalização dos direitos das mulheres migrantes ambientais. No mesmo sentido, urge uma regulamentação específica, para identificar quem são, definir a nomenclatura adequada e garantir que os direitos humanos das mulheres nessa situação sejam observados. Não há como enfrentar a crise ambiental sem ultrapassar a questão humanitária; trata-se, em última análise, da busca por justiça ambiental.

Referências Bibliográficas

AYALES, Ivannia; BLOMSTROM, Eleanor; RIVERA, Vivienne Solis; PEDRAZA, Daniela; BRICEÑO, Paula M. Perez. *Migraciones climáticas en el Corredor Seco Centroamericana-*

no: integrando la visión de género.

BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dunia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. *Descolonizar o Imaginário*. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o Imaginário*. Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2021.

BARRAGÁN, Margarita Aguinaga; LANG, Miriam; CHÁVEZ, Dunia Mokrani; SANTILLANA, Alejandra. *Pensar a Partir do Feminismo*. Críticas e alternativas ao desenvolvimento. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (org.). *Descolonizar o Imaginário*. Debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2021.

CARE ABOUT CLIMATE. *Análise do Plano de Ação sobre Gênero*.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles; PRIEUR, Michel; LAVIEILLE, JEAN-Marc. O Projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana L.; RAMOS, Érika P.; CLARO, Carolina B.; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de S. (org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: EDUFRR, 2018.

D'EAUBONNE, Françoise. *Le Féminisme ou La Mort*. Paris: Fenixx Réédition Numérique, 2019.

DE CARVALHO, Délton Winter. *Desastres Ambientais e Sua Regulação Jurídica*. Deveres de prevenção, resposta e

compensação ambiental. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

HALTON, Mary. *Climate change 'impacts women more than men'*. BBC. 2021.

HARARI, Yuval Noah. *Notas Sobre a Pandemia*. E breves lições para o mundo pós-coronavírus (artigos e entrevistas). São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles (org.). *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: EDUFRR, 2018.

LOWY, Ilana. Ciências e Gênero. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009.

MIES, Maria. Decolonizing the iceberg economy: new feminist concepts for a sustainable society. In: Chriantes-Ruffman, Linda (ed.). *The Global Feminist Enlightenment: Women and Social Knowledge*. Montreal: International Sociological Association, 1998.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *COP26 ressalta que mulheres suportam o peso da crise climática*. 2021.

OBSERVATÓRIO DA MULHER CONTRA A VIOLÊNCIA (OMV). *Estudo revela aumento da violência contra a mulher durante a pandemia*.

ODRIOZOLA, Ignacio; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fer-

nanda de Salles; RAMOS, Erika Pires. p. 439-473. *Desplazamiento interno, ambiente y derechos humanos en América Latina*. Revista IIDH. Enero – Junio 2019. v. 69. San José, Costa Rica, 2019.

PÉREZ, Beatriz Felipe. *Perspectiva de Género en Las Migraciones Climáticas*. Zaragoza: Ecodes, 2019.

PIMENTEL, Silvia. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw 1979*.

QUIMINAL, Catherine. Migrações. In: Helena Hirata, Françoise Laborie, Hélène Le Doaré, Danièle Senotier (org.). *Dicionário Crítico do Feminismo*. São Paulo: Unesp, 2009.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHIVA, Vandana. El Mundo en El Límite. In: Anthony Giddens e Will Hutton (eds.). *En el límite: la vida en el capitalismo global*. Barcelona: Tusquets, 2011.

TOURME-JOUANNET, Emanuelle. Direito Internacional do Reconhecimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 403-422, 2020.

UN Non-Governmental Liaison Service (NGLS). *Climate Justice for a Changing Planet. A Primer for Policy Makers and NGOs*. Nova Iorque: United Nations, 2009.

YAMAMOTO, Lilian. SERRAGLIO, Diogo A.; CAVE-

DON-CAPDEVILLE, Fernanda de S.; LAUDA-RODRIGUEZ, Zenaida. *La Movilidad Humana Derivada de Desastres Y El Cambio Climático En Centroamérica*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021.

Construções Midiáticas de/por Crianças Migrantes e Refugiadas: uma perspectiva decolonial

Camila Bezerra Aragón*
Sabrina Generali**

Introdução

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), crianças compõem cerca de 30% da população mundial¹. No entanto, contabilizam 42% do total de migrantes forçados. No Brasil, 49,5% dos venezuelanos abrigados pela Operação Acolhida² são crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos³. Enquanto a condição de pessoa refugiada ou migrante lhes impõe

* Doutoranda em Comunicação e Práticas de Consumo pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Mestre em Comunicação e Práticas de Consumo pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Integrante do Grupo de Pesquisa Deslocar - interculturalidade, cidadania, comunicação e consumo.

** Doutoranda em Comunicação e Práticas de Consumo pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Bolsa Capes Prosup. Mestre em Letras pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bolsa Fapitec-SE. Integrante do Grupo de Pesquisa Deslocar - interculturalidade, cidadania, comunicação e consumo. Integrante da Cátedra Maria Aparecida Baccega, dedicada aos estudos das interfaces nas relações entre comunicação, educação e consumo.

¹ ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Global Trends in Forced Displacement – 2020*. Copenhagen: 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ouF6vb>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

² Programa criado em 2018 pelo Governo Federal, em resposta ao fluxo migratório proveniente da Venezuela que vinha se ampliando, impactando principalmente o estado de Roraima. A Operação é alicerçada em tres pilares: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização..

³ ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Perfil dos abrigos em Roraima*. Boa Vista, 13 jul. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lg5vq1>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

uma série de precariedades, a etapa da infância agrega mais uma série de limitações enquanto cidadãos. Em alusão à obra de Spivak⁴, questiona-se: afinal, poderia a criança refugiada falar? Para reflexão, a partir deste questionamento, o capítulo traz como objeto construções midiáticas realizadas por crianças refugiadas.

Como objetivos propõe-se analisar episódios de representações dessas infâncias na grande mídia e iniciativas idealizadas e/ou realizadas por crianças migrantes para autoexpressão, problematizando como ressignificam suas representações midiáticas. A partir da análise proposta, observa-se o impacto de mediadores culturais no desenvolvimento de agenciamento e narrativas produzidas por crianças.

1. Criança Refugiada: uma dupla condição subalterna

A maior parte das crianças e adolescentes que se deslocam, migram com suas famílias. E, segundo boletim da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 2010, cerca de 6 milhões de pessoas migraram apenas dentro da América Latina e Caribe, e outras 25 milhões se deslocaram dessa região para Estados Unidos e Europa, com uma estimativa de que a cada cinco migrantes um seria uma criança ou adolescente. Cabe destacar que esses números não incluem crianças abandonadas ou perdidas ao longo do processo migratório, ou ainda menores de 18 anos oriundos de famílias migrantes que já

⁴SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

nasceram nos países de destino⁵.

Os números vêm se ampliando com o passar dos anos⁶, composto por pessoas que buscam melhores condições de vida, em decorrência de desastres naturais, falta de segurança, violação de direitos humanos, dentre outros. O crescimento exponencial fica evidente ao observarmos um único país: a Venezuela. Em 2021, o ACNUR contabilizou a entrada de mais de 4 milhões de venezuelanos em países vizinhos⁷, informação obtida a partir de dados captados com os governos, que registram as entradas legais nos países. Há, porém, muitos deslocamentos não registrados⁸, principalmente durante a pandemia, enquanto as fronteiras se fecharam, o que foi majoritariamente retratado na esfera jornalística:

Fugindo, em sua grande maioria, da fome, os venezuelanos decidem emigrar para o Brasil mesmo sabendo que deverão pagar a diversas pessoas que os guiarão para atravessar a fronteira passando pelas famosas trochas (passagens ilegais) a pé. São famílias

⁵ CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *Desafios: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago: nov. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3gtZNTs>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁶ OIM – Organização Internacional para as Migrações. *Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais*. Brasília: set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3aCeDYF>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁷ ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Global Trends in Forced Displacement – 2021*. Copenhague: 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3RBLjsf>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁸ FIGUEIREDO, Janaína. *Acuados pela fome, venezuelanos burlam fronteira fechada e engrossam fila de imigrantes sem documentos no Brasil*. O Globo. 27 fev. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3IEElrX>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

inteiras, com pouquíssimos pertences, que chegam ao estado de Roraima em condições profundamente precárias. Em alguns casos, em delicado estado de saúde. [...] Após o fechamento da fronteira, os imigrantes passaram a entrar por caminhos paralelos, sem qualquer tipo de controle e sem a possibilidade de solicitar um primeiro documento essencial para residir e trabalhar no Brasil.⁹

O boletim da CEPAL¹⁰, publicado há 11 anos, já apontava que crianças que migram com pais em situação administrativa irregular estão em eminente risco de violação de seus direitos. Por outro lado, nesse mesmo documento, a Comissão defende que a migração poderia também surtir um efeito positivo na vida dos menores, desde que o seu deslocamento seja feito com segurança e na companhia de seus pais ou responsáveis, especialmente com o objetivo de reunião familiar e/ou de encontro de uma rede de apoio no país de destino.

Observa-se que a questão da migração infantil é marcada por paradoxos. Por um lado, tem-se os marcos legais de proteção internacional¹¹ garantidos a elas; por outro, ao se deslocarem, assim como adultos, passam a

⁹ Ibid.

¹⁰ CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Op. cit.

¹¹ Exemplos de marcos legais de proteção internacional de crianças: Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto San José da Costa Rica. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lgc6kh>>. Acesso em: 15 fev. 2022. Declaração do Panamá – “Unidos pela infância e adolescência, base da justiça e da equidade no novo milênio”. Disponível em: <<http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu18-2.html>> Acesso em: 15 fev. 2022. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Disponível em: <<https://bit.ly/3GvtJjh>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ser vistas como sujeitos migrantes, ou pessoas refugiadas (quando é o caso). Ou seja, estão sujeitas, independente de sua idade, ao controle de estados-nação¹². Chega-se, portanto, a uma difícil equação, caracterizada pela soma e disputas de forças nacionais e transnacionais. Acresce-se a isso a condição de vulnerabilidade que normalmente acompanha as vivências das crianças e dos adolescentes migrantes¹³. Se a condição de migrante já remete a uma forte gama de precariedades, o que segundo Sayad¹⁴ resulta em perdas diante da cidadania e da capacidade de agência, no caso dos menores de idade essa condição é intensificada.

Considerando as condições de subalternidade até aqui mapeadas emerge a pergunta já mencionada na introdução deste capítulo: afinal, poderia a criança refugiada falar? A questão é uma alusão à obra de Spivak, *Pode o subalterno falar?*¹⁵, em que a autora entende por subalternos indivíduos que vivenciam exclusões sistemáticas do ponto de vista político e legal. A condição de pessoa refugiada e/ou migrante lhes impõe uma série de precariedades e a etapa da infância lhes impõe mais uma outra série de restrições, as quais colocam a jovem

¹² MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Crianças soldado na Colômbia: a construção de um silêncio na política internacional*. 233 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília: Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3IBcFUW>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹³ CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Op. cit.

¹⁴ SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

¹⁵ SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Op. cit.

pessoa migrante suscetível a múltiplas vulnerabilidades.

2. Construções Midiáticas Globais de Crianças Migrantes

As mídias atuam de modo singular quando a temática é a criança migrante. A seguir, serão destacados três episódios recentes que, ao envolverem crianças migrantes e refugiadas, ganharam ampla visibilidade nas mídias nacionais e internacionais e evidenciaram as repercussões a vulnerabilidade do processo migratório envolvendo menores que derivam, por um lado, das singularidades decorrentes de toda a mobilidade, mas também dos modos como esses processos têm sido representados pela mídia.

Esse contexto converge para a construção do objeto da pesquisa proposta neste capítulo em torno das relações entre mídia, consumo, representação, infância e migração/refúgio.

2.1. Aylan Kurdi

O primeiro fato com cobertura midiática selecionado para análise é a morte de Aylan Kurdi¹⁶, ocorrida em setembro de 2015: Aylan era uma criança síria que foi encontrada morta em uma praia na costa da Turquia. O episódio alcançou uma hipervisibilidade em meios de comunicação de diferentes países, mobilizando afetos e disputas a respeito das vulnerabilidades enfrentadas pelas crianças migrantes. No entanto, a publicação exaustiva da imagem da criança morta na praia revelou um

¹⁶SAVE THE CHILDREN. *Un año sin Aylan Kurdi*. Save the Children, 01 set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/34fRYyl>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

paradoxo no que se refere à vida de crianças refugiadas: a hipervisibilidade midiática alcançada pelas imagens do corpo de Aylan não parece ter correspondido a uma mudança efetiva nos riscos enfrentados por crianças imigrantes.

Com o passar das semanas, após o primeiro registro do episódio circular pelas mídias de diversos países, a partir de uma fotografia compartilhada/comercializada a grandes veículos de imprensa por uma agência de notícias internacional (imagem 1), ilustrações, pinturas, charges e manifestações que reinterpretavam o ocorrido passaram a popular a internet (imagens 2 a 10)¹⁷.

Imagem 1¹⁸



Imagem 2¹⁹



Imagem 3²⁰



¹⁸ DOGAN NEWS AGENCY/AFP/Arquivos. *Aylan Kurdi em uma praia em Bodrum (Turquia)*. 2 set. 2015. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3sojMbz>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹⁹ AL-KHATEEB, Rafat. *Charge reproduz posição em que Aylan Kurdi foi encontrado na praia, mas na ilustração está aplicada sobre a representação do mar em um mapa, barrado por um muro de contenção migratória*. Mai. 2016. 1 charge. Disponível em: <<http://glo.bo/3aANfdA>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²⁰ KUMAR, Asit/AFP PHOTO/GETTY IMAGES. *Artista indiano Sudarsan Pattnaik trabalha em escultura de areia em homenagem a Alan Kurdi*. 4 set. 2015. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/35ZtNop>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Imagem 4²¹



Imagem 5²²



Imagem 6²³



²¹ SENNA, Fadel/AFP/GETTY IMAGES. *Manifestantes, em praia de Rabat, capital do Marrocos, simulam a posição em que Aylan Kurdi foi encontrado*. 7 set. 2015. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3uJ7xs3>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²² DAABOUL, Azzam. *Reprodução em charge da foto de autoridade fazendo o registro de Aylan Kurdi na praia com animais marinhos chorando a morte do menino*. 2015. 1 charge. Disponível em: <<https://bit.ly/336eAkc>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²³ BALLI, Ali/ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES. *Foto de manifestantes simulando a posição em que Aylan Kurdi foi encontrado na praia, em Mugla (Turquia), seis anos após o ocorrido*. 2 set. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3aG0F8e>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Imagem 7²⁴



Imagem 8²⁵



Imagem 9²⁶



²⁴ BALLI, Ali/ ANADOLU AGENCY/GETTY IMAGES. Foto registrada por meio de drone, em Mugla (Turquia), com manifestantes simulando a posição em que Aylan Kurdi foi encontrado na praia, sob o nome do menino registrado na areia, seis anos após o ocorrido. 2 set. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3IB0bN8>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²⁵ ARTISTA NÃO IDENTIFICADO. Ilustração de Alain Kurdi, na posição em que foi encontrado na praia, com asas de anjo. 2015. 1 ilustração. Disponível em: <<https://bit.ly/34GRQYw>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²⁶ DENNIS, Steve. Ilustração de Alain Kurdi dormindo, na mesma posição em que foi encontrado morto, em uma cama com adornos infantis. Set. 2015. 1 ilustração. Disponível em: <<https://bit.ly/332beP2>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Imagem 10²⁷



2.2. Separação de Crianças e Pais/Mães na Fronteira México/Estados Unidos

O segundo episódio apontado para análise neste capítulo chamou a atenção dos veículos de imprensa em 2018, nos Estados Unidos, e está relacionado às políticas de imigração implementadas pelo então governo de Donald Trump²⁸. Denominada de “política de tolerância zero”²⁹ por opositores à Trump, dentre outras medidas, previa a separação de pais/mães e seus filhos(as) que cruzassem a fronteira do México com os EUA sem o visto estadunidense. A política estabelecia

²⁷ AGHAYEV, Gunduz. *Ilustração de Alain Kurdi brincando na praia*. Set. 2015. 1 ilustração. Disponível em: <<https://bit.ly/332beP2>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²⁸ THOMPSON, Ginger. *O choro desesperado das crianças separadas dos seus pais na fronteira dos EUA*. El País. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3HzwJpy>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

²⁹ BUTLER, Richard. *‘Tolerância zero’: Trump bane a compaixão*. INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS - ADITAL. 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3RrFCGW>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

que adultos que atravessassem a fronteira irregularmente poderiam ser detidos e processados criminalmente. As crianças que estivessem migrando com seus familiares, portanto, passariam a ser consideradas crianças desacompanhadas e, com isso, eram levadas a abrigos de custódia³⁰.

A impossibilidade de se manter a reunião familiar ou de solicitar refúgio ou asilo provocou uma midiatisação global do tema através de um fluxo de notícias e imagens das separações e prisões (imagens 11 a 15) que provocaram denúncias, mobilizações e debates a respeito do tema. Ex-presidentes e ex-primeiras-damas dos EUA aproveitaram para fazer declarações opositoras em redes sociais (imagens 16 e 17) e também ocorreram manifestações civis públicas (imagens 18 a 20).

Imagem 11³¹



³⁰ MARS, Amanda; FAUS, Joan. *Perguntas e respostas sobre a crise das crianças imigrantes nos Estados Unidos*. El País. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3B2TnUC>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³¹ MOORE, John/AFP. *Uma menina hondurenha de dois anos chora, no último dia 12, quando um agente detém sua mãe nos arredores da fronteira de McAllen (Texas)*. Jun. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3B2TnUC>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Imagem 12³²



Imagem 13³³



Imagem 14³⁴



³² LOPEZ-MILLS, Dario / Pool via AP file. *Crianças migrantes desacompanhadas, de 3 a 9 anos, assistindo televisão dentro de um cercadinho nas instalações da U.S. Customs and Border Protection, em Donna (Texas, EUA)*. 30 mar. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<https://nbcnews.to/3LrOv0r>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³³ MOORE, John/AFP. *Agentes da Patrulla Fronteriza junto a uma criança migrante na fronteira entre EUA e México, no Texas*. 12 jun. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3HxdTzl>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

³⁴ AUTOR NÃO IDENTIFICADO. *Captura de tela de reportagem sobre a “política de tolerância zero”, veiculada no programa This Morning da CBS (EUA), com imagem de crianças migrantes desacompanhadas dormindo em prisão*. Disponível em: <<https://bit.ly/3uuwVm6>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Imagem 15³⁵



Imagem 16³⁶



Imagem 17³⁷



Imagem 18³⁸



³⁵ GUERRERO, Hector. *Menores não acompanhados são registrados por agentes da patrulha de fronteira na comunidade de La Joya (Texas, EUA)*. Abr. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/35Ow45r>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³⁶ CLINTON, Bill. *Captura de tela de Tweet*. 17 jun. 2018. 1 captura de tela. Disponível em: <<https://bit.ly/3ox2Tua>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³⁷ OBAMA, Michelle. *Captura de tela de Tweet*. 18 jun. 2018. 1 captura de tela. <<https://bit.ly/338hhlm>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

³⁸ ANISTIA INTERNACIONAL. *Foto de familiares de imigrantes protestando em frente à embaixada dos Estados Unidos na Cidade do México*. Jun. 2022. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lih68j>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Imagem 19³⁹



Imagem 20⁴⁰



2.3. Cumprimentos de uma Criança Haitiana na Fronteira Brasil/Peru

O terceiro episódio, com data de 2021, se passou na fronteira do Brasil com o Peru, na Ponte da Integração, localizada no estado do Acre, onde centenas de haitianos acampavam após serem impedidos pela polícia peruana de entrar no país⁴¹. A fronteira estava fechada desde março de 2020, como medida adotada para contenção da pandemia do novo coronavírus⁴². A

³⁹ FALLON, Patrick T./Reuters. *Foto de manifestantes protestando contra separação de famílias que entram ilegalmente nos EUA do lado de fora da prefeitura de Los Angeles*. Jun. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<http://glo.bo/2tdkvyF>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁴⁰ WONG, Alex/AFP. *Crianças estadunidenses protestam contra a separação de famílias na fronteira com o México e os maus-tratos nos centros de detenção*. 21 jun. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3HxeG3h>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁴¹ FOWKS, Jacqueline. *Fugindo da pandemia no Brasil, haitianos são reprimidos na fronteira com o Peru*. El País. 20 fev. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3spEgkb>>. Acesso em: 14 de jul. 2022.

⁴² NUNES, Maria. *O fechamento das fronteiras terrestres amazônicas e impactos na mobilidade transnacional*. IPEA - boletim regional, urbano e ambiental, n. 24, jul.-dez. 2020, p. 39-46. Disponível em: <<http://>

saída do Brasil tinha como objetivo a busca por melhores condições de vida em países vizinhos ou o retorno ao Haiti.

Neste cenário, uma criança passou diante da linha de policiais peruanos, cumprimentando-os, um a um, com um aperto de mão (imagem 21). Os cumprimentos foram captados em vídeo que circulou pelas redes sociais e também pela cobertura jornalística da fronteira.

Diferente do caso de Aylan Kurdi, não foram localizadas representações criadas em cima da cena, apenas sua reprodução em foto e vídeo. Possivelmente, por se tratar de uma cena empática, em que a criança surpreende ao saudar amistosamente aqueles que a impedem de seguir adiante, também não incitou reações como na fronteira do México com os EUA, mas sim reflexões sobre questões humanitárias relativas à migração.

Nos dias que se seguiram, circularam outras imagens assemelhadas, como a foto de uma criança cumprimentando os policiais (imagem 22) e a de uma criança interagindo de forma bastante próxima com um policial (imagem 23), reproduzida a partir de publicação no Instagram do governador do Acre, Gladson Cameli. Além delas, também se veiculou a imagem de mães sentadas com seus filhos diante da barreira policial (imagem 24). A circulação de imagens de crianças empáticas diante da austera barreira policial reforçou que esse gesto, apesar de disruptivo e de ter viraliza-

[dx.doi.org/10.38116/brua24art4](https://doi.org/10.38116/brua24art4)>. Acesso em 14 jul. 2022.

do nas redes sociais, não foi capaz de modificar sua condição de vida ou mobilizar autoridades para um tratamento mais humanitário da situação.

Imagem 21⁴³



Imagem 22⁴⁴



Imagem 23⁴⁵



Imagem 24⁴⁶



⁴³ AUTOR NÃO IDENTIFICADO/Reprodução de redes sociais. *Criança haitiana estende a mão para policiais durante protesto na fronteira entre Brasil e Peru, no estado do Acre.* Fev. 2021. 1 captura de tela de vídeo. Disponível em: <<https://bit.ly/3GwLfNt>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁴⁴ MARQUES, Ivelina. *Criança cumprimenta policiais peruanos durante o período em que esteve fechada a fronteira entre o Brasil e o Peru, no estado do Acre.* Fev. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3JpOvw7>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁴⁵ AUTOR NÃO IDENTIFICADO. *Criança migrante interage com policial do Grupo Especial de Fronteira em Assis Brasil, no Acre, fronteira com o Peru.* Fev. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3gpYS6B>>. Acesso em: 14 jun. 2022.

⁴⁶ PEÑA, Paolo. *Mães migrantes sentadas no chão, diante do bloqueio policial na cidade peruana de Iñapari, na fronteira com o Brasil.* 18 fev. 2021. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3spEgkb>>. Acesso em: 14 de jul. 2022.

2.4. Entre Construções Discursivas e Visibilidade Midiática

Os episódios apresentados possibilitam desenhar certos contextos de visibilidade midiática e de repercussão pública global das vidas de crianças migrantes e refugiadas. A intenção deste capítulo, no entanto, não é de analisar tais representações sobre elas produzidas pela grande mídia, mas problematizar, a despeito de sua condição de vulnerabilidade, como muitas crianças ressignificam suas representações.

Esse recorte remete à discussão apresentada pelo diretor, roteirista, ator, produtor e realizador nascido na Guiné-Bissau Welket Bungué em entrevista publicada em 2020 na Revista de estudos de cinema e audiovisual, na qual provocou reflexões acerca do termo “periférico”, para além da noção de produzir e circular a partir das bordas, ou melhor, da periferia do mundo. Para ele, o fazer periférico não o constrange. Ao contrário, propõem saídas e brechas a partir da sua produção audiovisual⁴⁷.

Desse modo, os entrevistadores Ana Camila Esteves, Jusciele Oliveira e Morgana Gama apontam que, para Bungué, as potencialidades de uma produção audiovisual estão ligadas ao fato de ela ser produzida e

⁴⁷ BUNGUÉ, Welket. De corpos periféricos ao cinema de autorrepresentação. Entrevista concedida a Ana Camila Esteves, Jusciele Oliveira e Morgana Gama. *Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual*, v. 9, n. 1, p. 293-310, 2020. Disponível em: <<https://rebeca.socine.org.br/1/article/view/668/397>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

circulada das margens para as margens. O entrevistado propõe ainda uma virada do conceito “periférico” para o de “autorrepresentação”, defende a promoção de múltiplas linguagens, estéticas e criações artísticas, políticas e culturais⁴⁸.

No caso das crianças migrantes, sinaliza-se algo semelhante. Para além de sua representação como sujeitos vulneráveis e incapazes de agir ativamente, quais outras representações fazem de si próprios? A observação empírica já apresentada neste capítulo permitiu construir a premissa de que a mediação intercultural de agentes sociais, como organizações não governamentais (ONGs) e órgãos internacionais, possibilita às crianças migrantes e refugiadas a constituição de espaços de agenciamento para a produção de narrativas orientadas à sua própria representação, apesar da subalternidade engendrada no marco de sua dupla condição de criança e migrante/refugiada. Esse movimento representa uma resistência à narrativa construída nas grandes plataformas midiáticas que tende a reforçar estereótipos a respeito das crianças migrantes e refugiadas. O reflexo dessas representações, muitas vezes enviesadas, é a espetacularização das vulnerabilidades dos sujeitos.

Debord⁴⁹ possibilita refletir que a discussão a respeito da espetacularização da vida humana é parte do

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ DEBORD, Guy. *A sociedade do Espetáculo*: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

atual modelo de produção capitalista. A consequência desse fenômeno é o fortalecimento de um aparato estatal que visa proteger o capital e controlar a população que não corresponde aos padrões esperados.

3. Decolonializando

Torres-Maldonado⁵⁰ propõe um olhar analítico a respeito do que denomina de “colonialidades” e “decolonialidades”. O autor pontua que a decolonialidade é um conceito que precisa ser enquadrado tanto no presente quanto no passado. Para ele, a libertação da colônia não significa o fim dela, pois sua lógica de dominação e opressão continua atuando na relação colonizador/colonizado, mesmo após o fim dos seus regimes. Sendo assim, a teoria decolonial busca entender como sujeitos colonizados experienciaram os processos de colonização, bem como visa fornecer mecanismos capazes de fazer avançar os processos de decolonialização⁵¹.

A colonialidade é resultado de uma imposição de poder e da dominação colonial que consegue atingir as estruturas subjetivas de um povo, penetrando na sua concepção de sujeito e se estendendo para a sociedade de tal maneira que, mesmo após o término do domínio colonial, as suas amarras persistem. Nesse processo, existem alguns espaços

⁵⁰ TORRES-MALDONADO, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson, GROSFOGUEL, Ramón (Orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. P. 27-53.

⁵¹ Ibid.

e instituições sociais nos quais ela opera com maior contundência. As escolas da educação básica e o campo da produção científica são alguns deles. Nestes, a colonialidade opera, entre outros mecanismos, por meio dos currículos⁵².

O paradigma decolonial apresenta, portanto, um modelo epistêmico que rompe com o modelo dominante moderno europeu, o qual parte da inferiorização de povos colonizados. Conforme pontua Torres-Maldonado⁵³, trata-se de um descentramento epistemológico ocasionado pela “desconstrução” do conceito de modernidade, que produz grandes desconfortos com relação ao sujeito moderno e suas instituições. Afinal, tanto os sujeitos quanto as instituições passam a ser questionados e colocados à prova, a partir do surgimento de novos atores, até então invisibilizados enquanto sujeitos com poder de fala e capazes de reivindicar ativamente.

É nesse contexto que vozes como a de Mbembe, historiador e cientista político camaronense, passam a emergir. Em sua obra “Crítica da razão negra”⁵⁴, a

⁵² GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson; GROSGOUEL, Ramón (orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019, p. 227.

⁵³ TORRES-MALDONADO, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson, GROSGOUEL, Ramón (Orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. P. 27-53.

⁵⁴ MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

partir de uma perspectiva decolonial, Mbembe pontua que o colonizador se brutaliza por meio da sua própria brutalidade e, como forma de “libertação” desse processo, propõe o que intitula “universalismo planetário”. O autor defende que a continuidade da vida na Terra depende da convivência e da partilha humana e solidária entre todos os seres vivos do planeta. Nesse sentido, colocando o sujeito colonizado em um lugar de transcendência e insubordinação, o decolonial passa a se referir não a um evento passado, e sim a um novo projeto a ser construído de forma justa e igualitária⁵⁵.

4. A Impassividade de Crianças Migrantes Diante da Mídia e do Consumo

Georgiou⁵⁶ articula os usos das mídias por migrantes com a reflexão a respeito das possibilidades de fala e de agência de sujeitos subalternos. A autora observa que a hipervisibilidade midiática do tema não representa necessariamente a inclusão das vozes desses sujeitos na mídia, e enfatiza ainda que as incorporações dessas vozes trazem à tona uma complexidade implicada nessas disputas e negociações comunicacio-

⁵⁵ TORRES-MALDONADO, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson, GROSFUGUEL, Ramón (Orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. P. 27-53.

⁵⁶ GEORGIU, Myria. Does the subaltern speak? Migrant voices in digital Europe. In: *Popular Communication* v.16. 1. ed. Londres: Taylor & Francis Online, 2018. P. 45-57.

nais – bastante evidenciada no caso das crianças migrantes, em situação de refúgio e/ou vulnerabilidade.

Georgiou alerta também que mesmo com a presença ou visibilidade digital, nem todos possuem o mesmo poder de fala e de escuta, assim como não são igualmente representados⁵⁷. Em outras palavras, entendendo que as representações midiáticas tendem a reforçar o poderio econômico e hegemônico de camadas dominantes, mesmo iniciativas digitais e de amplo alcance capazes de incorporar as vozes dos migrantes e refugiados não garantem seu reconhecimento e, menos ainda, seu poder de agenciamento.

Apesar de tais condições, parte-se do entendimento de que pessoas migrantes e refugiadas, adultos ou crianças, não são passivos diante da mídia e do consumo. No caso de crianças e adolescentes, os usos que fazem das mídias e de recursos digitais podem reforçar sua projeção ativa e evidenciar seu poder de agência. Manifestam, assim, sua vontade e seu direito de falar, influenciar, criticar e de serem representados pelas esferas midiáticas⁵⁸.

Orofino⁵⁹, no entanto, chama a atenção para a ne-

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ DORETTO, Juliana. Deixe as crianças falarem. In: Roseli FIGARO; Liliane DUTRA BRIGNOL (Org.). *Trabalho do pesquisador: os desafios da empiria em estudos de recepção*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017. P. 181-208.

⁵⁹ OROFINO, Isabel. Recepção, Consumo, Crianças: apontamentos para uma reflexão sobre o conceito de agência na infância. In: ROCHA, Rose; CASAQUI, Vander (Orgs). *Estéticas midiáticas e narrativas do consumo*. Porto Alegre: Sulina, 2012. P. 229-247.

cessidade de se abrir espaços para pesquisas que se debrucem sobre a criança como consumidora, levando em conta também o conceito sociológico de “infância”, que acabou sendo historicamente associado a uma condição de pessoa vulnerável, ingênua e passiva, o que impacta diretamente nos estudos comunicacionais, em especial os de recepção.

Para Doretto⁶⁰, os novos canais digitais ampliaram as possibilidades de agenciamento na infância, permitindo que crianças se desenvolvessem como grandes consumidores e produtores culturais. Em linha com a autora, Orofino⁶¹ aponta que as crianças são capazes de desempenhar um papel ativo na estruturação da vida social. No entanto, é importante destacar que o recorte de crianças migrantes e refugiadas é marcado por uma situação de extrema vulnerabilidade e subalternidade. Para Spivak⁶², entretanto, existe uma impossibilidade social do subalterno fazer parte de estratos sociais mais abastados, como seria o caso dessas crianças.

5. Experimentos Empíricos: mediações interculturais e visibilidade midiática

Uma breve pesquisa exploratória possibilitou o mapeamento de três iniciativas idealizadas e/ou realizadas na cidade de São Paulo⁶³ por ONGs dedicadas

⁶⁰ DORETTO, Juliana. Op. cit, p. 181-208.

⁶¹ OROFINO, Isabel. Op. cit. p. 229-247.

⁶² SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Op. cit.

⁶³ Apesar de haver ações em outros locais do país, como a exposição promovida pelo Instituto Pirlampos, criada a partir fotografias

a crianças migrantes e/ou refugiadas, que proporcionaram alguma visibilidade midiática dessas pessoas. A primeira delas, o projeto “#MeuOlhar”⁶⁴, parte integrante do programa “Eu Conheço Meus Direitos”, desenvolvido pela IKMR⁶⁵ em parceria com o ACNUR, tem como objetivo possibilitar que crianças refugiadas expressem e observem suas condições de vida por meio da fotografia. O projeto contou com oficinas de fotografia, aulas de campo e uma exposição. As atividades aconteceram em 2016, e a ONG segue desenvolvendo mediações interculturais com esse público a partir do programa “Eu Conheço Meus Direitos”.

A segunda iniciativa foi desenvolvida pelo Instituto Adus⁶⁶: crianças refugiadas que vivem em São Paulo foram estimuladas a escrever e a narrar suas histórias de vida, com o objetivo de contribuir com sua integração social. Como produto, o projeto desenvolveu uma coleção de 22 livros infantis criados, escritos e assinados por essas crianças. Durante o processo, a mediação intercultural se organizou a partir da reali-

desenvolvidas por adolescentes venezuelanos migrantes e refugiados que vivem em Boa Vista (<<https://bit.ly/3orpnU0>>) ou o projeto Super Panas (<<https://uni.cf/3J8NisN>>) do Unicef, realizado na mesma localidade, optamos por dedicar o recorte à projetos da cidade onde as pesquisadoras estão sediadas.

⁶⁴ PROJETO | MEU OLHAR. *Vídeo institucional por ACNUR e IKMR*, 2016. 1 vídeo (3 min e 15 segundos). Disponível em: <<https://bit.ly/3oQZLtB>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

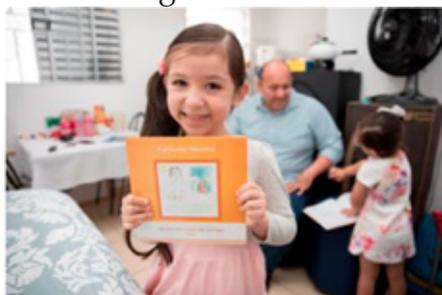
⁶⁵ Organização social dedicada a trabalhar com crianças refugiadas, criada em 2012, em São Paulo.

⁶⁶ Organização social, fundada em 2010, que atua junto a refugiados e migrantes da cidade de São Paulo.

zação de dois dias de oficinas com facilitadores e psicólogos. As crianças foram estimuladas a falar sobre seus sonhos e a escrever e ilustrar, elas mesmas, as suas respectivas obras.

Ao final, o projeto contou com o apoio da editora Estante Mágica e da gráfica Alphagraphics para que os livros fossem impressos e entregues a cada criança. A coleção também passou a ser comercializada e os valores arrecadados revertidos para as famílias das crianças. A produção dos livros se encerrou, mas, assim como no caso da IKMR, a organização continua realizando mediações interculturais com esse público.

Imagem 25⁶⁷



⁶⁷ BRANDT, Marcelo/G1. *Criança migrante mostra o livro que escreveu como parte do projeto do Instituto Adus*. Jan. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <<https://glo.bo/3LhEyCi>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Por fim, a terceira iniciativa mapeada foi desenvolvida pelo jornalista e ativista André Naddeo, denominada “Drawfugees”⁶⁸. Trata-se de um projeto que, por meio de desenhos feitos por crianças refugiadas, visa representar as experiências abusivas às quais elas foram submetidas.

Em sua primeira edição, o idealizador se instalou no porto de Pireu, na Grécia, uma importante entrada de pessoas refugiadas na Europa. Lá, pode acompanhar a chegada de crianças sírias, afegãs, iraquianas, marroquinas, argelinas, egípcias, dentre outras que migravam para a Europa. Uma nova edição dessa iniciativa está prevista para acontecer a partir do uso da linguagem audiovisual⁶⁹.

Imagem 26⁷⁰



⁶⁸ NADDEO, André. *Página oficial do projeto Drawfugees no Instagram*. Rio de Janeiro. Instagram: @drawfugees. Disponível em: <<https://www.instagram.com/drawfugees>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁶⁹ Ainda não foi definido o local de desenvolvimento da nova etapa do projeto.

⁷⁰ DRAWFUGEES. *Foto de Sana Shirzad, de 6 anos, do Afeganistão, mostrando seu desenho produzido no projeto Drawfugees*. 13 mai. 2016. 1

Essas são três iniciativas em que as crianças migrantes/refugiadas tiveram a oportunidade de falar por si mesmas para/pelas mídias sobre seus processos migratórios, possibilitando um enfoque alternativo às representações apresentadas anteriormente neste capítulo. A partir delas, observa-se a produção e o consumo dessas representações, seguindo os passos propostos por Martín-Barbero e Corona Berkin⁷¹, que sinalizam para a existência de uma série de assimetrias presentes entre diferentes culturas que podem ser representadas a partir de aspectos de dominação, conflito e violência.

Conclusão

Neste capítulo, buscou-se refletir e problematizar as representações midiáticas elaboradas sobre condições de crianças migrantes e refugiadas e da falta de representatividade de suas próprias vozes, apesar de serem pessoas que têm histórias a contar, perspectivas particulares para compartilhar e um grande potencial produtivo e de consumo das mídias. Alinhado à proposta dos estudos decoloniais, destaca-se o direito - previsto inclusive no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - das pessoas migrantes e refugiadas de refutarem as narrativas hegemônicas e protagonizarem seu próprio espaço nas mídias.

fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/3aCCpE7>>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁷¹ MARTÍN-BARBERO, Jesús; CORONA BERKIN, Sarah. *Ver con los otros: comunicación intercultural*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

Observa-se a falta de visibilidade midiática para pautas desse público. Dentre as três projeções que tiveram ampla cobertura na mídia apresentadas neste capítulo – Aylan Kurdi, crianças separadas das famílias na fronteira do México com os EUA e a criança haitiana que cumprimentou policiais peruanos – apenas a última mostra o protagonismo de uma criança migrante, entretanto, ainda assim, tratou-se de uma agenda adulta, que ganhou destaque por esse público demonstrar surpresa diante da atitude.

Propõe-se maior atenção ao estabelecimento de uma agenda midiática de cobertura das migrações de maneira a visibilizar outras vivências, perspectivas e conflitos, a fim de que uma diversidade de pessoas possa evidenciar a complexidade dessa temática, e que a construção de tais representações não se limite às margens, podendo alcançar um espectro mais amplo da sociedade, evidenciando-se, assim, uma gama de questões humanitárias.

Referências bibliográficas

ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Global Trends in Forced Displacement – 2020*. Copenhague: 2021.

ACNUR – Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Global Trends in Forced Displacement – 2021*. Copenhague: 2021.

BUNGUÉ, Welket. De corpos periféricos ao cinema de

autorrepresentação. Entrevista concedida a Ana Camilla Esteves, Juscielle Oliveira e Morgana Gama. *Rebeca – Revista Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual*, v. 9, n. 1, p. 293-310, 2020.

BUTLER, Richard. 'Tolerância zero': Trump bane a compaixão. INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS – ADITAL. 18 jun. 2018.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *Desafíos: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Santiago: nov. 2010..

DEBORD, Guy. *A sociedade do Espetáculo: comentários sobre a sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

DORETTO, Juliana. Deixe as crianças falarem. In: Roseli FIGARO; Liliâne DUTRA BRIGNOL (Org.). *Trabalho do pesquisador: os desafios da empiria em estudos de recepção*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017. P. 181-208.

FOWKS, Jacqueline. Fugindo da pandemia no Brasil, haitianos são reprimidos na fronteira com o Peru. *El País*. 20 fev. 2021.

FIGUEIREDO, Janaína. Acuados pela fome, venezuelanos burlam fronteira fechada e engrossam fila de imigrantes sem documentos no Brasil. *O Globo*. 27 fev. 2021.

GEORGIU, Myria. Does the subaltern speak? Migrant voices in digital Europe. *Popular Communication*

v.16. 1. ed. Londres: Taylor & Francis Online, 2018. P. 45-57.

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson; GROSGOUEL, Ramón (orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019, p. 223-246.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. *Estudo da ONU aponta aumento da população de migrantes internacionais*. Brasília: set. 2019.

OROFINO, Isabel. Recepção, Consumo, Crianças: apontamentos para uma reflexão sobre o conceito de agência na infância. In: ROCHA, Rose; CASAQUI, Vander (Orgs). *Estéticas midiáticas e narrativas do consumo*. Porto Alegre: Sulina, 2012. P. 229-247.

MARTÍN-BARBERO, Jesús; CORONA BERKIN, Sarah. *Ver con los otros: comunicación intercultural*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

MARS, Amanda; FAUS, Joan. Perguntas e respostas sobre a crise das crianças imigrantes nos Estados Unidos. *El País*. 19 jun. 2018.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Crianças soldado na Colômbia: a construção de um silêncio na política internacional*. 233 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília: Brasília, 2015.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo:

n-1 edições, 2018.

NUNES, Maria. O fechamento das fronteiras terrestres amazônicas e impactos na mobilidade transnacional. *IPEA - boletim regional, urbano e ambiental*, n. 24, jul.-dez. 2020, p. 39-46.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

THOMPSON, Ginger. *O choro desesperado das crianças separadas dos seus pais na fronteira dos EUA*. *El País*. 19 jun. 2018.

TORRES-MALDONADO, Nelson. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; TORRES-MALDONADO, Nelson, GROSGOUEL, Ramón (Orgs.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. P. 27-53.

Infância e Refúgio nas Normas (Inter)Nacionais de Proteção de Direitos Humanos

Flávia Rodrigues de Castro*

Roberto Vilchez Yamato**

Introdução

O Alto Comissariado das Nações Unidas para

* Pesquisadora de pós-doutorado de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Integrante do Observatório de Mobilidade e Direitos Humanos (OMDH) e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR da PUC-Rio. Doutora em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa Nacional e da Segurança Internacional pelo INEST/UFF (2016). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense, UFF. Realizou estágio pós-doutoral no CEDEPLAR/UFMG em projeto de pesquisa sobre os impactos da pandemia do COVID-19 sobre a população migrante no Brasil e na Índia, com apoio do *Global Policy Institute, Queen Mary University of London*. Foi professora e pesquisadora no projeto PET-TEPP no IRI, Puc-Rio, assim como nos cursos de Relações Internacionais da Unilasalle e da UFRJ. Possui experiência no campo da proteção e assistência a refugiados, com trabalho em organização da sociedade civil (Cáritas-Rio) e em parceria com o ACNUR.

** Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Coordenador do Observatório de Mobilidade e Direitos Humanos (OMDH) e Co-Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello/ACNUR da PUC-Rio. Pós-Doutorando em Teoria e Filosofia do Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio (2011), com Doutorado-Sanduiche (2009/2010) realizado na *University of Victoria* (UVic), Canadá. Doutorando em Direito, *Birkbeck, University of London*, Reino Unido (desde 2012). Mestre em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (2004). Mestre em Direitos Humanos pela *London School of Economics and Political Science - LSE, University of London* (2004) - mestrado este revalidado pela Universidade de São Paulo - USP (2010). Bacharel em Relações Internacionais (1999) e em Direito (2001) pela PUC-SP. Foi *Visiting Scholar no Watson Institute for International Studies, Brown University, EUA* (2009)

Refugiados (ACNUR) estabelece como um dos grupos prioritários em seu mandato as crianças refugiadas (desacompanhadas ou não), destacando as vulnerabilidades que as atravessam e o crescente número dessa população, que representa cerca de metade das pessoas em situação de deslocamento forçado no mundo hoje. Ainda assim, pouco sabemos a respeito das garantias e proteções oferecidas às mesmas, especialmente quando consideramos os numerosos marcos normativos nacionais, regionais e internacionais no campo de proteção dos direitos humanos.

A proteção das pessoas refugiadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, de acordo com Liliana Jubilut¹, “conta com dois pilares básicos, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/1997, além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu”. Particularmente no que se refere ao caráter internacional da proteção das pessoas solicitantes de refúgio e refugiadas, o artigo 48 da Lei 9.474/97 estabelece que os preceitos desta Lei devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), com a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), com o Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (protocolo de 67), bem como com as demais normas internacionais de direitos humanos com as quais o governo brasileiro estiver comprometido. Acrescentamos aqui, ainda, a importância das normas regionais, especialmente em contexto latino-americano.

¹ JUBILUT, L. *Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1.ed. São Paulo: Método, 2007. p.102-103.

Tendo em vista o lugar das normas (inter)nacionais na proteção dos sujeitos refugiados, assim como o papel de destaque que os fluxos crescentes de crianças refugiadas exercem - no Brasil e no mundo - propomos aqui um estudo que busca operar na intersecção entre infância, direitos humanos e refúgio. A consideração do caleidoscópio de normas (inter)nacionais que compõem a proteção dos sujeitos na infância será feita a partir do estudo quantitativo e qualitativo desses marcos em seus três diferentes níveis: nacional, regional e internacional.

Para tanto, propomos a utilização da Linguística Computacional na análise do material normativo, combinando programas específicos de software e ferramentas qualitativas de interpretação que transpõem fronteiras disciplinares e trazem novas perspectivas ao estudo da mobilidade. Salientamos aqui que a compreensão de tal arcabouço normativo emerge como um primeiro passo fundamental para o devido monitoramento das políticas de proteção adotadas pelo Brasil nesta temática. Dessa maneira, propomos analisar como a intersecção entre infância, refúgio e direitos humanos pode ser compreendida a partir das presenças (e ausências) desses sujeitos, assim como seu tratamento, em alguns dos principais marcos protetivos (inter)nacionais existentes. Embora tenha havido um grande debate sobre a Linguística Computacional - também chamada *análise com corpus* - como uma metodologia ou uma teoria da linguagem (ou ambas), o que é importante para os propósitos deste capítulo é o seu uso para desvendar padrões e/ou desvios

linguísticos. Um corpus é comumente definido como “um corpo de linguagem, ou mais especificamente, uma coleção (geralmente) muito grande de linguagem natural, armazenada como arquivos de computador”² (Baker, 2010, p.6). Para realizar a análise com corpus, é necessário recorrer a algum software de processamento de linguagem natural a fim de que seja possível lidar com uma grande quantidade de dados geralmente percebidos como “uma amostra representativa de uma determinada variedade linguística”³.

Os dados obtidos por meio desta análise podem, então, nos ajudar a desvendar padrões ou desvios linguísticos nas formas como alguns fenômenos específicos são representados através da linguagem. “Um corpus, portanto, não é particularmente valioso a menos que seja usado em conjunto com um software que possa realizar manipulações rápidas e precisas em seu conteúdo”⁴. A metodologia geral do presente estudo é melhor entendida como “orientada por corpus”, uma vez que a análise é orientada pelo que é frequente ou saliente nos dados⁵. “Uma análise orientada por corpus procede de forma mais indutiva – o próprio corpus é, em si mesmo, o dado, assim como os padrões nele contidos são entendidos como

² BAKER, P. *Sociolinguistics and Corpus Linguistics*. 1.ed. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2010. p.6.

³ *Ibid*, p.6.

⁴ *Ibid.*, p.7.

⁵ BAKER, P.; GABRIELATOS, C.; MCENERY, T. Sketching Muslims: A Corpus Driven Analysis of Representations Around the Word ‘Muslim’ in the British Press 1998-2009. *Applied Linguistics*, v.34, n.3, p.255-278, 2012.

uma forma de expressar regularidades (e exceções) na linguagem”⁶.

Mesmo diante da necessidade de utilização de softwares específicos para análise dos dados, é importante considerar a presença subjetiva dos pesquisadores em todas as etapas da análise. Seja na escolha dos critérios para coletar os dados ou no esforço de criar categorias analíticas para auxiliar no processo de organização e interpretação, o papel dos pesquisadores é de central importância nas etapas da pesquisa qualitativa. É importante, portanto, reconhecer que este capítulo é desenvolvido a partir de uma posição particular e situada, não de “lugar nenhum”⁷. Ademais, ele toma uma posição, adota um posicionamento⁹. Ao abraçar essa perspectiva do nexo entre pesquisador e pesquisado, objeto e sujeito, é possível destacar a relevância de adotar uma perspectiva situada e recusar o que Haraway¹⁰ chama de “olhar a partir do nada” – “o poder de ver e de não ser visto, de representar escapando à representação”. Nesse sentido, argumentamos, com Haraway¹¹, “pela visão de um corpo, sempre um corpo complexo, contraditório, estruturante e

⁶ BAKER, P. Op. cit., p.7.

⁷ HARAWAY, D. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, v.14, n.3, p.575-599, 1988.

⁸ LEANDER, A. Ethnographic Contributions to Method Development: “Strong Objectivity” in Security Studies. *International Studies Perspectives*, v.17, n.4, p.462-475, 2015.

⁹ DERRIDA, J. *Posições*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

¹⁰ HARAWAY, D. Op. cit., p.581.

¹¹ *Ibid.*, p.589.

estruturado, ao invés da visão de cima, de lugar nenhum, da simplicidade. Só o truque de deus é proibido”.

Muitos estudos foram feitos na interseção entre migração/refúgio, representação e Linguística Computacional¹², especialmente no contexto europeu. No entanto, o objetivo principal da próxima seção não é esgotar as discussões sobre o tema ou fornecer uma visão geral do estado da arte nessa área. O que buscamos empreender neste início é, tão somente, o esforço de situar nosso estudo entre algumas das pesquisas existentes e suas diferentes formas de abordar a Linguística Computacional no campo das humanidades, em especial da mobilidade. Em seguida, evidenciamos os dados coletados, assim como seu processo de categorização e as etapas da análise. Por fim, apresentamos nossos resultados e considerações

¹² ARCHER, D; RAYSON, P. Using the UCREL Automated Semantic Analysis System to Investigate Differing Concerns in Refugee Literature. In: Keywords Workshop, 2004, Londres: King’s College London. Não paginado; BERGLUND PRYTZ, Y. Refugee or Migrant? What Corpora Can Tell. *Nordic Journal of English Studies*, v.15, n.2, p.47-61, 2016; FOTOPOULOS, S.; KAIMAKLIOTI, M. Media Discourse on the Refugee Crisis: On What have the Greek, German and British Press focused? *European View*, v.15, p.265-279, 2016; GABRIELATOS, C.; BAKER, P. Fleeing, Sneaking, Flooding: A Corpus Analysis of Discursive Constructions of Refugees and Asylum Seekers in the UK Press, 1996-2005. *Journal of English Linguistics*, v.36, n.1, p.5-38, 2008; O’REGAN, V.; RIORDAN, E. Comparing the Representation of Refugees, Asylum Seekers and Migrants in the Irish and UK Press: A corpus-based critical discourse analysis. *Journal of Language and Politics*, v.17, n.6, p.744-768, 2018; STROM, M.; ALCOCK, E. Floods, Waves, and Surges: the Representation of Latin@ Immigrant Children in the United States Mainstream Media. *Critical Discourse Studies*, v.14, n.4, p.440-457, 2017; TAYLOR, C. Investigating the representation of migrants in the UK and Italian press. A cross-linguistic corpus-assisted discourse analysis. *International Journal of Corpus Linguistics*, v.19, n.3, p.368-400, 2014.

sobre o material analisado, situando-os não a partir da pretensão de completude, mas do esforço em propor – desde já – novas possibilidades de pesquisa na área.

1. A Linguística Computacional nos Estudos Migratórios

Este capítulo parte da premissa de que há um potencial a ser explorado pelas pesquisas em humanidades a partir de perspectivas situadas que fazem uso de metodologias e ferramentas da Linguística Computacional para analisar questões atuais no campo dos direitos humanos e da mobilidade. Avanços significativos nesse caminho investigatório proposto têm sido feitos especialmente com foco em representações midiáticas sobre pessoas imigrantes, refugiadas e solicitantes de refúgio. Strom e Alcock¹³, por exemplo, buscaram analisar como a grande mídia nos Estados Unidos representa as crianças latinas desacompanhadas. Para tanto, as autoras buscaram enfatizar que “embora a representação dos imigrantes na grande mídia tenha sido um foco central dos Estudos Críticos do Discurso, poucos estudos consideraram a forma como a grande mídia representa as crianças imigrantes”¹⁴. A partir da observação desta lacuna nas pesquisas, principalmente no contexto dos Estados Unidos, Strom e Alcock foram capazes de apreender as formas como a cobertura midiática tratou o grupo específico de crianças latinas, isto é: como um problema que deve ser removido, e não, por exemplo, como sujeitos de cuidados e direitos.

A análise fornecida por Strom e Alcock consistiu em

¹³ STROM, M.; ALCOCK, E. Op. cit..

¹⁴ Ibid, p.2.

um estudo léxico e gramatical realizado com auxílio da Linguística Computacional. As autoras analisaram tanto os itens lexicais nas representações de crianças imigrantes latinas, quanto os aspectos gramaticais com foco nos processos verbais e nos atores sociais que realizaram esses processos. Na análise lexical, as autoras enfatizaram termos associados à água como *surge*, *wave* e *flood*, por serem os que mais apareciam nas frases do material coletado. Já na análise gramatical, foram identificados os participantes ou atores sociais responsáveis por realizar, de forma frequente, as ações associadas aos termos. O que importa destacar aqui é que este estudo serviu de inspiração ao presente capítulo não apenas por sua ênfase sobre crianças migrantes, como também pelo estilo de abordagem desenvolvida, especialmente no que diz respeito a análise léxica e gramatical dos dados. No entanto, em vez de focar em termos lexicais específicos e ações associadas a eles, optamos por oferecer aqui uma visão geral desses termos tendo em vista sua frequência no material coletado.

Strom e Alcock nos ofereceram uma abordagem valiosa sobre a análise das maneiras pelas quais as crianças imigrantes latinas são representadas pela grande mídia nos Estados Unidos. No entanto, não é possível tomar como base apenas este trabalho para fins de compreensão dos métodos de pesquisa para aplicação da Linguística Computacional nas humanidades. É preciso considerar, assim, uma lacuna significativa na análise no que diz respeito aos critérios de replicabilidade demandados pela pesquisa científica.

Com isso em mente, este capítulo está mais próximo do trabalho desenvolvido por Archer e Rayson¹⁵ sobre as diferentes preocupações na literatura sobre refugiados. Embora os autores estivessem interessados na questão específica de como o sistema automatizado de análise semântica do *University Center for Computer Corpus Research on Language* (UCREL) poderia ser usado para análise de conteúdo do portal *Forced Migration Online* (FMO), sua abordagem da Linguística Computacional está mais alinhada com a adotada aqui. Este capítulo não empregará apenas a terminologia específica no campo de estudos, com o uso de termos como lista de frequência, concordância e colocação, mas também irá contribuir para a compreensão de seus significados e das etapas adotadas no processo de análise do material. Espera-se, com isso, garantir transparência e replicabilidade a partir do presente estudo, de modo a estimular aprofundamentos analíticos futuros.

A busca pela transparência nas abordagens quantitativas e qualitativas aqui adotadas é um esforço necessário para permitir um melhor entendimento da metodologia e uma possível replicação da análise. Conforme nos diz Taylor¹⁶, “a replicabilidade é a pedra angular da pesquisa sólida, primeiro, porque permite a falsificação, e, segundo, em um nível prático, porque é um objetivo viável que todos podemos alcançar [...]”. Também é importante considerar aqui que uma “apresentação transparente dos processos de pesquisa permite uma

¹⁵ ARCHER, D; RAYSON, P. Op. cit.

¹⁶ TAYLOR, C. Op. cit., p.375.

‘para-replicação’ precisa [...] que possibilita a extensão da pesquisa”¹⁷. Portanto, assim como Taylor em sua análise da representação dos migrantes na imprensa italiana e britânica, o presente estudo está interessado em permitir a para-replicação em diferentes culturas, épocas ou temas nos estudos migratórios e no campo dos direitos humanos. A próxima seção é, por isso, dedicada à descrição dos métodos de coleta e análise de dados que servem de base ao capítulo.

Outra importante contribuição para o estudo migratório a partir da Linguística Computacional é o trabalho desenvolvido por Gabrielatos e Baker¹⁸ sobre a construção discursiva de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio na imprensa britânica. Através de sua análise, os autores buscaram explorar o uso dessa metodologia no campo da Análise Crítica do Discurso. Da mesma forma, para eles, “a maioria das pesquisas linguísticas sobre questões de refúgio e imigração têm assumido uma postura de Análise Crítica do Discurso que tradicionalmente realiza uma análise minuciosa de uma pequena amostra de textos”¹⁹. Como consequência desse tipo de análise, tais estudos “têm sido criticados pela seleção arbitrária de textos, que parece lançar dúvidas sobre sua representatividade, e pela análise de um pequeno número de textos ou fragmentos de textos, que não podem revelar padrões ou insights úteis [...]”²⁰.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ GABRIELATOS, C.; BAKER, Op. cit.

¹⁹ Ibid., p.6.

²⁰ Ibid.

Com essas críticas à metodologia da Análise Crítica do Discurso, o presente capítulo também espera contribuir para preencher as lacunas em relação à representatividade e padrões observados nos dados. Portanto, interessa aqui não apenas garantir que o material coletado seja representativo, mas também que seja possível revelar padrões ou desvios emergentes por meio do exame minucioso dos textos expandidos. Uma análise linguística computacional aplicada às humanidades permite, então, o exame qualitativo de fragmentos ou textos inteiros, ao mesmo tempo em que é capaz de atender a critérios estatísticos.

Também é importante reconhecer aqui a existência do relatório publicado em 2013 pelo Observatório de Migração da Universidade de Oxford intitulado *Migration in the News: Portrayals of Immigrants, Migrants, Asylum Seekers and Refugees in National British Newspapers, 2010-2012*. O relatório pretendia “capitalizar novos métodos para analisar o que é comumente conhecido como ‘big data’ e fornecer uma análise quantitativa da linguagem usada por todos os vinte principais jornais diários e dominicais nacionais da Grã-Bretanha”²¹. O que é importante destacar deste relatório é a adoção de um método de análise também utilizado neste capítulo: o exame das palavras que aparecem frequentemente próximas do termo de busca no estudo. As principais conclusões do relatório mostram

²¹ ALLEN, W.; BLINDER, S. *Migration in the News. Portrayals of Immigrants, Migrants, Asylum Seekers and Refugees in National British Newspapers, 2010-2012*. Migration Observatory Report, COMPAS, University of Oxford, 2013.

que a cobertura midiática britânica do tema da migração e do refúgio inclui o vocabulário dos números, discursos de segurança ou legalidade e linguagem de vulnerabilidade.

Tendo em vista a existência de um potencial ainda, em grande medida, inexplorado no campo da Linguística Computacional para estudos sobre migração e refúgio, sobretudo a partir do Brasil, propomos utilizar alguns dos trabalhos anteriores como fonte de inspiração para o presente capítulo. Dessa forma, a próxima seção expõe em maiores detalhes o que é próprio deste esforço intelectual, como o material coletado, assim como etapas e métodos empregados para a análise.

2. Dados e Métodos de Análise

A Linguística Computacional – também chamada de análise com corpus - lida com grandes coleções de textos considerados uma amostra representativa de uma determinada variedade linguística²². Portanto, sendo “uma coleção muito grande de linguagem natural, armazenada como arquivos de computador”²³, um corpus é comumente analisado por meio de programas de software específicos. O presente estudo utilizou o software de código aberto chamado *AntConc* para fins de análise do material coletado. O processo de coleta do material²⁴, por sua vez, deu-se de maneira qualitativa e

²² BAKER, P. Op. cit.

²³ Ibid., p.6.

²⁴ O processo de coleta do material foi realizado no âmbito do projeto de pesquisa do Observatório de Mobilidade e Direitos Humanos (OMDH), com apoio da FAPERJ e do CNPq, e contou com o auxílio da pesquisadora PIBIC do Instituto de Relações Internacionais (IRI)

abarcou 55 documentos normativos, totalizando 19.126 palavras. A coleta do material buscou incluir documentos relacionados às normas de direitos humanos, refúgio e infância, observando marcos internacionais, regionais e nacionais. Tendo em vista que o processo foi realizado de forma não automatizada, cabe ressaltar aqui a necessária existência de lacunas nesta coleta. Portanto, o estudo não apresenta o ideal da completude e nem se pretende uma análise de *tudo aquilo que há* em termos dos marcos normativos (inter)nacionais de proteção sob análise.

No que diz respeito à categoria marcos *internacionais*, foram coletados 25 documentos, incluindo aqueles mencionados aqui como pertencentes aos campos de direitos humanos, refúgio/migração e infância. A tabela abaixo apresenta o material por título do documento e área temática segundo nossa categorização:

Documento	Area Temática
Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Direitos Humanos
Carta das Nações Unidas	Direitos Humanos
Declaração Mundial sobre Educação para Todos	Direitos Humanos
Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer forma de Detenção ou Prisão	Direitos Humanos
Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional	Infância
Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças	Infância
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	Direitos Humanos
Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	Direitos Humanos
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias	Refúgio e Migração
Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio	Direitos Humanos
Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados	Refúgio e Migração
Declaração do Milênio das Nações Unidas	Direitos Humanos
Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados	Direitos Humanos
Declaração sobre Defensores de Direitos Humanos	Direitos Humanos
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Direitos Humanos

Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	Infância
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Direitos Humanos
Princípios das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil	Infância
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	Direitos Humanos
Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados	Refúgio e Migração
Protocolo Facultativo referente à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis	Infância
Protocolo Facultativo relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados	Infância
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação	Infância
Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Jovens	Infância
Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade	Infância

Já em relação à categoria marcos *regionais*, foram coletados 18 documentos, também incluindo aqueles mencionados aqui como pertencentes aos campos de direitos humanos, refúgio/migração e infância. A tabela abaixo apresenta o material por título do documento e área temática segundo nossa categorização:

Documento	Area Temática
A Carta Africana de 1990 sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança	Infância
A Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos	Direitos Humanos
A Convenção Interamericana para Prevenir e Impedir Tortura	Direitos Humanos
A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher	Direitos Humanos
Carta da Organização dos Estados Americanos	Direitos Humanos
Convenção da união africana Sobre a proteção e assistência as pessoas Deslocadas internamente em África	Refúgio e Migração
Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais	Direitos Humanos
Convenção Interamericana sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiências	Direitos Humanos
Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas	Direitos Humanos
Corte interamericana de direitos humanos Parecer consultivo oc-21/14	Infância; Refúgio e Migração
Declaração de Cartagena	Refúgio e Migração
Declaração do Brasil (Cartagena+30)	Refúgio e Migração
Declaração do Panamá (X Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo)	Infância
Pacto de São José da Costa Rica	Direitos Humanos
Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Direitos Humanos
Protocolo à Convenção Americana de Direitos Humanos para Abolição da Pena de Morte	Direitos Humanos

Convenção Americana sobre Direitos Humanos	Direitos Humanos
Declaração Americana dos Direitos E Deveres do Homem	Direitos Humanos

Por fim, e no que tange à categoria marcos *nacionais*, foram coletados 12 documentos, ainda incluindo aqueles mencionados aqui como pertencentes aos campos de direitos humanos, refúgio/migração e infância. A tabela abaixo apresenta o material por título do documento e área temática segundo nossa categorização:

Documento	Area Temática
Constituição Federal Brasileira	Direitos Humanos
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Infância
Lei 9.474/97 - Lei de Refugio	Refúgio e Migração
Lei Maria da Penha	Direitos Humanos
Lei sobre os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor	Direitos Humanos
Lei sobre pessoas portadoras de deficiência	Direitos Humanos
Plano Nacional de Direitos Humanos I.1996	Direitos Humanos
Plano Nacional de Direitos Humanos II . 2002	Direitos Humanos
Plano Nacional de Direitos Humanos III. 2009	Direitos Humanos
Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)	Direitos Humanos
Programa Nacional de Direitos Humanos	Direitos Humanos
Resolução no 1, de 13 de novembro de 2020	Infância; Refúgio e Migração

A categorização é um aspecto essencial do estudo, já que orienta, de maneira significativa, a coleta e organização do material a ser analisado. No entanto, é importante considerar que esse processo muitas vezes “simplifica a complexidade da experiência ao reduzir uma

variedade infinita a um conjunto finito de categorias”²⁵. A redução de um mundo complexo – ou sobreposto - a um estado ordenado, separado e manejável não busca apenas simplificações, mas também a produção de abstrações para desenhar padrões na experiência. O esforço de criação da ordem por meio de um processo de categorização significa uma “redução da variedade da experiência: situações que não são exatamente iguais podem ser atribuídas à mesma categoria e, portanto, contarão como ‘as mesmas’²⁶. Portanto, a categorização significa um agrupamento não por ‘real semelhança’, mas porque o material é tratado como semelhante ou diferente a partir dos propósitos do pesquisador.

Mesmo atravessado por subjetividades, pode-se dizer que o processo de categorização tem uma utilidade fundamental, qual seja: “a simplificação da experiência através da criação de categorias tem um valor positivo, aquele que cria a possibilidade de um conhecimento que surge apenas através do nosso conhecimento de aspectos de situações como tipos particulares de coisas”²⁷. A partir disso, podemos ver que as categorias criadas para os propósitos do presente estudo não refletem uma realidade fixa e simples capturada por nós neste capítulo, mas foram criadas para permitir a autoorientação em um mundo complexo. Como tal, “as categorias dizem

²⁵ ELLIS, J. M. *Language, Thought and Logic*. 1.ed. Illinois: Northwestern University Press, 1993, p.29.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p.30.

respeito principalmente aos nossos propósitos”²⁸, de modo que o esquema de categorização aqui produzido está intimamente relacionado aos nossos interesses em produzir conhecimento a partir de um mundo linguístico altamente caótico.

Para além da categorização, a metodologia geral do presente estudo pode ser melhor compreendida como “orientada por corpus”, uma vez que a análise é orientada pelo que é frequente ou saliente nos dados coletados²⁹. Para os propósitos deste capítulo, a primeira etapa da análise consistiu na obtenção da lista de palavras e da frequência. Um primeiro passo fundamental da análise foi, portanto, a observação das palavras mais frequentes no material coletado. É importante dizer que “a frequência é o alicerce da Linguística Computacional. Em seu nível mais simples, frequência refere-se ao número de vezes que algo ocorre em um corpus (ou texto)”³⁰.

Uma lista de palavras e frequências foi derivada e, em seguida, submetida a uma análise mais detalhada do contexto por meio de concordâncias. “Uma concordância é uma tabela de todas as ocorrências de um item linguístico em um corpus, apresentadas dentro de seus contextos linguísticos (geralmente algumas palavras ou linhas de cada lado do item linguístico)”³¹. Embora o software seja capaz de apresentar e ordenar as linhas de concordância, sua interpretação e análise minuciosa devem ser vistas como

²⁸ Ibid., p.36.

²⁹ BAKER, P.; GABRIELATOS, C.; MCENERY, T. Op. cit.

³⁰ BAKER, P. Op. cit., p.19.

³¹ Ibid., p.21.

responsabilidade dos pesquisadores. Podemos afirmar facilmente que “as concordâncias são um aspecto importante da linguística de corpus na medida em que permitem a análise qualitativa dos dados, permitindo ao pesquisador explorar detalhadamente casos individuais”³². Optou-se, portanto, pela realização de uma análise qualitativa das palavras frequentes no material, examinando as linhas de concordância e tentando descobrir padrões linguísticos comuns associados a elas.

Foi realizada, ainda, uma análise de *colocação* que pode ser entendida como a co-ocorrência frequente de palavras dentro de um intervalo pré-determinado – geralmente até cinco palavras em cada lado da palavra sob investigação³³. A *colocação* pode nos ajudar a entender como uma “co-ocorrência de termos estabelece uma estrutura para a compreensão de um determinado tópico”³⁴. Com esta ferramenta, pode-se identificar significados e funções do termo em análise dentro de um determinado discurso. A co-ocorrência frequente de termos pode revelar padrões na política do discurso sobre uma determinada questão ou assunto. Por exemplo, uma análise de *colocação* da palavra ‘imigrante’ com a co-ocorrência frequente da palavra ‘ilegal’ pode ser útil para desvendar padrões de enquadramento da imigração como uma questão de ilegalidade, suspeição e crime.

³² Ibid.

³³ BAKER, P. et.al. A useful methodological synergy? Combining critical discourse analysis and corpus linguistics to examine discourses of refugees and asylum seekers in the UK press. *Discourse & Society*, v.19, n.3. p.273-306, 2008.

³⁴ STROM, M.; ALCOCK, E. Op. cit., p.11.

A partir dessas considerações, e tendo em mente as etapas aqui propostas, a próxima seção apresenta os resultados da análise com corpus das normas internacionais, regionais e nacionais de proteção de direitos humanos, a fim de que seja possível refletir sobre o lugar da infância migrante/refugiada nestes marcos.

3. Infância Refugiada nos Marcos de Proteção

Conforme mencionado anteriormente, a primeira etapa da análise com as ferramentas da Linguística Computacional envolveu a obtenção da lista de palavras e frequências para examinar os termos mais comuns no material coletado. Isso revelou que as frequências mais altas de palavras específicas se referem aos termos (e suas variações de número) segundo a tabela abaixo:

Tabela 1: Lista de palavras e frequências

Palavras	Frequência
Direito(s)	6223
Estados/Estado/Nações	4990
Humanos	2500
Criança/crianças	2090
Nacional	1242

Para uma análise dos dados obtidos, é necessário não apenas gerar uma lista de palavras e suas frequências, tarefa automatizada pelo software, como também empreender investigações qualitativas sobre os usos dos termos - isto é, o contexto linguístico das ocorrências

encontradas no material. Assim, a chamada análise de concordâncias, conforme já explicitado em seção anterior, permite uma maior compreensão dos sentidos empregados no uso frequente dos termos. Embora o software facilite a visualização do material, acelerando o processo de consulta aos dados, esta etapa gera maiores desafios ao demandar dos pesquisadores um *zoom-in* nos textos.

Tendo em vista o perfil do material coletado, que consiste em documentos normativos (inter)nacionais que regulam a proteção de direitos, não chega a ser surpreendente que um dos termos mais empregados no material seja precisamente este vocábulo. Seu uso é feito a partir não só da indicação do caráter dos documentos em questão, como também de uma série de direitos econômicos, políticos, civis, sociais, ambientais, trabalhistas e culturais que devem ser assegurados por meio da observância dos marcos normativos. Ainda no que diz respeito ao vocábulo, são frequentes no material as expressões compostas, como: *direitos humanos, direitos e deveres, direitos e liberdades, direitos consagrados, direitos fundamentais, direitos da pessoa, direito de todos*, dentre outras. Para os fins dessa pesquisa, cabe destacar, ainda, o uso da expressão *direitos da criança*, repetida 352 vezes no material analisado. A tabela abaixo indica os documentos em que a expressão *direitos da criança* aparece de forma mais frequente no material:

**Tabela 2: Frequência da expressão ‘direitos da criança’
por documento**

Documento	Frequência
Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva oc-21/14	205
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	36
Estatuto da Criança e do Adolescente	19
Protocolo Facultativo Relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados	12
Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos	12

Uma análise mais detida das linhas de concordância também merece ser feita sobre a palavra *crianças/criança*, não só por ter sido mencionada 2090 vezes no material, como também por sua importância para o presente estudo. Tanto a análise de concordância quanto da colocação, esta última também já explicitada em seção anterior, demonstraram a ocorrência frequente das seguintes expressões envolvendo o vocábulo ‘crianças/criança’:

Tabela 3: Lista de frequência de expressões com o termo ‘crianças/criança’

Expressões	Frequência
Adolescente(s)	242
Migrantes	34
Desacompanhadas	27

A análise detida das linhas de concordância da expressão *crianças e adolescentes* permitiu-nos inferir o uso do vocábulo em 13 documentos distintos, mas de modo geral tratando da proteção dos direitos de ambos os sujeitos tidos em conjunto. Já no que diz respeito a *crianças migrantes*, cabe destacar aqui que 33 dos 34 usos da expressão ocorreram em um só documento – a Opinião Consultiva OC-21/14 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) – que versa sobre direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. O segundo documento em que a expressão aparece é a Declaração do Brasil (Cartagena+30), de 2014. Em um único aparecimento, a expressão é empregada para deixar evidente que há uma preocupação dos Estados signatários com a situação de vulnerabilidade e incremento da presença de crianças migrantes em necessidade de proteção internacional. Da mesma maneira, a expressão *crianças desacompanhadas* aparece nos dois documentos anteriores, em geral junto ao termo *separadas* para indicar a ausência de progenitores, parentes e outros adultos responsáveis.

Por não ter surgido dos dados coletados como

um termo de significância na análise quantitativa das frequências, os vocábulos *criança refugiada* foram pesquisados de maneira intencional, a fim de realizarmos as devidas verificações. De fato, a expressão só foi utilizada 3 vezes e em documentos distintos – cada um deles pertencente a uma das categorias usadas aqui (internacional, regional, nacional), a saber: Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Opinião Consultiva OC-21/14 da CIDH e Plano Nacional de Direitos Humanos II. No primeiro documento, a expressão é empregada para reafirmar o compromisso dos Estados Partes com a proteção da criança refugiada e com a localização de seus pais ou outros membros da família a fim de que seja realizada sua reintegração. O segundo documento também faz uso da expressão *criança refugiada* apenas para reforçar o compromisso com sua proteção e reunião familiar, embora haja no texto outras passagens sobre crianças em situação de refúgio. Por fim, o documento nacional emprega *crianças refugiadas* para destacar como especial o caso desses sujeitos e a necessária busca por sua proteção através de soluções duráveis (reassentamento, integração local e repatriação).

Análises avançadas também foram feitas a partir do uso da palavra criança(s) como termo de busca no software e da delimitação de palavras contextuais. Isso permite ao pesquisador estipular quais vocábulos devem aparecer próximo ao termo de busca da pesquisa. Ao utilizarmos *criança(s)* como este termo de busca, definimos as seguintes palavras contextuais em um intervalo de 4

vocábulo a esquerda e a direita do termo: *migrante(s)*, *refugiada(s)*, *migração* e *refúgio*. Foram encontrados 53 resultados, em 7 documentos diferentes, em que o nosso termo de busca aparece próximo a tais palavras. Na tabela abaixo indicamos os documentos e as frequências em que o termo *criança(s)* foi usado no contexto migratório e de refúgio:

Tabela 4: Lista de documentos por frequência do emprego contextual de migração e refúgio

Documento	Frequência
Corte Interamericana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva oc-21/14	44
Plano Nacional de Direitos Humanos II	2
Resolução no 1, de 13 de novembro de 2020	2
Declaração do Brasil (Cartagena+30)	2
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança	1
Plano Nacional de Direitos Humanos I	1
Declaração do Panamá	1

Com exceção da Opinião Consultiva da CIDH, que versa especificamente sobre os direitos e garantias das crianças no contexto da migração e/ou do refúgio, os demais documentos listados na tabela anterior apresentaram

baixa frequência de aparição destes vocábulos da mobilidade. No que diz respeito ao teor destes usos, cabe ressaltar aqui algumas considerações. A Resolução no 1, de 13 de novembro de 2020, assim como a Opinião Consultiva da CIDH, também apresenta direcionamento específico ao caso de crianças migrantes ou refugiadas, dispondo sobre o direito de matrícula das mesmas no sistema público de ensino brasileiro.

Tanto a Declaração do Brasil (Cartagena+30) quanto a Declaração do Panamá, apesar de não serem documentos voltados especificamente ao caso de crianças migrantes ou refugiadas, fazem referência ao contexto migratório para manifestar a preocupação com o tráfico de pessoas (incluindo crianças e adolescentes) e a necessidade de proteção dos direitos das crianças migrantes. Já em relação aos planos nacionais de direitos humanos, cabe destacar aqui o fato de que, no primeiro plano, que data de 1996, o resultado encontrado diz respeito apenas a uma enumeração dos sujeitos de direitos humanos, que incluem migrantes, refugiados, crianças e adolescentes, dentre outros. Dessa forma, o contexto da migração e do refúgio só aparece próximo ao vocábulo *criança* por conta desta enumeração, não se referindo especificamente a crianças migrantes ou refugiadas. Isso se altera, porém, no segundo plano, relativo ao ano de 2002, que afirma a necessidade de promoção e apoio de pesquisas sobre a proteção dos direitos de refugiados, colocando em destaque o caso das crianças refugiadas, embora sem maiores informações sobre isso.

No que diz respeito ao documento da Organização

das Nações Unidas (ONU), Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança, de 1989, a menção ao contexto migratório e de refúgio é feita de modo a ressaltar a necessidade de garantir a proteção de crianças refugiadas, assim como daquelas que são enquadradas como solicitantes de refúgio. Apesar de declarar que tal proteção deve ser garantida mesmo nos casos de crianças desacompanhadas, o documento também deixa claro que deve ser feito um esforço de localização dos pais ou de outros membros da família, de modo a possibilitar a reintegração familiar da criança.

De maneira geral, algumas considerações analíticas sobre o material merecem ser feitas aqui, reunindo os resultados encontrados. Dos 55 documentos analisados, 37 mencionam o termo *crianças 2090* vezes, mas apenas 2 deles - enquadrados em nossa categoria *regional* - utilizam a expressão *criança migrante*, quais sejam: a Opinião Consultiva OC-21/14 da CIDH e a Declaração do Brasil (Cartagena+30). Cabe ressaltar ainda que, enquanto o primeiro é um documento que trata especificamente do tema da criança em contexto migratório, fazendo-o, portanto, em profundidade, o segundo marco normativo apenas menciona de forma breve a questão. Quando o faz, o conteúdo está voltado a reconhecer a arbitrariedade da detenção de crianças migrantes, referenciando, ainda, a própria Opinião Consultiva OC-21/14.

Já no que diz respeito à expressão 'criança refugiada', o termo aparece 3 vezes, cada uma delas em um documento distinto: Opinião Consultiva OC-21/14 da CIDH,

Plano Nacional de Direitos Humanos II e Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança. Tanto a Opinião Consultiva quanto a Convenção da ONU empregam o termo para afirmar a necessidade de *proteger e ajudar a criança refugiada*, bem como *localizar seus pais ou outros membros de sua família* para fins de reunião familiar. Por sua vez, o Plano Nacional de Direitos Humanos II faz uso do termo para indicar apoio a estudos e pesquisas no tema da proteção dos direitos de refugiados, *com especial atenção para a situação de mulheres e crianças refugiadas*.

Por fim, mas não menos importante, na análise léxico-gramatical dos termos mais frequentes associados às expressões *crianças migrantes* e *crianças refugiadas* não houve grandes alterações do vocábulo empregado em cada um desses casos. A lista de palavras frequentes neste contexto – tanto migratório quanto de refúgio – indicou termos como: direitos, Estados, educação e proteção. Nas análises de *colocação*, a expressão *ajudar a criança refugiada* apareceu 2 vezes e em 2 documentos distintos – na Opinião Consultiva OC-21/14 da CIDH e na Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança. Outra *colocação* que emergiu da análise foi *direitos das crianças migrantes*, mas apenas em 1 documento, novamente na Opinião Consultiva OC-21/14 que versa exclusivamente sobre este assunto.

Ainda que em uma amostra limitada dos marcos (inter)nacionais de proteção de direitos humanos, é possível depreender uma ausência significativa do tema da criança refugiada - ou mesmo migrante, que é mencionada mais vezes devido ao peso nos dados que acaba exercendo a

Opinião Consultiva OC-21/14. Seja no âmbito internacional, regional ou nacional, são poucos os documentos que fazem menções à interseção infância/refúgio como um tópico fundamental na proteção de direitos. Com exceção, portanto, da Opinião Consultiva OC-21/14, a criança em contexto de mobilidade internacional – e isso acabou mostrando-se válido tanto para a migração quanto para o refúgio – encontra-se situada à margem de algumas das principais normas (inter)nacionais de proteção de direitos humanos que devem orientar o comportamento e compromissos dos Estados. Entretanto, e como buscamos deixar claro em nossas conclusões a seguir, estes resultados devem ser compreendidos tão somente como o início de pesquisas transdisciplinares que evidenciam um esforço em criar novos espaços de diálogo entre campos do conhecimento.

Conclusão

Assim como toda pesquisa em humanidades, uma abordagem no campo da Linguística Computacional não deve ser percebida como pretendendo a imparcialidade ou objetividade em termos tradicionais. Considerando a discussão inicial que propomos sobre o papel dos pesquisadores, buscamos reafirmar aqui o engajamento com a perspectiva de Haraway e o que ela chama de política e epistemologia da “localização” – a perspectiva sempre parcial de uma autora de acordo com sua posição social no mundo³⁵. Essa forma não transcendente de

³⁵ HARAWAY, D. Op. cit., p.37.

escrever e de produzir conhecimento afasta-se, portanto, de abordagens tradicionais e positivistas que reivindicam a objetividade como indicação de deslocamento absoluto do sujeito-pesquisador em relação a sua pesquisa-objeto.

Ao invés de reivindicarmos um estado de envolvimento-desvinculado como condição necessária para a pesquisa científica, afirmamos não só o engajamento interessado como algo inevitável para o trabalho, mas também como algo útil para os objetivos de pesquisa. Assim como afirma Leander, podemos aceitar que “o engajamento do pesquisador com o pesquisado não é uma inevitabilidade lamentável, mas um potencial a ser usado e mobilizado³⁶”. Nesse sentido, e também no que diz respeito ao trabalho no campo da Linguística Computacional, ainda é possível - e necessário - argumentar que “reconhecemos que, até certo ponto, nossas interpretações de dados ainda são lideradas por aspectos de nossas próprias identidades [...] e vieses cognitivos que humanos geralmente possuem³⁷”. Foi, assim, que buscamos não apenas apresentar de forma transparente as etapas da análise, como também evitar conclusões e generalizações apressadas sobre o material coletado.

No que diz respeito a contribuições para pesquisas no campo dos estudos migratórios, de direito internacional e de direitos humanos, pretendemos que este capítulo seja um convite a abertura de caminhos inter- e transdisciplinares - e ainda pouco comuns nesta interseção entre a mobilidade humana e o processamento computacional, especialmente

³⁶ LEANDER, A. Op. cit., p.1.

³⁷ BAKER, P.; GABRIELATOS, C.; MCENERY, T. Op. cit., p.274.

a partir do Brasil. Embora seja um tipo de análise que já emergiu com força em outros países, conforme quisemos demonstrar na primeira seção, ainda há um longo caminho a ser percorrido no país. Portanto, buscamos evidenciar não só as possibilidades de análise para pesquisadores ainda não familiarizados com o processamento de linguagem natural no trato das questões migratórias, como também lidar de forma transparente com as etapas da pesquisa de modo a ensejar seu aprofundamento através de novos e amplos estudos neste cenário de normas (inter)nacionais em profusão.

Referências Bibliográficas

ALLEN, W.; BLINDER, S. Migration in the News. Portrayals of Immigrants, Migrants, Asylum Seekers and Refugees in National British Newspapers, 2010-2012. *Migration Observatory Report*, COMPAS, University of Oxford, 2013.

ARCHER, D; RAYSON, P. Using the UCREL Automated Semantic Analysis System to Investigate Differing Concerns in Refugee Literature. In: *Keywords Workshop*, Londres: King's College London, 2004.

BAKER, P. *Sociolinguistics and Corpus Linguistics*. 1.ed. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2010.

BAKER, P. et.al. A useful methodological synergy? Combining critical discourse analysis and corpus linguistics to examine discourses of refugees and asylum seekers in the UK press. *Discourse & Society*, v.19, n.3,

p.273-306, 2008.

BAKER, P.; GABRIELATOS, C.; MCENERY, T. Sketching Muslims: A Corpus Driven Analysis of Representations Around the Word 'Muslim' in the British Press 1998-2009. *Applied Linguistics*, v.34, n.3, p.255-278, 2012.

BERGLUND PRYTZ, Y. Refugee or Migrant? What Corpora Can Tell. *Nordic Journal of English Studies*, v.15, n.2, p.47-61, 2016.

DERRIDA, J. *Posições*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. 127p.

ELLIS, J. M. *Language, Thought and Logic*. 1.ed. Illinois: Northwestern University Press, 1993. 166p.

FOTOPOULOS, S.; KAIMAKLIOTI, M. Media Discourse on the Refugee Crisis: On What have the Greek, German and British Press focused? *European View*, v.15, p.265-279, 2016.

GABRIELATOS, C.; BAKER, P. Fleeing, Sneaking, Flooding: A Corpus Analysis of Discursive Constructions of Refugees and Asylum Seekers in the UK Press, 1996-2005. *Journal of English Linguistics*, v.36, n.1, p.5-38, 2008.

HARAWAY, D. Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, v.14, n.3, p.575-599, 1988.

JUBILUT, L. *Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1.ed. São Paulo: Método, 2007.

LEANDER, A. Ethnographic Contributions to Method Development: “Strong Objectivity” in Security Studies. *International Studies Perspectives*, v.17, n.4, p.462-475, 2015.

O'REGAN, V.; RIORDAN, E. Comparing the Representation of Refugees, Asylum Seekers and Migrants in the Irish and UK Press: A corpus-based critical discourse analysis. *Journal of Language and Politics*, v.17, n.6, p.744-768, 2018.

STROM, M.; ALCOCK, E. Floods, Waves, and Surges: the Representation of Latin@ Immigrant Children in the United States Mainstream Media. *Critical Discourse Studies*, v.14, n.4, p.440-457, 2017.

TAYLOR, C. Investigating the representation of migrants in the UK and Italian press. A cross-linguistic corpus-assisted discourse analysis. *International Journal of Corpus Linguistics*, v.19, n.3, p.368-400, 2014.

PARTE III

Direitos

Repercussões do Preconceito e da Discriminação no Bem-Estar e Saúde Mental de Pessoas em Situação de Refúgio

Mariane de Jesus Cabral*
Eliana Miura Zucchi**

Introdução

No Brasil, o imaginário social historicamente construído sobre o imigrante integrado com mais facilidade em vários aspectos (trabalho, educação, laços comunitários, entre outros) corresponde ao europeu branco¹ que, mesmo advindo de outra cultura e falante de outro idioma, é recebido de forma geral de uma maneira mais acolhedora do que uma pessoa natural, por exemplo, do Oriente Médio ou países mais pobres, principalmente ela estando em situação de refúgio.

Essa ideologia acerca de uma idealização cultural é presente em diversos países como, por exemplo, na Hungria, onde há um discurso oficial de que pessoas que buscam refúgio colocam em risco a identidade cultural da Europa. Assim, elas encontram dificuldades para entrar no país, se deparando com muros que impedem a passagem. Isso, conseqüentemente, fomenta o tráfico de pessoas, colocando-as em maior risco de violência e explorações².

* Psicóloga Clínica. Universidade Católica de Santos (Unisantos).

** Docente. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Mestrado Profissional em Psicologia, Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Católica de Santos (Unisantos). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Católica de Santos.

¹ ADUS. *Relatório Anual 2016*. São Paulo: Adus, 2016.

² UOL. *Hungria eletrifica muro para conter refugiados*. 2017.

A experiência do refúgio é frequentemente acompanhada de iniquidades enraizadas nas relações sociais, com reflexos no reconhecimento e respeito das diferenças culturais, repercutindo em dimensões como trabalho, educação e saúde. Essas situações acontecem motivadas pelo preconceito e, para compreender esse fenômeno, é importante esclarecer alguns processos psicológicos e ações concretas, notadamente a formação de estereótipos e a discriminação³.

Todos os objetos, pessoas ou situações no mundo possuem características que lhe são atribuídas e que os definem. Algumas delas são designadas a um objeto de forma generalizada e muitas vezes utilizadas sem conhecimento prévio. Essas características que generalizam um grupo de pessoas ou objetos são os estereótipos, o que possibilita assim espaço para que o preconceito seja manifestado⁴.

O pré-conceito acontece quando não se possui informações concretas e corretas sobre algo, e assim as pessoas colocam em prática suas opiniões sem fundamento. Quando se tem contato com as informações corretas e não generalizadas e mesmo assim é insistido em propagar opiniões com base no que se imagina daquilo e não com

Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2017/05/12/hungria-eletrifica-novo-muro-para-conter-refugiados-diz-portal.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

³ CROCHÍK, José Leon. Preconceito, Indivíduo e Cultura. 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2006. 174 p.

⁴ JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. In: SA-WAIA, Bader (org). *As artimanhas da exclusão*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

uma base fundamentada, o preconceito se forma. Então o estereótipo está ligado a esse fenômeno, pois motiva a generalização de características sobre determinado assunto⁵.

A discriminação, por sua vez, é uma das principais consequências do preconceito que resulta em ações concretas a indivíduos pelo seu pertencimento a um grupo, não importando se ela realmente possui as características ‘imaginadas e criadas’ pela sociedade em relação ao grupo, mas sim, só pelo fato dela pertencer a ele⁶, como é mostrado na citação a seguir.

[...] a discriminação é econômica, cultural e política, além de étnica. Este processo deve ser entendido como exclusão, isto é, uma impossibilidade de poder partilhar o que leva à vivência da privação, da recusa, do abandono e da expulsão inclusive, com violência, de um conjunto significativo da população, por isso, uma exclusão social e não pessoal. Não se trata de um processo individual, embora atinja pessoas, mas de uma lógica que está presente nas várias formas de relações econômicas, sociais, culturais e políticas da sociedade brasileira. Esta situação de privação coletiva é que se está entendendo por exclusão social. Ela inclui pobreza, discriminação, subalternidade, não equidade, não acessibilidade, não representação pública⁷.

⁵ PINHEIRO, Viviane Potenza Guimarães. Preconceito, moralidade e educação moral para a diversidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 46, p.215-233, jan. 2011.

⁶ CROCHÍK, José Leon. Preconceito, Indivíduo e Cultura. Op. Cit.

⁷ WANDERLEY, Mariangela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

Para Weber⁸ a exclusão deriva de qualquer forma de fechamento social. Assim, “para os migrantes, a exclusão social depende, com frequência, em primeiro lugar, da negação dos direitos de cidadania, em uma situação na qual cidadania indica o pleno e ativo pertencimento a um Estado – Nação⁹”.

Quando a pessoa não se sente protegida, não vê seus direitos serem exercidos, não se vê aceita no ambiente social, em empregos, ou não é reconhecida pela vida que tinha antes (por exemplo, seus diplomas, religião, costumes, etc.), o sentimento de não pertencimento aumenta. O excluído que não é reconhecido como sujeito, acaba não se reconhecendo como um também, logo não atua como um, o que leva a um ciclo de marginalidade.¹⁰

A xenofobia – aversão e repugnância a pessoas ou coisas provenientes de países estrangeiros¹¹ – é o principal motor dessas situações de discriminação, fazendo com que pessoas de outros países tenham dificuldades desproporcionais para se integrar no novo país. Isso tem expressões no acesso a serviços, educação, trabalho e no processo de adoecimento.

⁸ SANTORO, Emilio. Estereótipos, preconceitos e políticas migratórias. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, [s.l.], v. 6, n. 1, p 21, 16 jul. 2014.

⁹ SANTORO, Emilio. Estereótipos, preconceitos e políticas migratórias. Op. Cit. p 18.

¹⁰ VÉRAS, Maura Pardini B. Exclusão social – Um problema de 500 Anos, In: SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. 2ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

¹¹ XENOFOBIA. In: DICIO, Dicionário Online de Português. São Paulo: 7 Graus, 2022. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/xenofobia/>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

1. Objetivo

Este capítulo tem o objetivo de analisar a formação do preconceito e experiências de discriminação e suas repercussões no bem-estar e saúde mental de pessoas em situação de refúgio, durante o deslocamento e acolhimento no novo país.

2. Procedimentos Metodológicos

O capítulo procedeu a uma revisão narrativa utilizando livros e bases bibliográficas nacionais e internacionais, como SciELO para buscar os conceitos de estereótipo, preconceito e discriminação; Pubmed para os aspectos de saúde mental; e sites de organizações não governamentais para uma melhor compreensão sobre como, na prática, são descritos os desafios das pessoas em situação de refúgio.

Além dessas bases, também foram utilizadas as diretrizes de saúde pública e de organizações não governamentais no contexto brasileiro de atendimento e acolhimento à saúde mental de imigrantes refugiados.

3. Consequências da Discriminação para Pessoas em Situação de Refúgio

A sinergia entre preconceito, discriminação e deslocamento cultural pode desencadear manifestações de sofrimentos e transtornos mentais, promovendo um círculo vicioso de isolamento e exclusão social que será exposto a seguir.

Associando estereótipos de deslegitimação, ancorados na falta de importância econômica e na associação com perigo, a sociedade exclui alguns grupos do campo de normas e valores aceitáveis, gerando, no imaginário social, uma imagem de desumanidade dos excluídos, e desencadeando, nos demais setores da sociedade sentimentos de ameaça, hostilidade, desconfiança, irritação e medo¹².

Esses sofrimentos vividos e sentidos pelo indivíduo, mas causados pela sociedade são chamados¹³ de sofrimento ético-político, e leva a vítima a internalizar o que recebe da sociedade, como a desvalorização, a desqualificação e a deslegitimidade social, fazendo com que comece a acreditar que não traz benefícios àquele lugar que foi morar ou que não tem capacidade de reconstruir sua vida ali. Consequências disso são os processos de desigualdade, injustiça e exploração, pois se a pessoa acredita que não pode ter ou não merece muito, se contenta com o pouco que lhe oferecem.

As consequências da discriminação e do preconceito para as pessoas que se encontram em situação de refúgio refletem-se no âmbito do trabalho, da escola, da comunidade, e na saúde mental como será mostrado.

¹² STAMATO, Maria Izabel Calil et al. (org.) Exclusão Social e Subjetividade: O papel da Psicologia na política de assistência social. In: *Psicologia e Políticas Públicas: Reflexões e Experiências*. (e-book) Santos: Leopoldianum, 2016, p 19. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2016/09/Psicologia.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

¹³ SAWAIA, Bader. et al. *As artimanhas da exclusão: O Sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão*. 2ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

3.1. Exploração nas Relações de Trabalho

Assim como dificuldades encontrar vagas de emprego¹⁴, a exploração do trabalho pode ser constatada na contratação de pessoas refugiadas com maior número de horas que os funcionários nacionais e com salários bem menores. Isso é mostrado pelo estudo da Universidade de Hacettepe de Ankara (Turquia) de 2014:

A Turquia tem 10% de desemprego e o trabalho ilegal dos refugiados sírios pressiona à baixa dos salários dos trabalhadores nativos, que em alguns setores como a metalurgia vêm levando adiante novos fenômenos de luta e organização. 56% dos nativos turcos entrevistados no mesmo estudo da universidade responderam afirmativamente à seguinte proposição: “Os sírios ficam com nossos trabalhos”. O mercado de trabalho informal e o trabalho ilegal dos refugiados sírios levaram a um aumento da xenofobia e da discriminação contra os refugiados sírios na Turquia, algo que é utilizado pelas próprias patronais e pelo governo para dividir os trabalhadores e debilitá-los¹⁵.

Também se verificam situações negativas em relação a empregos na Noruega, vividas por pessoas refugiadas da Somália¹⁶: *“They face social exclusion and multiple forms of disadvantages including high unemployment, unde-*

¹⁴ ADUS. *Relatório Anual 2016*. Op. Cit. p 22.

¹⁵ MARTÍNEZ, Josefina L. *Exploração e precariedade: assim vivem os refugiados sírios na Turquia*. 2016. Disponível em: <<http://www.esquerdadiario.com.br/Exploracao-e-precariedade-assim-vivem-os-refugiados-sirios-na-Turquia>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

¹⁶ FANGEN, K.. Humiliation Experienced by Somali Refugees in Norway. *Journal Of Refugee Studies*, [s.l.], v. 19, n. 1, p.75, 2006.

*remployment, and overcrowding [...]*¹⁷". Os empregadores evitam contratar pessoas nessa situação, exatamente pelos estigmas que recebem, e os poucos que são empregados, sofrem algum tipo de preconceito dentro do local de trabalho.

A discriminação no trabalho se caracteriza tanto por exploração como exclusão. No Brasil, isso pôde ser visto na cidade do Rio de Janeiro, com um refugiado sírio que estava vendendo comidas típicas de seu país na rua, quando alguns homens chegaram segurando pedaços de madeira e gritando para que o homem saísse do Brasil: "Saia do meu país! Eu sou brasileiro e estou vendo meu país ser invadido por esses homens-bombas que mataram, esquartejaram crianças, adolescentes. São miseráveis. Essa terra aqui é nossa. Não vai tomar nosso lugar não"¹⁸.

3.2- Discriminações no Âmbito Escolar

Nas escolas, crianças de outros países são discriminadas pelos outros alunos locais, principalmente por estas não saberem a língua do país de acolhida e, ao invés dos professores tentarem lidar com isso, muitas vezes apoiam os alunos locais, fazendo com que as crianças em situação de refúgio se sintam excluídas do resto da

¹⁷ No original. "Eles enfrentam exclusão social e múltiplas formas de desvantagens, incluindo alto desemprego, subemprego e superlotação [...]" (tradução livre).

¹⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. Refugiado sírio é agredido enquanto vendia esfihas no Rio. 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/08/1907136-refugiado-sirio-e-agredido-enquanto-vendia-esfirras-no-rio-veja-video.shtml>>. Acesso em: 11 ago. 2017

classe¹⁹.

Além das dificuldades com o idioma, o preconceito contra costumes e religião também afeta a vida de pessoas nessa situação, como mostra o relato²⁰ de uma adolescente da Somália sobre sua vivência na escola: “[At school] they used to refuse me to go out and pray, and even they told me to remove my hijab. And I did because I had no choice and I was young and I love studying, and if I refuse I can lose all my admission of student²¹”.

Na Grécia a situação é semelhante²², porém, vindo também dos pais das crianças nacionais que estudam com crianças refugiadas, que são vistas como ameaças por supostamente terem doenças contagiosas, além da intolerância às diferenças culturais que afetam a aprendizagem escolar.

3.3. Conflitos no Convívio Comunitário

Em vizinhança ou em casas compartilhadas na

¹⁹ STARK, Lindsay et al. ‘He always thinks he is nothing’: The psychosocial impact of discrimination on adolescent refugees in urban Uganda. *Social Science & Medicine*, [s.l.], v. 146, p.173-181, out. 2015.

²⁰ STARK, Lindsay et al. ‘He always thinks he is nothing’: The psychosocial impact of discrimination on adolescent refugees in urban Uganda. Op. Cit. p.176.

²¹ No original. “[Na escola] eles me impediram de sair e rezar e me disseram para remover meu hijab. E eu fiz porque não tinha escolha e era jovem e adoro estudar, e se eu recusar, posso perder a autorização para estudar”. (tradução livre)

²² KITSANTONIS, Niki. Inclusão de crianças refugiadas nas escolas irrita pais de alunos na Grécia. *The New York Times*. Oraiokastro, p. 1-2. 27 set. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/the-new-york-times/2016/09/27/inclusao-de-criancas-refugiadas-nas-escolas-irrita-pais-de-alunos-na-grecia.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

Uganda, relatos também mostram que situações negativas que surgem acabam sendo depositadas em pessoas refugiadas, como se fossem culpadas por tudo de ruim que acontece no lugar. Famílias que não permitem a interação de seus filhos com crianças refugiadas e até mesmo privação de água constituem cenas explícitas de manifestação do preconceito no cotidiano, como mostram seguintes relatos²³: *“Everything bad is being assigned to Congolese. If a toilet gets dirty, it’s Congolese who is responsible; throwing dirtiness in the canals, it’s Congolese who are responsible”*²⁴.

*“When the parents see their children playing with these new children who moved in their area, they just call theirs. [...] If there were ten children playing, every parent withdraws his, and yours remains alone in there”*²⁵.

*“At the water well it’s more challenging issues; you can go there fetching water, and they beat you. They beat you by telling you that you are a refugee, you’ve fled from your country to become a beggar here”*²⁶.

²³ STARK, Lindsay et al. ‘He always thinks he is nothing’: The psychosocial impact of discrimination on adolescent refugees in urban Uganda. Op. Cit.

²⁴ No original. “Tudo ruim está sendo atribuído aos congolese. Se um banheiro ficar sujo, é congolês quem é responsável; se jogam sujeira nos canais, são congolese responsáveis” (tradução livre).

²⁵ No original. “Quando os pais vêem seus filhos brincando com essas novas crianças que se mudaram para a sua área, eles apenas os chamam. Se houvessem dez crianças brincando, cada pai retira a dele e a sua permanece sozinha lá.” (tradução livre)

²⁶ No original. “No poço da água, são questões mais desafiadoras; você pode ir lá pegar água, e eles te derrotam. Eles te vencem dizendo que você é um refugiado, você fugiu do seu país para se tornar um mendigo aqui” (tradução livre).

3.4. Envolvimento com Prostituição

É frequente também que os processos de exclusão social de pessoas refugiadas se tornem um terreno propício de aprofundamento da marginalização, a exemplo do envolvimento em situações como brigas, roubos, prostituição, uso abusivo de álcool e/ou substâncias ilícitas, como podemos ver nos exemplos a seguir.

O documentário “Refugiado e Prostituído”²⁷, mostra o relato de um adolescente de 16 anos que se viu obrigado a entrar para a prostituição para sobreviver e como consequência, para o uso de drogas, pois, não conseguia emprego, moradia e com isso se via numa situação de miserabilidade.

‘Sou um refugiado sírio. Sou refugiado aqui em Atenas, Grécia. Somos proibidos de trabalhar. Não tenho casa. Sou menor de idade. Tenho 16 anos. Aqui estamos proibidos de trabalhar, e as associações [de apoio a refugiados] não oferecem moradia. Sem casa, sem nenhuma ajuda de custo, sem comida, sem roupa, sem absolutamente nada. [...] No começo, quando tomei minha decisão, não havia outra opção. Estava com muita fome, não tinha nada de comida, nada de nada. [...] Isso me aconteceu por estar faminto, muito faminto’²⁸. [...]

Na Alemanha, também se constata um aumento da prostituição e exploração sexual de pessoas refugiadas, sendo um dos motivos a falta de apoio, pois após

²⁷ REFUGIADO e Prostituído. Direção: Rodrigo Flores. Produção: Tab Uol. [S.l] 2017. (09 min.) Disponível em: <<https://tab.uol.com.br/edicao/menores-refugiados/>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

28 UOL. *Hungria eletrifica muro para conter refugiados*. 2017. Op. Cit.

completarem 18 anos de idade, os imigrantes não têm mais acesso ao sistema de auxílio estatal a jovens refugiados, somada à precária política de inserção dessas pessoas no mercado de trabalho²⁹.

3.5. Relação entre Adaptação, Preconceito e Saúde Mental

As condições que levam uma pessoa a solicitar refúgio podem causar traumas ou transtornos psíquicos e, a depender de como chegam e se estabelecem no país acolhedor, essa situação pode piorar ainda mais.

O sofrimento psicológico que pode estar presente em pessoas em situação de refúgio se manifesta de diferentes formas, como problemas emocionais (tristeza, medo, frustração, ansiedade, raiva e desespero), cognitivos (perda de controle, desamparo, preocupação), físicos (fadiga, problemas para dormir, perda de apetite) e comportamentais (isolamento, agressão, dificuldade interpessoal)³⁰. Esses aspectos psicológicos negativos podem surgir, pois chegando ao novo país, o indivíduo tem a consciência que alí está o seu futuro, seus planos de vida, seu recomeço e, caso ele encontre dificuldades de adaptação e aceitação, levará mais tempo para se estabilizar.

²⁹ TERRA. *Jovens refugiados recorrem à prostituição na Alemanha*. 2017. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/europa/jovens-refugiados-recorrem-a-prostituicao-na-alemanha,ed5ac0df86c111978fd1c1dfe474d4bea3tvq6f2t.html>>. Acesso em: 13 ago. 2017.

³⁰ HASSAN, Ghayda et al. *Culture, Context and the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Syrians*. Geneva: Unhcr, 2015. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/health/55f6b90f9/culture-context-mental-health-psychosocial-wellbeing-syrians-review-mental.html>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

Devido à ausência da cultura fundadora, percebe-se uma ruptura da comunicação entre o mundo externo e o mundo interno, uma perda de fluidez dos mecanismos mentais, sentidos diferentes para uma mesma realidade, normas sociais incompatíveis e uma incongruência entre o objeto idealizado e a realidade. As alterações na identidade social e afetiva (separação, divórcio, filiação, trabalho, etc.) ocorridas durante o processo migratório fazem com que a migração seja então vivenciada como uma situação de vulnerabilidade psicológica, na qual os mecanismos de defesa se tornam menos eficazes³¹.

Traumas e dificuldades que acontecem após a chegada ao país de acolhida influenciam mais na saúde mental do indivíduo comparado aos acontecimentos antes do reassentamento³². Uma pesquisa³³ feita com pessoas que fugiram da Coreia do Norte, na Coreia do Sul, avaliou como parte da adaptação sociocultural o senso de pertencimento e aceitação a essa nova cultura e o acesso a empregos. Chegou-se a conclusão que, quanto mais o indivíduo consegue se adaptar culturalmente no novo país, menor é o índice de sintomas depressivos. Assim, os que percebem discriminação, não se sentem inseridos

³¹ BORGES, Lucianne Martins. Migração Involuntária como fator de risco à saúde mental. *Inter. Mob. Hum.*, Brasília, v. 40, p.159, 2013.

³² KIM, Isok. Beyond Trauma: Post-resettlement Factors and Mental Health Outcomes Among Latino and Asian Refugees in the United States. *Journal Of Immigrant And Minority Health*, [s.l.], v. 18, n. 4, p.740-748, 14 jul. 2015.

³³ UM, Mee Young et al. Correlates of depressive symptoms among North Korean refugees adapting to South Korean society: The moderating role of perceived discrimination. *Social Science & Medicine*, [s.l.], v. 131, p.107-113, abr. 2015

na nova sociedade e não se adaptam, apresentaram maior probabilidade de exibir níveis mais altos de sintomas depressivos.

A pesquisa³⁴ feita com adolescentes refugiados do Afeganistão, Bósnia, Irã, Iraque, Libéria, Sérvia e Sudão na Nova Zelândia, apresenta algumas narrativas sobre a saúde mental dessas pessoas, realçando sua ligação direta com o preconceito:

[...] some adolescents attributed mental health problems to social rather than psychological aetiologies. Some of the Afghan and African male participants, for example, attributed mental illness to racism: We are from Afghanistan...they (the general public) say, "You're (from) Afghanistan. Terrorist! Terrorist!" and (they) keep blaming, keep always ...harassing him so he will also get a mental illness³⁵.

Nessa situação, um ciclo acaba surgindo, pois, pessoas que receberam algum estereótipo negativo e com isso são tratadas de forma discriminatória, acabam não conseguindo se integrar à sociedade novamente, o que possivelmente leva a desenvolver transtorno de estresse pós-traumático, quadros clínicos como ansiedade, depressão e aumento do consumo de drogas lícitas e

³⁴ ANSTISS, Helena de; ZIAIAN, Tahereh. Mental health help-seeking and refugee adolescents: Qualitative findings from a mixed-methods investigation. *Australian Psychologist*, [s.l.], v. 45, n. 1, p. 33, mar. 2010.

³⁵ No original. “[...] alguns adolescentes atribuíram problemas de saúde mental a etiologias sociais e não psicológicas. Alguns dos afegãos e africanos, por exemplo, atribuíram doenças mentais ao preconceito: Nós somos do Afeganistão. Eles (o público em geral) dizem: “Você é (do) Afeganistão. Terrorista! Terrorista!” E (eles) continuam culpando, sempre...assediado-o para que ele também tenha uma doença mental” (tradução livre).

ilícitas, situações que também contribuem novamente para o afastamento dessas pessoas da sociedade³⁶.

Ainda segundo os autores, a discriminação foi identificada como a causa de maior estresse entre pessoas em situação de refúgio no âmbito social, pois, ao mesmo tempo que as impede de trabalhar, estudar e ter acesso a alguns serviços, o ato diminui a pessoa, fazendo com que ela duvide da própria capacidade de reformular sua vida³⁷.

É central reconhecer que pessoas refugiadas não constituem um grupo homogêneo e, portanto, são diversas quanto a sua nacionalidade, etnia, status sociocultural e, conseqüentemente, manifestam suas necessidades de formas distintas³⁸. A suposição de homogeneidade é uma manifestação da estereotipia e, assim, dificulta e interfere no cuidado da saúde mental dessas pessoas.

3.6. Preconceito Vinculado à Procura por Atendimento de Saúde

Além dos estereótipos já atribuídos a pessoas em situação de refúgio, tudo o que envolve saúde mental recebe mais estereótipos, ou seja, é percebido por elas que podem sofrer mais preconceito do que já sofrem, fazendo

³⁶ MONTGOMERY, Edith; FOLDSPANG, Anders. Discrimination, mental problems and social adaptation in young refugees. *European Journal Of Public Health*, v. 18, n. 2, p. 156-161, 12 jul. 2007.

³⁷ MONTGOMERY, Edith; FOLDSPANG, Anders. Discrimination, mental problems and social adaptation in young refugees. Op. Cit.

³⁸ PALMER, David. Imperfect prescription: mental health perceptions, experiences and challenges faced by the Somali community in the London Borough of Camden and service responses to them. *Primary Care Mental Health*, Londres, v. 4, n. 1, p.45-56, 2006.

com que não procurem os serviços de saúde.

O preconceito pode existir tanto na cultura do país acolhedor como na cultura do país de origem. O medo da estigmatização de outras pessoas refugiados na comunidade em decorrência da busca por cuidado em saúde, especialmente em saúde mental, também é uma barreira frequentemente observada³⁹.

Os relatos⁴⁰ de adolescentes iraquianos e iugoslavos refugiados mostram esse tipo de preocupação sobre o que os outros pensarão caso eles busquem auxílio de algum profissional referente à saúde mental: *“I’m a bit worried. If I need to go and see the counsellor and if I walk in, I’ll be like, “Oh god. Did someone saw me? What are they going to think of me?” You know?”*⁴¹ e também: *“People might think you’re crazy or something. They would. They would think that”*⁴².

Não somente o preconceito, mas outro aspecto que interfere no cuidado à saúde mental dessas pessoas, é o fato do que é considerado cuidado de saúde nos seus países, por exemplo⁴³:

³⁹ SZAJNA, A. and WARD, J. Access to Health Care by Refugees: A Dimensional Analysis. *Nurs Forum*, 50, p. 83-89, 2015.

⁴⁰ ANSTISS, Helena de; ZIAIAN, Tahereh. Mental health help-seeking and refugee adolescents: Qualitative findings from a mixed-methods investigation. *Op Cit.* p. 34.

⁴¹ No original. “Estou um pouco preocupado. Se eu precisar ir e ver o conselheiro e se eu entrar, eu serei como: “Oh Deus. Alguém me viu? O que eles vão pensar de mim? Você sabe?” (tradução livre).

⁴² No original. “As pessoas podem pensar que você é louco ou algo assim. Eles iriam. Eles pensariam isso” (tradução livre).

⁴³ PALMER, David. Imperfect prescription: mental health perceptions, experiences and challenges faced by the Somali community in the London Borough of Camden and service responses to them. *Op. Cit.* p.52.

[...] depression, anxiety, posttraumatic stress and other Western diagnostic labels are not regularly recognized in Somali health care, and can therefore impact on individuals' willingness to access health care and treatments. In their study on Somalis in South London, Warfa and Bhui reported that 'mental disorder was often considered to refer to madness or to severe forms of mental illness including disturbance and being out of control, and mental illness was not applied to depressive experiences'⁴⁴.

Além disso, com a experiência prévia de preconceitos e ameaças em diversos aspectos da vida, o medo de procurar um serviço médico e com isso ser deportado é muito grande, pois, não conseguem sentir confiança nas instituições prestadoras de serviços no país de acolhida⁴⁵.

Essas situações que impedem o indivíduo de cuidar de sua saúde mental podem levar a consequências graves como o uso prejudicial de drogas lícitas e ilícitas e o suicídio, como podemos ver no relato⁴⁶ de líderes de comunidades somalis:

⁴⁴ No original. “[...] A depressão, a ansiedade, o estresse pós-traumático e outros rótulos de diagnóstico ocidentais não são regularmente reconhecidos nos cuidados de saúde da Somália e, portanto, podem afetar a vontade dos indivíduos de acessar cuidados de saúde e tratamentos. Em seu estudo sobre os somalis no sul de Londres, Warfa e Bhui relataram que “o transtorno mental era frequentemente considerado como se referindo a loucura ou a formas graves de doença mental, incluindo distúrbios e estar fora de controle, e a doença mental não foi aplicada a experiências depressivas” (tradução livre).

⁴⁵ SZAJNA, A. and WARD, J. Access to Health Care by Refugees: A Dimensional Analysis. Op. Cit.

⁴⁶ PALMER, David. Imperfect prescription: mental health perceptions, experiences and challenges faced by the Somali community in the London Borough of Camden and service responses to them. Op. Cit. p.52.

'People are losing ideals and thoughts with no future, and are hiding it. Young men are drinking and spending time feeling so useless and are killing themselves. People keep everything inside. They cannot communicate or talk about the problems, they try to kill themselves. Suicide is rising in the Somali community⁴⁷'.

4- Resposta Social e Governamental à Integração de Pessoas Refugiadas

O documento “Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil⁴⁸”, desenvolvido em 2021 pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública do Estado de São Paulo (MJSP) apresenta alguns dados sobre o atendimento de saúde mental e psicossocial ofertado a pessoas migrantes e refugiadas por organizações não governamentais e serviços públicos.

Tendo como pressuposto a impossibilidade de se pensar em cuidados de saúde mental de forma isolada, o documento citado mostra a estrutura de atuação dessas organizações que possui em quatro níveis. O primeiro consiste em suprir necessidades básicas como alimenta-

⁴⁷ No original. “As pessoas estão perdendo ideais e pensamentos sem futuro e estão escondendo. Os jovens estão bebendo e passando o tempo se sentindo tão inútil e se matando. As pessoas mantêm tudo dentro. Eles não podem se comunicar ou falar sobre os problemas, eles tentam se matar. O suicídio está aumentando na comunidade somali” (tradução livre).

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil*. Brasília: Oim Sem Edição Formal, 2021.

ção, moradia, saúde e água. No segundo nível se busca rastrear grupos ou familiares do indivíduo para que ele se sinta pertencente. O terceiro nível proporciona apoios específicos por trabalhadores treinados e supervisionados e, já o quarto e último nível, atendimento especializado com profissionais da área de saúde mental, à pessoas que estão em sofrimento diário psíquico,

No Brasil, a sociedade civil realiza um trabalho essencial na temática migratória, contribuindo para o acolhimento e integração de um importante contingente de migrantes e refugiados todos os anos. Percebe-se como essas organizações têm seu trabalho focado no âmbito jurídico e social, porém é menos comum que esse trabalho venha acompanhado de atividades e de atendimentos na área de SMAPS, ou que os profissionais sejam capacitados para compreender os processos psicológicos gerados pelo deslocamento de maneira a qualificar seu trabalho. Por outro lado, a rede pública dispõe de um atendimento especializado gratuito em saúde mental, mas cujos profissionais não necessariamente possuem capacitação em interculturalidade e migrações, o que lhes permitiria melhor entender as especificidades trazidas por migrantes e refugiados e prover um atendimento adaptado a esse público⁴⁹.

O mesmo documento mostra as maiores dificuldades encontradas pelas organizações nos atendimentos de saúde mental com pessoas refugiadas e migrantes, sendo as principais: questões financeiras, questões linguísticas, desconhecimento do sistema de saúde, desconhecimento

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil*. Brasília. Op. Cit., p 23.

sobre direitos da população migrante, questões culturais, falta de profissionais do ramo e questões relacionadas à xenofobia e discriminação.

Questões de discriminação e de xenofobia trazidas pelos migrantes e pelos refugiados no atendimento psicossocial. Nesta questão, se destaca o marcador de raça e etnia, em que os migrantes e os refugiados negros trazem mais frequentemente relatos discriminatórios e xenófobos, aliados ao racismo enfrentado na sociedade brasileira. Assim, enfatizou-se o problema da construção da imagem de um migrante desejável em detrimento do migrante indesejável, que não é considerado bem-vindo pela sociedade brasileira. O sofrimento causado por essas situações, as dificuldades de integração intrínsecas e a sensação de impotência levam também ao adoecimento em saúde mental⁵⁰.

Um dos profissionais entrevistados pela pesquisa que compôs o documento deixa um relato claro de como a saúde mental das pessoas depende do meio que ela está inserida e da situação de vida a qual se encontra, o que requer um trabalho integrado.

É interessante destacar a questão de construção da identidade, do senso de identidade, que nessa mudança acaba se despedaçando. O trabalho é uma parte muito importante de quem nós somos e aqui o processo de adaptação fica muito dificultado se eles não conseguem colocar uma peça nesse espaço. [...] Me parece fundamental pensar nesse movimento de encontrar um trabalho em que consiga se identificar

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil*. Brasília: Op. Cit. p 63.

e sentir que contribuem, que fazem parte deste funcionamento social⁵¹.

Conclusão

O capítulo mostrou como o preconceito está integrado ao tecido social e suas repercussões na vida de indivíduos em situação de refúgio, que só podem ser mitigadas por meio de ações concretas que permitam combater verdades ‘contra o diferente’ e afirmar direitos por meio de leis e políticas públicas.

Informações prejudiciais, disseminadas por agentes públicos ou privados, alimentam constantemente estereótipos que levam ao preconceito que, traduzidos em atos de violência física, psicológica, impedimento ao trabalho, acesso a serviços em geral, configuram discriminação e violam direitos básicos de cidadania. Isso impede que as pessoas reconstruam suas vidas e incidem negativamente sobre sua saúde mental, na medida em que tais mudanças podem acumular uma sinergia de estresse agudo, aumento de sintomas psicossomáticos e confusão identitária, mesmo que não diretamente classificáveis como transtorno mental. No limite, ideação suicida e suicídio acabam por constituir este cenário em muitas ocasiões.

No Brasil, embora organizações não governamentais e o sistema de saúde público apresentem serviços específicos para atender as necessidades dessa população,

⁵¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil*. Brasília: Op. Cit. p 62.

ainda há um grande percurso a seguir para mitigar barreiras de acesso e permanência nos serviços. Do ponto de vista da oferta de serviços, é central uma integração entre os diferentes níveis de atuação e atores governamentais e não governamentais para construção de programas e ações que permitam capacitar profissionais para um escuta qualificada, acolhedora e resolutiva da demanda de pessoas em situação de refúgio, com os devidos mecanismos de responsabilização por situações de estigmatização e discriminação.

Referências Bibliográficas

ADUS. *Relatório Anual 2016*. São Paulo: Adus, 2016.

ANSTISS, Helena de; ZIAIAN, Tahereh. Mental health help-seeking and refugee adolescents: Qualitative findings from a mixed-methods investigation. *Australian Psychologist*, [s.l.], v. 45, n. 1, p.29-37, mar. 2010.

BORGES, Lucianne Martins. Migração Involuntária como fator de risco à saúde mental. *Inter. Mob. Hum.*, Brasília, v. 40, p.151-162, 2013.

CROCHÍK, José Leon. *Preconceito, Indivíduo e Cultura*. 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2006. 174 p

FANGEN, K.. Humiliation Experienced by Somali Refugees in Norway. *Journal Of Refugee Studies*, [s.l.], v. 19, n. 1, p.69-93, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. Refugiado sírio é agredido enquanto vendia esfihas no Rio. 2017.

HASSAN, Ghayda et al. *Culture, Context and the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Syrians*. Geneva: Unhcr, 2015.

JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. In: SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

KIM, Isok. Beyond Trauma: Post-resettlement Factors and Mental Health Outcomes Among Latino and Asian Refugees in the United States. *Journal Of Immigrant And Minority Health*, [s.l.], v. 18, n. 4, p.740-748, 14 jul. 2015.

KITSANTONIS, Niki. Inclusão de crianças refugiadas nas escolas irrita pais de alunos na Grécia. *The New York Times*. Oraiokastros, p. 1-2. 27 set. 2016.

MARTÍNEZ, Josefina L. *Exploração e precariedade: assim vivem os refugiados sírios na Turquia*. 2016.

MONTGOMERY, Edith; FOLDSPANG, Anders. Discrimination, mental problems and social adaptation in young refugees. *European Journal Of Public Health*, v. 18, n. 2, p. 156-161, 12 jul. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Assistência em Saúde Mental e Atenção Psicossocial à População Migrante e Refugiada no Brasil*. Brasília: Oim Sem Edição Formal, 2021.

PALMER, David. Imperfect prescription: mental health perceptions, experiences and challenges faced by the Somali community in the London Borough of Camden and service responses to them. *Primary Care Mental Health*,

Londres, v. 4, n. 1, p.45-56, 2006.

PINHEIRO, Viviane Potenza Guimarães. Preconceito, moralidade e educação moral para a diversidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 46, p.215-233, jan. 2011.

REFUGIADO e Prostituído. Direção: Rodrigo Flores. Produção: Tab Uol. [S.l.] 2017. (09 min.)

SANTORO, Emilio. Estereótipos, preconceitos e políticas migratórias. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, [s.l.], v. 6, n. 1, p.15-30, 16 jul. 2014.

SAWAIA, Bader. et al. *.As artimanhas da exclusão: O Sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão*. 2ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

STAMATO, Maria Izabel Calil et al (org.) *Exclusão Social e Subjetividade: O papel da Psicologia na política de assistência social. Psicologia e Políticas Públicas: Reflexões e Experiências*. (e-book) Santos: Leopoldianum, 2016.

STARK, Lindsay et al. 'He always thinks he is nothing': The psychosocial impact of discrimination on adolescent refugees in urban Uganda. *Social Science & Medicine*, [s.l.], v. 146, p.173-181, out. 2015.

SZAJNA, A. and WARD, J. Access to Health Care by Refugees: A Dimensional Analysis. *Nurs Forum*, 50, p. 83-89, 2015.

TERRA. *Jovens refugiados recorrem à prostituição na Alemanha*. 2017.

UOL. *Hungria eletrifica muro para conter refugiados*. 2017.

UM, Mee Young et al. Correlates of depressive symptoms among North Korean refugees adapting to South Korean society: The moderating role of perceived discrimination. *Social Science & Medicine*, [s.l.], v. 131, p.107-113, abr. 2015.

VÉRAS, Maura Pardini B. Exclusão social – Um problema de 500 Anos, In: SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. 2ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

WANDERLEY, Mariangela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão*. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.

Adolescentes Migrantes e o Direito à Educação em uma Perspectiva Intercultural

Maria de Fátima Barbosa Abdalla*
Adriana Malmann Vilalva**

Introdução

Nas últimas décadas vive-se em um contexto de mudanças constantes, provocadas, de um lado, por avanços científicos e tecnológicos; e, de outro, por um conjunto de intenções e ações, permeadas por uma política neoliberal de destruição do Estado Social, que se agrava, nos momentos atuais de pandemia da Covid-19, em que os problemas a enfrentar são mais graves e envolvem um sofrimento social, intensificado por relações de incerteza e de exclusão¹. Relações essas, imbuídas de concepções e práticas que se situam, por vezes, na contramão de um processo de inclusão e de justiça social tão propalado por um Estado Democrático de Direito.

* Doutora em Educação/USP e Pós-Doutora em Psicologia da Educação/PUC/SP. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Santos. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello e do Centro Internacional de Estudos em Representações Sociais e Subjetividade – Educação/CIERS-ed/FCC, Cátedra Unesco de Profissionalização Docente.

** Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Santos. Mestre em Educação e pós-graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil pela Universidade Católica de Santos. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

¹ *Relações de incerteza e de exclusão* provocadas pela falta de “condições de possibilidades e formas de resistência, em especial, da escola, na garantia dos direitos sociais e de uma educação mais justa e inclusiva”. Cf. ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. *Relações de incerteza e exclusão: é possível pensar em estratégias para a educação em tempos de pandemia? Olhar de professor*, v. 24, 2021a, p. 1-10.

Nesta direção encontra-se, por exemplo, o contexto das migrações forçadas, que afeta um grande número de pessoas que se sentem desprotegidas e vulneráveis em seus próprios países de origem e que precisam encontrar proteção em outros países².

É preciso, então, compreender as diferentes situações que envolvem os migrantes forçados, em “função das necessidades e demandas particulares derivadas de perseguições ou outras violações sérias...”³, das questões ambientais e dos problemas políticos, sociais e econômicos. Tais pessoas precisam, de fato, de proteção, em especial, quando se utilizam da “migração” como uma “estratégia de sobrevivência”⁴.

Por outro lado, é necessário entender que o problema da migração forçada é algo que envolve um tratamento complexo, pois não se explica só pela lente da “perseguição política” ou dos “problemas econômicos”⁵. Mas é preciso se dar atenção às “políticas sociais”, e, em especial, às “políticas educacionais”⁶. Nesta direção, é im-

² Cf. JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 3. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, n. 43, 2014. p. 11-33.

³ Cf. JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO, Sílvia M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, 2010. p. 276, p. 275-294.

⁴ Cf. JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima; LEVY, Rafael Vivan. Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades. In: JUBILUT, L. L. et al. *Refugiados Ambientais*, UFRR, 2018. p. 292-321.

⁵ Cf. BARTLETT, Lesley; RODRÍGUEZ, Diana; OLIVEIRA, Gabrielle. Migração e educação: perspectivas socioculturais. *Educ. Pesquisa*, v. 41, n. especial, dez. 2015. p. 1153-1171.

⁶ *Ibid.*, p. 1155.

prescindível que a educação deva “[...] ser objeto de uma política educacional de igualdade concreta e que faça jus à educação como o primeiro dos direitos sociais”⁷. Sabe-se, entretanto, que essa é uma luta que ocorre, desde 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, mais ainda, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

Desde este tempo, a sociedade vem desenvolvendo e reformulando estratégias de ação para a concretização dos objetivos indicados pelo Relatório Brundtland⁸ (1987); depois, com a Conferência Rio 92⁹; e, posteriormente, com o Relatório Rio +20¹⁰. Atualmente, os esforços se voltam para a implementação da Agenda 2030¹¹ para o Desenvol-

⁷ Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 8, n. 134, p. 193-303, maio/ago., 2008. p. 301, p. 294-303.

⁸ O Relatório Brundtland, denominado “Nosso Futuro Comum”, de abril de 1987. Cf. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. p. 49. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Relat%C3%B3rio_Brundtland>. Acesso em: 18 mar. 2022.

⁹ A Conferência Rio-92, junho de 1992, reuniu 108 chefes de Estado dos países-membros da ONU. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/rio20/eco-92>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁰ O Relatório Rio +20 foi elaborado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Subcomissão Rio +20, em abril de 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/55119/Downloads/RELATORIO%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹¹ A Agenda 2030 é um plano de ação global que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas para erradicar a pobreza e promover uma vida digna a todos. Este plano foi firmado, em 2015, pelos 183 Estado-membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/fi>

vimento Sustentável, e coloca-se, aqui, em destaque, o 4º objetivo sustentável¹².

Para além da legislação internacional, a brasileira pretende, também, assegurar os direitos ao acesso à educação a todos, conforme expresso na Constituição Federal (CF)¹³, no Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁴, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394/96¹⁵, na Lei dos Refugiados n. 9.474/97¹⁶ e na Lei de Migração n. 13.445¹⁷. Contudo, ainda, não resolveu

[les/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/agenda2030-pt-br.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹² O 4º Objetivo Sustentável - *Educação de qualidade* - se traduz em “garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>> Acesso em: 18 mar. 2022.

¹³ A CF, no Art. 205, enfatiza que: “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. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. *Diário Oficial da União*, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://pactoensinomedio.mec.gov.br/images/pdf/constituicao_educacao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁴ Cf. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 16/07/1990, e retificado em 27/09/1990.

¹⁵ O Art. 4º, da LDB 9.394/96, que trata do Direito à Educação e do Dever de Educar. Cf. BRASIL. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, de 23/12/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁶ A 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: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9474&ano=1997&ato=5a9EzaU90MJpWT13a>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹⁷ A Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, dispõe, em seu Art. 1º, sobre

os problemas de integração e de inclusão dos estudantes migrantes; pois, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), existem 3,7 milhões de crianças refugiadas no mundo que não frequentaram a escola em 2019, e, apenas, 24% dos adolescentes estão matriculados no Brasil, enquanto a média global é de 84%. O que se agrava mais em tempos de pandemia¹⁸.

Diante desse cenário, o objetivo é analisar as condições de vulnerabilidade e os mecanismos de exclusão e de restrição aos direitos educativos de adolescentes migrantes em uma escola pública paulista, identificando as possibilidades para uma melhor integração e inclusão social. Com este intuito, este texto se estrutura, a seguir, pelos referenciais teóricos no sentido de compreender o direito à Educação em uma perspectiva intercultural. Depois, faz uma retrospectiva das políticas educacionais paulistas de acesso e acolhimento, para, posteriormente, apresentar os caminhos da pesquisa e a análise e discussão de seus dados.

1. Repensando Alguns Conceitos Para a Compreensão do Direito à Educação

A questão dos direitos humanos precisa, no cenário atual, ser ressignificada, tanto no plano internacional, quanto nacional. Neste sentido, é preciso destacar alguns

os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Cf. BRASIL. Lei n.13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*, de 25 de maio de 2017.

aspectos, como, por exemplo, o “discurso reiterativo”¹⁹ sobre a importância dos direitos humanos, que se torna inócuo frente aos contextos diversos de *violações*, que se multiplicam e atingem, em especial, os mais vulneráveis. O que leva a um outro aspecto significativo em torno dos direitos humanos, que diz respeito à *indivisibilidade* e à *exigibilidade* conforme a Conferência de Viena²⁰ (1993). Nota-se, entretanto, que as políticas públicas, daí advindas, enfatizam mais a ideia da *indivisibilidade* dos direitos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais), dando pouca importância à questão da *exigibilidade*²¹. O que acaba por frustrar todos que lutam pelo direito à Educação.

Considera-se necessário, então, refletir e tomar atitudes sobre as questões que envolvem o direito à Educação, sobretudo daqueles adolescentes que estão nos anos finais do Ensino Fundamental, vivendo situações vulneráveis e precisando de proteção.

Nesta direção, uma das possibilidades (não a única) será pensar em propostas educativas que se voltem para uma *perspectiva intercultural*²², no sentido de se promover uma educação, em que haja respeito, reconhecimento e um diálogo entre os diferentes grupos socioculturais, e que possua como características: a) incentivar a interrelação entre diferentes grupos culturais; b) compreender as culturas em um contínuo processo de construção e reconstrução; c) considerar a hibridização cultural como um elemento importante para mobilizar identidades em construção, pois as *culturas não são puras*, mas constituídas por *relações*

²² Ibid., p. 51-53.

de poder, marcadas por preconceitos e discriminações entre determinados grupos; e d) não desvincular as questões da diferença e da desigualdade presentes no mundo de hoje. Ou seja, assumir, primeiro, uma “concepção socializante versus uma concepção privatizadora”²³; e, sobretudo, um “compromisso com a justiça social”²⁴. Compromisso que se compreende por meio do entendimento dos conceitos de *espaço social*²⁵, em que estão envolvidos os adolescentes migrantes, do *poder simbólico*²⁶, das lutas e da violência social e simbólica, pelas quais esses estudantes passam, via intimidações, advertências e ameaças.

Diante disso, é preciso, também, compreender como essas “minorias ativas”²⁷ são influenciadas pela Escola:

²³ Uma *concepção socializante*, para Pablo Gentili, seria assumir uma “[...] plataforma a partir da qual é possível construir os princípios e as práticas de uma educação libertadora”, e não uma “interpretação mercantilizada dos bens educacionais”. Cf. GENTILI, Pablo. O Direito à Educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009, p. 1054-107.

²⁴ CANDAU, Vera. Op. cit., p. 51, em especial, quando Candau cita McLaren (1997, p. 123).

²⁵ De acordo Bourdieu, *espaço social* é a “realidade primeira e última já que comanda até as representações que os agentes sociais podem ter dele” (p. 27). Cf. BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus Editora, 1997.

²⁶ Para Bourdieu, o *poder simbólico* “é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem *gnoseológica*: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) [...]” (p. 9) (grifos do autor). Cf. BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

²⁷ Quando Moscovici trata das *minorias ativas* não faz “referência ao número (as minorias são, às vezes, do ponto de vista demográfico, tão importantes quanto a maioria), mas à desigualdade na distribuição do poder, à lógica da dominação” (p. 21). Cf. MOSCOVICI, Serge. *Psicologia das Minorias Ativas*. Petrópolis: Vozes, 2011.

conformam-se, obedecem à normatização e/ou veem possibilidades de inovação²⁸ para suas vidas ou *espaços dos possíveis*²⁹. Nesta perspectiva, pretende-se, ainda, fortalecer os estudos em torno dos desafios da *diversidade cultural*³⁰, das representações sociais sobre as pedagogias de inclusão³¹, das *relações de incerteza e de exclusão*³² e do que se considera como um *olhar psicossocial para a Educação*³³.

2. Das Políticas Educacionais de Acesso e Acolhimento: alguns pontos de destaque

Quanto às políticas educacionais paulistas de acesso e acolhimento para a população escolar imigrante, há alguns pontos que merecem destaque. Dentre eles, no nível municipal, há a Lei n. 16.478/2016³⁴, que, no art. 7º, indica, como uma das ações prioritárias, “garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade”. Ainda, merece destaque a Resolução CME n. 03/19³⁵, que dispõe sobre os procedimentos para atendimento do estudante imigrante, condições de acesso e de permanência nas Unidades Escolares (UE) da Secretaria Municipal de Educação (SME). Além disso, ressalta-se o problema do desafio da língua, que faz com que a SME institua a Portaria n.2, de 2017, criando o Projeto *Portas abertas: Português para imigrantes*³⁶.

³⁶ Este Projeto tem como objetivo oferecer curso de Português gratuito, contínuo e permanente para alunos imigrantes da Rede Municipal de Ensino (RME). Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PROJETO_PORTAS_ABERTAS.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Quanto à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP), destaca-se que a Res. SE n. 10³⁷, de 02 de fevereiro de 1995, dispõe sobre matrícula de aluno estrangeiro na rede estadual de ensino, e que foram publicados dois Documentos Orientadores sobre “Estudantes Imigrantes”³⁸, que buscam explicitar a respectiva normatização. Ainda, é importante conhecer, neste cenário, que, segundo dados da SEE/SP, em 2017, o número de alunos estrangeiros matriculados cresceu 66%, perfazendo um total de 9,5 mil estudantes de outros países; e a capital tem a maior quantidade de estudantes, ou seja, 5.636 alunos, e destes 3.281 são bolivianos³⁹.

3. Dos Caminhos da Pesquisa

A pesquisa em questão integra-se à Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos e se vincula ao Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (IPECI). Também, faz parte de um Projeto maior denominado *Olhares psicossociais para a prática docente*⁴⁰, que se desenvolve junto ao Centro Internacional de Estudos em Representações Sociais e Subjetividade – Educação (CIERS-ed) e à Cátedra Unesco sobre Profissionalização Docente, da Fundação Carlos Chagas/FCC.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada nos anos finais do ensino fundamental de uma escola pública de São Paulo, que acolhe alunos migrantes. Desenvolveu-

⁴⁰ Cf. NOVAES, Adelina; SOUZA, Érika Kulesa de; SANT’ANNA, Paulo Afrânio. Olhares psicossociais para a prática docente: elaboração de uma estratégia investigativa. *Rev. Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 20, n. 66, p. 946-961, jul./set. 2020.

se em três etapas, e, em razão da pandemia da Covid-19, sofreu mudanças de percurso. Na primeira etapa, utilizou-se o *Roteiro de Contextualização*, que tem como objetivo conhecer as características da Escola, como ela se organiza, quais os projetos em desenvolvimento e qual o seu contexto sociocultural. Quanto a esta etapa, foram realizadas quatro visitas técnicas⁴¹ à Escola e entrevistas com o diretor e sua equipe de coordenação, composta por quatro professores/as (2 homens e 2 mulheres).

Na segunda etapa, desenvolveu-se o *Roteiro de Observação*, que objetivou identificar, em dez encontros, situações vivenciadas nas aulas do 8º ano da Professora de História. Com pequenas alterações, a observação caracterizou-se pela: a) descrição do contexto-levantamento das características da escola, salas ambientes, espaços dos grupos e atividades culturais; b) compreensão de como são realizadas as tarefas e operações cognitivas - a partir dos diferentes projetos e dos roteiros de aprendizagem; e c) caracterização da dinâmica e/ou clima de sala de aula.

Depois, na terceira etapa, realizou-se uma *Entrevista Narrativa*⁴² com a Professora de História, buscando que ela narrasse sobre sua(s): a) trajetória de formação; b) escolha e atuação profissional; c) presença na Escola -

⁴¹ As quatro visitas técnicas à Escola tiveram, também, a presença das pesquisadoras Chiou Ruey Ling e Terezinha de Souza Pacheco, às quais agradecemos pelo apoio e parceria.

⁴² *Entrevista Narrativa* é um “dispositivo de formação”, que pretende discutir uma “nova forma de pensar a aprendizagem profissional” (p. 269). Cf. ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Espaços formativos para a aprendizagem profissional: a abordagem das narrativas. In: ABDALLA, Maria de Fátima B. (Org.). *Pesquisas em Educação: políticas, representações e práticas*. Santos: Editora Leopoldianum, 2020.

percepções/representações sobre seus alunos, os roteiros de aprendizagem, os desafios, limites e perspectivas frente aos projetos a serem desenvolvidos; d) percepções sobre os resultados já obtidos em uma perspectiva intercultural; e e) informações gerais sobre presença da comunidade na Escola.

4. Do Espaço Social da Escola: análise dos dados e resultados da pesquisa

Para conhecer o espaço social da Escola, desenvolveu-se, como mencionado, quatro visitas técnicas, com o objetivo maior de compreender as percepções da direção e da equipe coordenadora sobre o cotidiano escolar e o trabalho desenvolvido para se garantir o direito à Educação.

A pesquisa foi realizada em uma Escola, que fica na região central de São Paulo e participa de um programa mundial de escolas associadas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Refere-se aos anos finais do Ensino Fundamental, que possui, em sua maioria, estudantes bolivianos; entretanto, há alunos de Bangladesh, China, Marrocos, Paraguai, Síria, Uruguai e de outros países.

A Escola funciona em salas ambientes e com *roteiros de aprendizado*, para que os alunos priorizem questões de leitura e de interpretação de texto. Há mais de 20 projetos desenvolvidos pelos professores, que integram o currículo da Escola, tendo como princípios: a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade, a igualdade, o respeito, a ética, o

acolhimento ao outro, a autonomia e a liberdade.

Desde 2012, segundo o diretor, a Escola promove projetos em torno do *respeito* e da maior *integração* de alunos imigrantes, que representam um quinto dos estudantes matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental. Os projetos se articulam, também, com outras instituições/entidades do bairro (bibliotecas, outras escolas, instituto federal e igrejas) e com movimentos sociais. Dentre os principais projetos de acolhimento aos alunos migrantes, estão: *Escola Apropriada: educação e cidadania e direitos humanos* e *O imigrante mora na minha casa*.

A partir dos dados coletados, realizou-se a análise de conteúdo⁴³, que fez emergir duas *categorias* de análise, descritas a seguir.

4.1 Desafios Frente aos Mecanismos de Exclusão e Restrição dos direitos

Essa primeira categoria de análise indica que há, ainda, apesar dos projetos desenvolvidos e do compromisso dos agentes da Escola, um “processo de produção social da exclusão”, que causa “efeitos no direito à educação”⁴⁴. Neste sentido, observa-se, neste espaço social, que há uma combinação entre as condições de pobreza e as desigualdades sociais que sofrem os alunos migrantes, dentre outros que ali estão.

Nota-se que, embora tenham tido oportunidades de acesso, e, agora, de permanência, por vezes, muitos deles não têm garantido o direito à educação de qualidade

⁴³ Cf. BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2007.

⁴⁴ Cf. GENTILI, Pablo. Op. cit., p. 1064.

como efetivamente merecem. Tal processo se denomina como de “exclusão includente”⁴⁵, uma vez que, apesar dos esforços da Escola em acolher e integrar esses adolescentes, os mesmos continuam sendo afetados por discriminações. Trata-se, assim, de um processo que deseja incluir, mas, ao mesmo tempo, exclui, porque há uma “cultura que une” e outra “cultura que separa”; ou seja, tudo se define “em relação à cultura dominante”⁴⁶. Cultura também marcada pela falta de investimentos de políticas públicas que possam integrar, incluir e fazer com que todos tenham seus direitos à Educação, efetivamente, garantidos.

Ainda, não se pode esquecer de que, nesse processo de produção social, há “modalidades de influência”⁴⁷, que vão determinando caminhos, fazendo com que o adolescente migrante desenvolva um senso de obediência, em que “a submissão é inevitável”⁴⁸. O que gera um certo conformismo, que vai delineando “modalidades de conformidade e de normatização”⁴⁹, sobrando pouco espaço para situações de inovação.

Por outro lado, observa-se, também, que pode haver situações de consenso e um processo de inovação, em que se aceitam enfrentar os desafios e os conflitos, ampliando-se o sentimento de pertencimento ao grupo e as possibilidades de “espaços possíveis”⁵⁰ para novas

⁴⁵ Cf. GENTILI, Pablo. Op. cit., p. 1061.

⁴⁶ Cf. BOURDIEU, Pierre. Op. cit., p. 11.

⁴⁷ Cf. MOSCOVICI, Serge. Op. cit. 2011, p. 177-209.

⁴⁸ Ibid, p. 177.

⁴⁹ Ibid, p. 177-182.

⁵⁰ Cf. BOURDIEU, Pierre. Op. cit., 1997, p. 54.

proposições. Nesta direção, os agentes dessa Escola se esforçam para provocar mudanças, não só apresentando intenções, mas, sobretudo, direcionando propostas que levem a ações mais inovadoras tal como narram durante as entrevistas.

Neste caso, o diretor, por exemplo, afirma que está há cerca de nove anos na direção, e que, quando chegou à Escola, havia “muita violência, muita indisciplina”. Entretanto, relata que: “Ao longo dos anos, a gente conseguiu reverter essa lógica e hoje a gente tem uma escola bem pacificada, [...] é uma escola que consegue ter uma dinâmica de fato condizente com o ambiente de aprendizado” (Diretor, set./2019). Também, comentou que essa transformação se deu aos poucos e com a ampliação da equipe de Coordenação, que desenvolveu o Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola como um “processo de construção”, compartilhado por todos. No início deste processo, a Escola, segundo o Diretor, compunha-se de *três terços* diferentes de alunado:

Era um terço dos estudantes que tinham proficiência nos estudos, um terço dos estudantes que a gente chamava jocosamente de tarefeiros, são aqueles que procuram estar presentes, procuram fazer as atividades, se juntar com os outros que fazem. [...] E, aí, outro um terço que estava desprendido da rede escolar e que, até o final do primeiro bimestre, havia nos levado a doze brigas, vamos dizer, brigas violentas, trocas de soco.

Por outro lado, também, complementa o seu pensamento, revelando que: “hoje, a gente tem 30% dos

estudantes com dificuldades reais, mas eu já tenho 70%, evoluindo, isso é um dado importante”. Todavia, apesar das mudanças que acontecem na Escola, observa-se, durante as entrevistas, alguns mecanismos de exclusão e de restrição ao direito à Educação, que podem ser retratados como:

a) *Desigualdade de oportunidades educacionais* – para a direção e seus professores, a desigualdade tem a ver com as oportunidades de acesso e de permanência. O que depende, sobretudo, do *capital econômico* e do *capital cultural*, que os estudantes migrantes possuem, dada a relação que se estabelece entre o *espaço social* da Escola e da comunidade, o *espaço de disposições*, que ocupam neste espaço, e o *espaço de tomadas de posição*⁵¹. Isso ocorre “[...] não apenas do ponto de vista de suas condições de existência, mas também do ponto de vista de suas práticas culturais, de consumo, de suas opiniões políticas etc.”⁵². E, aqui, considera-se que é sob o ponto de vista do processo educacional, que se desenvolve também um processo de produção social de “exclusão includente”⁵³ e/ou de “inclusão excludente”⁵⁴. Pois, embora o acesso seja normatizado por “n” dispositivos legais, como mencionado, há muitos problemas quanto à permanência

⁵¹ Cf. BOURDIEU, Pierre. Op. cit., 1997, p. 30.

⁵² Cf. BOURDIEU, Pierre. Op. cit., p. 10.

⁵³ Cf. GENTILI, Pablo. Op. cit., p. 1061.

⁵⁴ Usa-se, também, a expressão “inclusão excludente”, porque se entende que, apesar das intenções da direção, da coordenação e de seus professores, nem sempre há possibilidades de inclusão social; ainda mais, quando se está em tempos de pandemia e onde se diminuem os investimentos públicos para a Educação.

na Escola, conforme revela o depoimento a seguir:

Então, o nosso drama é esse quando você fala do imigrante, por exemplo, os projetos muito facilmente, conseguem responder e tudo se resolve, mas quando você está de encontro com a desigualdade social é muito mais complicado. E que maneira a escola vai fazer? Como ela pode oferecer essa oportunidade igual? Não é fácil reverter, porque não depende de vontade e da iniciativa da Escola. (Diretor, Entrevista Coletiva, set./2019)

b) *Diversidade cultural* - é um outro aspecto assinalado nas entrevistas, a partir de problemas referentes à compreensão da Língua Portuguesa, à área da comunicação e à constituição identitária desses estudantes. Nota-se que a diversidade cultural é posta na necessidade de se usar a língua e a própria cultura em um diálogo, para se enfrentar, sobretudo, “[...] as lutas pela identidade (este ser-percebido que existe fundamentalmente pelo reconhecimento dos outros”⁵⁵. Assim, seguem alguns depoimentos neste sentido:

[...] eles vêm para cá com bastante dificuldade, inclusive de língua, e a luta é com eles mesmos, não é? É com a própria baixa autoestima, é com a condição de vida, não tem como não ser, não é? (Coordenadora C, Entrevista Coletiva, set./2019).

Você tem que transformar, por exemplo, o teu pensamento oriental, que você já tem de outra etnia, para um nato brasileiro. Aqui, eu vi um texto, um poema de um aluno. Eu acho que ele teve que fazer tanta mudança interna para ele expressar aquilo que ele queria para os professores, para entender aquilo que ele estava sentindo, e a leitura também foi fundamental.

(Diretor, Entrevista Coletiva, sobre um aluno imigrante chinês, set./2019).

c) *Problemas de capital econômico e/ou pobreza* – este é um outro aspecto mencionado, por exemplo, pela Professora de História, quando aponta, em sua fala, sobre a *carência* desses estudantes:

Nossa comunidade escolar é bastante diversa. [...] A maioria de nossos estudantes está inserida numa situação de vulnerabilidade social por um ou outro motivo. Recebemos uma grande quantidade de estudantes imigrantes (inclusive refugiados). A comunidade boliviana da região é grande e seus filhos geralmente estudam aqui. Já recebemos refugiados da Síria (uma família que fugiu da guerra, coisa terrível), mas eles se mudaram para outro bairro. Hoje temos alguns estudantes de Bangladesh, alguns do Marrocos e também de Angola.

Nota-se, assim, que toda situação de vulnerabilidade social e de pobreza estrutural interfere e fragiliza “as condições para o exercício do direito à educação”⁵⁶. O que significa que parte desses estudantes migrantes terão uma maior probabilidade de estarem excluídos da escola ou de terem menos condições para nela permanecerem. O que aguça a frustração de quem luta por melhores condições de inclusão e justiça social.

d) *Violência social e/ou violência simbólica* – o aspecto em torno da violência surge em diferentes falas, ora como técnica de controle social e persuasão, ora como força e poder sobre os colegas, discriminando-os, tal como os registros de fala da Profa. de História:

Essas crianças vêm da violação de direitos em todos os sentidos. Em anos passados, houve

casos de *bullying* e até de extorsão. Uma estudante de origem boliviana começou a faltar na escola. Quando a família foi chamada para conversar, a mãe relatou que a menina não queria vir à escola por que estava sendo ameaçada por colegas, que tiravam dinheiro dela todos os dias e diziam que se ela não trouxesse dinheiro para a escola, apanharia. Os rapazes e meninas que preferem namorar pessoas do mesmo sexo também são muito discriminados e ofendidos no ambiente escolar (inclusive por professores, que coisa?!). Eu sempre tentei promover ações que combatessem esse tipo de discriminação [...].

O que se percebe é que a violência está no discurso, nas ações e nos pensamentos, que vão imprimindo princípios de dominação, que se naturalizam, adquirindo um certo “reconhecimento de legitimação”, como é a “lógica reprodutora do sistema educacional”⁵⁷. Tudo isso implica a necessidade de se refletir sobre as *relações sociais*, que estão sob a *lógica da dominação*, que se exerce por meio de uma *língua* (ou de seu modo de falar), de um *estilo de vida* (ou formas de pensar, falar e agir) e pela “propriedade corporal inteiramente arbitrária e não predicativa que é a cor da pele”⁵⁸.

e) *Ausência de mais recursos pedagógicos, financeiros, humanos e tecnológicos* – este aspecto também foi destacado pela professora de História, tendo em vista sua importância para ressignificar o processo educacional da Escola. Neste sentido, comenta:

Contudo, gostaria que a nossa Escola tivesse mais recursos (financeiros e humanos). O funcionamento da Internet na escola é

precário, pois não atinge as salas de aula, há apenas uma Sala de Informática na escola e ela é bem pequena se considerarmos o número de estudantes que atendemos. O número de funcionários deveria ser maior para um melhor atendimento [...]. Além disso, não temos recursos financeiros para pagar transporte adequado para levar os estudantes para além dos portões da Escola.

Diante de tantos mecanismos que restringem o direito à Educação, observa-se que os sujeitos de pesquisa relatam sobre as condições adequadas de acolhimento da Escola, têm consciência que muito dos problemas não dependem deles, e, sim, de políticas públicas, que possam dar acesso e condições de permanência na Escola. E, neste sentido, apontam, também, para as possibilidades e/ou espaços dos possíveis.

4.2 Espaços Possíveis Para Refletir e Agir em uma Perspectiva Intercultural

Essa segunda categoria de análise reforça que é mais do que necessário pensar em uma *perspectiva intercultural*⁵⁹, para se garantir o direito de todos a uma Educação de qualidade, referencialmente social, laica, pública, justa, e que seja, também, libertadora, acolhedora e inclusiva. Nesta direção, há reflexões sobre como a Escola é acolhedora:

Percebo esta Escola como a mais acolhedora dentre as quais já passei e muito mais acolhedora do que as escolas nas quais estudei. [...] A maioria dos colegas é receptiva e gosta de realizar trabalhos interdisciplinares junto

⁵⁹ Cf. CANDAU, Vera. Op. cit., 2008, p. 51-53.

aos estudantes, o que é ótimo! Me sinto parte de um grupo que trabalha pelo bem-estar comum no ambiente de trabalho. Acho que é no dia a dia da escola que podemos combater a discriminação, não só com as nossas falas, mas também com nossas atitudes, dando o exemplo, não discriminando pessoas e/ou culturas, mantendo a mente aberta para acolher as diferenças e a diversidade em todos os campos. Isso faz parte do processo de educação, do processo de ensino-aprendizagem, do processo da apropriação e construção do conhecimento. (Professora de História, Entrevista Narrativa, nov./2019).

Também, indicam as formas de acolhimento e de integração dos estudantes, quando narram sobre os princípios e/ou sobre os projetos, que norteiam as *mudanças* para se promover espaços de aprendizagem possíveis com a inter-relação de diversos grupos culturais em um processo de *hibridização cultural*⁶⁰. Nesta perspectiva, são estas as falas:

O que a gente tenta fazer, é que aquilo que a Escola tem como princípio, para lidar com os alunos. Um dos valores que a gente tem, no nosso *Projeto Político Pedagógico*, é justamente a ética. Então, a gente tem trabalhos com princípio de igualdade, direito à educação, qualidade de ensino ... E o que a *Escola Apropriada* faz e o *Imigrante Mora em Minha Casa*, entre outros projetos, também, um pouco é discutir isso. Inclusive, dentro do próprio currículo, que entra a questão da desigualdade de gênero, entre outros. (Diretor, Entrevista Coletiva, set. 2019).

Depois do momento inicial de acolhimento,

⁶⁰ Cf. CANDAU, Vera. Op. cit., p. 51.

os estudantes imigrantes são convidados a participar do *Projeto Escola Apropriada*, que recebe os imigrantes quinzenalmente ou mensalmente, para que eles tenham a oportunidade de mostrar um pouco da sua cultura para os colegas brasileiros e para discutir os problemas que enfrentam na nossa escola. (Professora de História, Entrevista Narrativa, nov./2019)

A professora de História menciona, ainda, dentre as mudanças, os procedimentos didáticos que são desenvolvidos no sentido do direito à Educação e da inclusão social:

Na minha opinião, os *Roteiros de Aprendizagem* vieram resolver este problema, pois agora posso me comunicar com grupos menores e até individualmente com os estudantes, que procuram os professores conforme têm necessidade de explicações. [...] A *tutoria* também pode ser considerada como a parte mais importante do processo que estamos vivendo na Escola, pois o tutor sabe mais sobre os seus estudantes do que os outros professores, tanto nas questões de comportamento como nas de estudos.

Na apresentação dos princípios, dos projetos e procedimentos didáticos, desenvolve-se uma *perspectiva intercultural* de Educação, porque: a) oportunizam um momento privilegiado em que a igualdade cruza com a equidade, no atendimento desses estudantes migrantes, que passam a ser “sujeitos de uma desconstrução de estereótipos, preconceitos e discriminações, tanto pelo papel socializador da escola quando pelo seu papel de transmissão de conhecimento científicos, verazes e

significativos”⁶¹; b) consideram as diferentes culturas, essa “hibridização cultural”, entendendo as “representações de raça, gênero e classe como produto das lutas sociais sobre signos e significações”⁶²; e c) procuram abrir espaços de aprendizagem, dando apoio a um “[...] conjunto de significações sociais presentes no processo educativo, sem desconsiderar o sofrimento do sujeito frente aos problemas sociais”⁶³.

Conclusão

Este texto teve como objetivo central analisar as condições de vulnerabilidade e os mecanismos de exclusão e de restrição aos direitos educativos de adolescentes migrantes, que se encontram nos anos finais do Ensino Fundamental de uma escola pública paulista, identificando, também, as possibilidades para uma melhor integração e inclusão social desses estudantes.

Neste caminho, foram colocados, em pauta, conceitos que fundamentam o significado do direito à Educação, assim como identificaram-se diferentes políticas de acesso e acolhimento para esses estudantes.

A partir do referencial teórico, a análise apresentou, por um lado, elementos sobre como se dá o processo de produção social da exclusão e seus efeitos no direito à educação, trazendo o entendimento sobre o processo de *exclusão includente* e/ou de *inclusão excludente*. Dentre

⁶¹ Cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Op. cit., 2008, p. 300.

⁶² Cf. CANDAU, Vera. Op. cit., 2008, p. 51.

⁶³ Cf. ABDALLA, Maria de Fátima B.; VILLAS BÔAS, Lúcia. Op. cit., 2018, p. 38.

esses elementos, foram indicados: a desigualdade de oportunidades educacionais; a diversidade cultural; problemas referentes ao capital econômico e/ou à pobreza; questões relacionadas à violência; e a ausência, na Escola, de mais recursos pedagógicos, financeiros, humanos e tecnológicos.

Por outro lado, a análise identificou espaços possíveis para se refletir e agir em uma *perspectiva intercultural*, pois a Escola busca promover, na medida do possível, a inter-relação entre diferentes grupos culturais em um processo de compartilhamento das experiências de aprendizagem, considerando, sobretudo, que se abram espaços e tempos para que estudantes possam ser mobilizados frente aos diferentes saberes.

Por fim, considera-se necessário fomentar políticas públicas que invistam não só nas condições de infraestrutura e recursos humanos e pedagógicos, mas, sobretudo, que financiem ações na direção de propostas mais inovadoras. Propostas, que propiciem oportunidades para que se fortaleçam trabalhos coletivos no desenvolvimento de atividades interculturais, incorporando metodologias e práticas para que haja um ensino mais equitativo, inclusivo e de justiça social a fim de que tod@s tenham direito à Educação que merecem!

Referências Bibliográficas

ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Das proposições das políticas educacionais aos desafios da diversidade cultural: o que se espera da profissão docente? In: *Pesquisas*

em educação: políticas, representações e práticas. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, p. 27-57, 2020.

ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Espaços formativos para a aprendizagem profissional: a abordagem das narrativas. In: ABDALLA, M. F.B. (Org.). *Pesquisas em Educação: políticas, representações e práticas*. Santos: Editora Leopoldianum, p. 269-285, 2020.

ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Relações de incerteza e exclusão: é possível pensar em estratégias para a educação em tempos de pandemia? *Olhar de professor*, v. 24, p. 1-10, e-15972.048, 2021a.

ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa. Representações sociais sobre as pedagogias de inclusão: novas formas de ensinar e aprender. In: AMARO, I.; SANGENIS, L. F. C. (Org.). *Direito à Vida, Direito à Educação em tempos de pandemia*. Petrópolis: ANPEd, ePub., p. 215-228, 2021b.

ABDALLA, Maria de Fátima Barbosa; VILLAS BÔAS, Lúcia. Um olhar psicossocial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 48, n. 167, p. 14-41, jan./mar. 2018.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2007.

BARTLETT, Lesley; RODRÍGUEZ, Diana; OLIVEIRA, Gabrielle. Migração e educação: perspectivas socioculturais. *Educ. Pesquisa*, v. 41, n. especial, p. 1153-1171, dez. 2015.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Linguísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Editora USP, 1996.

BARTLETT, Lesley; RODRÍGUEZ, Diana; OLIVEIRA, Gabrielle. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus Editora, 1997.

_____. *O poder simbólico*. 2a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. *A Dominação Masculina*. 11a. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CANAU, Vera. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença, *Revista Brasileira de Educação*, v. 13, n, 37, p. 45-56, jan./abr. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 294-303, maio/ago. 2008.

GENTILI, Pablo. O Direto à Educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educ. Soc.*, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275- 294, jan./jun.2010.

JUBILUT, Liliana L.; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 3. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima; LEVY, Rafael Vivan. Proteção Complementar e Deslocados

Ambientais: itinerários, limites e possibilidades. In: JUBILUT, L. L.; RAMOS, E. P.; CLARO, C. A. B.; CAVEDON-CAPDEVILLE, F. S. (Orgs.). *“Refugiados Ambientais”*. Boa Vista: Editora da UFRR, p. 292-321, 2018.

MOSCOVICI, Serge. *Psicologia das Minorias Ativas*. Petrópolis: Vozes, 2011.

NOVAES, Adelina; SOUZA, Érika Kulesa de; SANT’ANNA, Paulo Afrânio. Olhares psicossociais para a prática docente: elaboração de uma estratégia investigativa. *Rev. Diálogo Educ.*, v. 20, n. 66, p. 946-961, jul./set. 2020.

A Mediação Linguística Como Garantia de Participação de Imigrantes no Brasil: perspectivas e ações

Sabine Gorovitz*
Susana Martínez Martínez**
M. Carolina Calvo Capilla***

*Professora Associada do Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução da Universidade de Brasília (UnB), desde 1996. Graduação em Línguas Estrangeiras Aplicadas à Economia e Relações Internacionais - *Université Paul-Valéry - Montpellier III* (1993). Mestrado em Comunicação pela Universidade de Brasília (2000). Doutorado em Sociolinguística - *Université Paris Descartes - Sorbonne* (2008). Fez estágio pós-doutoral no Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS) (laboratório SEDYL-CELIA), em Paris (2013). Atualmente, está em segundo estágio pós-doutoral na Pontifícia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC Rio). É líder do grupo de pesquisa *Mobilang* que estuda contatos linguísticos em contextos migratórios; políticas e direitos linguísticos; tradução e mediação linguística; interpretação comunitária.

** Professora Adjunta no Bacharelado em Línguas Estrangeiras Aplicadas ao Multilinguismo e a Sociedade da Informação, Universidade de Brasília (UnB), desde 2012. Graduação em Tradução e Interpretação, Universidade de Alicante, Espanha (1999). Mestrado em Gênero e Desenvolvimento, Universidade Complutense de Madri (2005). Doutorado em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas, UnB (2020). Trabalhou na Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONUMulheres), 2005-2012. Pesquisadora no grupo *Mobilang* e no Laboratório de Estudos sobre as Migrações Internacionais (LAEMI). Coordenadora do Projeto de extensão universitária *Migrações e Fronteiras: a mediação linguística como garantia dos direitos humanos*.

*** Professora Adjunta da Universidade de Brasília (UnB), no curso de Licenciatura em Letras-Espanhol. Doutorado em Língua Espanhola pela Universidade Complutense de Madri (2016). Mestrado em Linguística Aplicada pela Universidade de Brasília (2007). Graduação em Filologia Árabe e Islã pela Universidade Autônoma de Madri (1984). Pesquisadora do *Mobilang*, linha contatos de línguas e processos de atrito da L1 em contextos migratórios. Participa do projeto de extensão universitária *Migrações e fronteiras: a mediação linguística como garantia dos direitos humanos*.

Introdução: uma causa, um lugar de fala

O projeto de extensão da Universidade de Brasília “Migrações e fronteiras: A mediação linguística como garantia de direitos humanos” vem fomentando o acolhimento linguístico das populações imigrantes que chegam no Brasil. Baseado no princípio de que a ausência de mediação linguística é um dos principais obstáculos encontrados por essa população no seu acesso a direitos, o projeto tem focado esforços em implementar um sistema de comunicação linguisticamente inclusivo, capaz de integrar a população imigrante aos sistemas de prestação de serviços públicos, contribuindo para a efetivação do exercício dos direitos humanos dessa população.

O projeto formou inicialmente um banco de intérpretes voluntários a atuarem no âmbito do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do Ministério da Justiça, e contribuiu para a criação do Núcleo de Tradução da Defensoria Pública da União (Nutrad-DPU). Posteriormente, implementou cursos de extensão para formação de intérpretes comunitários, além de ações de lobby político, que culminaram com a submissão do Projeto de Lei (PL) 5182/2020¹, acolhido em novembro de

¹ PAIM, Paulo. *Projeto de Lei do Senado nº 5182, de 2020*. Institui-se como política pública a obrigatoriedade de alocação de tradutores e de intérpretes comunitários em todas as instituições públicas federais, estaduais e municipais, de forma permanente ou através da formação de núcleos especializados de tradução e de interpretação comunitária especialmente organizados para atender às demandas específicas de cada área. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8906582&ts=1630422943049&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

2020 pelo Senado e atualmente em trâmite no Congresso Nacional. O PL propõe o reconhecimento da obrigação de o Estado brasileiro prover uma assistência linguística para pessoas não falantes de português em situação de vulnerabilidade (imigrantes, indígenas e outras minorias linguísticas).

Atualmente, o projeto de extensão está em fase de conclusão de um aplicativo capaz de auxiliar a comunicação com diversos recursos linguísticos (intervenção remota de intérpretes, bancos terminológicos multilíngues, plataforma multilíngue de informações sobre direitos e deveres).

De acordo com o último relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais², muitos imigrantes que escolhem o Brasil como local de destino, ou de passagem, não falam português. Por isso, ao chegarem, geralmente em situação de grande vulnerabilidade, necessitam de assistência linguística para ter acesso a serviços básicos. Infelizmente, o estado brasileiro não provê esse serviço, mesmo nos ambientes mais óbvios como postos de fronteira, hospitais ou tribunais. Essa ausência de oferecimento de tradutores/intérpretes pelo poder público tem consequências dramáticas na vida de indivíduos, seja no contexto jurídico, educacional ou sanitário, entre tantos outros ambientes institucionais

²CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.*

onde os estrangeiros recém-chegados precisam interagir com agentes públicos para acessar serviços básicos.

Esse desamparo linguístico em ambientes institucionais que deveriam ser, ao contrário, garantidores de direitos, desdobra-se na usurpação sistematizada de outros direitos. Assim, em atos formais do Poder Judiciário, como audiências, ou em estabelecimentos de atendimento, como delegacias e presídios que abrigam condenados estrangeiros, o imigrante encontra-se silenciado e privado de voz e de escuta. Estas situações sociolinguísticas também são habituais nos atendimentos em outros setores, como o médico, o educacional, o de assistência social, etc.

Nesse contexto, é de extrema urgência a implementação de políticas linguísticas e de tradução, que entraram na pauta do Estado brasileiro somente de forma restritiva e repressora, a exemplo das políticas varguistas dos anos 30 que proibiam a prática de línguas ditas “minoritárias”³. Ainda que o país apresente um cenário consolidado de contatos entre populações e línguas, as discussões em âmbito institucional em torno das questões linguísticas são incipientes, para não dizer inexistentes.

Frente a esse vácuo institucional, ações de extensão têm sido desenvolvidas pela Universidade de Brasília⁴,
³MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana (2020). *Migrantes haitianas y venezolanas en São Sebastião*, Brasília: capacidades de agencia y sentimientos de pertenencia [Tesis de doctorado, Universidade de Brasília]. Repositório institucional da UnB.

⁴ O projeto de extensão “Migrações e Fronteiras: a assistência linguística como garantia de direitos humanos”, criado em 2016 pelo grupo MOBILANG, formou e alimenta um banco de intérpretes voluntários e bolsistas, para atender às comunidades linguísticas minoritárias

para assegurar um serviço de mediação linguística de modo a garantir o acesso a outros direitos básicos. Essa assistência linguística, que deveria ser provida por um profissional denominado de “intérprete comunitário” ou “intérprete colaborativo”, para a interação verbal oral, e de tradutor social, para a tradução de textos escritos, acaba sendo executada por membros da comunidade sem formação ou, pior, por crianças filhas de imigrantes que, por estarem inseridas no sistema educacional desde sua chegada ao país, adquirem uma proficiência em português muito antes dos pais, o que também constitui uma usurpação de direitos da criança e do adolescente.

A chamada “interpretação comunitária”⁵ deve garantir a participação linguística de falantes pertencentes a minorias linguísticas sub ou não representadas no país, sejam eles imigrantes, indígenas, quilombolas, surdos, mudos ou até analfabetos funcionais, em situações de interação, especialmente com as instituições públicas provedoras e que deveriam ser garantidoras efetivas e eficazes de direitos. Somente a atuação de um profissional qualificado pode garantir a participação dessas pessoas nesses ambientes institucionais.

que não falam o português, sejam elas de migrantes e refugiados, indígenas ou surdos. Além disso, o projeto também vem compilando bancos terminológicos multilíngues para auxiliar a interação com entidades governamentais. Também desenvolve sites e softwares para esse fim. Disponível em: <http://www.mobilang.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=709>. Acesso em: 18 mar. 2022.

⁵ ORIGUELA, Daniella Avelaneda. Interpretação comunitária, direitos humanos e assistência social: proposta de política pública no contexto brasileiro. *Tradterm*, v. 23, p. 225-240, 2014.

Deixar este trabalho a cargo de falantes bilíngues sem treinamento, tal como ocorre hoje em muitos espaços⁶, é um desrespeito aos direitos fundamentais previstos pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e em acordos internacionais de direitos humanos como, por exemplo, o Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil na Convenção de Direitos Humanos das Américas. Trata-se de assegurar os direitos linguísticos, especialmente consignados na Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, ratificada em Barcelona em 1996 e da qual o Brasil também é signatário.

De fato, se a participação social de minorias linguísticas se estabelece por meio de leis e decisões políticas, ela também se constrói com ações de baixo para cima de longo prazo em sinergia entre diversos agentes e órgãos, num processo que deve implicar toda a sociedade, especialmente os próprios solicitantes de direitos. Assim, ainda que o país apresente um cenário historicamente consolidado de contatos entre populações e línguas⁷, as discussões em âmbito institucional em torno das questões linguísticas são incipientes.

As deficiências institucionais com relação às comunidades migrantes e outras minorias e seus direitos linguísticos têm sido compensadas por iniciativas solidárias e discussões restritas à academia e à sociedade

⁶ DE DEUS GARCIA, Fernanda; GOROVITZ, Sabine. O intérprete comunitário: sua agência na entrevista de solicitação de refúgio. *Tradterm*, v. 36, p. 72-101, 2020.

⁷ DE OLIVEIRA, Gilvan Müller. Línguas de fronteira, fronteiras de línguas: do multilinguismo ao plurilinguismo nas fronteiras do Brasil. *Revista GeoPantanal*, v. 11, n. 21, p. 59-72, 2016.

civil por meio de organizações não governamentais e religiosas, ainda que muitas ações sejam implementadas em diálogo com instituições públicas. A ausência de políticas e mecanismos de inclusão linguística efetivos revelam como o Estado brasileiro não está conseguindo respaldar adequadamente suas instituições públicas na garantia dos direitos dessa população.

O presente capítulo busca apresentar uma dessas iniciativas de cunho acadêmico desenvolvida por um grupo de pesquisadoras da Universidade de Brasília. Importa destacar no Brasil o papel central que a universidade, por meio da extensão, tem desempenhado no fomento e na promoção dos direitos humanos, nos pontos em que o Estado se faz ausente.

Assim, o grupo de pesquisa *Mobilang*⁸, do Instituto de Letras da Universidade de Brasília, que investiga as políticas linguísticas no contexto migratório brasileiro, foca especialmente na participação linguística dos imigrantes recém-chegados no Brasil, especialmente no âmbito das instituições públicas. Nesse contexto, a pesquisa desdobra-se em ações de extensão para a implementação de políticas de tradução e interpretação institucionais no intuito de favorecer os direitos dos cidadãos estrangeiros não falantes de português.

Partindo desse pano de fundo, discute-se esse tema abordando por um lado a relação entre as práticas em meio à diversidade sociolinguística e cultural, que simultaneamente consolida e ameaça a coesão social;

⁸ Cf. <www.mobilang.unb.br>. Acesso em: 05 jul. 2022.

por outro, a questão estruturante da gestão das línguas, seja por um mesmo indivíduo, inserido dentro de uma comunidade, de um país ou de um continente, seja por um grupo ou uma coletividade, por meio da implementação de políticas linguísticas, com seus múltiplos desdobramentos sociais. Trata-se, em suma, de discutir as relações que se estabelecem entre os falantes e as estratégias por eles desenvolvidas, frente às políticas, implícitas e explícitas, implementadas no enfrentamento e na gestão da presença dos imigrantes no país.

1. Extensão Universitária: inovação e pesquisa a serviço dos direitos linguísticos

O projeto de extensão “Migrações e fronteiras: a assistência linguística como garantia de direitos humanos”, vinculado aos cursos de graduação Línguas Estrangeiras Aplicadas ao Multilinguismo e à Sociedade da Informação (LEA-MSI) e Letras - Tradução: inglês, francês e espanhol, e à Pós-graduação em Estudos da Tradução do Departamento de Línguas Estrangeiras e Tradução da UnB, constitui-se na expressão dos objetivos dos currículos e na consolidação de diversas disciplinas ministradas. Ao associar-se também ao Observatório das Migrações Internacionais, permite conjugar pesquisas num contexto de ação social que engloba as competências desenvolvidas nos cursos de Tradução e de LEA-MSI⁹. O projeto pode, então, fortalecer a formação profissional dos estudantes, além de permitir que coloquem em prática os

⁹ Línguas estrangeiras; novas tecnologias; terminologia multilíngue, diversidade cultural; tradução.

conhecimentos linguísticos que desenvolvem ao longo de sua formação a serviço da sociedade, sendo orientados sobre questões ligadas à garantia dos direitos humanos e aos trânsitos de populações na atualidade.

A iniciativa se insere no Plano Nacional de Extensão¹⁰, respeitando objetivos como assegurar a relação bidirecional entre a universidade e a sociedade, de tal modo que os problemas sociais urgentes recebam atenção produtiva por parte da universidade, dando prioridade às práticas voltadas para o atendimento de necessidades sociais emergentes e estimulando atividades cujo desenvolvimento implique relações multi, inter e/ou transdisciplinares e interprofissionais de setores da universidade e da sociedade.

Parte-se assim da premissa central de que as pesquisas precisam dialogar com as necessidades da sociedade onde se inserem, abordando objetos com potencial de impacto social. No caso do *Mobilang*, em que as investigações se perfilam em torno das questões vinculadas à diversidade social e à mobilidade de populações, tendo como pano de fundo a situação sociolinguística do Brasil, a porta de entrada para a sociedade se concretiza por meio do projeto de extensão “Migrações e fronteiras” ora apresentado.

Nele, o conceito de fronteira adquire significados específicos do mundo contemporâneo: por um lado, remete a delimitações físicas e geográficas, simbolizadas por barreiras e travessias nos diversos territórios de ocupação humana e de expressão de formas de conhecimento das experiências sociais. Por outro, e frente a esses múltiplos

movimentos, a noção de fronteira adquire também um valor metafórico que não pode ser desprezado, pois determina comportamentos individuais e sociais. Assim, como mostram De Deus Garcia e Gorovitz¹¹, a fronteira se traduz por obstáculos e barreiras relativas a grupos, normas, representações (estigma, preconceito ou prestígio, idolatria, etc.) e valores compartilhados. Trata-se, portanto, de um conceito ambíguo, fronteira-território e fronteira-metáfora, que traduz os limites e as passagens entre os diversos grupos sociais. Na perspectiva aqui adotada, a noção de fronteira é apreendida como espaço de exacerbação de diferenças de toda ordem - movimentos sociais, contatos, hibridismos culturais, conflitos e negociações de poder¹². Pretende-se pensar as fronteiras em termos de abordagem contrastiva, para entrever possíveis caminhos e formas de participação e de antecipação dos conflitos sociais, culturais e linguísticos entre imigrantes e alguns setores da população brasileira.

Outra vertente basilar das ações refere-se aos contatos de línguas e à participação linguística dos falantes que remete à questão estruturante das políticas e dos direitos linguísticos. Nela insere-se a temática da mediação linguística como garantia da presença linguística de sujeitos pertencentes a minorias linguísticas em um país que fantasiosamente reivindica uma vocação monolíngue, como é o caso do Brasil.

¹¹ DE DEUS GARCIA, Fernanda; GOROVITZ, Sabine. O intérprete comunitário: sua agência na entrevista de solicitação de refúgio. *Tradterm*, v. 36, p. 72-101, 2020.

¹² GOROVITZ, Sabine; GOMES, Dionei Moreira. *Fronteiras linguísticas em contextos migratórios*. SciELO-Editora UnB, 2019.

Aqui, a figura do intérprete, dito comunitário¹³ por atender as necessidades de membros de comunidades inseridas na sociedade, se faz central. Parte-se do pressuposto de que, ao intervir em interações institucionais, ele é agente de promoção social em que a interpretação é tida como uma “inter-atividade”¹⁴, uma ação que perpassa a função linguística, mas que vai muito além dela.

Para Angelelli¹⁵, ao considerar esses eventos como sociais e políticos, a interpretação se constitui como uma prática social em torno de delimitações sociolinguísticas que a determinam: de quem e para quem interpreta, dentro de quais contextos e quais os efeitos sociais de sua agência? Pöchhacker¹⁶ sugere que um tradutor/intérprete é agente de um processo cujo objetivo abarca necessariamente uma redução de conflitos, pois intervém entre dois espaços que ele precisa conectar e colocar em relação. Enquanto única pessoa a entender tudo o que é enunciado pelos participantes, tendo uma visão geral da interação, ele também assume a função de coordená-la¹⁷. Ou seja, torna-se o participante pivô, com a responsabilidade de

¹³ ORIGUELA, Daniella Avelaneda. Interpretação comunitária, direitos humanos e assistência social: proposta de política pública no contexto brasileiro. *Tradterm*, v. 23, p. 225-240, 2014.

¹⁴ WADENSJÖ, Cecilia. Dialogue Interpreting and the Distribution of Responsibility. *Hermes, Journal of Linguistics*. v. 14, p. 111-129, 1995.

¹⁵ ANGELELLI, Claudia. *Revisiting the interpreter's role: a study of conference, court, and medical interpreter in Canada, Mexico, and the United States*. Philadelphia: John Benjamins, 2004.

¹⁶ PÖCHHACKER, Franz. Interpreting as mediation. In: *Crossing Borders in Community Interpreting*. Amsterdam: John Benjamins, 2008.

¹⁷ WADENSJÖ, Cecilia. Dialogue Interpreting and the Distribution of Responsibility. *Hermes, Journal of Linguistics*. v. 14, p. 111-129, 1995.

hierarquizar as informações de e para ambos os lados.

Wadensjö¹⁸ entende que o sentido é co-construído em conjunto entre o falante e o ouvinte em interação, ainda que possa haver incompatibilidade nas expectativas e nos repertórios sociolinguísticos presentes nas perguntas e respostas de ambos os interlocutores. Assim, o mediador intervém enquanto “negociador” de uma negociação em que as relações e as tensões relativas ao poder são estabelecidas¹⁹. Ao coordenar a interação, ganha visibilidade e agência: sua intervenção alimenta e resulta das relações dos fatores sociais e das assimetrias que as condicionam, sendo o comportamento tanto do intérprete quanto dos outros agentes da interação “*impacted by both the reality of the situation where interpreting occurs and the realities of each of the interlocutors*”²⁰.

Assim, por incumbir-se dessa responsabilidade social, o intérprete comunitário combina interpretação e assistência social. Por isso, sua denominação: ele é contratado não por uma pessoa ou uma instituição, mas pela própria sociedade²¹.

A terceira vertente do projeto remete à própria diversidade em contextos de imigração. Como pano de

¹⁸ Ibid.

¹⁹ BLUME, Rosvitha Friesen; PETERLE, Patricia. *Tradução e Relações de Poder*. Tubarão: Ed. Copiart; Florianópolis: PGET/UFSC, 2013.

²⁰ No original. “*impacted tanto pela realidade da situação onde a interpretação ocorre quanto pelas realidades de cada um dos interlocutores*” (tradução livre). ANGELELLI, 2004, p. 29.

²¹ WADENSJÖ, Cecilia. Dialogue Interpreting and the Distribution of Responsibility. *Hermes, Journal of Linguistics*. v. 14, p. 111-129, 1995.

fundo, convocamos Krebs e Climent-Ferrando²², que mostram como as cidades no mundo estão se tornando mais multilíngues e multiculturais e como algumas línguas, até pouco desconhecidas em um país, podem chegar a se constituir em línguas bastante faladas nessa localidade. Essa configuração multilíngue e os entraves linguísticos que dela emergem precisam ser considerados e pautados na esteira das políticas públicas, quando parte da população – é o caso de imigrantes e refugiados – precisa ultrapassar essas fronteiras para satisfazer suas necessidades básicas e garantir seus direitos. No Brasil, infelizmente, pouco tem se pensado em políticas e direitos linguísticos no âmbito das entidades governamentais, ainda que devidamente analisadas pela academia.

Em meio a essa nova configuração sociolinguística dos Estados que, ao receberem fluxos de imigrantes cada vez mais diversos e intensos, enfrentam-se situações de diglossia, em que uma língua, dita oficial, é mobilizada em situações formais, especialmente no âmbito público, e uma ou mais línguas são produzidas em situações informais, na esfera privada.

Partindo desse cenário, a questão das mulheres vem sendo discutida, especialmente pelas teorias feministas, que mostram como suas falas são normalmente confinadas ao espaço privado, assim aprisionadas na língua vernácula; em contraponto, os homens costumam acessar ambas as

²² KREBS, Viola; CLIMENT-FERRANDO, Vicent. Languages, Ciber-space, Migrations. In: VANNINI, L.; LE CROSNIER, H. NET.LANG: *Towards the multilingual cyberspace..* Caen: C&F éditions, 2012. p. 228-246.

línguas por interagir nos dois espaços²³.

Desse modo, por falta de proficiência linguística nas línguas ditas oficiais, o que impede o acesso direto à informação e aos serviços públicos, os direitos humanos das mulheres, mais do que os dos homens, estariam em risco, tanto nos países de origem, quanto nos de destino.

2. O Projeto de Extensão “Migrações e Fronteiras: a mediação linguística como garantia de direitos”

Criado em 2016, o projeto “Migrações e fronteiras: a mediação linguística como garantia de direitos”²⁴ é fruto das pesquisas do *Mobilang* que investigam contatos de língua e políticas e direitos linguísticos em contextos migratórios no Brasil. Com base nas análises e resultados de pesquisa, iniciativas de extensão somam-se para implementar um amplo serviço de assistência linguística à população imigrante que chega ao Brasil, em sua relação com as diferentes instituições envolvidas direta ou indiretamente com essa comunidade²⁵.

Além de formar e alimentar um banco de intérpretes comunitários (voluntários e bolsistas), vem desenvolvendo

²³ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana; GOROVITZ, Sabine. Diglossia. In: CAVALCANTI et al. (Org.). *Dicionário crítico das migrações internacionais*. Brasília: Editora Unb, 2017.

²⁴ O projeto foi contemplado pelo edital Programa de extensão em educação, trabalho e integração social, Demanda Induzida Ação Civil Pública.

²⁵ Conare, DPU, Polícia Federal, Postos de saúde, Penitenciária, Centros de Detenção, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Instituto de Migrações e Direitos Humanos, Centros de Referência de Assistência Social, Centros de Referência Especializados de Assistência Social.

iniciativas acessórias de modo a fortalecer o trabalho dos mediadores e dos agentes públicos envolvidos nas situações de interação institucionais, em contextos variados, como a implementação de bancos terminológicos e informações multilíngues para auxiliar as pessoas imigrantes na interação inicial com entidades governamentais e na sua busca de acesso a serviços básicos.

Além disso, está em fase de desenvolvimento um aplicativo para esse fim, possibilitando a intervenção remota dos mediadores linguísticos em tempos de distanciamento social.

Os mediadores também participam de capacitações com o objetivo de adquirir competências e habilidades em interpretação comunitária, além de palestras e oficinas para desenvolver sua sensibilidade quanto à situação apresentada pela população imigrante e à preservação de seus direitos humanos. Estágios são promovidos junto às diversas instituições parceiras para consolidar a formação. Serão apresentados abaixo os resultados do projeto, particularmente, os serviços prestados pelo banco de intérpretes em parceria com instituições públicas comprometidas com a garantia aos direitos humanos da população.

Formação do banco de intérpretes: Foram selecionados intérpretes em diversas línguas com base em critérios preestabelecidos (línguas faladas e níveis de proficiência, perfil das famílias imigrantes, tipo de situação de interação que necessite a intervenção do intérprete, localização geográfica, disponibilidade, etc.).

Para tanto, além de repertoriar os alunos estrangeiros da UnB, foi lançada uma ampla chamada para reunir falantes de línguas estrangeiras dispostos a contribuir de forma voluntária com o projeto. Diversos cursos de extensão de formação de intérpretes e mediadores linguísticos foram e estão sendo ofertados, para capacitar os voluntários do banco de intérpretes na prática da interpretação comunitária e na tradução de textos sensíveis e contribuir para a formação dos estudantes envolvidos, promovendo sua sensibilização social com relação aos movimentos migratórios e à manutenção da garantia dos direitos humanos, incluindo os direitos das mulheres e os direitos linguísticos, por meio de oficinas e palestras.

Capacitação dos mediadores linguísticos: Todos os participantes/intérpretes devem cursar oficinas sobre migração, refúgio, gênero, tradução e interpretação, assim como sobre os perfis migratórios (condições nos países de origem e motivos do traslado, tipo de percurso, aspirações, etc.). Paralelamente, busca-se traçar uma cartografia das situações sociolinguísticas das diversas regiões e das mobilidades no Brasil, de modo a implementar um repertório amplo das necessidades linguísticas das pessoas migrantes.

Minicurso Introdutório DPU/UnB: acessibilidade linguística como garantia de direitos (2019): resultante de um acordo firmado entre a UnB e diversos órgãos do estado, como o Conare, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a DPU, o curso teve o intuito de oferecer uma abordagem introdutória aos voluntários que

atuam em serviços de interpretação comunitária, tradução e mediação cultural para garantir a relação dos imigrantes com essas instituições.

Curso de capacitação para intérpretes comunitários²⁶ (2020/2021): Entre os contextos em que há necessidade de serviços de interpretação/tradução, a interpretação especificamente para Imigração apresenta características desafiadoras. A interpretação de qualidade nesses cenários depende não somente de habilidades linguísticas aliadas às técnicas dos modos de interpretação, mas também ao conhecimento de terminologias, de ritos e procedimentos junto às instituições, mas acima de tudo do conhecimento profundo e consistente de padrões de conduta ético-profissionais que a profissão exige. Ademais, é fundamental que intérpretes comunitários tenham alta sensibilidade às especificidades culturais e aos desafios das situações sociolinguísticas de interação, cada qual com suas particularidades. Habilidades interpessoais são igualmente importantes já que frequentemente intérpretes de imigração precisam trabalhar com diálogos de naturezas bastante diferentes do cotidiano, situações dolorosas e de sofrimento narrados por uma grande diversidade de pessoas de níveis socioculturais muito distintos. Os cursos on-line de capacitação sobre interpretação comunitária tiveram como principal objetivo apresentar os principais fundamentos da interpretação com vistas a prepará-los a dar os primeiros passos profissionais, além de oferecer as ferramentas necessárias para desempenharem a função da

²⁶ O curso teve duas edições: 2020 e 2021.

maneira profissional.

Curso de capacitação de intérpretes forenses. Mobilang/UnB e Escola de Servidores da Justiça Federal de São Paulo (2022)²⁷: O curso tem o objetivo de fornecer conhecimento introdutório teórico e prático acerca da Interpretação Forense no contexto de atuação em audiências da Justiça Federal com acusados/réus estrangeiros, indígenas e surdos. O direito ao acesso à justiça é uma das garantias constitucionais, quer o cidadão seja brasileiro ou estrangeiro em solo brasileiro. Além de ser dever de ofício, ainda é dever moral enquanto intérprete seguir os padrões internacionais estabelecidos ao longo dos anos para melhor desempenhar a função no âmbito jurídico brasileiro, mesmo que o sistema jurídico não contemple formalmente um código de padronização de conduta ético-profissional para intérpretes atuantes dessa área.

Formação de mediadores linguísticos e culturais em contexto de assistência social à comunidade Warao do Pará. UnB, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade de Integração Latino Americana (UNILA), Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refúgio (ACNUR), 2022: A ação, com carga horária de 80h, é composta de formação em mediação linguística e intercultural; português como segunda língua para fins específicos; oficina de intercompreensão aos agentes

²⁷ O curso é ofertado pela UnB, em parceria com a Escola de Servidores da Justiça Federal de SP, como curso de extensão para membros internos e externos que, depois de capacitados, irão atuar presencialmente ou remotamente nas audiências com acusados/réus estrangeiros, indígenas e surdos.

públicos (assistentes sociais) locais. O curso tem como objeto promover ações a favor do plurilinguismo e atender demandas que se impõem devido ao processo de interiorização de imigrantes venezuelanos da etnia Warao no estado do Pará. Trata-se da necessidade de formar membros dessa comunidade (que já possuem certa proficiência em português, ainda que bastante elementar) à interpretação comunitária e à mediação linguístico-cultural para que possam prover assistência linguística no atendimento aos indígenas Warao que não falam português por assistentes sociais locais. Este curso de capacitação de intérpretes comunitários espera fornecer conhecimento introdutório básico, teórico e prático acerca da interpretação forense em ambiente de ensino virtual²⁸.

Implementação de um sistema de comunicação inovador para uso das autoridades (aplicativo Lua): está em fase de elaboração um aplicativo disponibilizando informações institucionais multilíngues compiladas (locais de atendimento de órgãos, endereços em geral, etc.) e instrumentos legais referentes aos direitos humanos das pessoas imigrantes nas várias línguas, com o intuito de proporcionar recursos inclusivos nos processos de assistência. Além disso, o aplicativo possibilita a intervenção remota dos intérpretes, especialmente em contexto sanitário, para atender às necessidades dos imigrantes recém-chegados no contexto da pandemia de Covid 19.

²⁸ Os participantes internos e externos depois de capacitados irão atuar presencialmente ou remotamente em audiências com acusados/réus estrangeiros, indígenas e surdos.

3. Ação Política e Ativismo: academia e sociedade civil em defesa da diversidade e dos direitos linguísticos

O Brasil apresenta um cenário sociolinguístico paradoxal: ainda que não seja percebido pela maioria dos brasileiros, é um dos países mais plurilíngues do mundo, com cerca de 300 línguas faladas no território brasileiro²⁹. Essa total desconsideração do caráter plurilíngue do país advém do fato de que as comunidades falantes desses idiomas minoritários, e minorizados, também são estigmatizadas e marginalizadas no âmbito da sociedade brasileira.

Assim, lamentavelmente, a percepção fantasiosa de uma nação monolíngue não tem sido questionada pela presença cada dia maior de habitantes que não falam português. Alguns são brasileiros originários falantes de línguas indígenas, outros são estrangeiros, outros são surdos. Nem por isso devem deixar de fazer jus aos direitos devidos a todo cidadão, como prevê a Constituição Federal.

Neste contexto, em novembro, um grupo de pesquisadores e profissionais³⁰ propôs ao Parlamento brasileiro um projeto de lei para o reconhecimento da obrigação de o Estado brasileiro prover uma assistência ²⁹ DE OLIVEIRA, Gilvan Müller. Línguas de fronteira, fronteiras de línguas: do multilinguismo ao plurilinguismo nas fronteiras do Brasil. *Revista GeoPantanal*, v. 11, n. 21, p. 59-72, 2016.

³⁰ O Projeto foi proposto coletivamente por um grupo de estudos liderado por professoras das universidades UnB, UFPB, UNILA, PUC Rio, Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal de Goiás, por profissionais intérpretes comunitárias, pela DPU, pelo Tribunal Federal de Guarulhos e entidades da sociedade civil, como o IMDH.

linguística para garantir o diálogo vital entre operadores do Direito, autoridades institucionais, servidores e empregados públicos e pessoas em situação de vulnerabilidade, sejam elas imigrantes, ou minorias linguísticas já estabelecidas no Brasil, que não falam (ainda) o português do Brasil e que necessitam, em diversos contextos (saúde, justiça, educação, assistência social, fronteiras etc.), de acesso a serviços públicos.

O projeto foi acolhido pelo Senador Paulo Paim do Partido dos Trabalhadores, na época Presidente da Comissão de Direitos Humanos (CDH) do Senado Federal, e atualmente tramita no Congresso sob o número PL 5182/2020³¹.

Essa iniciativa intervém tardiamente, com décadas de usurpação de direitos caracterizando a história de acolhimento no Brasil. Urge assim a necessidade de reconhecer que os direitos linguísticos fazem parte dos direitos fundamentais e que é imprescindível pôr em pauta os direitos dessas pessoas de estar linguisticamente presentes nas situações em que a interação é fundamental: consultas médicas e hospitalizações; educação (escolas e instituições de ensino básico e superior); estabelecimentos prisionais (incluindo os cenários em que o acusado/

³¹ PAIM, Paulo. *Projeto de Lei do Senado nº 5182, de 2020*. Institui-se como política pública a obrigatoriedade de alocação de tradutores e de intérpretes comunitários em todas as instituições públicas federais, estaduais e municipais, de forma permanente ou através da formação de núcleos especializados de tradução e de interpretação comunitária especialmente organizados para atender às demandas específicas de cada área. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8906582&ts=1630422943049&disposition=inline>>. Acesso em: 12 jul. 2022

rêu precisa dialogar com seu defensor em particular); regularização de documentos na Polícia Federal na chegada ao país, quando muitos em situação de perseguição e necessidade de proteção não conseguem explicar os antecedentes que os forçaram a sair de seus países e em outras diversas circunstâncias em que o solicitante de direitos precisa ser atendido apesar de não falar português.

O Projeto de Lei prevê a construção de uma política pública de alocação de tradutores e de intérpretes comunitários em todas as instituições públicas federais, estaduais e municipais, de forma permanente ou através da formação de núcleos especializados de tradução e de interpretação comunitária especialmente organizados para atender às demandas específicas de cada área. O disposto no caput do 1º artigo aplica-se a todos os setores públicos de atendimento aos cidadãos, a exemplo de serviços sanitários e médicos, jurídicos, penitenciários, educacionais, de assistência social e de fronteiras, além de todos os espaços institucionais onde sejam praticados atos civis diversos.

Além disso, o Projeto de Lei orienta que seja regulamentada a profissão de tradutor social e de intérprete comunitário e os princípios basilares do exercício de sua função em espaços institucionais públicos, estabelecendo as diretrizes para a formação, capacitação, avaliação e certificação dos profissionais a serem habilitados à função através de instrumentos próprios.

Prevê também que sejam criados instrumentos de sistematização da previsão orçamentária, contratação

e remuneração destes por cada setor a ser atendido, ou através dos núcleos especializados que poderão atuar como centros de informação, treinamento, implementação e monitoração dos serviços de tradução e interpretação comunitária oferecidos pelas instituições públicas dos âmbitos federal, estadual e municipal.

Assim, em previsão da aprovação dessa lei, faz-se necessário e urgente que seja regulamentada a profissão de tradutor e de intérprete comunitário e os princípios basilares do exercício de sua função em espaços institucionais públicos. A profissionalização é um processo circular, em que cada fase necessita de *feedback* e de reforço para que a fase seguinte se institua.

De fato, o provimento de tal serviço pelo Estado pressupõe uma quantidade de outras ações subsidiárias: a necessidade de estabelecer padrões de treinamento e de prática; uma organização entre os profissionais; o reconhecimento da profissão entre as instituições e o público; e a definição de condições de trabalho. São critérios que se consolidam à medida das circunstâncias, mas também quando os profissionais se unem em associação para buscar padronização e reconhecimento através da educação, legislação e relações públicas.

O processo pelo qual uma ocupação se torna uma profissão é lento e paulatino. A consolidação da profissão passa pelo desenvolvimento de um consenso sobre as aspirações dos praticantes. Assim, as instituições de treinamento devem se adaptar a uma crescente demanda por serviços de qualidade. Elas também apoiam o

surgimento de associações profissionais como um meio de fomentar o prestígio de seus diplomados.

A associação profissional é um fator central, porém crítico, no processo de profissionalização, pois os profissionais precisam realmente trabalhar coletivamente com seus pares para exercer uma influência sobre a definição/delimitação de suas funções e o comportamento de seus colegas, além de padrões éticos. O poder e as conquistas da associação fortalecem o compromisso dos membros com sua atividade³² e, conseqüentemente, a confiança pública e interna.

Além disso, à medida que as associações profissionais se tornam mais influentes, seus códigos de ética se sofisticam e são mais rigorosamente aplicados. Em contraponto, se a atuação é flexível, as associações não conseguem exercer influência sobre o público. Em outras palavras, o objetivo é influenciar as autoridades políticas e jurídicas através de ações de lobby com o objetivo de obter o reconhecimento e o licenciamento legislativo. Isto marca a fase final de reconhecimento de uma profissão, quando conseguiu assegurar sua própria proteção e autonomia.

Não se trata de uma evolução pacífica, mas de um processo que envolve conflitos e lutas de poder, e que irão depender da resiliência dos agentes envolvidos nesses processos, sejam eles profissionais que aspiram à profissionalização na resistência contra concorrentes não qualificados; sejam os próprios usuários do serviço

³² TSENG, Joseph. *Interpreting as an Emerging Profession in Taiwan - A Sociological Model*. Unpublished Master's Thesis, Fu Jen Catholic University, Taiwan, 1992.

implementado; sejam ainda os agentes públicos que atuam na ponta desses sistemas públicos de prestação. Os eventuais consensos alcançados são frágeis e alvo de ameaças, podendo, em situação instável, fazer com que profissionais mudem de ocupação se existirem melhores alternativas de trabalho, reduzindo a força dos aspirantes profissionais e aumentando a dissidência entre os membros, podendo enfraquecer sua eficácia.

Assim, *advocacy* e ação coletiva são condições tanto para o reconhecimento de uma necessidade como para a sua institucionalização³³. Mas, ainda que essa necessidade seja sentida diariamente por parte da população, somente a ação política é capaz de despertar nos poderes públicos movimentos efetivos de reparação e de institucionalização de direitos.

Outro fator chave é a reflexão sobre a conduta do prestador de serviço e a consequente aplicação de um código de ética, de modo a projetar confiança quanto à imagem coletiva da profissão ao público e às autoridades legais que precisam enxergar no profissional sua perícia e a necessidade de sua atuação.

Conclusão

O território brasileiro sempre albergou uma grande diversidade linguística, porém dificilmente reconhecida pelo Estado e as diferentes autoridades. Nas últimas décadas, principalmente nas suas metrópoles, as situações

³³ ORIGUELA, Daniella Avelaneda. Interpretação comunitária, direitos humanos e assistência social: proposta de política pública no contexto brasileiro. *Tradterm*, v. 23, p. 225-240, 2014.

de multilinguismo têm se potencializado, tanto pela chegada de imigrantes procedentes de outros países, como pela presença maior de populações indígenas brasileiras. Frente à incapacidade de as autoridades darem resposta à crescente realidade multilíngue no que concerne a garantia dos direitos linguísticos destas populações e o conseqüente acesso a informações sobre os seus direitos, diversos projetos de extensão universitária combinados à pesquisa científica, como os vinculados ao grupo de pesquisa *Mobilang* da UnB, vêm sendo implementados.

Pesquisa e diagnóstico se mostram fundamentais para subsidiar a definição e a implementação de políticas públicas. Os mapeamentos devem assim nortear as ações e estratégias, quer sejam conduzidos com base em uma abordagem diacrônica (antes, hoje, amanhã), de modo a traçar um perfil sócio-histórico de um território; ou sincrônica, para descrever o contexto contemporâneo levando em consideração a dinamicidade das situações sociolinguísticas de cada momento.

Para além desses paradigmas temporais, a pesquisa estabelece níveis de proximidade com relação ao objeto que descreve e analisa: perspectivas *macro*, *meso* e *micro* somam-se para determinar tanto características estruturais dos fenômenos (causas, conseqüências, sistematicidade), quanto elementos situacionais precisos, com base em observações participantes e abordagens contrastivas de situações sociolinguísticas naturais de interação.

Assim as pesquisas, tanto de campo como documentais (arcabouço legal) ou bibliográficas por meio

de estados da arte, se desdobram em ação na extensão, promotora da relação academia/sociedade. Como vimos, essas ações se pautam no ativismo, na formação, na tecnologia e na inovação. Um arcabouço reconhecido de conhecimentos construídos com base em um olhar focado no contexto social também influencia a percepção pública de que um determinado serviço é importante e é condição ao bem-estar da população como um todo.

É o caso da atuação do mediador linguístico. Para além dessas iniciativas externas, os próprios futuros profissionais da interpretação comunitária devem chegar a um consenso sobre seu papel e sua função. Para tanto, programas formais de treinamento devem ser implementados, o que significa que as universidades devem sim atuar de forma contundente, porém em estreito diálogo com as outras entidades envolvidas no processo de defesa de direitos, especialmente os solicitantes desses direitos. Ao lado deles, associações profissionais devem surgir para representar os interesses dos intérpretes e fazer cumprir códigos de ética. As associações devem se esforçar para educar o público e os clientes potenciais sobre o papel do intérprete comunitário e sobre a importância de contratar um profissional treinado. Devem também estabelecer uma boa relação de trabalho com as autoridades legais relevantes que possam desejar regulamentar a profissão.

Por fim, um programa de certificação confiável deve ser desenvolvido para encorajar os profissionais a obterem treinamento adequado e a incutir confiança pública na

profissão.

Conclui-se que, quando um serviço se faz necessário, porém não é solicitado, o público acaba não reconhecendo sua importância e sua relevância para suas vidas. Outro obstáculo à institucionalização é a ausência de um corpo sistemático de conhecimento exclusivo da atuação. De fato, essa falta de reconhecimento tem constituído uma fonte de grande frustração para os profissionais de tradução e interpretação, quando se imagina que qualquer pessoa que tenha alguma familiaridade, por mais rudimentar que seja, com uma língua estrangeira, pensa que pode interpretar e traduzir. Esses equívocos públicos sobre a profissão só podem ser superados pela ação coletiva, quer em contexto nacional, ou para além de suas fronteiras.

Por isso, os intérpretes do mundo inteiro devem cooperar mais estreitamente com as associações a que pertencem nas campanhas de promoção da profissão. Devem também dar as mãos a pesquisadores e estudiosos para desenvolver o corpo de conhecimentos sobre interpretação, e nesse processo resolver a confusão sobre o título profissional e as ambiguidades e desafios de sua atuação, estando cientes de seu papel de promotores de igualdade social.

Referências bibliográficas

ANGELELLI, Claudia. *Revisiting the interpreter's role: a study of conference, court, and medical interpreter in Canada, Mexico, and the United States*. Philadelphia: John Benjamins, 2004.

BLUME, Rosvitha Friesen; PETERLE, Patricia. *Tradução e Relações de Poder*. Tubarão: Ed. Copiart; Florianópolis: PGET/UFSC, 2013.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

DE DEUS GARCIA, Fernanda; GOROVITZ, Sabine. O intérprete comunitário: sua agência na entrevista de solicitação de refúgio. *Tradterm*, v. 36, p. 72-101, 2020.

DE OLIVEIRA, Gilvan Müller. Línguas de fronteira, fronteiras de línguas: do multilinguismo ao plurilinguismo nas fronteiras do Brasil. *Revista GeoPantanal*, v. 11, n. 21, p. 59-72, 2016.

FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE EXTENSÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS. *Plano Nacional de Extensão Universitária*. Ilhéus: Editus, 2001. (Coleção Extensão Universitária; v.1).

GOROVITZ, Sabine; GOMES, Dionei Moreira. *Fronteiras linguísticas em contextos migratórios*. SciELO-Editora UnB, 2019.

KREBS, Viola; CLIMENT-FERRANDO, Vicent. Languages, Ciberspace, Migrations. In: VANNINI, L.; LE CROSNIER, H. *NET.LANG: Towards the multilingual cyberspace*. C&F

éditions, Caen, p. 228-246, 2012.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana (2020). *Migrantes haitianas y venezolanas en São Sebastião, Brasília: capacidades de agencia y sentimientos de pertenencia* [Tesis de doctorado, Universidade de Brasília]. Repositório institucional da UnB.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana; GOROVITZ, Sabine. Diglossia. In: CAVALCANTI et al. (Org.). *Dicionário crítico das migrações internacionais*. Brasília: Editora Unb, 2017.

ORIGUELA, Daniella Avelaneda. Interpretação comunitária, direitos humanos e assistência social: proposta de política pública no contexto brasileiro. *Tradterm*, v. 23, p. 225-240, 2014.

PÖCHHACKER, Franz. Interpreting as mediation. In: VALERO-GARCÉS, Carmen; MARTIN, Anne. *Crossing Borders in Community Interpreting: Definitions and Dilemmas*. John Benjamins Publishing Company, 2008, p. 9-26.

TSENG, Joseph. *Interpreting as an Emerging Profession in Taiwan - A Sociological Model*. Unpublished Master's Thesis, Fu Jen Catholic University, Taiwan, 1992.

WADENSJÖ, Cecilia. Dialogue Interpreting and the Distribution of Responsibility. *Hermes, Journal of Linguistics*. v. 14, p. 111-129, 1995.

Direitos e Deveres Linguísticos da População Migrante no Brasil: panorama legislativo e o papel das políticas linguísticas na/da Universidade

Jael Sânera Sigales Gonçalves*
Vitória Eugênia Oliveira Pereira**
Isabella Grizotti Trevine***
Mônica Graciela Zoppi-Fontana****

Introdução

Para integrar as discussões sobre Direitos Humanos, Vulnerabilidades e Migrações Forçadas, propomos, neste capítulo, refletir sobre o papel das políticas linguísticas na/da Universidade na promoção e na efetivação de direitos e de deveres linguísticos da população migrante no Brasil. Embora seja unânime o reconhecimento de que barreiras linguísticas agravam a potencial condição de vulnerabilidade de migrantes forçados, verifica-se uma carência de produção e de circulação de conhecimento sobre o que e quais são os direitos linguísticos e os deveres linguísticos previstos na legislação migratória vigente e seus efeitos na realidade concreta das pessoas.

Nosso percurso apresenta, então, como a questão da língua aparece nas *Leis 9.474/97 e 13.445/2017*, atos

*Pós-doutoranda no Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas (IEL/Unicamp).

**Doutoranda em História das Ideias Linguísticas no Programa de Pós-graduação na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

***Graduanda em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

****Docente no Departamento de Linguística do Instituto de Estudos da Linguagem da Universidade Estadual de Campinas (IEL/Unicamp).

legais fundamentais da legislação migratória no Brasil e, em seguida, arrola exemplos de como a Universidade tem atuado, centralmente, como promotora de políticas linguísticas garantidoras de direitos linguísticos dos migrantes. Para isso, apresentamos um panorama das atividades e serviços realizados no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), parceria do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com instituições brasileiras de ensino superior (IES). Atualmente, grande parte das universidades que possuem ações direcionadas à população migrante está vinculada à Cátedra e, desse modo, ao compromisso de desenvolver ações de “promoção e difusão do direito internacional dos migrantes”¹ nos eixos da pesquisa, do ensino e da extensão.

Neste trabalho, descrevemos, portanto, o que as 28 instituições vinculadas à CSVM têm realizado, até o ano de 2021, nesses três eixos, que se desdobram – nos termos do relatório da Cátedra – nos seguintes campos de ação: ensino; ingresso facilitado; revalidação de diplomas; pesquisa; extensão; serviços de saúde; saúde mental e apoio psicossocial; ensino da língua portuguesa; assessoria jurídica; integração laboral; programas de permanência na universidade; *advocacy*². Esse levantamento inscreve-se no ¹ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello 2021*. Brasília: Acnur, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2021/09/Relatorio-Anual-CSVM-2021_final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²*Advocacy*, termo sem tradução literal para o português, designa ações e estratégias que visam influenciar na mudança ou na criação de po-

quadro geral de pesquisa sobre a extensão, em andamento, financiada pela Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PROEC) da Universidade Estadual de Campinas. É nosso objetivo mapear as políticas linguísticas para migrantes forçados implementadas através da extensão universitária pelas IES vinculadas à Cátedra.

Pôr em circulação os saberes e as ações produzidos pelas IES responde ao exercício da relação de colaboração Universidade-sociedade no desenvolvimento de ações que promovam impactos materiais na vida de pessoas migrantes e, que, portanto, atenuem ou transformem a potencial condição de vulnerabilidade social a que estão sujeitas. Responde, também, indissociavelmente, à função científica de desenvolvimento de dispositivos teórico-metodológicos que permitam avançar na compreensão do que são direitos e deveres linguísticos.

1. Direitos Humanos, Direito Linguístico e a questão migratória

No Brasil, as normas que impõem direitos e deveres linguísticos têm sido estudadas em um campo dos estudos

líticas públicas em favor de uma causa específica, de modo a sanar ou minimizar problemas sociais. Nos termos do relatório: “A Cátedra Sérgio Vieira de Mello tem um papel importante no fortalecimento das respostas dos governos e ajudam a influenciar autoridades, parceiros não governamentais e a sociedade como um todo a adotar práticas que garantam a proteção de pessoas refugiadas. A CSVN ajuda a transformar políticas e serviços que afetam pessoas refugiadas e apátridas a nível municipal, estatal e/ ou nacional”. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-Anual-CSVN-2021_final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

jurídicos recente e emergente – o Direito Linguístico³. A literatura atribui à *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) o marco histórico do discurso dos direitos linguísticos, já que o artigo 2º da Declaração trouxe expressamente a proibição de discriminação em razão da língua.

Vários outros documentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos se seguiram à Declaração criando direitos linguísticos, com destaque para o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), para o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* (1966) e para a *Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas* (1992). A *Declaração Universal dos Direitos Linguísticos* (1996), ainda que não obrigue os Estados por sua natureza de *soft law*⁴, apresenta um indicativo dos direitos linguísticos promovidos na ordem internacional. Na Declaração, encontram-se direitos linguísticos individuais, relacionados à liberdade, como o direito de usar a própria língua (artigo 12), e direitos concernentes ao acesso a direitos sociais, relacionados à igualdade, como o direito de intérprete em julgamentos (artigo 20).

Já os deveres linguísticos são obrigações impostas pelos Estados nacionais em razão da língua. Os Decretos-³ABREU, R. N. Direito Linguístico: olhares sobre as suas fontes. *A Cor das Letras* (UEFS), v. 21, p. 172-184, 2020; SIGALES-GONÇALVES, J, S. A noção de deveres linguísticos e sua contribuição para a configuração do Direito Linguístico no Brasil. *Travessias Interativas*, v. 22, p. 256-278, 2020.

⁴Modalidade normativa de caráter mais flexível (in PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado*. 9ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2017. p. 73).

Lei do Estado Novo, de Getúlio Vargas, apresentam inúmeros exemplos de deveres linguísticos manifestos em normas de proibição. O *Decreto-Lei nº 406*, de 4 de maio de 1938, em seu artigo 86, por exemplo, estabelecia que: “Art. 86. Nas zonas rurais do país não será permitida a publicação de livros, revistas ou jornais em línguas estrangeira, sem permissão do Conselho de Imigração e Colonização”.

O exemplo nos ilustra que direitos e deveres em relação à língua estão, portanto, historicamente relacionados à questão da migração e da nacionalidade. Nesse sentido, muitos estudos linguísticos têm se debruçado sobre a questão, sob diferentes perspectivas teóricas⁵.

A legislação brasileira tem vários exemplos de direitos e deveres linguísticos afetos à questão migratória. A *Lei de Migração, Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017, traz explicitamente os seguintes direitos linguísticos:

Art. 71. O pedido de naturalização será apresentado e processado na forma prevista pelo órgão competente do Poder Executivo, sendo

⁵ SIGALES-GONÇALVES, J.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.

DINIZ, Leandro Rodrigue. Alves; BIZON, Ana Cecília Cossi. Apresentação do Dossiê: Políticas linguísticas para o português como língua adicional. *Língua e Instrumentos Linguísticos*, v. 43, p. 150-154, 2019.

LOPEZ, A. P. A.; DINIZ, L. R. A. Iniciativas jurídicas e acadêmicas brasileiras para o acolhimento de imigrantes deslocados forçados. *Sociedade Internacional de Português Língua Estrangeira - SIPLE*, v. 9, p. 3, 2018.

PAYER, M. O. Imigrante: sujeito moderno, dispositivos de objetivação do sujeito e da língua na modernidade. In: ZOPPI-FONTANA, Mônica Graciela. (Org). *O Português do Brasil como Língua Transnacional*. Campinas: RG Editora, 2009.

cabível recurso em caso de denegação.

§ 1º No curso do processo de naturalização, o naturalizando poderá requerer a tradução ou a adaptação de seu nome à língua portuguesa.

§ 2º Será mantido cadastro com o nome traduzido ou adaptado associado ao nome anterior.

[...]

Art. 112. 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 Lei.

Por outro lado, a mesma lei, ao tratar da aquisição da nacionalidade brasileira via naturalização, impõe o dever linguístico de o naturalizando “comunicar-se em língua portuguesa” (artigo 65 e artigo 69).

Em se tratando particularmente do refúgio, a *Lei 9474/97* não traz qualquer previsão de garantia de direitos linguísticos ou de imposição de deveres linguísticos. No entanto, isso não quer dizer que pessoas refugiadas não tenham esses direitos e obrigações em relação à língua. Há direitos e deveres linguísticos implícitos no ordenamento jurídico⁶, uma vez que relacionados à efetivação de outros direitos humanos. A efetivação dos direitos sociais garantidos às pessoas migrantes forçadas, como saúde, educação, moradia, passa pela acessibilidade linguística, que se promove a partir de políticas linguísticas como a oferta de serviços de tradução e interpretação, oferta de oportunidades de aprendizado de língua portuguesa e de valorização do repertório linguístico da pessoa migrante.

⁶ SIGALES-GONÇALVES, J, S. Op. cit.

Nesse contexto, nossa pretensão com este trabalho é justamente abordar o papel da Universidade como agente dessas políticas linguísticas em prol dos direitos da população migrante, sobretudo das pessoas em condição de migração forçada. Como já adiantamos, se trata de resultado de pesquisa em andamento, sobre a extensão universitária, financiada com recursos da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Estadual de Campinas⁷. Nosso objetivo de mapear as políticas linguísticas para migrantes forçados implementadas através da extensão universitária pelas IES vinculadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello, fundamentado na intenção de dar visibilidade a essas práticas extensionistas, tem nos conduzido à reflexão sobre a relação que se estabelece entre migração, vulnerabilidade, Universidade e promoção de direitos humanos. Neste trabalho, focalizamos aspectos gerais da vinculação entre a Cátedra e as Universidades conveniadas.

2. Migração, Cátedra Sérgio Vieira de Mello e Universidade

A CSVM é uma iniciativa do ACNUR em cooperação com IES brasileiras e com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Criada em 2003⁸, a CSVM tem o objetivo geral de “promover e difundir o direito

⁷Projeto 0301/20, financiado pelo 1º Edital PROEC de Financiamento à Pesquisa sobre Extensão Universitária.

⁸A Cátedra recebe seu nome em homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, funcionário do ACNUR, morto em serviço após ataque terrorista da Al-Qaeda em Bagdá (Iraque).

internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos, e o direito internacional dos refugiados que se encontrem sob a proteção internacional do Governo do Brasil”⁹.

A Cátedra organiza sua linha de ações em três eixos – ensino, pesquisa e extensão –, assim contemplados nos seguintes objetivos específicos:

- a) Estabelecer rede universitária de apoio às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio norteadas pela promoção de parceria, proteção, qualidade de ensino e facilitação de acesso;
- b) Sensibilizar, capacitar e formar professores e estudantes universitários acerca das três vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana visando à sensibilização e o ensino sobre o tema do refúgio;
- c) Incentivar a pesquisa, a produção de conhecimento científico e a afirmação destes temas entre os universitários;
- d) Incorporar contato direto com as pessoas refugiadas, por meio do atendimento solidário e promoção de serviços comunitários a essa população nas instituições universitárias.¹⁰

Atualmente, 28 IES estão conveniadas à Cátedra, distribuídas entre 13 Estados e Distrito Federal: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/03/Termo-de-refer%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹⁰ Ibid.

(PUC-Rio); Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal Fluminense (UFF); Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade de Salvador (UNIFACS); Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal de Roraima (UFRR); Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal de Grandes Dourados (UFGD); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Universidade de Curitiba (UNICURITIBA); Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade de Vila Velha (UVV); Universidade de Brasília (UNB); Universidade Federal de Goiás (UFG).

O ACNUR “identifica o papel estratégico de universidades na educação e em iniciativas a favor de pessoas que precisam de proteção internacional”¹¹ e defende que, “ao longo dos anos, a Cátedra tem se revelado um ator fundamental para garantir que pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio tenham acesso a direitos e serviços no Brasil, oferecendo valioso apoio ao processo

¹¹ Ibid.

de integração local”¹². Esse movimento de reconhecimento da centralidade da Universidade na garantia dos direitos sociais de pessoas migrantes também se dá em âmbito global, como ratificado pelo Marco Integral – desenvolvido a partir da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016 –, que “inclui as universidades como atores estratégicos na proteção internacional às pessoas refugiados”¹³.

Ao mesmo tempo, o plano de ações da Cátedra reconhece que “o idioma normalmente é uma barreira, já que a maioria das pessoas refugiadas e migrantes recém-chegadas ao país tem habilidades limitadas da língua portuguesa, [e isso] permanece criando desafios adicionais para sua integração socioeconômica”¹⁴. Parte daí o nosso interesse de, por um lado, investigar como a questão da língua tem sido tratada nesse encontro entre Universidade e sujeitos migrantes e, por outro, contribuir para divulgar as ações realizadas por essas instituições, ainda pouco conhecidas: “o trabalho das Universidades com as temáticas do refúgio e a proteção das pessoas refugiadas, em geral, e das CSVM, em especial, ainda é pouco divulgado e reconhecido no Brasil”¹⁵.

A seguir, dedicamo-nos, portanto, a descrever as ações realizadas pelas Universidades no âmbito da CSVM, com base no *Relatório Anual 2021 – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*¹⁶.

¹⁵ SALA, J. B. et al (org.). *15 anos de cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil: universidades e pessoas refugiadas*. São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2020. p. 12.

¹⁶ O Relatório chama atenção para o impacto da pandemia de COVID-19 no acesso à educação.

**Quadro 1 - Atividades por eixo de atuação das
Instituições de Ensino Superior vinculadas à Cátedra
Sérgio Vieira de Melo, segundo Relatório 2021**

Eixos		
Ensino	Pesquisa	Extensão
<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de disciplinas relacionadas à temática do refúgio <ul style="list-style-type: none"> • Ingresso facilitado • Programas de Permanência na Universidade • Revalidação de diplomas 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferências públicas • Participação em seminários • Realização de publicações <ul style="list-style-type: none"> • Concessão de bolsas de pesquisa para alunos e professores • Grupos de pesquisa 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços de saúde <ul style="list-style-type: none"> • Saúde Mental e Apoio Psicossocial • Ensino de Língua Portuguesa • Assessoria Jurídica • Integração Laboral

2.1. Ensino

No período de 2019 e 2020, as 28 Universidades vinculadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello ofereceram aproximadamente 44 disciplinas de graduação e 11 disciplinas de pós-graduação, vinculadas ao tema do refúgio. Essas disciplinas estão distribuídas em diferentes cursos, com ênfase no campo do Direito: Antropologia, Artes, Ciência Política, Ciências Sociais, Comunicação, Comunicação Social, Direito, Economia, Educação, Geografia, História, Letras, Políticas Públicas, Psicologia, Relações Internacionais e Serviço Social.

2.1.1. Ingresso Facilitado

Das 28 Universidades conveniadas à CSVM, 17

ofereceram procedimento de ingresso facilitado para graduação ou pós-graduação, sendo 15 por edital especial para pessoas refugiadas e/ou outras pessoas com necessidades de proteção internacional. Dedicaram-se, dessa forma, 420 vagas específicas (em cursos de graduação) para pessoas refugiadas ou solicitantes dessa condição. No ano de 2021, ano de publicação do relatório, 360 pessoas refugiadas e solicitantes estavam matriculadas em cursos de graduação, 22 em cursos de mestrado e 13 em curso de doutorado. As seguintes Universidades ofereceram processo seletivo facilitado por edital específico para pessoas refugiadas ou solicitantes da condição de refúgio: PUC RIO; UEPB; UFABC; UFES; UFMG; UFMS; UFPR; UFRGS; UFRR; UFSCar; UFSM; UNICAMP; UNICURITIBA; UNIFESP; UNISANTOS; UNIVALI; UVV.

O relatório reconhece que, no que é relativo ao ingresso no ensino superior, além da dificuldade de comprovação de documentação, “barreiras de idioma são frequentes nos primeiros anos de integração em suas novas comunidades de acolhida”¹⁷.

2.1.2 Programas de Permanência na Universidade

Para evitar a evasão universitária, as seguintes universidades oferecem diferentes tipos de auxílio para permanência:

- **Bolsas de Estudo:** PUC MINAS; UEPB, UFABC, UFES, UFF, UFG, UFGD, UFMG, UFMS, UFPR,

¹⁷ ACNUR. Op. cit., p. 9.

UFSC, UFSCAR, UFU, UNICAMP, UNICURITIBA, UNIFACS, UNISANTOS, UNIVALI e UVV.

- **Auxílio Financeiro:** UEPB, UFABC, UFES, UFG, UFGD, UFMG, UFMS, UFPR, UFRR, UFSC, UFSCAR, UFU, UNICAMP, UNIFACS, UNIFESP e UNISANTOS.
- **Auxílio moradia:** UEPB, UFABC, UFES, UFG, UFMG, UFMS, UFPR, UFRGS, UFRR, UFSC, UFSCAR, UFU e UNICAMP.
- **Auxílio alimentação:** UEPB, UFABC, UFES, UFG, UFGD, UFMG, UFMS, UFPR, UFRGS, UFRR, UFSC, UFSCAR, UFSM, UFU, UNICAMP e UNIFESP.
- **Residência estudantil:** UEPB, UFES, UFF, UFG, UFGD, UFMG, UFPR, UFRGS, UFRR, UFSC, UFSCAR, UFSM, UFU e UNICAMP.

2.1.3 Revalidação de Diplomas

No Brasil¹⁸, a revalidação de diplomas exige que se apresente uma série de documentos a uma Universidade pública brasileira, para que se julgue se o diploma pode ou não equivaler a um currículo válido no país. Nesse sentido, a CSVM propõe ações que, considerando questões “ligadas a barreiras linguísticas ou ausência de documentos comprobatórios de suas respectivas qualificações acadêmicas”¹⁹, auxiliem pessoas refugiadas ou solicitantes da condição de refúgio nesse processo.

¹⁸ O artigo 14 da Portaria Normativa do MEC de nº 22 de dezembro de 2016 prevê o direito de pessoas reconhecidas como refugiadas a um processo seletivo facilitado.

¹⁹ ACNUR. Op. cit., p. 11.

Atualmente, as Universidades Federais oferecem três procedimentos para revalidação de diplomas: o Sistema Eletrônico de Informações (SEI); a Plataforma Carolina Bori de gestão e controle de processos de revalidação de diplomas; e a entrega presencial de documentos. Dez instituições (UFSCAR, UFU, UFABC, UFF, UFPR, UNICAMP, UFMS, UFES, UEPB e UNIFESP) possuem programas ou normas de facilitação de revalidação de diplomas de pessoas refugiadas, apátridas, solicitantes de refúgio ou portadores de visto humanitário. O que se propõe é uma flexibilização quanto à documentação faltante, que pode ser justificada e substituída por outro meio comprobatório.

Independentemente da oferta de procedimento facilitado ou não, 9 Universidades (UFU, UFSM, UFGD, UFABC, UFRGS, UNIVALI, UFPR, UFES e UEPB) promovem atividades de extensão ou programas de apoio com o objetivo de auxiliar na documentação para entrada em processo de revalidação de diploma. Entre 2020 e 2021, foram validados 84 diplomas²⁰ de pessoas refugiadas, apátridas, solicitantes da condição de refugiado ou portadora de visto humanitário.

2.2 Pesquisa

²⁰ As Universidades com maior quantidade de diplomas validados foram: UFF (22), UFPR (21) e UFMS (28). As áreas dos diplomas validados foram: Enfermagem, Administração, Sociologia e Ciências Sociais, Direito, Engenharia, Farmácia, Odontologia, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Biológicas, Ciências da Informação, Engenharia de Telecomunicações, Física, Fisioterapia, Geofísica, Jornalismo, Medicina, Medicina veterinária, Pedagogia e História da Arte.

O conjunto de Universidades conveniadas à CSVN apresenta mais de 52 grupos de pesquisa sobre deslocamento forçado e temáticas relacionadas. Ao total, esses grupos são compostos por 793 pesquisadores, entre graduandos (338 pesquisadores), graduados e mestrandos (154), mestres e doutorandos (157) e doutores (144).

O ACNUR estimula a divulgação de dados através de participação em conferências públicas, seminários, publicações. Esses dados devem fomentar políticas públicas e programas de difusão e sensibilização sobre o tema, através da articulação com agentes envolvidos na recepção e integração de pessoas refugiadas ou solicitantes no país.

2.3 Extensão

Do tripé ensino-pesquisa-extensão, a extensão foi o último eixo a ser incorporado à CSVN, cuja proposta inicial “focava na implementação e no incremento de cursos e pesquisas em Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário, adotando uma abordagem acadêmica tradicional”²¹. Na atual proposta da Cátedra, a extensão é entendida como “uma visão de atuação da universidade na sociedade, [...] e possui impacto direto na vida das pessoas refugiadas e solicitantes da condição de refugiado, sendo um dos meios mais imediatos de garantia à proteção”²².

2.3.1 Serviços de Saúde

²¹ SALA et al. Op. cit., p. 10.

²² ACNUR. Op. cit., p. 15.

No campo da saúde, as Universidades conveniadas, através dos departamentos de atenção à saúde, medicina e psicologia, oferecem acesso a clínicas e hospitais universitários para utilização de serviços de atenção básica e odontológica, atendimentos emergenciais e encaminhamentos voltados para área da saúde. Outro eixo de atuação da extensão em serviços de saúde é a formação de gestores e profissionais da área, através de atividades e de capacitações, para o trabalho e o atendimento às pessoas refugiadas, de modo a sensibilizar os profissionais para as demandas específicas desse grupo.

2.3.2 Saúde Mental e Apoio Psicossocial

Das 28 Universidades conveniadas, 17 oferecem serviços de apoio à saúde mental e ao bem-estar psicossocial (PUC MINAS, UEPB, UERJ, UFABC, UFES, UFF, UFMG, UFPR, UFRGS, UFSC, UFSM, UNICAMP, UNICURITIBA, UNIFESP, UNISANTOS, UNISINOS e UVV). Em 2021, mais de 330 atendimentos foram realizados.

Chamamos atenção, neste trabalho, para o projeto realizado pela UFPR, *Aliança de Mulheres Migrantes, Apátridas e Refugiadas, que se propõe “a realizar acolhimento, atendimento e acompanhamento jurídico, linguístico e psicológico de mulheres migrantes humanitárias e refugiadas em Curitiba e região que sofrem/sofreram violência doméstica e/ou sexual”*²³.

2.3.3 Ensino da Língua Portuguesa

²³ Ibid.

Em 2021, 24 IES conveniadas à CSVN ofereceram cursos de idiomas para 2.250 pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio: PUC MINAS, UEPB, UERJ, UFABC, UFES, UFF, UFG, UFGD, UFMG, UFMS, UFPR, UFRGS, UFRR, UFSC, UFSCAR, UFSM, UFU, UNB, UNICAMP, UNICURITIBA, UNIFACS, UNIFESP, UNISINOS e UVV.

O relatório da Cátedra reconhece que:

O conhecimento da língua portuguesa é um dos desafios enfrentados pela população refugiada recém-chegada ao Brasil. Sem a língua portuguesa, há uma grande dificuldade na inserção social e laboral dessas pessoas. Não somente para a integração local, mas o conhecimento da língua portuguesa também é importante para garantir a proteção, já que muitas vezes a rede local de serviços comunica-se apenas por meio desse idioma.

Por isso, as Cátedras Sérgio Vieira de Mello são encorajadas a propiciar o acesso gratuito dos solicitantes e pessoas refugiadas, matriculadas ou não nas universidades, a cursos de idiomas oferecidos pelas instituições, preferencialmente o de português para estrangeiros.²⁴

2.3.4 Assessoria Jurídica

Com o propósito de auxiliar no acesso à justiça e à assistência jurídica, 17 Universidades conveniadas à Cátedra ofereceram serviço de assessoria jurídica por meio de seus núcleos jurídicos – UEPB, UFES, UFG, UFGD, UFMG, UFMS, UFPR, UFRGS, UFRR, UFSC, UFSM, UFU, UNICURITIBA, UNIFACS, UNISANTOS, UNIVALI e UVV.

²⁴ Ibid.

O relatório apresenta a proposta do ACNUR de realização de “Mesas de Informação”, com o objetivo de fornecer informações corretas, atualizadas e seguras sobre direitos e deveres a pessoas refugiadas, solicitantes da condição de refugiado e outras pessoas com necessidade de proteção internacional. O ACNUR forneceu equipamentos para as IES e sessões de treinamento para alunos e alunas que estão apoiando esse projeto.²⁵

Não se menciona se e como as IES lidam com a questão linguística no fornecimento de informações.

2.3.5 Integração Laboral

Os serviços de integração laboral visam auxiliar pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio no processo de integração ao mercado de trabalho. Orientações sobre ingresso no mercado formal, sobre direitos trabalhistas ou sobre emissão de documentos são exemplos desses serviços, bem como a geração de dados sobre perfil laboral dessa população. Em 2020 e 2021, 9 universidades ofereceram serviços de integração laboral, contabilizando 330 atendimentos – UEPB, UFES, UFRGS, UFSC, UFSM, UFU, UNICURITIBA, UNIFACS e UVV.

2.4 Advocacy

Em 2020, 18 Universidades promoveram ações de advocacy, através de participação em redes de comitês voltados para população refugiada, migrante ou solicitante da condição de refugiado (PUC MINAS, PUC RIO, UVV,

²⁵ Ibid.

UNIVALI, UNISINOS, UEPB, UNICAMP, UFGD, UFG, UFMG, UFRR, UFSM, UFABC, UFES, UFPR, UFRGS, UFF e UNIFACS).

3. Caminhos de Investigação

As diferentes ações aqui descritas são elaboradas em atendimento ao Termo de Referência do projeto, que estabelece os objetivos e as responsabilidades a serem cumpridos (na distribuição entre os eixos do ensino, da pesquisa e da extensão) pelas IES conveniadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello. A CSVN, como vimos, reconhece o pressuposto de que barreiras linguísticas agravam a potencial condição de vulnerabilidade a que estão sujeitas pessoas migrantes. As ações *explicitamente* relacionadas à questão da língua aparecem na seção “Ações no âmbito da Extensão Universitária”²⁶ do Termo, reproduzida

²⁶ A seguir, a reprodução integral das outras duas seções do Termo: “Ações no âmbito do Ensino: - Ofertar disciplinas sobre Direito Internacional dos Refugiados nos cursos de graduação e pós-graduação; - Desenvolver parcerias institucionais para promover a troca de conhecimento produzido; - Incluir a temática do refúgio nos cursos de graduação e pós-graduação que possuam clínicas de atendimento à população, a exemplo dos cursos de direito, psicologia, medicina, odontologia e serviço social, entre outros. Ações no âmbito da Pesquisa: Difundir e promover a temática da proteção internacional da pessoa humana mediante atividades curriculares e extracurriculares, incluindo conferências públicas, participação em seminários, bolsas de pesquisa para alunos e professores destacados; - Publicar os resultados das atividades de pesquisas científicas dos professores e alunos da IES. Tais produções devem ser encaminhadas ao ACNUR Brasil para auxiliar a criação de um banco de dados atualizado de trabalhos acadêmicos e glossário sobre refúgio no Brasil; - Incentivar a pesquisa aplicada e multidisciplinar sobre os refugiados e os direitos humanos em diversos cursos da graduação e pós-graduação; - Desenvolver, em parceria com o ACNUR Brasil e o Governo Brasileiro, programas de

integralmente abaixo (em itálico, nossos destaques):

- Promover um processo seletivo diferenciado para refugiados nos cursos oferecidos pela instituição, levando em consideração: conhecimentos específicos, *dificuldade em expressar-se no idioma português* e impossibilidade de muitos em apresentar documentação do país de origem;
- Conceder bolsas de estudo para refugiados, isentando o pagamento de matrícula e mensalidades, no caso das IES privadas e comunitárias;
- Conceder bolsa ou auxílio-manutenção para os refugiados que estiverem cursando o ensino superior nas instituições públicas, privadas e comunitárias;
- Incluir os refugiados em projetos de assistência estudantil, quando disponíveis, a exemplo de: moradia universitária, bolsas de estudos e acesso a refeições e livros subsidiados, entre outros
- Oferecer o acesso gratuito dos solicitantes de refúgio e refugiados, matriculados ou não, aos projetos esportivos, culturais e sociais propostos pela IES;
- *Propiciar o acesso gratuito dos solicitantes de refúgio e refugiados, matriculados ou não, a cursos de idiomas oferecidos pela IES, preferencialmente o de português para estrangeiros;*
- Incluir a população refugiada seja ela aluna ou não da IES, nos atendimentos dos núcleos de prática jurídica para orientação e promoção

difusão e sensibilização sobre o tema dos refugiados no Brasil, por meio de treinamentos e organização de eventos conjuntos de capacitação para agentes envolvidos na recepção dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil”. Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/03/Termo-de-refer%C3%A2ncia.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

de direitos;

- Oferecer serviços de apoio à saúde física e mental da população refugiada em geral disponibilizados pelos diversos cursos de graduação ou pós-graduação;

- Facilitar o processo de validação de títulos de graduação e pós-graduação aos refugiados, conforme o artigo 44 da Lei 9.474/97, considerando a flexibilização de certas exigências documentais, a agilidade na análise do processo, e a redução ou isenção nas taxas cobradas²⁷.

A questão da língua aparece, no Termo e no Relatório, majoritariamente relacionada ao *ensino* de língua; no entanto, empreender esse levantamento de ações a partir de uma posição teórica específica permite-nos compreender que estão em funcionamento políticas linguísticas não explícitas²⁸, que operam ou não a efetivação de direitos e deveres linguísticos de pessoas migrantes, na complexa relação entre Estado e Universidade. Essas políticas linguísticas não-explícitas escapam das iniciativas de regulação pelo Estado e se manifestam de diferentes modos nas relações sociais atravessadas pela questão da língua.

A partir da articulação entre a História das Ideias

²⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*, s.d. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/03/Termo-de-refer%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 20. jan. 2022.

²⁸ Sobre políticas linguísticas não-explícitas, ver DINIZ, L. R. A.; SILVA, E. R. Remarks on the diversity of theoretical perspectives in language policy research. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, v. 19, p. 249-263, 2019.

Linguísticas (HIL)²⁹ e a Análise materialista de Discurso, com filiação a Michel Pêcheux (AD)³⁰, os seguintes caminhos de pesquisa se desdobram do mapeamento aqui descrito, que seguiremos explorando em trabalhos futuros ao longo da investigação:

- Reconhecendo o papel da Universidade como promotora de políticas linguísticas garantidoras de direitos linguísticos de pessoas migrantes³¹, deslocamos-nos da evidência de que cabe à universidade a responsabilidade sobre a questão da língua, formulando como questão, portanto: quais pontos de entrelaçamento entre a história da universidade e a história da língua permitem

²⁹ “Os estudos brasileiros no campo da HIL concebem a história da produção e circulação de um saber metalinguístico como indissociável da história da construção da língua nacional brasileira. A fim de investigar a maneira como o processo de instrumentalização do português participa da constituição dos Estados e identidades nacionais, estudam-se não apenas gramáticas e dicionários, mas também currículos, programas de ensino, vocabulários, acordos ortográficos, dentre outros instrumentos (cf. ORLANDI, 2001)” in DINIZ, L. R. A. *Política linguística do Estado brasileiro na contemporaneidade: a institucionalização de mecanismos de promoção da língua nacional no exterior*. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Linguística, Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, 2012. p. 13-14).

³⁰ “A prática de leitura proposta por Pêcheux, que constitui propriamente a Análise de Discurso, expõe o olhar leitor à opacidade (materialidade) do texto, objetivando a compreensão do que o sujeito diz em relação a outros dizeres, ao que ele não diz. Criticando a análise de conteúdo, o psicologismo e o sociologismo, Pêcheux é um herdeiro não subserviente do Marxismo, da Linguística e da Psicanálise na Análise de Discurso que propõe e que trabalha as relações entre o sujeito, a língua e a história.” (ORLANDI, E. de L. P. *Michel Pêcheux e a Análise de Discurso*. Vitória da Conquista-BA, 2005. p. 11).

³¹ SIGALES-GONÇALVES, J. S.; OLIVEIRA PEREIRA, V. E. *Notas para pensar a relação entre Universidade, direitos linguísticos e deveres linguísticos de migrantes de crise no Brasil*. (no prelo).

compreender por que e como a universidade, hoje, é convocada a esse lugar?

- Na distribuição de ações entre os eixos do ensino, da pesquisa e da extensão, o que faz da língua uma questão de competência da extensão universitária?

- Como se dá - na imbricação entre Estado, Direito e Universidade - o jogo que leva ao reconhecimento de direitos e deveres linguísticos na legislação migratória?

Conclusão

Para contribuir com as discussões sobre Migrações, Direitos Humanos e Migrações Forçadas, este trabalho se propôs a apresentar, de modo geral, como direitos e deveres linguísticos aparecem na legislação migratória interna e internacional. Em seguida, a partir do reconhecimento da centralidade que a Universidade tem ocupado na promoção de políticas linguísticas que efetivam esses direitos linguísticos, ocupamo-nos de descrever as ações realizadas pelas 28 Universidades conveniadas à CSVN. Embora a questão da língua seja majoritariamente retomada como ensino da língua portuguesa, as universidades põem em funcionamento políticas linguísticas não explícitas que operam ou não a efetivação de direitos e deveres linguísticos de pessoas migrantes. Embora seja unânime o reconhecimento de que barreiras linguísticas contribuem para a potencial condição de vulnerabilidade a que estão sujeitas pessoas migrantes, nota-se que é ainda parco o conhecimento sobre o que e quais são os direitos e deveres linguísticos de pessoas migrantes.

Realizar esse mapeamento a partir do lugar teórico específico de articulação da História das Ideias Linguísticas com a Análise materialista de Discurso nos conduz à formulação de questões que encaminham nossa pesquisa: como se produz a evidência de que cabe à universidade à responsabilidade pela efetivação de direitos e de deveres linguísticos de pessoas migrantes? O que isso diz sobre a função da Universidade diante da questão migratória?

Pôr em circulação os saberes e ações realizadas pelas universidades atende, ao mesmo tempo, à investigação científica sobre direitos e deveres linguísticos e à divulgação de ações que produzam efeitos materiais na vida de pessoas migrantes.

Referências Bibliográficas

ABREU, R. N. Direito Linguístico: olhares sobre as suas fontes. *A Cor das Letras* (UEFS), v. 21, p. 172-184, 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Termo de Referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello*, s.d.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello 2019*. Brasília: Acnur, 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello 2020*. Brasília: Acnur, 2020. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Relatório Anual Cátedra Sérgio Vieira de Mello 2021*. Brasília: Ac-

nur, 2021.

DINIZ, L. R. A. *Política linguística do Estado brasileiro na contemporaneidade: a institucionalização de mecanismos de promoção da língua nacional no exterior*. 2012. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Linguística, Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, 2012.

DINIZ, L. R. A. ; BIZON, A. C. . Apresentação do Dossiê: Políticas linguísticas para o português como língua adicional. *Língua e Instrumentos Linguísticos*, v. 43, p. 150-154, 2019.

DINIZ, L. R. A.; SILVA, E. R. . Remarks on the diversity of theoretical perspectives in language policy research. *Revista Brasileira de Linguística Aplicada*, v. 19, p. 249-263, 2019.

LOPEZ, A. P. A.; DINIZ, L. R. A. Iniciativas jurídicas e acadêmicas brasileiras para o acolhimento de imigrantes deslocados forçados. *Sociedade Internacional De Português Língua Estrangeira - SIPLÉ*, v. 9, p. 3, 2018.

ORLANDI, E. de L. P. *Michel Pêcheux e a Análise de Discurso*. Vitória da Conquista-BA, 2005.

PAYER, M. O. Imigrante: sujeito moderno, dispositivos de objetivação do sujeito e da língua na modernidade. In: ZOPPI-FONTANA, Mónica Graciela. (Org). *O Português do Brasil como Língua Transnacional*. Campinas: RG Editora, 2009.

PORTELA, P. H. G. *Direito Internacional Público e Privado*.

9ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

SALA, J. B. et al (org.). *15 anos de cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil: universidades e pessoas refugiadas*. São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2020.

SIGALES-GONÇALVES, J.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.

SIGALES-GONÇALVES, J.S. A noção de deveres linguísticos e sua contribuição para a configuração do Direito Linguístico no Brasil. *Travessias Interativas*, v. 22, p. 256-278, 2020.

Migração Climática: reconhecendo os direitos dos indivíduos politicamente invisibilizados na América Latina

Valeria Emilia de Aquino*

Introdução

O ano de 2020 pode ser considerado como um marco rumo à mudança de paradigmas - de um paradigma predatório rumo a um paradigma mais humano, regulado, quiçá ambiental -, conforme trabalhado por Chomsky: ou mudamos ou pereceremos¹. Isto porque, com a pandemia, evidenciou-se a urgência de se tratar a questão climática com a devida vênia e seriedade, partindo da premissa de que as mudanças climáticas não trazem apenas consequências ambientais, senão sociais e também econômicas.

O aquecimento global vai além de derretimento de geleiras e aumento dos níveis dos oceanos: para além de fenômenos climáticos mais intensos e devastadores; de escassez de comida e água potável; e perda de biodiversidade, ele também tem o condão de desencadear pandemias -de origem zoonótica, tal como o coronavírus-, como também acarreta um aumento exponencial no número de indivíduos afetados pela migração forçada

* Doutoranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás, mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), embaixadora do Pacto Global Para o Meio Ambiente no Brasil.

¹ CHOMSKY, Noam. POLLIN, Robert. *Cambiar o morir: capitalismo, crisis climática y el Green New Deal*. 1. ed. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.

em razão do clima, ou também chamado de deslocados climáticos². Esses mesmos indivíduos, que por vezes escapam das estatísticas, também acabam ficando à deriva do paradigma de proteção internacional dos direitos humanos.

Diante da ocorrência de fenômenos naturais cada vez mais intensos, como o caso dos furacões Eta e Iota (em novembro de 2020, que atingiu países da América Central e Caribe), e também o furacão Matthew no Haiti (em setembro de 2016), ou a tempestade Grace (também no Haiti, em agosto de 2021), a América Latina tem dado um passo adiante rumo ao neoconstitucionalismo ambiental, que contempla não somente a proteção do meio ambiente, enquanto um direito fundamental, mas também a proteção dos deslocados climáticos, por meio de leis migratórias mais brandas e humanas, que reconhecem os impactos dos desastres ambientais na vida dessas pessoas, permitindo-lhes uma vida mais digna em seu país.

Ainda que a questão climática seja essencialmente um embate entre leis econômicas e leis ecológicas e sociais -sendo que as últimas se ocupam da distribuição equitativa dos recursos e serviços, e com o bem-estar humano (e não humano, nos casos de atribuição de direitos à natureza)-, a solução deve contemplar uma resposta, à luz

² Estima-se que o número de deslocados climáticos, apenas em 2021, tenha sido de 23,7 milhões de pessoas em todo o planeta. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Total de deslocados no mundo atinge recorde de 59,1 milhões*. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/182790-total-de-deslocados-no-mundo-atinge-recorde-de-591-milhoes#:~:text=Eventos%20relacionados%20ao%20clima%20resultaram,em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20ao%20ano%20anterior.>> Acesso em: 20 set. 2022.

da sustentabilidade³, que proporcione dignidade a todos os indivíduos direta ou indiretamente afetados pelas consequências das mudanças climáticas, sobretudo, os indivíduos mais vulneráveis, que não possuem condições de mitigar o impacto negativo dessas mudanças, e que acabam migrando para outras regiões do planeta em busca de melhores condições de vida.

Desta forma, o presente artigo se presta a apresentar como este neoconstitucionalismo ambiental tem ocorrido na região, discorrendo sobre o tratamento jurídico dado para estes indivíduos. Ademais, o artigo também tem por escopo questionar a invisibilidade desses sujeitos, abordando conceitos como vulnerabilidade climática e justiça ambiental, para entender a importância da garantia plena do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

A presente pesquisa, por meio do levantamento de dados e revisão bibliográfica, se presta a mapear como se dá a proteção dos deslocados ambientais-climáticos nos países latino-americanos, no intuito de demonstrar a dificuldade de proteção destes sujeitos. Embora grande parte dos países da América Latina reconheçam o direito ao meio ambiente sadio enquanto um direito fundamental em suas constituições, ainda não existem normas internacionais ou regionais, de caráter *jus cogens*, que estabeleçam a proteção dos “refugiados climáticos”, e tampouco normas nacionais que os reconheçam como tal, tão somente se limitando à acolhida ou às circunstâncias

³ SHIVA, Vandana. Soil not oil: Environmental Justice in the age of Climate Crisis. *Alternatives Journal*. Kitchener, 35:3, p. 19-23, 2009.

que perturbem a ordem pública, deixando relativa lacuna interpretativa no que tange a tais circunstâncias.

1. Migrantes ou Deslocados Climáticos?

Uma das mais emblemáticas discussões na seara da proteção internacional dos direitos humanos é a questão dos refugiados climáticos. Isto se deve ao fato de que estes indivíduos -aqui compreendidos como dentro do espectro do refúgio ambiental, já que a questão climática se insere neste-, são definidos como “pessoas forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente sua qualidade de vida”⁴.

Embora a aceitação deste conceito não seja uníssona, é evidente que o aquecimento global tem afetado a mobilidade humana ao redor do planeta: na América Central e Caribe, após a passagem dos furacões Eta e Iota, em novembro de 2020, cerca de 9 milhões de pessoas foram afetadas⁵, das quais aproximadamente

⁴Tradução feita pela autora. EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985. p. 4. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/121267>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁵UNICEF. *Report: Hurricanes Eta and Iota. Humanitarian Situation Report No. 8. Mid-January/Mid-February 2021*. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Central%20America%20Humanitarian%20Situation%20Report%20No.%208%20%28Hurricanes%20ETA%20and%20Iota%29-%20Mid-January%20to%20Mid-February%202021.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

250.000 ficaram sem acesso à saúde básica em Honduras⁶, entre tantas outras que perderam seus lares, e tiveram que mudar-se para outras regiões ou países. E ainda que os mais céticos apontem que furacões -e outros fenômenos naturais- sempre ocorreram, a verdade é que eles têm ocorrido com mais frequência e intensidade, devido ao aumento da temperatura da Terra, que tornam as condições atmosféricas mais propícias para sua ocorrência⁷.

Ainda que a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) não faça menção à motivação ambiental e climática - tendo se limitado tão somente à raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política-, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 amplia as motivações do refúgio, acrescentando os casos em que a vida, segurança ou liberdade desses indivíduos 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”⁸.

Esta Declaração permite a interpretação de que

⁶ OCHA. *Report: Central America. Tropical Storm Eta & Hurricane Iota: Six Weeks Later*. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-12-23%206W%20After%20%28ENG%29.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁷ YALE CLIMATE CONNECTIONS. *How climate change is making hurricanes more dangerous*. 2019. Disponível em: <<https://yaleclimateconnections.org/2019/07/how-climate-change-is-making-hurricanes-more-dangerous/>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁸ ACNUR. *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

catástrofes ambientais, que evidentemente perturbam gravemente a ordem pública, poderiam ser, portanto, reconhecidas como motivação para solicitação de refúgio. Desta forma, conclui-se que o não reconhecimento dos refugiados ambientais-climáticos, mas sim a preferência pelos termos “deslocados climáticos” e migrantes do clima, é muito mais um problema político do que jurídico, já que implicaria em reconhecer o impacto social das mudanças climáticas sobre o deslocamento humano e, conseqüentemente, atribuir culpa e forçar uma “solução”, por parte dos países desenvolvidos que mais poluem, para que recebam estes indivíduos. Ademais, é ainda político porque implica em “questões de direitos humanos, ambiental, de segurança, humanitária, de refugiados ou de migração”⁹, podendo desencadear, a longo prazo, tensões internas e conflitos internacionais em razão dos grandes fluxos migratórios, além do acesso e distribuição de recursos.

Ainda que haja tentativas esparsas de inclusão das motivações ambientais-climáticas, tal como na Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes (2016)¹⁰, o não reconhecimento desta condição não somente obscurece o debate da responsabilidade global sobre o meio ambiente

⁹ MATTAR, Marina Rocchi Martins. Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares. *Universitas Relações Internacionais*, v. 10, n. 1, p. 111-121, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/269656514_Deslocamentos_Ambientais_O_Caso_dos_Pequenos_Paises_Insulares>. Acesso em: 19 dez. 2021.

¹⁰ United Nations. *New York Declaration for Refugees and Migrants: A/RES/71/1*. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20>. Acesso em: 18 dez. 2021.

e a proteção destes migrantes¹¹, como também os deixa à margem da sociedade, invisibilizando-os, constituindo como verdadeiro obstáculo à garantia dos direitos humanos e ao mínimo existencial. Neste sentido:

O atual silêncio do Direito Internacional quanto ao status e à proteção dos deslocados ambientais se reflete igualmente no âmbito da governança internacional. Considerando-se que os deslocamentos ambientais englobam diferentes marcos jurídicos e institucionais, como dos direitos humanos, do meio ambiente, da redução de riscos de catástrofes e humanitário, nenhum organismo específico tem como função privilegiada a gestão dos deslocamentos ambientais, o que acaba gerando uma fragmentação, ou mesmo uma ausência de governança internacional para fazer face a este problema.¹²

A questão, todavia, vai mais além: o silêncio do Direito Internacional, bem como dos Estados -e em alguns casos, das organizações internacionais- reflete justamente o quão paradoxal é o mundo globalizado: “quanto mais complexa se tornam a produção e a natureza dos riscos, e quanto mais a produção e a definição dos riscos dependem da interconectividade global, mais ‘natural’ é a invisibilidade destes riscos”¹³. Assim dizendo, há certa

¹¹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. O conceito de “Refugiado Ambiental”. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 74.

¹² CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. PRIEUR, Michel. LAVIEILLE, Jean-Marc. O Projeto da Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 217.

¹³ BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma*

preferência em invisibilizar os riscos e consequências das mudanças climáticas, porque admiti-las seria constatar o fracasso de todo um sistema, que colocaria em xeque a própria estrutura do Estado-nação.¹⁴

Insta reconhecer que as migrações ambientais-climáticas são espécie de migração forçada, tendo em vista que estes indivíduos se deslocam para outras regiões e países porque não conseguem ter uma vida digna e seus direitos garantidos no ambiente atingido pelo fenômeno ambiental. Assim dizendo, a estes indivíduos não é dada opção senão migrar para outro lugar, em busca de melhores condições de vida.

Necessário destacar que esses migrantes, por vezes, não são computados nas estatísticas sobre refúgio e migração, o que altera a percepção sobre a gravidade das mudanças climáticas sobre a mobilidade humana, seja porque indocumentados ou porque frequentemente relacionam-se à ocorrência dos fluxos migratórios mistos:

Invariavelmente, esse último tipo de migrante procura se adequar a alguma das categorias existentes, como a de refugiados ou de migrantes econômicos, apesar dessa categorização não contemplar sua realidade, o que torna a sua situação bastante precária, pois, em diversas situações, os Estados acabam por não aceitar as justificativas e enquadramentos apresentados, levando a um cenário no qual a deportação ou a irregularidade se tornam regra¹⁵.

nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 132.

¹⁴ Idem, p. 133.

¹⁵ SILVA, João Carlos Jarochinski et. at. Os desafios dos fluxos migratórios mistos. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 146.

E é justamente esta condição precária desses indivíduos e da não assunção de culpa pelos países que mais emitem poluentes na atmosfera, que os converte em párias em muitos países, de maneira que a problemática passa “de uma questão de ‘direitos’ para um problema a ser gerenciado/contido, de uma experiência de liberdade para uma dinâmica de transgressão e, via de regra, criminalização”¹⁶, minimizando a responsabilidade dos poluidores, ao omitir a questão da involuntariedade e ao não conferir proteção legal a eles.

Conforme se verá mais adiante, o movimento de neoconstitucionalismo ambiental latino-americano tem tentado mudar esta realidade, ao reconhecer o direito ao meio ambiente sadio-ou ecologicamente equilibrado- como indispensável para a garantia e acesso aos demais direitos fundamentais. Contudo, ainda é necessário desconstruir a estigmatização em torno dos refugiados, e especialmente, em torno dos deslocados ambientais-climáticos, para que eles tenham igualdade de acesso e oportunidades.

Neste sentido, concomitantemente ao reconhecimento da condição destes indivíduos, deve ocorrer um processo de conscientização e informação, no que concerne às mudanças climáticas, ou seja, é indispensável desconstruir todo o negacionismo que recai sobre o tema, enfatizando o quão imprescindível é a Natureza para a vida humana e não humana. Este

¹⁶ AGUIAR, Carolina Moulin. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.8. n.16, jul./dez 2019, p. 28. Disponível em: <<https://doi.org/10.30612/rmufgd.v8i16.9802>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

complexo processo demandará enfrentar a realidade de que nós, enquanto sociedade, temos que mudar nossos padrões de vida e consumo, enfrentando uma “pequena elite” que explora e lucra com as várias nuances desta crise, isto é, enfrentando o “fundamentalismo de mercado”, que sabota qualquer tentativa de resposta climática que venha a se imiscuir na economia ou na política que privilegia o capital¹⁷.

E é precisamente enfrentando o capitalismo desregulado, colocando os direitos acima do capital, é que será possível reconhecer a situação dos deslocados do clima enquanto refugiados climáticos, que em outras palavras também significa reconhecê-los como subprodutos das políticas exploratórias do Norte sobre o Sul Global. Não que o Norte não sofra com as consequências do agravamento do aquecimento global, porque neste ponto as mudanças climáticas são bem democráticas: atingem a todos, e como um efeito bumerangue, atinge também àqueles que dão causa e lucram com a poluição¹⁸. Por outro lado, é que o Norte sempre teve recursos -técnicos, financeiros, científicos- para atenuar/minimizar os impactos das mudanças climáticas, enquanto o Sul fica à mercê da própria sorte, de tal maneira que diante de grandes fenômenos climáticos, tal como os mencionados furacões na América Central e Caribe, não resta outra opção senão migrar para outros países e territórios.

¹⁷ KLEIN, Naomi. *This changes everything: Capitalism vs the Climate*. Nova York: Simon & Schuster Paperbacks, 2014. p. 18-19.

¹⁸ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 27.

2. Vulnerabilidade Climática e Justiça Ambiental

A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que até 2050, as mudanças climáticas poderão provocar aproximadamente 216 milhões de deslocados climáticos, os quais, em sua maioria, se encontram em países e regiões também economicamente vulneráveis, tais como: 86 milhões de pessoas na África subsaariana; 49 milhões no leste asiático e Pacífico; 40 milhões no sudeste asiático; 19 milhões no norte da África; 17 milhões na América Latina; e outros 5 milhões no leste europeu e Ásia central¹⁹.

Em 2020, aproximadamente 55 milhões de pessoas migraram em razão de condições climáticas extremas, das quais 30,7 milhões -o que corresponde a 75%- migraram internamente, de acordo com o relatório do Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno. Tais estatísticas demonstram que este número superou o número de deslocados por conflitos, todavia, é importante notar que o saldo total de deslocados climáticos pode ser ainda maior em razão da dificuldade de coleta e imprecisão destes mesmos dados²⁰. Em outras palavras:

As estimativas sobre a quantidade de “refugiados ambientais” no mundo, bem como suas projeções para o futuro próximo, são bastante díspares e incertas, principalmente pela dificuldade (i) de se mensurar os efeitos

¹⁹ Naciones Unidas. *El cambio climático puede provocar 216 millones de desplazados en el año 2050*. 2021. Disponível em: <<https://news.un.org/es/story/2021/09/1496712>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

²⁰ Internal Displacement Monitoring Centre. *Global Report on Internal Displacement 2021*. 2021. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

que os eventos ambientais terão na população, particularmente na decisão de mobilidade, e também sobre a dificuldade (ii) de se precisar os fatores que influenciaram os fluxos migratórios, consideradas as causas ambientais imediatas ou remotas, determinantes ou pouco influenciadoras da migração.²¹

Diante de tais números e da ausência de previsão de proteção aos deslocados ambientais em pelo menos 9 países da América Latina, percebe-se uma realidade comum a todos estes indivíduos: a vulnerabilidade, cujo grau dependerá da capacidade de resiliência do ecossistema onde eles se encontram, e se o evento ambiental que culminou no deslocamento causou danos cuja recuperação seja possível ou não e, conseqüentemente, se tal deslocamento é temporário ou definitivo.

Neste sentido, é primordial destacar que a vulnerabilidade climática, pode ser empregada para se referir tanto aos países, que “consiste, então, em grande suscetibilidade de sofrer eventos ambientais somados com a falta de capacidade de enfrentamento do país e de capacidades adaptativas”²², quanto às pessoas mais

²¹ CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. 2015. 327 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 62. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/publico/Tese_Carolina_de_Abreu_Batista_Claro.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

²² TERADA, Jessica Perugini. *Deslocados climáticos e a ausência de instrumento jurídico de proteção- análise do caso prático dos pequenos estados insulares*. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica Com Especialidade em Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia, Universidade de Lis-

suscetíveis a sofrer estes efeitos, residentes ou não nestes mesmos países.

A vulnerabilidade climática, portanto, consiste em se reconhecer e dar visibilidade aos indivíduos afetados diretamente pelo clima, e que não encontram outra opção senão migrar para outros países e regiões em busca de melhores condições de vida. É reconhecer que este processo é involuntário, que há desigualdade na capacidade de enfrentamento aos desastres entre ricos e pobres, e que assim como os refugiados de guerra ou conflitos, muitas vezes estes indivíduos não possuem sequer tempo suficiente para planejar sua migração.

Outrossim, a vulnerabilidade climática ainda escancara uma realidade trazida pelo movimento de justiça ambiental: a de que os indivíduos mais afetados pelos desastres ambientais e mudanças climáticas são também aqueles indivíduos mais marginalizados na sociedade, tal como evidenciado, por exemplo, após o furacão Katrina, em agosto de 2005, nos Estados Unidos, caso em que a comunidade Afro-Americana e pessoas de cor foram as mais afetadas, em razão da ocupação de áreas de pântano sujeitas à inundação, tipicamente de baixo valor e distante de infraestrutura adequada²³.

A justiça climática encontra-se dentro da noção boa, Lisboa, 2019. p. 56. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/40987/1/ulfd140606_tese.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

²³ MORSE, Reilly. *Environmental justice through the eye of hurricane katrina*. WASHINGTON DC: Joint Center for Political and Economic Studies Health Policy Institute, 2008. p. 6. Disponível em: <https://inequality.stanford.edu/sites/default/files/media/_media/pdf/key_issues/Environment_policy.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

de justiça ambiental, porque parte da premissa de que os bens ambientais devem ser acessíveis à todos, de maneira equitativa, e de que as pessoas sejam compensadas pelos impactos causados pelos poluidores, em especial, os mais vulneráveis e atingidos pelas mudanças climáticas. Deste modo, ciente de que as consequências das mudanças climáticas afetam mais os países em desenvolvimento do que os desenvolvidos, a sociedade internacional tem se organizado para mitigar esses efeitos, por meio da transferência de recursos e fundos para os países mais afetados, nos termos do Acordo de Paris de 2015²⁴.

Deve ser ressaltado, entretanto, que a transferência de recursos e fundos não é o suficiente para atenuar as consequências das mudanças climáticas sobre os fluxos migratórios em massa, é preciso reconhecer o status destas pessoas e dar a devida importância para a causa, para que estes possam adquirir seus direitos básicos:

Embora supostamente protegidos pelo guarda chuva do direito humanitário e por agências governamentais internacionais (...), a retomada de seus direitos básicos depende, prioritariamente, de sua reintegração territorial e, por consequência, jurídica ao espaço da política governamental. Essa reinclusão pode dar-se tanto pelo reconhecimento do status no país de acolhida como por sua reinserção, ainda que temporária, no espaço do campo.²⁵

²⁴ MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos "refugiados climáticos": quais desafios da COP 21?. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 2, 2016 p. 52-77, p. 69

²⁵ AGUIAR, Carolina Moulin. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de*

Os mais pobres e vulneráveis, portanto, são os que suportam “a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos, seja no processo de extração de recursos naturais, seja na disposição de resíduos no ambiente”²⁶, e também são os que mais sofrem com desastres ambientais, seja pela falta de políticas de prevenção a desastres ou pela falta de recursos econômicos capazes de induzir a resiliência ambiental no âmbito da comunidade em que vivem, bem como pela falta de reinserção e reintegração dos mesmos após a migração.

Desta forma, resta claro que são esses indivíduos que acabam involuntariamente se deslocando para outras regiões, comumente continuando à margem da sociedade, por não haver leis que reconheçam a sua condição ou políticas que lhe confirmem proteção mínima, de tal forma que é indispensável que o movimento de justiça ambiental também contemple a proteção dos deslocados ambientais e climáticos.

3. O Neoconstitucionalismo Ambiental Latino-Americano

No pós Conferência de Estocolmo (1972) e Rio (1992) surgiu na América Latina o fenômeno do neoconstitucionalismo ambiental. *Neo*, posto que trata-se de um novo constitucionalismo, já que países como o

Ciências Sociais [online], v. 26, n. 76, p. 145-155, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000200008>>. Acesso em: 20 dez. 2021. p. 148.

²⁶ ACSELRAD, Henri. MELLO, Cecília Campello do A. BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 12.

Brasil (1988) e Argentina (1995) promulgaram uma nova constituição após o período da ditadura militar. No caso do Brasil, a Constituição “cidadã” buscou assegurar o respeito e proteção aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º), como também incorporou no texto constitucional a previsão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do “direito-dever” de proteção do meio ambiente (art. 225)²⁷.

O neoconstitucionalismo ambiental, portanto, significou a incorporação do direito ao meio ambiente sadio nas magna cartas latino-americanas, nos termos do art. 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (ou Protocolo de San Salvador)²⁸. Dos 20 países que integram a América Latina, 17 países consagram tal direito em suas constituições, sendo que apenas Honduras (art. 145)²⁹, Haiti (art. 253)³⁰ e Uruguai (art. 47)³¹ consagram a proteção do meio ambiente e não o

²⁷ BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 dez. 2021.

²⁸ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo adicional à convenção americana sobre direitos humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, “protocolo de San Salvador”*. 1988. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 16 dez. 2021.

²⁹ HONDURAS. *Constituição (1982)*. Honduras, Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

³⁰ HAITI. *Constituição (1987)*. Haiti, Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012.pdf?lang=es>. Acesso em: 16 dez. 2021.

³¹ CHILE. *Constituição (1967)*. Chile, Disponível em: <[691](https://parla-</p></div><div data-bbox=)

direito em si.

Plausível salientar que este movimento de neoconstitucionalismo ambiental na América Latina reverbera nas organizações regionais, tal como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em outras palavras, os mecanismos regionais não somente se prestam a atender as demandas locais, como também inauguraram um paradigma protetivo, consolidando a proteção dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos mais vulneráveis nas regiões a que correspondem.³²

Além da Relatoria Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) ter incluído a pauta ambiental em 2017³³, no mesmo ano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu o seu primeiro parecer consultivo sobre meio ambiente e direitos humanos (a Opinião Consultiva 23/2017³⁴), a respeito das obrigações estatais em assegurar o direito ao meio ambiente sadio.

Ainda em 2017, a OEA também expressou preocupação com a questão da migração climática nas

mento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion.> Acesso em: 16 dez. 2021.

³² MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 95-102.

³³ CIDH. *Relatoria Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/r/DESCA/default.asp>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

³⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión consultiva oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

Américas³⁵, sobretudo no que diz respeito à segurança alimentar e a garantia dos direitos fundamentais no continente, recordando a Declaração sobre Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar e Migração nas Américas -AG/DEC.88 (XLVI-O/16)³⁶- e destacando as contribuições legais de países como: Argentina, que no Decreto 616 de 6 de maio de 2010, que regulamenta a Lei de Migrações, em seu Art. 24 inciso (h), dispõe que poderão ser reconhecidos como residentes transitórios os indivíduos que não puderem retornar ao seus países de origem em razão de desastres naturais ou ambientais causados pelo homem³⁷; Bolívia, que na sua Lei de Migrações (Lei 370, de 2013) estabelece a possibilidade de admissão de deslocados climáticos, quando existir risco

³⁵ OAS. *Documents 2017 - Committee on Migration Issues*. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cidi/cidi_cam_docs_17.asp>. Acesso em: 18 dez. 2021.

³⁶ OAS. *Proceedings volume i: certified texts of the declarations and resolutions*. 2016. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/sla/docs/ag07239e03.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

³⁷ No texto original: h) Especiales: para los casos en que se justifique un tratamiento especial, la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES podrá dictar disposiciones de carácter general que prevean los recaudos a cumplimentar para ser admitidos como residentes transitorios especiales. Asimismo, se tendrá en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formulare el ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). ARGENTINA. *Ley de Migraciones 25.871*: Decreto 616/2010. 2010. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/165000-169999/167004/norma.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

ou ameaça à vida, seja por causas naturais ou desastres ambientais, nucleares, químicos, ou pela fome³⁸; Peru (Decreto Legislativo N°1350 e Decreto Supremo 007-2017-IN, art. 29-2, inciso “k”, e art. 91)³⁹ e Brasil (Lei 1.445/2017, art. 14, §3º), que reconhecem a acolhida humanitária em casos de “(...) de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental”⁴⁰.

No caso do Brasil, a acolhida humanitária vem ocorrendo desde o terremoto no Haiti, em janeiro de 2010, por meio da Resolução 97/2012, emitida pelo Comitê Nacional de Imigração (CNIg)⁴¹. Por outro lado, no Equador, por mais que o país tenha permitido o ingresso de haitianos após o terremoto, em 2010, não existe previsão legal na lei de migração e refúgio sobre migrantes ambientais-climáticos.

O Chile também não possui lei de proteção destes indivíduos, porém, o art. 2º, da Lei 20.430 de 2010, sobre a proteção de refugiados, estabelece que é também motivação “as circunstâncias que tenham perturbado

³⁸ BOLÍVIA. *LEY 370 LEY DE MIGRACIÓN*. 2013. Disponível em: <https://www.migracion.gob.bo/data/attachment/image/20200525/20200525085525_54607.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

³⁹ PERU. *LEY Y REGLAMENTO DE MIGRACIONES: Decreto Legislativo 1350 Decreto Supremo 007-2017-IN*. 2017. Disponível em: <https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/03/ley1350_migraciones_reglamento.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2021.

⁴⁰ BRASIL. *Lei de Migração: LEI 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017*. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 18 dez. 2021.

⁴¹ BRASIL. *Resolução Normativa CNIg 97 de 12/01/2012*. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

gravemente a ordem pública em seu país”⁴², dispositivo este também contido na Lei de Migração colombiana (Lei 2.136, de 2021, art. 7º, §20, “b”⁴³), bem como na “Lei sobre Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político”, de 2011, art. 11, §§2 e 3, do México⁴⁴.

O Paraguai também prevê tal motivação na Lei Geral sobre Refugiados (Lei 1.938, de 2002, art. 1º, “b”)⁴⁵, enquanto o Uruguai prevê no art. 2º, “b”, da Lei 18.076, de 2006⁴⁶. A Guatemala, embora não tenha feito tal menção no seu Código de Migração (Decreto 44/2016), optou por incluir tal previsão no Acordo de Autoridade Migratória Nacional 2, de 2019, art. 4º, “b”⁴⁷. Os demais países -Costa Rica, Cuba, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Venezuela-

⁴² CHILE. LEY 20.430. 2010. Disponível em: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/03/LEY-20430_15-ABR-2010_Refugiados.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴³ COLOMBIA. LEY 2136. 2021. Disponível em: <<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴⁴ MEXICO. LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO. 2011. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados__Protecci_n_Complementaria_y_Asilo_Pol_tico.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴⁵ PARAGUAY. LEY 1938.- GENERAL SOBRE REFUGIADOS. 2002. Disponível em: <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴⁶ URUGUAY. Ley 18.076 - DERECHO AL REFUGIO Y A LOS REFUGIADOS. 2006. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1970347.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴⁷ GUATEMALA. ACUERDO DE AUTORIDAD MIGRATORIA NACIONAL 2-2019. Disponível em: <<http://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/ACUERDO-2-2019-Reglamento-Refugiado-1.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

não possuem dispositivos em suas leis de migração e refúgio - ou *leyes de extranjería* - sobre mobilidade humana, desastres ambientais e mudanças climáticas.

Apesar da ausência de previsão legal de refúgio ou acolhida para os deslocados climáticos, não há impedimentos legais para que estes indivíduos venham a pleitear a garantia de seus direitos -tais como o direito à integridade pessoal e à vida, saúde, alimentação, moradia, água potável, livre trânsito e mobilidade- e especialmente o direito ao meio ambiente sadio, nos termos do Protocolo de San Salvador, seja perante a jurisdição que se encontrem, ou por meio do peticionamento à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A previsão mais provável é de que, em razão do direcionamento das decisões da Corte rumo ao paradigma ambiental, nos próximos anos, os países latino-americanos terão leis que contemplem mais abertamente as motivações ambientais-climáticas, ampliando a proteção concedida à estes indivíduos na região, e que, talvez, em um futuro próximo possamos vê-los reconhecidos como refugiados do clima, ou, que neste mesmo futuro deixemos de ter refugiados, deslocados e migrantes do clima para que, enfim, seja garantido o acesso pleno ao direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Conclusão

Mesmo que o aquecimento global seja um fenômeno natural e irreversível, é possível atenuar as consequências devastadoras das mudanças climáticas

pelo planeta, que foram aceleradas ao longo dos anos em razão do rápido processo de industrialização e queima de combustíveis fósseis, somados a outras formas de poluição e degradação. Todavia, como a meta global de reduzir as emissões de gases do efeito estufa -nos termos do Acordo de Paris- é uma meta a longo prazo, é preciso focar em soluções e alternativas para questões mais urgentes, tal como a mobilidade humana.

O crescimento das migrações ambientais-climáticas não somente evidencia a face social das mudanças climáticas, como também expõe um fato importante: o tratamento conferido a estes indivíduos, que é uma questão essencialmente política. Muito embora nenhum país latino-americano empregue o termo “refugiados climáticos” em suas legislações pátrias, nota-se que vários países reconhecem o direito ao meio ambiente sadio enquanto um direito fundamental em suas constituições, e permitem a interpretação de que fenômenos ambientais poderiam constituir uma forma de perturbação grave da ordem pública. Mas esta lacuna deve ser suprida com legislações mais claras e humanas, que compreendam a vulnerabilidade e a invisibilidade que estes deslocados vivenciam diariamente.

Diante dos dados e informações apresentadas neste trabalho, percebe-se que as mudanças climáticas são democráticas: atingem a todos, mas são justamente esses indivíduos mais vulneráveis -seja pela sua situação econômica, pela posição social ou geográfica, entre outros fatores- que são os mais afetados, e frequentemente

invisibilizados pela própria sociedade.

Tratá-los como refugiados ou não é uma questão política, mas vai mais além: é enxergar o outro como ser, e não como coisa. É romper as barreiras do medo do “outro”, do “diferente”, é romper com a aporofobia, e reconhecer que é indispensável dar um tratamento digno, humanizado e equitativo à todos. E, por fim, é ainda reconhecer uma dívida histórica do colonizador para com o colonizado, que o deixou em condição de vulnerabilidade em razão de anos de exploração.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri. MELLO, Cecília Campello do A. BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGUIAR, Carolina Moulin. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], v. 26, n. 76, p. 145-155, 2011.

AGUIAR, Carolina Moulin. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. *Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v.8. n.16, jul./dez 2019, p. 28.

BECK, Ulrich. *A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. PRIEUR, Michel. LAVIEILLE, Jean-Marc. O Projeto da Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. 2015. 327 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O conceito de “Refugiado Ambiental”. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

KLEIN, Naomi. *This changes everything: Capitalism vs the Climate*. Nova York: Simon & Schuster Paperbacks, 2014.

MAHLKE, Helisane. *Direito Internacional dos Refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

MATTAR, Marina Rocchi Martins. Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 111-121, jan./jun. 2012.

MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O regime internacional do clima e a proteção aos “refugiados climáticos”: quais desafios da

COP 21?. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 52-77, 2016.

MORSE, Reilly. *ENVIRONMENTAL JUSTICE THROUGH THE EYE OF HURRICANE KATRINA*. WASHINGTON DC: Joint Center for Political and Economic Studies Health Policy Institute, 2008.

SHIVA, Vandana. Soil not oil: Environmental Justice in the age of Climate Crisis. *Alternatives Journal*. Kitchener, 35:3, pp. 19-23, 2009.

SILVA, João Carlos Jarochinski et. at. Os desafios dos fluxos migratórios mistos. In: JUBILUT, Liliana Lyra et. al (org.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

TERADA, Jessica Perugini. *DESLOCADOS CLIMÁTICOS E A AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO JURÍDICO DE PROTEÇÃO- ANÁLISE DO CASO PRÁTICO DOS PEQUENOS ESTADOS INSULARES*. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica Com Especialidade em Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

Cambio Climático y Desastres en Argentina (2010-2020): mecanismos de protección para personas desplazadas internas¹

María Paula Cicogna*
Carolina Oviedo**
Luciana Litterio***

Introducción

La pandemia de COVID-19 hizo aún más

1 Este artículo se escribió en base a los resultados de la segunda etapa de la investigación desarrollada durante 2021 en el marco del Grupo de Investigación en Ciencia Política “Desplazados forzados por motivos ambientales en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)”, el cual tiene como base el seminario “Derechos Humanos: temas actuales” (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política). Dirección: María Paula Cicogna. Codirección: Carolina Oviedo. Investigadoras formadas: Ximena Cardoso Ramírez, Luciana Litterio. Investigadores en formación: Luciano Manzo, Gustavo del Moro, Ana Levintan.

* Doctora en Antropología con certificación posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales y Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigadora del Grupo de Investigación en Ciencias Políticas (UBA) “Desplazados forzados por efectos del cambio climático y desastres en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)” (Res. DAR N° 2938/20 y Res. CD N° 640/10).

** Candidata a Magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Universidad de Palermo (UP), Especialista en Derecho Penal, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Abogada (UBA); Docente e investigadora del Grupo de Investigación en Ciencias Políticas (UBA) “Desplazados forzados por efectos del cambio climático y desastres en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)” (Res. DAR N° 2938/20 y Res. CD N° 640/10).

*** Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y Lic. en Ciencia Política (UBA). Docente e investigadora del Grupo de Investigación en Ciencias Políticas (UBA) “Desplazados forzados por efectos del cambio climático y desastres en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)” (Res. DAR N° 2938/20 y Res. CD N° 640/10).

visibles las consecuencias del cambio climático, lo que sumado a la desigualdad, los conflictos armados y otros fenómenos preexistentes agravó la crisis de 2020. Ya en 2012 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) había advertido a los Estados sobre las consecuencias de los desastres asociados con los eventos climáticos extremos², los cuales generan con mayor frecuencia movilidad humana o relocalización³ que afectan sobre todo a personas que viven en condiciones de pobreza o extrema pobreza y grupos vulnerables⁴. Este fenómeno, agravado por los daños producidos por el modelo de desarrollo, se está tornando irreversible⁵. La

² Desastres entendidos bajo la definición de Herzer (1990) según la cual un desastre es el resultado de acciones humanas, que involucran un acontecimiento físico que se presenta como un proceso social, económico y político, en el cual el fenómeno físico no determina necesariamente el resultado: Cf. HERZER, Hilda. “Los desastres no son tan naturales como parecen”. En: *Desastres y vulnerabilidad en América Latina*, Buenos Aires, IIED América Latina y GEL, 1990. p. 4.

³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) Caja de Herramientas: *Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*. Ginebra: ACNUR. 29 de Agosto 2017. Disponible en: <<https://www.refworld.org/es/docid/59a5b36b4.html>>. Acceso: 20 feb. 2022.

⁴ IPCC. *Managing the risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. A special report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel of Climate Change. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2012. p. 96. IFRC. *Displacement in a changing climate. Localized humanitarian action at the forefront of the climate crisis*. Geneve: IFRC and RCS, Geneve, 2021 Disponible en: <<https://www.ifrc.org/sites/default/files/2021-11/2021-Climate-Displacement-Report-Final.pdf>>. Acceso en: 8 dic. 2021.

⁵ CICOGNA, María Paula. “Movilidad humana y cambio climático en la pandemia: una mirada desde el Sur”. En CARRILLO NAVARRO, Carlos J.C. (Coord.). *Miradas filosóficas de la pandemia*. DF: CUCEA,

sexta evaluación del IPCC (2021) confirmó que las causas naturales e internas moldearán los cambios provocados por la humanidad, en especial a escala regional y en un plazo cercano, con el consecuente aumento de la temperatura global, y exacerbarán el ya existente desplazamiento forzado⁶. El cambio climático, el desplazamiento, la inseguridad alimentaria y la inestabilidad política crónica son solo algunos de los riesgos, según informe del 2021 de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés)⁷-, que hacen fundamental la armonización de normativa y la coordinación de políticas en el ámbito regional ⁸.

En el año 2015 la República Argentina se adhirió a instrumentos internacionales que visibilizan y brindan Universidad de Guadalajara/ AM Editores, 2021. p. 45-50.

⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR). *“Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastre en América Latina y el Caribe”*, 2021. Disponible en: <<https://www.undrr.org/es/publication/undrr-ro-amc-informe-de-evaluacion-regional-sobre-el-riesgo-de-desastres-en-america>>. Acceso: 15 ene. 2022. IPCC. *Headline Statements from the Summary for Policymakers. 9 August 2021 (subject to final copy-editing)*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Headline_Statements.pdf>. Acceso: 20 dic. 2021.

⁷ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR), Op. cit.

⁸ Cf. RESAMA. *“Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana”*, Informe elaborado para la CSM. Asunción 2016; LITTERIO, Luciana, Logros alcanzados respecto a la temática migratoria en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, *Revista Densidades*, 4, p.119-129, 2009; IASC. *“Addressing the Humanitarian Challenges of Climate Change: Regional and National Perspectives”*, Final Report - IASC Regional and National Consultations, June 2009.

lineamientos a los Estados sobre el desplazamiento forzado por el cambio climático, siendo una de las razones por las que los estudios académicos desde enfoques normativos como institucionales aún son escasos⁹. Es por ello que este art. invita a reflexionar sobre los desplazamientos internos por efectos del cambio climático y desastres (DECCyD) en Argentina y los mecanismos existentes para la protección de esa población entre los años 2010 y 2020. En este sentido, se repasará de manera breve la normativa, institucionalidad y políticas públicas internacionales y regionales para analizar tanto la posición que asume Argentina para garantizar la protección de las poblaciones desplazadas como la posición de los actores y actrices sociales que participan en la cuestión. A tal fin se tomará como ejemplo el caso de la Cuenca del Río Luján para analizar la coordinación de políticas públicas que tengan como objetivo proteger los derechos humanos de las personas afectadas por los DECCyD.

1. Cambio climático, desastres y desplazamientos

El cambio climático exacerba la aparición de desastres repentinos que afectan a millones de personas. Tan solo en 2020, 30.7 millones de personas debieron desplazarse internamente a causa de desastres

⁹En 2010 se produce la Cumbre de Cancún donde se alienta a los actores a nivel internacional, regional y nacional a mejorar las acciones que involucren a personas desplazadas, migrantes y relocalizadas. Pero es en 2015 y 2016, con la aprobación del Acuerdo de París, el Marco de Sendai y la reconversión de la Iniciativa Nansen en la Plataforma de Desplazamientos por Desastres, que dicha voluntad toma un camino de acción (Argentina aún no forma parte de ella).

mayormente climáticos, un número tres veces mayor que por conflictos y violencia (9.8 millones); el 12% de esa población la conforman niños y niñas menores de 14 años¹⁰. El número de personas desplazadas internas fue el más alto registrado hasta el momento, número aumentado por el contexto de restricciones en la circulación dictadas por los gobiernos nacionales para paliar los efectos de la pandemia por COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de ese año¹¹.

En el continente americano tiene lugar el 11,8% de los nuevos desplazamientos totales del globo, y de los 4.8 millones de personas desplazadas solo un 6% se han movilizadado a causa de conflictos armados¹². Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se estima que hacia 2050 en América Latina entre 50 y 350 millones de personas deberán dejar sus hogares, y un promedio de 140 millones deberá reubicarse dentro de las fronteras de sus países. La CEPAL también proyecta que estos desplazamientos aumentarán entre un 6,3% y un 8,9%, y en el 2050 lo harán entre el 8,5% y el 12,6%¹³, lo

¹⁰ IDMC. *GRID 2021*. Internal displacement in a changing climate. Geneva: IDMC, 2021.

¹¹ OMS. *Cronología de la actuación de la OMS*. 2020. Disponible en: <<https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---co-vid-19>>. Acceso: 11 feb. 2022.

¹² IDMC. *GRID 2017*. Geneva: IDMC, 2017.

¹³ BÁRCENA IBARRA, Alicia.; SAMANIEGO, José Luis; PERES, Wilson; ALATORRE, José Eduardo. “*La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*”, Santiago: CEPAL. 2020. p.208 Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45677/1/S1900711_es.pdf>, Acceso: 15 nov. 2020.

cual muestra un panorama de mayor vulnerabilidad para la región que, luego de Asia, es la segunda más propensa a los desastres. En ese orden de ideas, entre 2010 y 2020 se produjeron 700 desastres que afectaron a 112,4 millones de personas y dejaron sin vivienda a 1,7 millón de personas¹⁴. Si bien hay datos sobre los desplazamientos hacia el interior de las fronteras estatales, aún no hay estudios que sistematicen la migración intrarregional generada por DECCyD¹⁵.

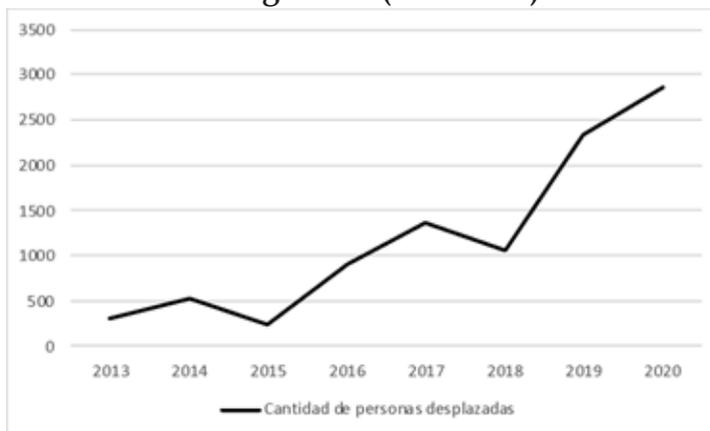
En el caso de Argentina, entre los años 2008 y 2020, hubo 12.624 personas desplazadas a causa de inundaciones, con un evidente incremento a lo largo de ese período (cf. Gráfico 1)¹⁶.

¹⁴ Elaboración propia en base a estadísticas extraídas de Cf. <<https://www.emdat.be>>. File creation: 13 Jan 2021.

¹⁵ CANTOR, David J. *Desplazamiento Transfronterizo, Cambio Climático Y Desastres: América Latina Y El Caribe*. Londres: ACNUR y PDD, 2018. p, 15.

¹⁶ El Sistema Nacional Sistema Nacional de Alerta y Monitoreo de Emergencias (SINAME), que depende del Ministerio de Seguridad, registra desde 2019 número de personas afectadas, pero no la cantidad de desplazamientos producidos por los desastres identificados. Hasta el momento solo se cuenta con el registro que publica el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) que identifica desde el año 2008 a las personas DECCyD en el país.

Gráfico 1: Cantidad de personas desplazadas internas en Argentina (2008-2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de IDMC (2021)

2. Mecanismos de protección

La cuestión del desplazamiento, desastres y cambio climático ha sido abordada por distintas instituciones internacionales y regionales desde hace unos años, como ya ha sido explicado anteriormente¹⁷. En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) se recepta la complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos con los regímenes específicos internacionales, dentro de los cuales está contenida la protección de personas desplazadas como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng). Por otra parte, el régimen de protección ambiental

¹⁷ CICOGNA, MPA, OVIEDO, C. LITTERIO, L., GOLÉ, C. Desplazados forzados por motivos ambientales en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)". En "El derecho a la migración y la movilidad" (Calvelo, L. y Wiesner Rojas, M., comp.). Buenos Aires/san Cristóbal: UNDAV Argentina, ECOSUR México (en prensa)

internacional plantea un *corpus iuris* extenso, especializado en la materia y cada día más vinculado a proteger los derechos humanos de los impactos del cambio climático y daños ambientales¹⁸.

En el contexto de la complementariedad de regímenes es fundamental analizar cómo desde el derecho internacional de los derechos humanos, en particular desde el SIDH, se recepta y armoniza el amplio *corpus iuris* para que los Estados respeten y garanticen los derechos humanos en los casos de DECCyD. En primer lugar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que la protección contra el desplazamiento interno forzado, en todas sus variables, forma parte del derecho de residir en el lugar escogido dentro del territorio, contenido en el art. 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Los Estados deberían obligarse a respetar y garantizar los derechos de estas personas en la ocurrencia de los desplazamientos, brindar protección durante el desplazamiento, y establecer condiciones para el retorno digno y seguro o el reasentamiento voluntario.

En este sentido, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte IDH han establecido que “los Principios Rectores de los Desplaza-

¹⁸ Para mayor abundamiento cf. CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. “Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos” Sr. Walter Kälin, 9 de febrero de 2009, Doc. ONU A/HRC/10/13, párr. 22; y CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. “Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos”. 15 de enero de 2009, Doc. ONU A/HRC/10/61, párrs. 51 y 56.

mientos Internos, que se basan en la normativa internacional de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del art. 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el contexto del desplazamiento interno¹⁹. Esta Comisión observa en la práctica la dificultad en el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación porque el desplazamiento interno contradice *per se* el goce efectivo de los derechos humanos, identificando que:

una de sus características principales consiste en que sus víctimas se han visto forzadas a huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, lo cual implica dejar atrás sus proyectos de vida y en la mayoría de los casos, la pérdida de tierras, viviendas y otros bienes y componentes del patrimonio, así como la afectación de diversos derechos que se derivan del desarraigo y del desplazamiento²⁰.

Al analizar los estándares de protección de los derechos humanos de las personas DECCyD se advierte la necesidad de que los Estados contemplen la debida diligencia en las normativas y políticas públicas para prevenir los daños ambientales²¹ y climáticos que conlleven los

¹⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. 2013. Párr. 536

²⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2015. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>>. Acceso: 20 ene. 2021

²¹Esto toma especial relevancia con el reconocimiento expreso al de-

desplazamientos. En este sentido, se observa la incorporación en la reforma de la Constitución Nacional (CN) de Argentina del año 1994 del art. 43 (amparo ambiental) y del art. 41 que aborda el derecho ambiental, el deber de preservarlo, el desarrollo sostenible, la obligación de recomponer, diversas prestaciones del Estado y señala que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”²².

En materia de debida diligencia, en un Estado federal es vital tener en cuenta tanto la cláusula del art. 28 de la CADH como la coordinación de competencias que surge de la Constitución en materia ambiental. En este sentido, los art. 121 y 124 de la CN disponen que las provincias son las titulares de dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. De esta manera, las provincias conservan las competencias no delegadas al gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado (art. 121). Por lo tanto, los presupuestos mínimos de protección ambiental los regula el gobierno nacional respetando el dominio originario de las provincias. Esta situación, que se ha denominado “federalismo de concertación”, hace a la coordinación de competencias en materia ambiental, por ejemplo, con el Pacto Federal Ambiental.

A su vez, son fuente de protección ambiental derecho al ambiente sano en el art. 26 de la CADH en el caso “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina” del año 2020.

²² CONSTITUCIÓN DE LA NACION ARGENTINA. 1994. Art. 41, tercer párrafo.

versos preceptos contenidos en los códigos de fondo, como ser: Código Penal (art. 200, entre otros) o el Código Civil y Comercial (art. 240, 1973, 1757, 1710, entre otros); y las leyes ambientales genéricas, como la Ley 25.675, General del Ambiente (2002) y la jurisprudencia. Una ley significativa fue la Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global del 2019. La ley establece los presupuestos mínimos para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en la Argentina en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional. A partir de esta ley, se considera información pública ambiental todos los datos y documentación relacionados con su aplicación, y se crea un Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. Cada jurisdicción debe promover procesos de participación entre todos los involucrados y actores interesados que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación al cambio climático.

En el ámbito nacional no existe normativa que haya internalizado los Principios Deng, como fue el caso de Colombia (que hasta la fecha ha producido la mayor cantidad de personas desplazadas internas en el mundo) con su Ley 1448 de 2011. Según lo informado por la CONARE²³, Argentina no tiene hasta el momento intención de crear un proyecto de ley que reconozca la figura del desplazamiento interno, el cual puede ser producido no solo por desastres, sino también por proyectos de desar-

²³ Entrevista a funcionario CONARE, 15 de febrero de 2022.

rollo, conflictos armados, o una combinación de esas causas²⁴.

3. Argentina y la protección a las personas DECCyD

Argentina participa activamente de los foros internacionales vinculados al cambio climático. En este sentido, ha internalizado la normativa internacional, ha declarado en la 24° Sesión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP24) que el Paquete de Katowice, que brinda las bases para establecer medidas de protección para las personas DECCyD, es un libro de reglas efectivas para seguir construyendo el futuro, y ha sancionado en 2019 una ley en la que se incluye la figura de migrantes ambientales²⁵. Sin embargo, el país aún no cuenta con datos oficiales de personas DECCyD²⁶, ya que no reconoce dicha figura jurídica y, en consecuencia, no se han podido desarrollar políticas públicas coordinadas para la protección de estas personas. La Dirección Nacional de Cambio Climático (actualmente

²⁴ RADOVICH, 2000, en CICOGNA, María Paula. "Refugiados ambientales/Personas ambientalmente desplazadas: ¿qué derechos los amparan?". *Revista Debates Latinoamericanos*. Año 11, n. 22, p. 3, 2013. Disponible en: <<https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/244/203>>. Acceso en: 25 nov. 2021.

²⁵ Ley 27520. LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL. Aprobada 19 de diciembre de 2019.

²⁶ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. "Se logró establecer "el libro de reglas" en Katowice para aplicar el Acuerdo de París." 15/12/2018. Disponible en: <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-logro-establecer-el-libro-de-reglas-en-katowice-para-aplicar-el-acuerdo-de-paris>>. Acceso en: 10 ene. 2022.

bajo la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), que trabaja en el nuevo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, tuvo por un breve período un área dedicada a migrantes ambientales en 2020 que no prosperó (entrevista a informante clave, 2021).

A pesar de ello, la República Argentina reconoce a las personas afectada por desastres y gestiona a través de los gobiernos locales (municipios) asignaciones a personas afectadas o productores agropecuarios²⁷. Durante el Gobierno presidido por Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) las asignaciones se otorgaban a las personas titulares de las prestaciones de la Seguridad Social administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), las cuales era percibidas a través del programa Asignación Universal por Hijo (AUH), mientras que durante el mandato de Mauricio Macri (2015-2019) se otorgaban un acceso a beneficios a productores agropecuarios afectados por fenómenos climáticos mediante una reparación girada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Hacienda²⁸.

²⁷ Entrevista telefónica a funcionario Dirección Nacional de Protección Civil, 16 de abril de 2021.

²⁸ Sistematización realizada en base a la revisión del Boletín Oficial de la etapa 2010 a 2019 (disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/>). Se otorgaron asignaciones familiares por Hijo, Hijo con Discapacidad y Prenatal a las personas trabajadoras en relación de dependencia y a los titulares de derecho de la Ley de Riesgos del Trabajo, del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y de la Prestación por Desempleo. En el segundo caso se dio acceso a productores agropecuarios para gozar de los beneficios previstos en los art. 22 y 23 de

En la órbita local es donde se registran mayor cantidad de acciones en pos de la protección de la población afectada, por eso, se analizará a continuación el caso de Luján que se posicionó como una buena práctica en gestión del riesgo para todo el país²⁹.

4. El caso de la Cuenca del Río Luján: buenas prácticas

La Cuenca del Río Luján es una de las más grandes de la Provincia de Buenos Aires, la unidad política más poblada de Argentina. Se trata de una cuenca de aproximadamente 2600 km²³⁰ y recorre 15 Partidos de la Provincia de Buenos Aires³¹. Esta cuenca tiene la particularidad de ser de llanura, con una pendiente muy leve que no favorece al drenaje del exceso de agua cuando una situación excepcional provoca el aumento del nivel de agua³². Al contrario de lo que sucede usualmente, en el caso de la Ciudad de Luján, los espacios más vulnerables a las inundaciones suelen coincidir con las áreas del centro comercial, administrativo, cultural, religioso y turístico de

la Ley N° 26.509, que administra el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

²⁹ Entrevista telefónica a funcionario del área municipal de Riesgo, 10 de febrero de 2022.

³⁰ SÁNCHEZ CARO, A. y BIANCHI, F. Modelación hidrológica a paso diario de la cuenca del río Luján, Provincia de Buenos Aires. IFRH Conference, agosto 2014.

³¹ OBSERVATORIO METROPOLITANO (2022). Cuenca Río Luján. Disponible en <<https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuencas/cuenca-rio-lujan>>. Acceso en: 20 ene. 2022.

³² Entrevista por videollamada Pedro Riva, becario CONICET UNLu, 30 de septiembre de 2021.

la ciudad de Luján³³, aunque debido a desplazamientos recientes hay zonas vulnerables que han sido habitadas y que requieren de protección. Según el Censo 2010, en la Cuenca del Río Luján viven 1.150.000 habitantes, y se estima que hasta el 2022 ese número se incrementó en un 30%, lo que modificó el cauce original del río y la topografía de la zona. La cuenca cuenta con áreas densamente urbanizadas (10%), periurbanas o rurbanas (10%) y áreas rurales (80%)³⁴. En esa cuenca se han registrado numerosas y graves inundaciones desde 1982 hasta 2015³⁵, por ese motivo se ha diseñado un plan maestro para hacer obras a lo largo de su traza para poder contener y evitar los desbordes, las cuales están muy avanzadas. En este punto es necesario identificar que las inundaciones se producen por múltiples razones: obras hidráulicas, tala indiscriminada, construcción de barrios privados en zona de humedales o valles de inundación, canales, falta de obras en el río, entre otras, todas ellas agudizadas por los efectos del cambio climático que exacerba los eventos meteorológicos³⁶.

³³ Cf. HAAS, Carlos. "Inundaciones en áreas urbanas e impacto social. El caso de la ciudad de Luján," Buenos Aires, Argentina. *Anuales de Geografía de la Universidad Complutense*, N 15, pp.393-399, 1985; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (OIM). "Migraciones, Ambiente Y Cambio Climático. Estudios de Caso en América del Sur", *Cuadernos Migratorios No 8*. Buenos Aires: OIM, p. 99, 2017. Disponible en: <<https://publications.iom.int/es/books/migraciones-ambiente-y-cambio-climatico-estudio-de-casos-en-america-del-sur>>. Acceso en: 15 ene. 2022.

³⁴ OBSERVATORIO METROPOLITANO. Op. cit.

³⁵ OIM. Op. cit.

³⁶ Cf. ANZOLÍN, Adriana. *Ambiente, desarrollo y sociedad*. Buenos Aires: Editorial Maipue, 2015; Riva, Pedro; Gantes, P; Sánchez, Caro;

De acuerdo con lo recogido en las entrevistas, se observa una ausencia de políticas a largo plazo, que se interrumpen con los diversos cambios de gobierno y de equipos, lo que sumado a la diversidad y extensión del territorio y la escasez de recursos humanos y presupuesto, dificulta la coordinación entre las diversas instituciones que trabajan en el tema. Además el financiamiento recibido por donantes regionales o internacionales, como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o agencias europeas de cooperación, se destinan en general a obras hidráulicas. Estas obras, en su mayoría, no cuentan con el consenso social necesario porque las organizaciones locales de la sociedad civil entienden que el destino de ese presupuesto favorece a la creación de urbanizaciones, pero no a la protección del ambiente y de aquellas personas que habitan las zonas más desfavorecidas. A su vez, en las zonas que son las más propensas a sufrir los impactos diferenciados por los desbordes, como la del margen del río Luján, sus habitantes suelen regresar una vez que las aguas bajan luego de las inundaciones³⁷. En diciembre

Cortés, L; García, R; de Urbielarrea, J. "Trayectoria del ensamble de especies leñosas de la ribera del río Luján a cinco años de su desmonte." *X Congreso de Ecología y Manejo de Ecosistemas Acuáticos Pampeanos*. Azul, Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <<https://ri.unlu.edu.ar/xmlui/handle/rediuunlu/797>>. Acceso: 8 ene. 2022. PINTOS, Patricia . "Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunidades urbanas, espacialidades injustas y conflicto." En Merlinisky, Gabriela (comp). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III*. Bs.As.: CICCUS y CLACSO, 2020.

³⁷ MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Audiencia Pública "Mejoramiento del

2021 la Municipalidad de Luján firmó un compromiso ante la CAF³⁸ como ciudad biodiversa para integrar los recursos naturales en sus planes urbanos para enfrentar los desafíos del cambio climático.

Según las personas expertas consultadas³⁹, existen mecanismos por los cuales se puede podría prever y evitar una gran crecida del río Luján, sobre todo, con el trabajo que realiza la Universidad Nacional de Luján en la cuenca tomando registros pluviométricos e hidrométricos en ciertos puntos de su traza (Sánchez Caro y Bianchi, 2014). En este sentido, en el año 2015 se suscribió un Convenio entre la Universidad Nacional de Luján y el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Nación, a través del área de emergencias agropecuarias, para diseñar e instalar una red de monitoreo hidrometeorológico⁴⁰.

También la Provincia de Buenos Aires tomó medidas para prevenir inundaciones y/o proteger a la población afectada a través del Plan Maestro Integral, llevado adelante por el Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU) , que forma parte de la Subsecretaría de Tramo Medio del Río Luján - Etapa II A". Viernes 17 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.gba.gov.ar/comilu/noticias/audiencia_p%C3%BAblica_mejoramiento_del_tramo_medio_del_r%C3%ADo_luj%C3%A1n_etapa_ii>. Acceso: 10 feb. 2022.

³⁸ CAF. "Alcaldes latinoamericanos firman declaración para que la biodiversidad sea parte central de las ciudades." 1 de diciembre de 2021. Disponible en: <<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2021/12/alcaldes-latinoamericanos-firman-declaracion-para-que-la-biodiversidad-sea-parte-central-de-las-ciudades/>>. Acceso: 11 ene. 2022.

³⁹ Entrevista por videollamada a Aníbal Sánchez Caro, investigador senior UNLu, 22 de octubre de 2021.

⁴⁰ Cf. <redhidro.unlu.edu.ar>.

Recursos Hídricos. Este Plan se propone como una solución a las inundaciones y, si bien es principalmente hidráulico, contempla aspectos para el cuidado de los ecosistemas y algunas medidas vinculadas con la gestión social y ambiental, como relocalizaciones y las mencionadas asignaciones como indemnización por pérdidas materiales. Sin embargo, la sociedad civil organizada en asociaciones o vecinos y vecinas independientes se ha manifestado en contra por varias razones⁴¹:

el Plan tiene una visión absolutamente hidráulica de la situación, no van a las causas, como el cambio climático, hay barrios privados que rellenan y angostaron el paso del agua, hay canales clandestinos en los campos que sobrecargan el río, hay mucha basura que viene de aguas arriba... por eso, dice la organización [OSC Cuenca Río Luján+Humedales en Red] que primero traten de solucionar las causas y después ver si hay necesidad de hacer alguna obra hidráulica. Van a contramano de todo lo que se está haciendo en los países más desarrollados [...] ahora se dan cuenta que los humedales tienen que estar porque son como esponjas que suavizan las inundaciones y obras que le dan al río lugar para moverse (Holanda, "Rooms for Rivers").

En este Plan intervienen instituciones del gobierno nacional, provincial y municipal, sumado a organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, la falta de coordinación, monitoreo y evaluación de políticas resulta en la falta de respuestas adecuadas a las personas afectadas por las inundaciones recurrentes en esta Cuenca. Esta gran obra

⁴¹ Entrevista por videollamada a activista y educadora ambiental, 12 de octubre de 2021.

hidráulica se vincula directamente con lo que Lins Ribeiro (1985, 1987) denomina “ideología de la redención”, basada en una matriz de ideología del progreso, la cual puede tomar la forma de desarrollismo en diversas variantes según la región o país donde esté emplazada⁴².

A requerimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el COMILU se creó en marzo del 2015 como un ente autárquico destinado a la realización de acciones tendientes a preservar el recurso hídrico y a gestionarlo de manera integral y sustentable, e interviene en Plan de Gestión Integral de la Cuenca⁴³. Si bien posee muchas atribuciones, varias de ellas entran en colisión con otras autoridades (provinciales, municipales, etc.) y, por ello, tiene muchas menos posibilidades de cumplir con sus objetivos y de contar con el poder suficiente para resolver las cuestiones que son parte de su competencia.

Diversas fuentes dan cuenta del proceso de las relocalizaciones como una medida de adaptación implementada. La Secretaría de Acción Social del Municipio de Luján indicó que 120 familias habían sido relocalizadas, mientras otro grupo de personas afectadas esperaban desplazarse y un tercer grupo se manifestaba en contra de ser relocalizado (OIM, 2017). Por su parte, en 2020, la UNLu mencionó que en 2014 se lanzó un plan habitacional en el que el Estado se propuso como objetivo construir viviendas para 202 familias que vivían en zonas afectadas por inundaciones en los barrios de Santa Marta, San Fermín, San Jorge, La Loma y San Pedro.

⁴² RADOVICH, op cit.

⁴³ Ídem Nota 50.

Por otra parte, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) construyó 40 viviendas en la localidad de Olivera⁴⁴. A su vez, la Comisión de Control y Seguimiento de las Relocalizaciones⁴⁵, asociación conformada en 2018 por vecinos, trabajadores de la Universidad Nacional de Luján, organizaciones sociales y profesionales independientes⁴⁶, informó en 2019 que de las 202 casas prometidas en 2015, se entregaron 30 en 2016 y en mayo de 2017 se comenzaron a construir 88 para entregar en un año pero solo se entregaron 30 quince meses después. En 2020 la obra aún se encontraba parada y, las casas a medio hacer, deteriorándose (CCySR, 2020). Acorde a medios locales, en 2021 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

⁴⁴ ESTRELLA, M. "Conflictos ambientales en el Partido de Luján". En Buzai, G. y Lanzelotti, S. (directores). *Atlas de Geografía Humana de la cuenca del río Luján*. Instituto de Investigaciones Geográficas (INIGEO). Luján: UNLu, 2019.

⁴⁵ CCyS en Facebook. Disponible en: <[https://www.facebook.com/comisionmixtadecontrolyseguimiento/videos/conformaci%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n/2112406948991001/?__cft__\[0\]=AZUt037HGnbNNEbNbFMaoKqYQfnRkpxj6fhBfk4K-GI3Uw6RWT997Af88SMnxoAwzpmouyMSh5fWEo6oDXU-qhvGG3Fd4hlm_vq1UKSK5_u4gSOhtfpyT5c27Okoo3x1OtB6aBMI-zZw2HlhYbPFQn_w5IoEIO1s6sL1sNXCV9V0kticQ](https://www.facebook.com/comisionmixtadecontrolyseguimiento/videos/conformaci%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n/2112406948991001/?__cft__[0]=AZUt037HGnbNNEbNbFMaoKqYQfnRkpxj6fhBfk4K-GI3Uw6RWT997Af88SMnxoAwzpmouyMSh5fWEo6oDXU-qhvGG3Fd4hlm_vq1UKSK5_u4gSOhtfpyT5c27Okoo3x1OtB6aBMI-zZw2HlhYbPFQn_w5IoEIO1s6sL1sNXCV9V0kticQ)> Acceso en: 08 ene. 2022.

⁴⁶ Docentes de la Universidad Nacional de Luján conformaron una Comisión de Seguimiento para acompañar el proceso de obras para la reubicación de familias afectadas por las inundaciones (más de 200), tras quejas de los vecinos acerca del accionar de la municipalidad y la falta de participación de los actores involucrados.

Estas obras de relocalización han sido el resultado de la movilización de los vecinos tras las inundaciones ocurridas en Luján en el año 2014 y 2015. Disponible en: <http://www.prensa.unlu.edu.ar/sites/www.prensa.unlu.edu.ar/files/site/inundados_%20del%20barrio%20a%20las%20casitas%20%20texto%201%20abril%20de%202017.pdf> Acceso en: 08 ene. 2022.

firmó un convenio con la Municipalidad de Luján para concluir dichas obras⁴⁷. “Dicho plan contempla que, al momento de ocuparse las nuevas viviendas, se demuelen las construcciones emplazadas en la zona inundable para evitar una nueva ocupación”⁴⁸

En el plano de las políticas de asistencia, durante varios años existió un área municipal denominada Coordinación del Sistema de Protección y Defensa de la Comunidad (ProDeCom) en la cual tenían activa participación los funcionarios municipales del área de Defensa Civil y Desarrollo Social, los Bomberos Voluntarios, la Cruz Roja y las diferentes ONG comprometidas con la problemática de las inundaciones. Actualmente, la actual gestión municipal viene desarrollando un Plan de Emergencias y un Protocolo de Actuación en el Territorio, que contempla un sistema de alerta comunitaria, la coordinación de las evacuaciones, y el manejo de los recursos y la logística. Durante los últimos meses (2021) se ha avanzado en la generación de un ámbito de acción vinculado en forma permanente con Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires, el Servicio Meteorológico Nacional, la

⁴⁷ Cf. GRANDE, Nicolás. “Críticas al plan de casas para inundados”. *El Civismo*, Luján, 22 de abril de 2017. Disponible en: <<https://www.elcivismo.com.ar/notas/27852/>>. Acceso: 10 feb. 2022; GRANDE, Nicolás. “Una solución que terminó en completo abandono.” *El Civismo*, Luján, 8 de febrero de 2019. Disponible en: <<https://www.elcivismo.com.ar/notas/27852/>> Acceso: 10 feb. 2022.; EL CIVISMO. “Anuncian la conclusión del plan de viviendas para inundados” *El Civismo*, Luján, 9 de agosto de 2021. Disponible en: <<https://www.elcivismo.com.ar/notas/44438/>>. Acceso: 10 feb. 2022.

⁴⁸ Entrevista por WhatsApp a Carlos Jurina, Vicepresidente Primero del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Luján, 25 de octubre de 2021.

Dirección de Emergencias del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, y los sistemas de protección de la cuenca del Río Luján, en especial de los municipios de Suipacha, Mercedes y Pilar⁴⁹.

Desde la mirada de la protección, estas son algunas acciones y políticas públicas que tienen que ver con la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos de las personas en movilidad humana durante los desastres y establecer condiciones para retorno digno y seguro o el reasentamiento voluntario. Sin embargo, es importante señalar que la falta de garantía de los derechos humanos, sobre todo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), generan mayor vulnerabilidad en las personas DECCyD. Por eso, la desigualdad en el acceso a derechos es causa y consecuencia de los impactos diferenciados por las inundaciones.

Conclusión

Los efectos del cambio climático se han vuelto más intensos en Argentina a lo largo de su geografía. Si bien existe la intención de hacer frente a estos fenómenos a partir de distintas estrategias, y el Presidente ha expresado en la "Cumbre de Líderes sobre el Clima" de abril de 2021 que "ha puesto la acción climática y ambiental en el centro de sus convicciones"⁵⁰ y es "tiempo de la justicia social, financiera y ambiental", resta un largo camino para que estas voluntades políticas se traduzcan en acciones concretas y en políticas públicas implementadas con resultados a corto plazo.

Por otro lado, al analizar los planes, discursos o posicionamientos de cada una de las instituciones gubernamentales involucradas en esta temática, solo se hallan acciones destinadas a la protección de las personas DECCyD a nivel municipal diseñadas, en general, en la urgencia. Las instituciones nacionales ponen el foco en las consecuencias para las actividades económicas del país, pero no trabajan en medidas de adaptación a largo plazo para evitar que la población sea afectada, las cuales evitarían vulneraciones de sus derechos humanos, incluyendo su derecho a la vida y la salud y al ambiente sano.

Del análisis de los estándares de protección internacional y la complementariedad de los regímenes internacionales, se infiere que la desprotección de las personas desplazadas internas afecta al derecho de residir en el lugar escogido del art. 22.1 CADH, a la luz de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. En consecuencia, el DECCyD también se incluye entre las vulneraciones a los derechos humanos por daños significativos al ambiente. Por esta razón, se torna imprescindible el deber de los Estados de debida diligencia en las normativas y políticas públicas para prevenir los daños ambientales y climáticos que resultan en desplazamientos. Es deber del Estado proteger a las personas DECCyD desde la mitigación, adaptación y resiliencia en clave de derechos humanos, teniendo en cuenta los impactos diferenciados desde un enfoque de género e interseccional para reducir vulnerabilidades y

desigualdades.

En este sentido, ONU señaló que mientras la urbanización crece (estima que el 68% de la población mundial vivirá en áreas urbanas en 2050) y los impactos del cambio climático se exacerban, crece la cantidad de personas que deben dejar sus hogares⁵¹. Por esa razón, es fundamental considerar que cada inundación es un hecho social (Luján Hoy, 2020⁵²). Se puede entender que no existe efectiva debida diligencia conforme el DIDDHH cuando algunos responsables del Plan Hidráulico hablan de "futurología" e ignoran múltiples informes especializados en la materia de cambio climático⁵³. Es dable recordar que la obligación de precaución debe darse ante la inexistencia de certezas en la generación de riesgo concretos.

La ausencia de normativa e institucionalidad, la falta de coordinación de las escasas políticas públicas existentes, la falta de información oficial sistematizada, la escasez de diagnósticos y la desigualdad preexistente profundizan un problema que no ingresó en la agenda gubernamental en la forma prevista, aunque esté contemplada (normativamente) la figura de migrantes ambientales. Esto convierte la función de las personas

⁵¹ GUTERRES, Antonio. "Presentation Event of the Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Internal. "Displacement. 29 de septiembre 2021. Disponible en: <<https://media.un.org/en/asset/k14/k145gfd663>>. Acceso: 8 ene. 2022.

⁵² MAURI, Mauricio. "Inundados de Luján se reunió con el intendente y planteó diversas problemáticas", Luján Hoy, 20 de febrero de 2020. Disponible en: <<https://www.lujanhoy.com.ar/2020/01/22/inundados-de-lujan-se-reunio-con-el-intendente-y-planteo-diversas-problematicas/>>. Acceso: 5 ene. 2022.

⁵³ Ídem Nota 50.

tomadoras de decisiones en una tarea artesanal, aunque sea considerada una prioridad integrar la movilidad humana a la agenda climática nacional y regional⁵⁴.

En el caso de la Cuenca del Río Luján, las instituciones gubernamentales locales cumplieron un rol de asistencia de las poblaciones afectadas por las inundaciones, pero el ciclo de las políticas públicas no ha contado con una participación constante de la sociedad civil y sector privado. Es fundamental pensar en mecanismos de adaptación para reducir la cantidad de personas afectadas, sobre todo, aquellas en situación de vulnerabilidad, quienes sufren con mayor frecuencia la falta de acceso a derechos. La ONU en 2021 sugirió promover la migración o relocalización, con el consentimiento de la población en alto riesgo, para evitar las consecuencias catastróficas de los desastres producidos por los efectos del cambio climático⁵⁵. Los derechos humanos deben garantizarse en los tres niveles de gobierno (nación, provincia y municipio) El amplio cuerpo normativo nacional debe estar acompañado de una debida implementación de políticas públicas diseñadas con enfoque de derechos

⁵⁴ LEJTREGEN, Raquel. "La movilidad humana en la agenda climática de las Américas: necesidades y oportunidades." OIM y CA, 2019. p. 58 Disponible en: <<https://publications.iom.int/es/books/la-movilidad-humana-en-la-agenda-climatica-de-las-americas-necesidades-y-oportunidades>.https://publications.iom.int/system/files/pdf/analisis_mecc_americas.pdf>. Acceso: 5 ene. 2022.

⁵⁵ UN SECRETARY-GENERAL'S HIGH-LEVEL PANEL ON INTERNAL DISPLACEMENT (HLP). "Shining a Light on Internal Displacement. A Vision for the Future." Executive Summary. 29 September 2021. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/world/shining-light-internal-displacement-vision-future-report-un-secretary-general-s-high>> Acceso: 12 ene. 2022.

desde el ámbito local para garantizar los DDHH de las personas desplazadas internas.

Referencias bibliográficas

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Caja de Herramientas: Relocalizaciones Planificadas para proteger a las personas de los desastres y el cambio ambiental*. Ginebra: ACNUR. 29 de Agosto 2017.

ANZOLÍN, Adriana. *Ambiente, desarrollo y sociedad*. Buenos Aires: Editorial Maipue, 2015.

BÁRCENA IBARRA, Alicia.; SAMANIEGO, José Luis; PERES, Wilson; ALATORRE, José Eduardo. *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Santiago: CEPAL. 2020.

CAF - BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. Alcaldes latinoamericanos firman declaración para que la biodiversidad sea parte central de las ciudades. *Noticias*, 1 de diciembre de 2021.

CANTOR, David J. *Desplazamiento Transfronterizo, Cambio Climático Y Desastres: América Latina Y El Caribe*. Londres: ACNUR y PDD, 2018.

CASA ROSADA. Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la Cumbre de Líderes sobre el Clima,. 22 de abril de 2021.

CICOGNA, María Paula. *Movilidad humana y cambio*

climático en la pandemia: una mirada desde el Sur. En CARRILLO NAVARRO, Carlos J.C. (Coord.). *Miradas filosóficas de la pandemia*. DF: CUCEA, Universidad de Guadalajara/ AM Editores, 2021. p. 45-50.

CICOGNA, María Paula. “Refugiados ambientales/ Personas ambientalmente desplazadas: ¿qué derechos los amparan?”. *Revista Debates Latinoamericanos*. Año 11, n. 22, p. 3, 2013.

COMISIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 2015.

CIDH. *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, 2013.

CORTE INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina”, Sentencia del 6 de febrero de 2020.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17. “Medio ambiente y derechos humanos”. 15 de noviembre de 2017.

EL CIVISMO. Anuncian la conclusión del plan de viviendas para inundados. *Información General*, Luján, 9 de agosto de 2021.

ESTRELLA, M. Conflictos ambientales en el Partido de Luján. En BUZAI, G. y LANZELOTTI, S. (directores). *Atlas de Geografía Humana de la cuenca del río Luján*. Instituto de

- Investigaciones Geográficas (INIGEO). UNLu, 2019.
- GRANDE, Nicolás. Críticas al plan de casas para inundados. *El Civismo*, Luján, 22 de abril de 2017.
- GRANDE, Nicolás. Una solución que terminó en completo abandono. *El Civismo*, Luján, 8 de febrero de 2019.
- GUTERRES, Antonio. Presentation Event of the Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Internal. *Displacement*. 29 de septiembre 2021.
- HAAS, Carlos. Inundaciones en áreas urbanas e impacto social. El caso de la ciudad de Luján, Buenos Aires, Argentina. *Anuales de Geografía de la Universidad Complutense*, N 15, p.393-399, 1985.
- HERZER, Hilda. Los desastres no son tan naturales como parecen. En *Desastres y vulnerabilidad en América Latina*, Buenos Aires, IIED América Latina y GEL, 1990. p. 4,
- IASC. Addressing the Humanitarian Challenges of Climate Change: Regional and National Perspectives, *Final Report - IASC Regional and National Consultations*, June 2009.
- IFRC. *Displacement in a changing climate. Localized humanitarian action at the forefront of the climate crisis*. Geneve: IFRC and RCS, 2021.
- IPCC. Headline Statements from the Summary for Policymakers. *Sixth Assessment Report*, 9 August 2021 (subject to final copy-editing). D
- IPCC. Managing the risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. *Special report of*

the Intergovernmental Panel of Climate Change. Cambridge and New York: Cambridge University Press. 2012.

LEJTREGEN, Raquel. *La movilidad humana en la agenda climática de las Américas: necesidades y oportunidades*. OIM y CA, 2019.

MAURI, Mauricio. Inundados de Luján se reunió con el intendente y planteó diversas problemáticas, *Luján Hoy*, 20 de febrero de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Se logró establecer “el libro de reglas” en Katowice para aplicar el Acuerdo de París*. 2018.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Audiencia Pública “Mejoramiento del Tramo Medio del Río Luján - Etapa II A”. Viernes 17 de diciembre de 2021.

OBSERVATORIO METROPOLITANO. *Cuenca del Río Luján*. Descripción. 2022.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNDRR). Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastre en América Latina y el Caribe. *Documents and publications*, 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (OIM). Migraciones, Ambiente y Cambio Climático. Estudios de Caso en América del Sur, *Cuadernos Migratorios No 8*. Buenos Aires: OIM, 2017.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). Cronología de la actuación de la OMS. *Comunicados de prensa*, 2020.

PINTOS, Patricia . Humedales en disputa a las puertas de Buenos Aires. Comunes urbanos, espacialidades injustas y conflicto. En Merlinsky, Gabriela (comp). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina III*. Bs.As.: CICCUS y CLACSO, 2020.

REPETTO, Fabián (2010). *Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en América latina: aprendizajes para el caso argentino*. Buenos Aires: JdG RA, 2010.

RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana*. Informe elaborado para la CSM. Asunción 2016.

RIVA, Pedro; GANTES, P; SÁNCHEZ, Caro; CORTÉS, L; GARCÍA, R; DE URBIELARREA, J. Trayectoria del ensamble de especies leñosas de la ribera del río Luján a cinco años de su desmonte. *X Congreso de Ecología y Manejo de Ecosistemas Acuáticos Pampeanos*. Azul, Buenos Aires, Argentina, 2019.

SÁNCHEZ CARO, A. y BIANCHI, F. Modelación hidrológica a paso diario de la cuenca del río Luján, Provincia de Buenos Aires. *IFRH Conference*, agosto 2014.

UN SECRETARY-GENERAL'S HIGH-LEVEL PANEL ON INTERNAL DISPLACEMENT (HLP). Shining a Light on Internal Displacement. A Vision for the Future. *Execu-*

tive Summary, 29 September 2021.

PARTE IV
CONTEXTOS

A Evolução da Política Migratória Brasileira e a Garantia de Direitos Humanos

Leila Bijos*

Introdução

O fenômeno da globalização trouxe amplos (BIJOS, 2012) acessos aos mais diversos produtos industrializados pelos cidadãos de todos os países do mundo. A liberalização do comércio mundial abriu espaço para uma competição mais acirrada entre as empresas, eliminando aquelas menos competitivas e fortalecendo e expandindo o mercado para as mais competitivas. Para os países mais desenvolvidos, a melhor qualidade de vida tornou seus cidadãos mais exigentes e menos desejosos de trabalhar em atividades físicas extenuantes, perigosas ou sujas.¹

* Pós-Doutora em Sociologia e Criminologia pela Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), Universidade Federal da Paraíba (2020-2021). Coordenadora de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos (CEEEEx), Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP), Ministério do Exército (2019-2020). *Aigner-Rollet-Guest Professor at Karl-Franzens-University of Graz, Áustria* Centro Europeu de Formação e Investigação dos Direitos Humanos e Democracia, Uni-Graz (2018/2019). Pesquisadora Visitante no International Multiculturalism Centre, Baku, Azerbaijão (2018). Professora do Mestrado *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Brasília (2000-2017). Oficial de Programa do PNUD (1985-1999). Professora do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual Transferência de Tecnologia para a Inovação - PROFNIT, Universidade de Brasília (UnB), CDT, Brasília, DF desde 2016.

¹ BIJOS, Leila. Efeitos da Imigração Brasileira na Espanha. PEREIRA, Glória Maria Santiago; PEREIRA, José de Ribamar Souza (org.). *Migração e Globalização: Um olhar Interdisciplinar*. Curitiba: Editora

A escassez de mão-de-obra nacional para essas atividades criou um atraente mercado para as camadas de nível médio de cidadãos estrangeiros e produziu um movimento migratório significativo em direção a países democráticos e em processo de desenvolvimento, como o Brasil, que tem uma área geográfica extensa, limites com oito países, população multiétnica e absorção de mão de obra (BIJOS, 2012).

Nesse sentido, ao pontuar o estudo da evolução da política migratória brasileira, com ênfase no aspecto protetivo de garantia de direitos humanos, verifica-se a influência da Operação Acolhida na atualização da política migratória, bem como sua eficácia quanto a recepção digna de refugiados venezuelanos.

Infere-se acerca da formação da agenda de políticas públicas no que concerne ao tema migratório sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado. Como marco conceitual, por política pública entende-se como sendo constituída por toda e qualquer decisão das autoridades governativas, e onde se inclui a sua execução. Pese embora assumida como toda e qualquer decisão (por decisão entende-se como a escolha de uma via de ação em particular, as políticas públicas, enquanto processo político, passam, em norma, por uma sequência de fases). Como referido, elas ocorrem com o surgimento ou emergência de um assunto que entrará para a discussão política através da agenda estabelecida e na qual os tomadores de decisão terão de escolher uma entre as possíveis alternativas que se colocam

CRV, 2012, p. 415.

até o início das fases de implementação e avaliação.

Infere-se acerca da crise migratória, e como a teoria do equilíbrio pontuado assume papel fundamental nos processos de decisão política para a dotação de recursos públicos caracterizados por uma grande estabilidade e incrementalismo.² Contudo, essas decisões apresentam variações em relação ao investimento público feito em determinadas áreas sociais. O objetivo da teoria do equilíbrio pontuado centra-se, então, na verificação e entendimento das decisões e razões para a tomada de decisão sobre quais políticas públicas serão adotadas e executadas.

Segundo os autores³, a teoria do equilíbrio pontuado foi criada e tem sido desenvolvida desde a década de 90, em especial nos Estados Unidos da América.

True, Jones e Baumgartner⁴ sugerem que é necessário que se conheça se esta teoria é capaz de explicar o mesmo fenômeno para além da realidade da América do Norte, cujo sistema é per se muito particular. Esta necessidade da teoria do equilíbrio pontuado e a importância e pertinência do tema para o contexto nacional justificam a escolha do Brasil para realizar a análise, especialmente no que se refere a similitudes em relação à organização política e administrativa – Federação, Estados e governos locais.

Adentra-se no estudo das respostas e estratégias

² TRUE, J., JONES, B., & BAUMGARTNER, F. *Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking*. In P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2nd. ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press, 2007.

³ Ibid, p. 156.

⁴ Ibid, p. 155.

do governo brasileiro em relação ao fluxo migratório venezuelano, à luz dos direitos específicos e para grupos vulneráveis. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, por meio do estudo de caso do Projeto Acolhida, com a utilização do arcabouço teórico que sugere a estabilidade da política pública relativa a migração por longos períodos, intercalada por esporádicas e repentinas mudanças significativas, em face da desagregação econômica, política e social na Venezuela.

A análise perpassa pelo fenômeno da securitização, onde temas específicos são incorporados às questões de segurança tornando-os prioridades absolutas. Alia-se a esse conceito o princípio da segurança coletiva e das questões humanitárias, numa profunda renovação na arquitetura da paz e da segurança internacional, com a inserção da cooperação e acolhida de migrantes e refugiados, visando debelar a injustiça social, contextualizada por perseguições políticas, violência e discriminação, impedindo a promoção da igualdade, da justiça, do pluralismo e da valorização de pessoa humana.

O estudo estabelece parâmetros para a construção de uma paz positiva imbuída em iniciativas que permitam a distribuição igualitária de poder e de recursos mediante a promoção de valores relativamente consensuais entre as nações, como a cooperação entre países.

1. Análise da Formação da Agenda de Políticas Públicas

Conscientes da importância dos processos de integração regional enquanto motor do desenvolvimento,

o governo do Brasil ampliou suas linhas de intercâmbio de experiências no âmbito do Mercosul e da União Europeia, ações estratégicas para apoiar ativamente a cooperação entre países vizinhos, visando à segurança das fronteiras, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, à delinquência juvenil, colimando com a modernização da justiça.⁵

Inserir-se, ademais, uma agenda de políticas públicas com parcerias público-privadas, planejamento científico, visando ao conhecimento, desenvolvimento econômico-social aplicado de maneira eficiente e direcionado ao aumento do bem-estar da sociedade na América Latina.⁶

Países democráticos e em desenvolvimento almejam garantir aos seus cidadãos uma sociedade mais segura, principalmente quando se trata dos chamados países periféricos nos quais os sistemas judiciais afiancem o império da lei⁷. Deseja-se, com esse objetivo, o fortalecimento das instituições democráticas, com a finalidade de assegurar a independência das autoridades judiciais em suas funções jurisdicionais e introduzir critérios de eficiência, transparência e agilidade na administração da justiça, com orçamentos compatíveis com as questões emergenciais. Prioriza-se o acesso à justiça mediante uma maior difusão da informação legislativa

⁵DAGNINO, R. *Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas*. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

⁶ DAGNINO, R.; THOMAS; DAVYT. *Planejamento e Políticas Públicas em Ciência, Tecnologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

⁷ DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. *A Política de Ciência e Tecnologia Brasileira: três alternativas de explicação e orientação*. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Inovação*, 6 (2), p.373-403, julho/dezembro 2007, p. 375.

e judicial, alicerçada no intercâmbio de experiências na formação de juízes, procuradores e agentes judiciais, assim como no compartilhamento de normas institucionais com fulcro na modernização da Justiça.⁸

Novas tecnologias nas atividades do judiciário permitem o uso da tecnologia LegalTech em todas as fases dos processos⁹, dentre eles mecanismos participativos e de controle para a identificação de estrangeiros que cruzam as fronteiras do Brasil, incluindo-se os cidadãos venezuelanos que necessitam de atendimento especial por parte da Polícia Federal na emissão de visto de provisório de entrada, carteira profissional, alojamento e cuidados médicos.

2. Fluxo Migratório Venezuelano: respostas e estratégias do governo brasileiro

Estereótipos da migração é um tema relevante pela sua atualidade, principalmente no que concerne a análise do perfil dos venezuelanos que decidem fugir de uma situação precária marcada pela falência do Estado venezuelano, buscar melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida no Brasil.

Nessa linha, não se pode abordar a questão migratória

⁸ BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Jackeline Nunes. A legitimidade da guerra nos Estados fracassados. Brasília: *Revista CEJ - Centro de Estudos Judiciários*, 2011.

⁹ BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Yhasmin. Inteligência Artificial no Judiciário. *LegalTech, Artificial Intelligence and the Future of Legal Practice*. Fábio da Silva Veiga e Mariusz Załucki. Porto/Kraków: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR) e AFM Kraków University, 2022.

desvinculada dos problemas econômicos ocasionados pelo sistema governamental vigente, globalizado e neoliberal. As tendências migratórias na América Latina e Caribe, nas últimas décadas, mostram um fenômeno preocupante para a agenda hemisférica e global. O fluxo migratório que se apresenta como expressivo na região é impulsionado, de um lado, pelas diferenças econômicas nos países de origem, pelas agudas insuficiências estruturais na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela, Haiti, com crises políticas, econômicas, sociais, e uma democracia ameaçada no Brasil.¹⁰

A situação no continente está longe de ser aquela que marcou os anos dourados do boom das *commodities* na década passada, quando a pobreza foi reduzida e o PIB cresceu dois dígitos¹¹. A região foi abalada pela pandemia de Covid-19 em 2020, realçado por um sistema de saúde fraco, recursos financeiros escassos e pobreza crescente, delimitando os espaços de manobra política dos governantes, que se depararam com o descontentamento, a desigualdade herdada de governos anteriores, a violência grassando as ruas, e demandas crescentes por emprego, moradia e alimentação.

Como marco histórico temporal delimita-se o período de análise em 2003-2013, quando os países do Cone Sul vendiam matérias-primas e recursos naturais a

¹⁰ BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: haitianos no Brasil. Paes, J.E.S (org.). *Terceiro setor e tributação*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 111-135. 7 v. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

¹¹ DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. *A Política de Ciência e Tecnologia Brasileira: três alternativas de explicação e orientação*. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Inovação*, 6 (2), p. 373-403, julho/dezembro 2007.

preços atraentes, forjando uma classe média com melhores empregos e melhores salários e governos com mais recursos para políticas sociais¹². Em 2018, a classe média se tornou o maior grupo da região, mas a estagnação alastrou-se por toda a região irrompendo movimentos da sociedade civil, contra aumentos nos preços dos bilhetes de ônibus, trem e metrô em várias cidades do continente.¹³

Reivindicações que incluíam elencavam a alta corrupção nos governos, crises de democracia representativa¹⁴, orçamento participativo, transparência em todas as contas, e benefícios orçamentários para cada segmento da população.

Estratégia de desenvolvimento econômico e social incluem a maneira como o conhecimento é gerado e se relaciona com a sociedade de uma forma que tende a criar uma imagem dos papéis governamentais, e das ações proativas de cada líder, como alternativas possíveis para dirimir a pobreza endêmica e evitar os deslocamentos ambientais resultantes de desastres ambientais, como terremotos e furacões.

A globalização, enquanto expansão econômica e liberação do sistema político-financeiro de sua responsabilidade social, não une a humanidade. Pelo contrário, acentua a divisão, a segregação e a exclusão.

¹² HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLBLATT, David; PERATON, Jonathan. *Global Transformations. Politics Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 2002.

¹³ BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: haitianos no Brasil. Paes, J.E.S (org.). *Terceiro setor e tributação*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 111-135. 7 v. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

¹⁴ RAWLS, John. *Law of Peoples*. Cambridge: Mass, 1971, p. 41.

Percebe-se uma clara ligação entre a movimentação dos indivíduos no planeta e as condições econômicas, dentre outras, oferecidas por cada região do globo. O desejo do indivíduo de melhorar de vida torna-se ação na medida em que outras localidades oferecem, ou parecem oferecer maiores condições para que o indivíduo alcance a “felicidade”, conforme será analisado no próximo tópico.

3. Direitos Humanos e Vulnerabilidades Sociais

Em busca da felicidade, os venezuelanos atravessam a pé as fronteiras da Venezuela, de forma precária, com mulheres, crianças e animais de estimação, provocando um fenômeno de caos social nas pequenas cidades do norte do Brasil.

A rota dos imigrantes venezuelanos em direção ao Brasil adentra no Direito Internacional Humanitário (DIH), nos problemas econômicos ocasionados pelo sistema vigente, globalizado e neoliberal, agravado pela grave crise por que passa a Venezuela, especialmente após a morte do presidente Hugo Chávez Frías em 2013, desnudando uma situação política e econômica que revelou a ausência de estruturas governamentais, com reflexos indelévels na política interna e externa.

A política desenvolvida por Hugo Chávez tem seus reflexos até os dias atuais, haja vista que o seu projeto de poder era se tornar o novo líder bolivariano da República da Venezuela, buscando agregar os vizinhos sul americanos, que partilham de suas convicções de viés

socialista de esquerda, em torno de suas ideias socialistas, com a implantação de programas que, diretamente, vão de encontro às expectativas estadunidenses quanto a condução das políticas da América Latina¹⁵.

Hugo Chávez morre e com isso se altera toda a formatação política da Venezuela com a ascensão ao poder de Nicolás Maduro, com graves efeitos econômicos e sociais, com uma política externa conflituosa, que isola o país, e em decorrência a população passa a sofrer com o desabastecimento de gêneros de primeira necessidade, e de petróleo, principal fonte de renda do país, além das perseguições a opositores políticos, situação que impele o povo venezuelano ao processo migratório para os demais países da América do Sul.

É nesse contexto que se verifica a totalidade de 265 mil refugiados e imigrantes¹⁶, disponíveis no site da Operação Acolhida, criada pelo governo brasileiro prover uma estrutura própria nas cidades que os recebem, evitando que sejam rejeitados pela ausência de documentos legais, a barreira do idioma, a ausência de habilidades educacionais e técnicas. Um contingente de especialistas do Alto Comissariado para Refugiados da Organização das Nações Unidas (ACNUR) foi aportado às cidades receptoras pelo governo federal e autoridades locais, para que aos venezuelanos fossem garantidos níveis de bem-

¹⁵ SANTOS, ALESSANDRO EVERTON SILVA. O Príncipe bolivariano: Uma análise da tomada de poder por Hugo Chávez. (Monografia). Brasília: UniCEUB, 2008, p. 55.

¹⁶ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira. Brasília: 1ª edição, 2022, p. 22.

estar social, segurança física e emocional mantendo juntas as famílias, devolvendo-lhe a esperança e dignidade.¹⁷

Ao proteger seus direitos humanos, primou-se pelo registro dos venezuelanos, de acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, 2018), Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018¹⁸, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado, com o fim de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Isto é, a LGPD surgiu como uma ferramenta de tutela coletiva para a proteção de direitos individuais e promoção de modelos econômicos. Para efetivar essa proteção, foi criada também a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Percebe-se, portanto, um movimento conjunto por parte de países e blocos em tutelar a evolução da implementação da sistemas de automação no cotidiano, de modo que a inteligência artificial se torne uma aliada, e não uma ameaça. Com a internacionalização dos direitos humanos, cumpre ao Estado proteger o direito dos indivíduos, que estão acima dos direitos do Estado e independem do status de cidadão de um Estado particular.¹⁹

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei 13.709, de 14 de Agosto de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso: 23 nov. 2022.

¹⁹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2015, p. 206.

A Declaração de Las Leñas, de 27 de junho de 1992²⁰, explicitou que a plena vigência das instituições democráticas é indispensável para o desenvolvimento dos países membros do Mercosul. No mesmo diapasão, o Protocolo de Ushuaia-I²¹, assinado em 1998 no âmbito do Mercosul, tem por finalidade a manutenção das instituições democráticas como condição indispensável para a existência e desenvolvimento do bloco.

Dentre os tratados mais relevantes ressaltam-se o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969, e o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído em 1978, ambos representando dois instrumentos importantes com objetivos específicos para a integração física, o desenvolvimento harmônico da política sul-americana²², especialmente no que se refere ao Brasil.

Segundo Karl Polanyi²³, a Revolução Industrial do século XVIII trouxe progresso dos instrumentos de produção, mas uma desarticulação “catastrófica” na vida das pessoas. Essa desarticulação seria emblemática da falha

²⁰ Protocolo de Las Leñas. Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa. Comitê Brasileiro de Arbitragem. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0652.htm>. Acesso: 23 nov. 2022.

²¹ Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, por meio do Decreto Legislativo nº 452, de 14 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4210.htm>. Acesso: 23 nov. 2022.

²² BIJOS, Leila. Responsabilidade do Brasil: Processos de Integração, Brasília: **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Volume 5, p. 24-67, Número 1, Janeiro/Junho 2010.

²³ POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. São Paulo: Editora Campus, 3ª. Edição, 2000, p. 51.

da ideologia liberal, defendida por Adam Smith e David Ricardo que, por sua vez, seria “processo de mudança não-dirigida, cujo ritmo é considerado muito apressado, (e que) deveria ser contido, se possível para salvaguardar o bem-estar da comunidade”.²⁴

Em seu livro *A Grande Transformação*, Polanyi²⁵ busca esclarecer as alternativas enfrentadas por uma comunidade no paroxismo de um progresso econômico não regulado.

Ainda de acordo com Polanyi,

[...] uma economia de mercado significa um sistema auto regulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços de mercado e nada além dos preços de mercado. Um tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamado de auto regulável. Essas condições preliminares devem ser suficientes para revelar a natureza inteiramente sem precedentes de um tal acontecimento na história da raça humana.²⁶

O que se percebe nesse contexto é que não é possível dissociar economia das relações sociais, uma vez que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais, ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ou melhor, o homem age para aprimorar sua situação social, uma vez

²⁴ Ibid, p. 52.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid, p. 52.

que ele foi criado pela própria sociedade, de acordo com seu desejo, e não apenas sua necessidade.

Elias²⁷ aponta que “as redes econômicas, no sentido humano, surgem apenas porque a auto regulação humana em relação a outras coisas e seres não está automaticamente restrita, em igual medida, a canais relativamente estreitos”. Uma das precondições da economia no sentido humano é o caráter singularmente psicológico do controle comportamental humano.

Para que surja alguma forma dessa atividade econômica, é essencial a intervenção de funções superegóicas ou prescientes que regulem as funções instintivas elementares do indivíduo.²⁸

Dentre esses instrumentos de produção advindos da época da Revolução Industrial que vieram acompanhados por uma desarticulação “catastrófica” na vida das pessoas, podemos citar a melhoria do sistema de transportes, com a multiplicação de malhas ferroviárias e o desenvolvimento de navios a vapor. Constata-se, portanto, nesse período, um aumento da possibilidade de mobilidade humana²⁹, mas é claro, que a mobilidade humana não ocorre no vácuo, deve ser organizada e coordenada ao longo do tempo e do espaço. A migração requer infraestruturas e instituições de transporte, comunicação e regulação. A

²⁷ ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

²⁸ Ibid, p. 43.

²⁹ GLORIA, Clarissa Maria Forecchi. *Tráfico Internacional de Pessoas: a importância do Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas e os desafios de sua aplicação* (Dissertação de Mestrado). Brasília: Instituto Rio Branco, Mestrado em Diplomacia, 2008, p. 18.

infraestrutura de transporte e comunicação afeta os custos, riscos, velocidade e abrangência de potenciais migrações.³⁰

Houve um aumento da velocidade da migração, maiores possibilidades de destino do campo para grandes cidades e menores custos, sempre em busca da salvaguarda da situação social.³¹ A situação de exclusão na qual muitos indivíduos estavam inseridos contou como fator com força centrífuga, estimulando a mudança geográfica de milhares de pessoas.

Temporária ou permanente, a movimentação de pessoas pelas fronteiras³², movimento natural do ser humano tomou uma maior forma a partir da Revolução Industrial. A busca por melhores condições de vida, ou, como Polanyi apontou, por salvaguardar a condição social do indivíduo, é marca da raça humana.

Segundo Held e outros³³ “*people have always been on the move and they have moved great distances*”. Pode-se afirmar que o fato de habitarmos os diversos ecossistemas da Terra, ou seja, de estarmos presentes no planeta de uma forma tão espalhada como nenhuma outra espécie, é demonstrativo

³⁰ HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLBLATT, David; PERATON, Jonathan. *Global Transformations. Politics Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 2002, p. 285.

³¹ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade* (trad. Klauss Brandini Gerhardt), 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

³² CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*, 4ª Edição, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

³³ HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLBLATT, David; PERATON, Jonathan. *Global Transformations. Politics Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 2002, p. 285. “as pessoas sempre estiveram em movimento e percorreram grandes distâncias” (tradução livre), p. 283.

dessa capacidade de transmigração, o que se transforma no ponto base para a análise de qualquer movimento de pessoas através de fronteiras na atualidade.³⁴

Na década de 1970, aumentou ainda mais o conhecimento que as pessoas tinham do mundo.³⁵ Para Milton Santos³⁶, “o período histórico atual vai permitir o que nenhum outro período ofereceu ao homem, isto é, a possibilidade de conhecer o planeta extensiva e aprofundadamente”. A própria Guerra Fria já estimulava um avanço propagandista tanto por parte de capitalistas, quanto por parte de socialistas, porque os Estados Unidos se apresentavam como terra de oportunidades e da liberdade. Para um cidadão de outro país, as facilidades de transporte, combinadas com a expectativa de prosperidade, tornaram cada vez mais atraentes a transposição de fronteiras.³⁷

O sonho de viver o “*American way of life*” resultou em um aumento do fluxo migratório para os Estados Unidos, e do próprio desejo de migrar para esse país. É claro que esse estilo de vida não estaria disponível para todos, apenas para alguns, apesar de o discurso do êxito americano não informar que o sucesso era para poucos.

A partir do discurso de sucesso em determinados

³⁴ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade* (trad. Klaus Brandini Gerhardt), 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

³⁵ IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

³⁶ SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 31.

³⁷ CHAUI, Marilena de Souza. *O que é ideologia*. 7ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

países, muitos são aqueles que se arriscam e se lançam em uma “aventura” rumo a outra terra, outra vida. Esse efeito atrativo funciona como fator relevante na análise de risco *versus* ganho e positivamente atuante, fazendo com que muitos escolham se arriscar em um país estrangeiro.

A globalização pode ser definida como uma força central por trás das rápidas mudanças sociais, políticas e econômicas que estão remodelando o mundo moderno e a ordem mundial. O “fenômeno da globalização deve ser analisado como transformação do espaço e do tempo, deve ser confrontado por questões que desafiam as premissas fundamentais do próprio sistema social e político”.³⁸

O desenvolvimento de tecnologias de comunicação e transporte, bem como a unicidade do mercado econômico global, seja na análise da interdependência das bolsas de valores mundiais, seja na consideração do mercado global de negociação de mercadorias, podem ser considerados aspectos, ou facetas, da globalização.³⁹

Os impulsos humanos que compelem à imigração são antigos e difíceis de serem contidos. Os imigrantes podem ser levados por oportunidade, esperança, desespero ou simplesmente necessidade de sobrevivência. Os traficantes aproveitam-se desses impulsos e, graças à sua habilidade de driblar os obstáculos interpostos pelos governos, podem transformá-los em lucros.⁴⁰

³⁸ BIJOS, Leila. *A tempestade ou o pesadelo da globalização*. Brasília: Universa, 2001, p. 12.

³⁹ Ibid..

⁴⁰ NAÍM, Moisés. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 86.

Em um momento histórico, em que se defende a existência de uma multiplicidade de fluxos que ignoram fronteiras e Estados nacionais, por que tantas pessoas acabam se colocando em uma situação de vulnerabilidade que pode vir a expô-las à condição de escravos modernos? Se as pessoas se tornam parte de um fluxo que não reconhece nações, porque acabam vítimas de traficantes? Ou na condição de não-admitidos?

Além do desejo de melhora da própria condição, deve-se levar em conta que o homem também age para aprimorar a situação daqueles próximos de si, fugindo da premissa da teoria econômica neoclássica segundo a qual o homem é um indivíduo racional que age para maximizar a utilização dos bens que compra. Muitas das escolhas tomadas pelo indivíduo não se encaixam num padrão linear de maximização da utilidade. Nesse ponto, deve-se admitir que a globalização não é tão transversal como aparenta ser. Em um mundo no qual a força dos Estados continua sendo de vital importância, o aprofundamento da globalização segue, mesmo que de forma não linear, as forças de poder dos Estados.

Essa falta de oportunidades econômicas tem efeito repulsor, ou seja, compele os indivíduos a considerarem a hipótese de transmigração.⁴¹ As condições no país receptor, no entanto, não são as ideais também, mas são mais positivas do que as condições do local de origem.

4. Estudo de Caso: Projeto Acolhida

⁴¹ DELGADO, Manuel. *Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1996.

A crise mundial dos imigrantes e refugiados que se instalou no Século XXI trouxe cenário desalentador, cuja solução, além do mundo da política, postula novas relações interestatais e econômicas, e necessariamente passam pelo direito internacional dos direitos humanos⁴². Não obstante os avanços alcançados no passado, com as levadas de imigrantes cruzando as fronteiras, há embates violentos nas instituições de justiça em todo o mundo, mostrando o crescimento da xenofobia e da intolerância, que contrastam com o crítico cenário de proteção conferida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Adentra-se em matrizes teóricas, postuladas por Hannah Arendt em sua obra *Origens do Totalitarismo*⁴³, com críticas à cidadania, e propõem-se novos marcos teóricos, para ultrapassar o problema do deslocamento da função do Estado, a interpretação dos preceitos⁴⁴ e das perspectivas de que sua correta aplicação seja um instrumento para o incremento da vida dos deslocados e refutados pela sociedade.

Faz-se um paralelo entre liberdade e soberania, e verifica-se que são excludentes por não se imiscuírem na pluralidade das relações humanas, em que o homem se vê enredado num processo de vitimização mais do que de agente do que fez. Embora a essência da ação seja a liberdade é aí que se sente menos livre, uma vez

⁴² ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Op. cit.

⁴³ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo* (trad. de Roberto Raposo). São Paulo: Cia das Letras, 2011.

⁴⁴ BRITO, Ricardo. Sem Verba para Proteger Fronteiras, artigo publicado no Jornal Correio Braziliense, Caderno 12, 20.12.2009.

atado à responsabilidade de seu ato, o que nos impele a demonstrar a importância da dimensão política como plataforma de liberdade, enquanto incapacidade do homem para confiar em si mesmo e para ter fé absoluta em si próprio; pluralidade e realidade, enquanto incapacidade de permanecer como senhores únicos do que fazem. Questiona-se como gerir a própria vida se esta se encontra atada à soberania do Estado, e o imperativo da soberania promove a desigualdade e o desequilíbrio do espaço social.⁴⁵

Ao se analisar o conceito jurídico de homem, na medida em que a Declaração Universal dos Direitos do Homem o afirmou como fonte da lei, tornando-a inalienável, irredutível e indivisível, colocando-a no patamar de único soberano em questões legais, verifica-se “um homem abstrato que não existia em parte alguma”; o povo e não o indivíduo representa a imagem do homem.⁴⁶

Postula-se a perda da cidadania nacional, que implica na inacessibilidade do direito humano, decorrente dos *displaced persons* que fogem⁴⁷ das perseguições políticas, da fome e do desemprego, no exemplo dos venezuelanos, que elegeram o Brasil como o local ideal para recomeçarem sua vida.

O fluxo migratório no norte do Brasil exigiu respostas rápidas para conter a crise que se desenhava na

⁴⁵ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2010.

⁴⁶ ARENDT, Hannah. *Op. cit.*, p. 325.

⁴⁷ BIJOS, Leila. *Forced migration and internally displaced persons: Latin America and Europe*. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. n. 2, p. 73-102, jul./dez. 2016, p. 6.

fronteira com a Venezuela e as medidas adotadas⁴⁸ pelo governo brasileiro para controlar a entrada dos imigrantes venezuelanos através da fronteira de Pacaraima, em Roraima e Santa Elena de Uiarén, na Venezuela, se faziam urgentes e necessárias.

De acordo com os dados estatísticos do site da Operação Acolhida, cerca de 265 mil refugiados e imigrantes vivem no país⁴⁹, um contingente inesperado e que, sem uma estrutura própria nas cidades que os recebem, correm o risco de ficarem desassistidos, preocupando os governos locais e o governo federal, fazendo com que medidas urgentes fossem tomadas, para que aos venezuelanos sejam garantidos níveis de bem-estar social para manter a sua esperança e dignidade.

Ou seja, ao mesmo tempo em que indivíduos são *expulsos* de seus países, por motivos econômicos, políticos, culturais, ambientais, outros países exercem uma força atrativa, alimentada muitas vezes não pela realidade, mas pelo que se acredita ser a realidade nesses países. Os *push factors* podem ser considerados condições de vulnerabilidade, ou seja, fatores que afetam as escolhas das pessoas⁵⁰. Esses fatores de *repulsa* e de *atração* são os mesmos para migrantes indocumentados, vítimas de

⁴⁸ BIJOS, Leila; CAVALCANTE, Denis Oliveira. *Reflexões a Respeito da Entrada da Venezuela no Mercosul*. Buenos Aires: América Latina y sus Caminos de Inserción en el Escenario Mundial XIV Jornadas de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales: Veinte Años de la AAHRI, 2013.

⁴⁹ ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Op. cit.

⁵⁰ BIJOS, Leila. *Discriminação Étnico-Racial: “Nikkeis” Brasileiros no Japão*. Brasília: Editora Universa, novembro 2009.

tráfico e extorsão perpetrada por redes de criminosos. Esse é um de muitos pontos em comum. Deve-se observar, no entanto, que a natureza dos dois é diferente, bem como a do tráfico de pessoas quando comparado ao tráfico de escravos. No debate sobre tráfico de pessoas, observa-se muitas vezes a confusão desse conceito com aqueles de contrabando de migrantes e tráfico de escravos.

Após o cruzamento da fronteira, o migrante almeja receber a anuência do estado para morar, trabalhar, educar-se e desenvolver seu patrimônio social.

Interessante pontuar a postura do governo brasileiro, do ACNUR e dos esquadrões militares na fronteira Norte do Brasil, dedicados à solução de medidas urgentes, dirimindo os mais diversos obstáculos⁵¹ na tentativa de normalizar esse intenso fluxo de venezuelanos, que chegam doentes, famintos, degradados, por deixarem sua terra natal, suas casas, famílias, para um novo recomeço.

Como marco temporal é notório que, a partir do ano de 2016, o Brasil iniciou tratativas envolvendo 16 órgãos federais⁵², diversos órgãos internacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), instituições religiosas, além da ONU, através do ACNUR que atua com imigração e refúgio, no sentido de verificarem *in loco* a situação do fluxo migratório e, assim, delinear a operação, definindo quais seriam os apoios dados aos gestores municipais e estaduais de Roraima até o início dos trabalhos da

⁵¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 30.

⁵² ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Op. cit.

Operação Acolhida em março de 2018.

Dessa forma, gravitou-se em torno do acesso ao *status* político-jurídico que possibilitaria a fruição legal, um conceito de *um direito a ter direitos*, no sentido de que há o aniquilamento da cidadania, com a perda do lar fosse resgatado na Operação Acolhida. Hannah Arendt alega que “o homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é o que o expulsa da humanidade”.⁵³

Fundamental é salientar que os venezuelanos, inseridos na acepção de deslocados contemporâneos, perdem os direitos nacionais, e se transformam nos “sem lugar”, isto é, aqueles que não gozam de um pertencimento a um lugar concreto e, concomitantemente, à sociedade. Na verdade, eles não se enquadram nas definições previstas na Convenção de Genebra e no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), definições estas consideradas ultrapassadas por teóricos modernos.⁵⁴

No entanto, a realidade vivida na época destes acordos feitos em prol dos refugiados se modificou e hoje presencia-se um mundo que sofre com calamidades naturais e novos problemas de estrutura. Os *displaced persons* tornaram-se “o refugio da terra, pois nem o país de origem nem qualquer outro os aceitam, passando os refugiados a dever suas vidas não ao direito, mas à caridade.

⁵³ ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 331.

⁵⁴ BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: haitianos no Brasil. Paes, J.E.S (org.). *Terceiro setor e tributação*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 111-135. 7 v. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 120-121.

Daí a impossibilidade destes desprivilegiados recorrerem aos direitos humanos⁵⁵, necessitando de processos legais que os reconheçam como sujeitos de direito, dignos de cidadania integral, e recebam a benevolência do Estado.

A Operação Acolhida implementada em março de 2018, propiciou decisões emergenciais diferentes dos anos anteriores, assumidas pelo Governo Federal em contrapartida com o Governo Estadual de Roraima, capital Boa Vista. Por meio da Medida Provisória 820, de 2018⁵⁶, e dos Decretos 9.825 e 9.826, de 2018, o Presidente da República reconheceu o aumento populacional desordenado e imprevisível ocorrido no estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de pessoas advindas da crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, determinando medidas emergenciais para o acolhimento destas pessoas em situação de vulnerabilidade.⁵⁷

Assim, pode-se afirmar que as mudanças nessa contingência se tornaram basicamente pontuais e marcadamente importantes permitindo, deste modo, aos políticos, o necessário aprendizado sobre as políticas públicas que funcionam em razão do intenso fluxo

⁵⁵ ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 149.

⁵⁶ CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória 820, de 2018 (Refugiados). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>>. Acesso: 23 nov. 2022.

⁵⁷ CASA CIVIL. Criação do Projeto Acolhida. Brasil 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida>>. Acesso: 23 nov. 2022.

migratório na região. Para os decisores políticos, a interação institucional foi realizada concomitantemente com todos os órgãos envolvidos através do compromisso dos seus participantes em alcançar o sucesso na Operação Acolhida, principalmente para salvar vidas.

Conclusão

O mundo contemporâneo tem virado às costas aos imigrantes, que são ostensivamente perseguidos pelas adversidades, não são bem-vindos aos países mais prósperos, e nem sequer qualificados como uma mão de obra dinâmica.

Como ecos do passado ressalte-se a fonte de dinamismo social e a fertilização cultural propiciadas pelos imigrantes, especialmente aqueles que vieram para o Brasil enriquecer a nossa história, a nossa música e culinária.

Como marcos conclusivos, constata-se a necessidade de reformulação de políticas públicas, com atualização de treinamento e informações para os órgãos encarregados de controlar a imigração. O panorama que se apresenta na América Latina é obscuro, em face de demandas da sociedade civil, tensões, revoltas, e o surgimento de regimes autocráticos, que violam os direitos humanos e compelem os cidadãos a se deslocarem continuamente em direção aos países vizinhos como Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Argentina em busca de refúgio e emprego.

Urge criar regras sobre a movimentação de pessoas entre países, ou sobre a radicação dessas pessoas em

territórios estrangeiros, sem a aplicação de tratamentos injustos ou desumanos.

As discussões apresentadas nesse artigo objetivam contribuir para o dossiê sobre o tema da “Direitos Humanos, Vulnerabilidades e Migrações Forçadas”, paz e segurança internacional, destacando a evolução da agenda de políticas públicas referente ao tema migratório sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado, com ênfase no aspecto protetivo de garantia de direitos humanos. A análise perpassa pela influência da Operação Acolhida na atualização da política migratória, bem como sua eficácia quanto à recepção digna de migrantes venezuelanos. Perspectivas futuras se assentam nas respostas e estratégias do governo brasileiro em relação ao fluxo migratório venezuelano, à luz dos direitos específicos e para grupos vulneráveis. Evidencia-se a constatação da influência da resposta brasileira à demanda humanitária venezuelana na atualização da política migratória do Brasil com reflexos indelévels no aspecto protetivo de garantia de direitos humanos.

Referências Bibliográficas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. Brasília: 1ª edição, 2022.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2015.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. *A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades*. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2019.

ANDRADE, Luís Manuel Vieira. *A política internacional e as operações de apoio à paz*. Açores: Arquipélago - Revista da Universidade dos Açores, 2005.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo* (trad. de Roberto Raposo). São Paulo: Cia das Letras, 2011.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 11ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2010.

ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. (Trad. José Rubens Siqueira). São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BIGATÃO, Juliana de Paula. *Manutenção da Paz e Resolução de Conflitos: resposta das Nações Unidas aos conflitos armados intra-estatais da década de 1990*. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2009.

BIGATÃO, J. P. *A norma de proteção das Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000*. Curitiba: *Conjuntura Global*, 2016.

BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Yhasmin. *Inteligência Artificial no Judiciário. LegalTech, Artificial Intelligence and the Future of Legal Practice*. Fábio da Silva Veiga e Mariusz Załucki.

Porto/Kraków: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos (IBEROJUR) e AFM Kraków University, 2022.

BIJOS, Leila. Forced migration and internally displaced persons: Latin America and Europe. Curitiba: *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. n. 2, p. 73-102, jul./dez. 2016.

BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: haitianos no Brasil. Paes, J.E.S (org.). *Terceiro setor e tributação*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 111-135. 7 v. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BIJOS, Leila. Efeitos da Imigração Brasileira na Espanha. PEREIRA, Glória Maria Santiago; PEREIRA, José de Ribamar Souza (org.). *Migração e Globalização: Um olhar Interdisciplinar*. Curitiba: Editora CRV, 2012.

BIJOS, Leila; OLIVEIRA, Jackeline Nunes. A legitimidade da guerra nos Estados fracassados. Brasília: *Revista CEJ - Centro de Estudos Judiciários*, 2011.

BIJOS, Leila. Responsabilidade do Brasil: Processos de Integração, Brasília: *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Volume 5, p. 24-67, Número 1, Janeiro/Junho 2010.

BIJOS, Leila; CAVALCANTE, Denis Oliveira. *Reflexões a Respeito da Entrada da Venezuela no Mercosul*. Buenos Aires: América Latina y sus Caminos de Inserción en el Escenario Mundial XIV Jornadas de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales: Veinte Años de la AAHRI, 2013.

BIJOS, Leila. *Discriminação Étnico-Racial: “Nikkeis” Brasileiros no Japão*, Brasília: Editora Universa, novembro 2009.

BIJOS, Leila. *A tempestade ou o pesadelo da globalização*. Brasília: Universa, 2001.

BIRKLAND, T. *An introduction to the policy process – Theories, concepts, and models of public policy making* (3rd ed.). London: M. E. Sharp, 2011.

BLANCO, Ramon. *O processo de construção da paz da ONU: uma análise de suas falhas no Timor Leste*. Curitiba: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2015.

BRITO, Ricardo. Sem Verba para Proteger Fronteiras, artigo publicado no *Jornal Correio Braziliense*, Caderno 12, 20.12.2009.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. Introduction. In: BURCHILL, Scott et al (Org). *Theories of International Relations*. New York: Palgrave, 2005.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*, 4ª Edição, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CASA CIVIL. Criação do Projeto Acolhida. Brasil 2021.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade* (trad. Klaus Brandini Gerhardt), 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, MANUEL; MILLER, M.J. *The age of migration international population movements on the modern world*. Houndmills: Macmillan, 1993.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *O que é ideologia*. 7ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CONGRESSO NACIONAL. Medida Provisória 820, de 2018 (Refugiados). Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. 2018

DAGNINO, Renato; DIAS, Rafael. *A Política de Ciência e Tecnologia Brasileira: três alternativas de explicação e orientação*. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Inovação*, 6 (2), p.373-403, julho/dezembro 2007.

DAGNINO, R.; THOMAS; DAVYT. *Planejamento e Políticas Públicas em Ciência, Tecnologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

DAGNINO, R. *Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas*. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

DELGADO, Manuel. *Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1996.

DENHARDT, Janet. *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*. *Public Administration Review*, 60(6), p. 549-559, 2000.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

GALTUNG, Johan. *Violence, Peace, and Peace Research*. Oslo: International Peace Research Institute, *Journal of Peace Research*, 1969.

GLORIA, Clarissa Maria Forecchi. *Tráfico Internacional de Pessoas: a importância do Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas e os desafios de sua aplicação* (Dissertação de Mestrado). Brasília: Instituto Rio Branco, Mestrado em Diplomacia, 2008.

GONELLA, Yasmin Sousa. *Brasil, fluxos migratórios e o caso dos venezuelanos (2014-2018)*. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Relações Internacionais. Sant'Ana do Livramento, 2019.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. *A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal*. Belo Horizonte: *Revista Carta Internacional*, 2018.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLBLATT, David; PERATON, Jonathan. *Global Transformations. Politics Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 2002.

HANSEN, Wibke; RAMSBOTHAM, Olive; WOODHOUSE, Tom. *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berlin: Berghof-Foundation 2004.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ICISS. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra; MENICUCCI, Silvia. O.S., Apolinário. *A Necessidade de proteção Internacional no*

Âmbito da Migração. São Paulo: Revista Direito GV, 6(1), p. 275-294, Jan-Jun 2010.

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

KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BLANCO, Ramon. *A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, 2016.

KENKEL, Kai Michael. *Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”*. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, 2013.

LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD). Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em 23/11/2022.

NAÍM, Moisés. *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

NASSER, Filipe. *Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de paz da Organização das Nações Unidas*. KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *O Brasil e as Operações de Paz em um mundo*

globalizado. Entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. São Paulo: Editora Campus, 3ª. Edição, 2000.

RAWLS, John. *Law of Peoples*. Cambridge: Mass, 1971.

REIS, Rossana Rocha. *Os direitos humanos e a política internacional*. Curitiba: *Revista de Sociologia e Política*, 2006.

SANTOS, ALESSANDRO EVERTON SILVA. *O Príncipe bolivariano: Uma análise da tomada de poder por Hugo Chávez*. (Monografia). Brasília: UniCEUB, 2008.

SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SIMON, H. (1982). *Models of bounded rationality* (Vol. 2). Massachusetts: MIT Press.

TRUE, J., JONES, B., & BAUMGARTNER, F. *Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking*. In P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press, 2007.

UNITED NATIONS. *An Agenda for Peace*. 1992.

UZIEL, Eduardo. *Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

Indicadores na Política Migratória Brasileira da Ascensão da Extrema Direita

Flávia Oliveira Ribeiro*
Daniel Damásio Borges**

Introdução

A partir de 2016, o Brasil passou a ser liderado por representantes de direita e, posteriormente, de extrema direita. O viés político no poder foi evidenciado por medidas adotadas na agenda migratória brasileira. Nesse contexto, o presente capítulo busca investigar expoentes de como o viés político conservador influenciou na tomada de decisões sobre as políticas migratórias brasileiras e, ainda, como favoreceu manifestações de intolerância frente aos migrantes.

Desse modo, o capítulo concentra-se em uma análise dos principais indícios na política migratória do Brasil da guinada à direita no cenário político federal. O estudo

* Mestranda e bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus Franca/SP. É membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos (UniSantos) e do “Núcleo de Estudos de Direito Internacional de Ribeirão Preto” (NEDIRP) da Universidade de São Paulo (USP), campus Ribeirão Preto/SP. Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil) - Código de Financiamento 001.

** Professor associado de Direito Internacional Público da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus Franca/SP. Livre-docente em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Universidade Paris I (*Panthéon-Sorbonne*). Pesquisador visitante da *École de Droit de la Sorbonne*, do *Collège de France* e do *European University Institute*.

objetiva explorar manifestações e medidas inadequadas, sob a perspectiva dos direitos humanos, no âmbito da política migratória nacional.

Para isso, propõe-se, inicialmente, a investigação de declarações parlamentares intolerantes durante a tramitação da Lei de Migração (Lei 13.445/17); e dos pontos centrais do Decreto 9.199/17 contrários ao próprio texto legal que regulamentou. No segundo momento, foram examinadas as primeiras medidas no âmbito migratório após a ascensão da extrema direita no Brasil: a saída do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (Pacto Global para Migração) e a expedição da Portaria 666/19. Por fim, no contexto da pandemia da Covid-19, foi explorada a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no caso de retirada compulsória de diplomatas venezuelanos em território nacional, bem como o fechamento de fronteiras, concentrando-se nas consequências aos fluxos migratórios em direção ao Brasil, e as sanções para quem descumprisse as restrições de mobilidade internacional no período.

1. Sinais de uma guinada à direita na tramitação e no decreto regulamentar da Lei de Migração

Depois de mais de trinta anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), sua revogação se deu pela Lei de Migração (Lei 13.445/2017), levada a cabo pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013¹.

¹ VEDOVATO, Luís Renato. Desenvolvimento e direitos humanos na construção da paz. *Cad. Fé e Cultura*, v.3, n.1, p. 47-55, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.24220/2525-9180v3n12018a4305>>.

1.1 Declarações intolerantes durante a tramitação da Lei 13.445/2017

O processamento de tramitação legislativa escancarou uma intolerância frente aos migrantes, revelado por segmentos da sociedade brasileira que se apresentam, no Congresso Nacional, principalmente, pela Frente Parlamentar da Segurança Pública (bancada da bala) e pela Frente Parlamentar Evangélica (bancada da bíblia)². As manifestações intolerantes se deram de modo explícito em falas parlamentares³:

José Carlos Aleluia (DEM/BA): [...] E mais: a quem necessitar de acolhimento humanitário é auto declaratório. Eu chego ao aeroporto e declaro: 'Eu preciso, por questão humanitária, permanecer no Brasil'. Ora, a Polícia Federal ficará com as mãos atadas para exercer um controle de fronteira, e isso é um equívoco⁴.

Jair Bolsonaro (DEM/RJ): É um crime o que estão fazendo aqui com este projeto de lei [...]. Tudo quanto é tipo de escória virá para cá agora! [...] O comportamento e a cultura deles são completamente diferentes dos nossos. Não podemos, neste momento de crise mundial, escancarar as portas do Brasil para todo tipo de

p.49.

² SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. Op. cit. p. 39.

³ Durante a votação do Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) 07/2016, em Plenário, em 06 de dezembro de 2016.

⁴ ALELUIA, José Carlos. *Discursos Proferidos em Plenário da Câmara dos Deputados em 06.12.2016*. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultado-PesquisaDiscursos.asp?txIndexacao=&CurrentPage=3&BasePesq=plenario&txOrador=Jos%C3%A9%20Carlos%20Alel-](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultado-PesquisaDiscursos.asp?txIndexacao=&CurrentPage=3&BasePesq=plenario&txOrador=Jos%C3%A9%20Carlos%20Alel)

gente! Isso vai virar - desculpem-me o termo - a casa da mãe Joana. Este País é nosso! Não é de todo mundo! Não podemos fazer isso. [...] Nós não comportamos esse tipo de gente aqui dentro, sem controle!⁵

Em resposta aos tópicos citados pelos então deputados, não se sustenta o repúdio demonstrado ao chamado visto humanitário, introduzido, em 2012, pelo Conselho Nacional de Imigração como modo de acolhimento da migração haitiana, iniciada em 2010. No projeto ali discutido, a acolhida humanitária havia sido incorporada como um princípio do novo marco de política migratória, e passava a configurar como hipótese de concessão de visto temporário (art. 14, I, c, Lei 13.445/17) e de autorização de residência (art. 30, I, c, Lei 13.445/17), sendo favorecida a objetividade de sua aplicação⁶.

uia&txPartido=&dtInicio=&dtFim=&txUF=&txSessao=&listaTipoSessao=&listaTipoInterv=&inFalaPres=&listaTipoFala=&listaFaseSessao=&txAparteante=&listaEtapa=&CampoOrdenacao=dtSessao&TipoOrdenacao=DESC&PageSize=50&txTexto=&txSumario=>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁵ BOLSONARO, Jair. *Discursos Proferidos em Plenário da Câmara dos Deputados em 06.12.2016*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/resultadoPesquisaDiscursos.asp?CurrentPage=1&BasePesq=plenario&txIndexacao=&txOrador=JAIR%20BOLSONARO&txPartido=&dtInicio=&dtFim=&txUF=&txSessao=&listaTipoSessao=&listaTipoInterv=&inFalaPres=&listaTipoFala=&listaFaseSessao=&txAparteante=&listaEtapa=&CampoOrdenacao=dtSessao&TipoOrdenacao=DESC&PageSize=50&txTexto=&txSumario=>>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁶ Empregada quando o apátrida ou o nacional de qualquer país encontrar-se “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.” (§3º do art. 14 da Lei 13.445/17).

Igualmente, é demonstrada ignorância a respeito do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado (RSD, sigla em inglês para *refugee status determination*), ao afirmar que pessoas, para não saírem do Brasil, iriam solicitar a condição de refúgio sem realmente fazerem jus. Afinal, o país possui um órgão exclusivamente responsável por analisar as solicitações apresentadas, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), a fim de reconhecer ou não ser *status* de pessoa refugiada⁷.

Em suma, o que se testemunhou durante a tramitação legislativa da Lei de Migração foram falas de cunho intolerante, com a criação de antagonismos: segurança e interesses nacionais versus direitos fundamentais dos migrantes⁸. De fato, a xenofobia está, principalmente, na concepção de migrantes como pessoas indesejadas, em razão da cor, origem, religião, faixa etária, condição financeira⁹, entre muitas outras formas de intolerância. Apesar das manifestações intolerantes dos deputados, a Lei de Migração teve sua aprovação final, no Senado, resultado de uma batalha ideológica¹⁰.

1.2 Pontos centrais do Decreto 9.199/17 contrários ao próprio texto legal que regulamentou

⁷ JUBILUT, Liliana; APOLINÁRIO, Silvia. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, v. 6, n. 2, p. 09-38, jul./dez. 2008. p. 14-21.

⁸ SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. *Op. cit.* p. 54.

⁹ *Ibid.*, p. 55.

¹⁰ VEDOVATO, Luís Renato. Desenvolvimento e direitos humanos na construção da paz. *Op. cit.* p. 49-50.

Após a publicação da Lei de Migração, em 25 de maio de 2017, sua *vacatio legis*¹¹ foi de 180 dias (art. 125, Lei 13.445/17). Nesse período, o então presidente incumbiu-se da edição do decreto responsável pela regulamentação de diversos dispositivos da lei.

Em seguida ao cenário de vetos à lei de modo unilateral, sem a participação da sociedade civil, era importante que a construção do texto regulamentar ocorresse através de participação democrática¹². Contudo, não foi essa a realidade do processo de elaboração do Decreto 9.199/17, que regulamenta a Lei de Migração.

Organizações da sociedade civil, organismos internacionais, pesquisadores do tema e migrantes externaram a insatisfação¹³ criada sobretudo pela

¹¹ *Vacatio legis* “significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência. Existe para que haja prazo de assimilação do conteúdo de uma nova lei e, durante tal vacância, continua vigorando a lei antiga.” BRASIL. *Glossário legislativo do Senado Federal*, 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/vacatio-legis>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹² CONECTAS. *Decreto de Temer volta a criminalizar migração*, 2017. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/decreto-de-temer-volta-criminalizar-migracao>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

¹³ Em 15 de novembro de 2017, elaborou-se uma “Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decreto da nova Lei de Migração”, contando com 47 assinaturas de organizações nacionais e internacionais, representantes de universidades, acadêmicos e migrantes. Igualmente, foi apresentada Nota Técnica da DPU, em 14 de novembro, ao Ministro-Chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha, visando contribuir para a regulamentação da Lei de Migração, recomendando alterações e aprimoramentos à minuta do decreto, especificados ponto a ponto, em um documento de 16 páginas. Cf. INSTITUTO IGARAPÉ. *Carta aberta sobre o processo de participação social na regulamentação da Lei 13.455/17 e pontos preocupantes na minuta do decre-*

desconsideração para com as opiniões e as colaborações apresentadas¹⁴. Culminando em um texto que deturpa as conquistas da Lei 13.445/17¹⁵. Mesmo assim, o Decreto 9.199 fora publicado em 20 de novembro de 2017, com 319 artigos, um dia antes do início da vigência da Lei de Migração. Para elucidação foram escolhidos dois tópicos em que o decreto divergiu da própria lei que regulamentou.

De início, quanto ao direito à reunião familiar, houve restrição em relação ao previsto pela lei. O texto legal diz que esta garantia será concedida ao migrante “cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma” (art. 37, I)¹⁶. Isto é, essa expressão constante na Lei de Migração abrange as relações homoafetivas.

Contudo, o decreto regulamentar incluiu o trecho

to da nova Lei de Migração, 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/carta-aberta-sobre-o-processo-de-participacao-social-na-regulamentacao-da-lei-13-45517-e-pontos-preocupantes-na-minuta-do-decreto-da-nova-lei-de-migracao/>>. Cf. ZORTÉA, Gustavo; SEVERO, Fabiana. DPU. *Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração*, 2017. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4533120/mod_resource/content/1/Nota%20Tecnica%20DPU%20-%20Decreto%20Regulatório.pdf>.

¹⁴ WALDMAN, Tatiana. *Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo*. Módulo 2. 1. ed. Defensoria Pública da União (DPU) e Organização Internacional para Migrações (OIM), 2018. p. 33.

¹⁵ CONECTAS. *Decreto de temer volta a criminalizar migração*. Op. cit.

¹⁶ Observa-se que este inciso já tinha tido sua redação reformada, quando da tramitação legislativa na Câmara dos Deputados, pleiteada por membros da Frente Parlamentar Evangélica (bancada da bíblia), porque seu texto original traduzia-se na expressão “sem discriminação de gênero”. SPRANDEL, Marcia Anita. *Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017*. Op. cit. p. 39.

“nos termos do ordenamento jurídico brasileiro” (art. 45, I e art. 153, I). No sentido de obstaculizar a incorporação das uniões homoafetivas para fins de reunião familiar, uma vez que não há no Brasil legislação em sentido estrito reconhecendo as relações homoafetivas, embora o STF já tenha firmado entendimento jurisprudencial¹⁷ as reconhecendo juridicamente¹⁸.

O outro ponto a ser destacado é sobre a não criminalização da migração (arts. 3º, III e 123), uma das diretrizes da nova lei, mas que o decreto, ao tratar sobre a deportação e expulsão, previu a possibilidade de prisão de migrantes por razões migratórias (art. 211). Ou seja, o decreto contraria um dos princípios da própria lei que regulamenta, autorizando a prisão cautelar, representada pelo delegado da Polícia Federal¹⁹.

Dessa forma, pode-se afirmar que o Decreto 9.199/17 representou um retrocesso, pois atua “contra a lei [*contra legem*] e fora da lei [*praeter legem*]”, uma vez que produz novas normas, destrutivas de direitos, que não encontram respaldo na lei regulamentada²⁰, editado de modo alheio

¹⁷ O reconhecimento jurídico das uniões homoafetivas deu-se nos julgamentos pelo STF na ADI n. 4.277 e na ADPF n. 132.

¹⁸ ZORTÉA, Gustavo; SEVERO, Fabiana. DPU. *Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração*, 2017. Op. cit. p. 01.

¹⁹ Um exemplo da aplicação do art. 211 do Decreto 9.199/17 foi no habeas corpus de 100.346/CE, contra o acórdão proferido pelo TRF da 5ª Região que manteve a prisão cautelar, para fins de deportação, decretada em desfavor do migrante paciente. Assim, o preceito da não criminalização da migração (art. 3º, III, Lei 13.445/17) não prevaleceu sobre o art. 211 do Decreto 9.199/17.

²⁰ RAMOS, André; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA, Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis; PIRES Jr.,

ao debate democrático. De modo que “não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei”²¹, externando a concepção conservadora em ascensão no trato da agenda migratória.

2. Primeiras medidas de política migratória após a ascensão da extrema direita no Brasil

Em seu primeiro ano de mandato (2019), o governo do presidente Jair Bolsonaro adotou duas medidas de política migratória que se destacaram como expoentes da influência da extrema direita em assuntos dessa agenda: a saída do país do Pacto Global para Migração e a expedição da Portaria 666/19.

2.1 A saída brasileira do Pacto Global para Migração

O Brasil saiu, em janeiro de 2019, do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular – documento editado pelos Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) – adotado no mês anterior, ainda sob o governo do presidente interino Michel Temer²². Em

Paulo; DALLARI, Pedro; REIS, Rossana; JARDIM, Tarciso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. *Consultor Jurídico (Conjur)*, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>.

²¹ Ibid.

²² O pacto foi editado em 13 de julho de 2018, resultado de 18 meses de discussões. Foi adotado por consenso, entre os Estados-membros da ONU presentes – 165 dos 193 membros – em 10 de dezembro de 2018, em uma conferência, em Marrakesh, no Marrocos. O documento foi endossado em votação na sede da Assembleia Geral da ONU, em Nova York, EUA, em 19 de dezembro do mesmo ano. Cf. ONU NEWS. *Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração*, 2018. Disponível

notícia, de dezembro de 2018, do site do Itamaraty²³, o Pacto Global para Migração é apresentado como “o marco de cooperação mais abrangente já criado para a governança global dos fluxos de migração internacionais”. Assim, suas duas principais diretrizes são: o fortalecimento dos direitos humanos e o fomento da cooperação internacional em matéria migratória²⁴.

Em que pese sua relevância, apenas algumas horas após a adoção, pelo Brasil, o, à época, futuro ministro das relações exteriores, Ernesto Araújo, se manifestou em sua rede social Twitter, declarando que o governo do presidente eleito, Jair Bolsonaro, se desligaria do acordo:

1/ [...] A imigração deve estar a serviço dos em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Cf. PERE-GIL, Francisco; MARTÍN, María. Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada. *El País*, 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/10/internacional/1544438184_274731.html?id_externo_rsoc=FB_BR_CM>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²³ BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores. Conferência Intergovernamental para Adoção do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19811-conferencia-intergovernamental-para-adocao-dopacto-global-sobre-migracao-segura-ordenada-e-regular-marraquexe-10-e-11-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²⁴ Para esse fim, o Pacto Global para Migração elencou 23 objetivos para efetivação de uma migração segura, ordenada e regular, cuja pormenorização originou o conteúdo do acordo. Além disso, também foi acordado o mecanismo de “Acompanhamento e Revisão”, de modo a se adequar às necessidades dos Estados-signatários, bem como visando analisar os progressos alcançados na implementação dos objetivos adotados. Nesse sentido, encontros denominados “Fórum de Revisão de Migração Internacional” acontecerão a cada quatro anos. UNGA. United Nations General Assembly. *Doc. n. A/CONF.231/3*. New York, July 30, 2018. Disponível em: <undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 25 jan. 2022. p. 30-31.

interesses nacionais e da coesão de cada sociedade.

2/ O Governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marraqueche, um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país [...]²⁵.

Primeiramente, merece contestação o fato de que migração não é subordinada aos interesses nacionais. Essa afirmação está em total desacordo com a nova política migratória brasileira, que superou a visão obsoleta do Estatuto do Estrangeiro – cuja utilização da expressão “interesse nacional” servia para expandir a discricionariedade do Estado.

No mais, diversamente do alegado, o Pacto Global para Migração não ofende a soberania dos países que o assinaram, pois resguarda a autonomia dos Estados em política migratória, desde que ela respeite os direitos humanos. O fomento é exatamente por uma ação coordenada: “nenhum Estado pode abordar a migração sozinho”, nas palavras de Louise Arbour, enviada especial da ONU para Migração Internacional²⁶. Os desafios devem ser trabalhados conjuntamente, exatamente pelo fato da migração envolver diversos atores: países de origem, de trânsito e de destino²⁷.

²⁵ PEREGIL, Francisco; MARTÍN, María. Op. cit.

²⁶ ONU NEWS. *Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração*, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²⁷ SQUEFF, Tatiana. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. *Consultor Jurídico (Conjur)*, 2018. Disponível

Tais argumentos não foram suficientes, e no dia seguinte à revogação da adesão brasileira ao Pacto Global para Migração, o presidente Jair Bolsonaro publicou em sua rede social Twitter:

O Brasil é soberano para decidir se aceita ou não imigrantes. Quem porventura vier para cá deverá estar sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso hino e respeitar nossa cultura. Não é qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros. NÃO AO PACTO MIGRATÓRIO (grifo do autor)²⁸.

Em análise sobre a retirada do país do Pacto Global para Migração, Camila Asano, da organização Conectas, declarou que o Brasil acaba por minar uma das suas principais credenciais internacionais: “ser um país formado por migrantes e com uma política migratória vista como referência, o que vinha dando voz potente ao Brasil nas discussões internacionais sobre o tema”²⁹. Além disso, pode-se apontar a perda de benefícios que a cooperação internacional poderia acarretar para os migrantes no Brasil e para os mais de 3 milhões de emigrantes brasileiros,

em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-27/tatiana-squeff-relevancia-pacto-global-migracoes-mundo>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²⁸ BASILIO, Ana Luiza. Entenda o Pacto Global de Migrações da ONU que o Brasil deixou. *CartaCapital*, 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/educacaocarta-explica/entenda-o-pacto-global-de-migracoes-da-onu-que-o-brasildeixou/>>.

²⁹ FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. *BBC NEWS Brasil*, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

muitos em situação de vulnerabilidade³⁰.

2.2 A expedição da Portaria 666/19

Ainda em 2019, foi expedida a Portaria 666 de 25 de julho, pelo então ministro da Justiça, Sérgio Moro, que regulava “o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal” (art. 1º).

De início, destaca-se que essa Portaria criou a categoria de “pessoa perigosa” (art. 2º), aqueles suspeitos de envolvimento em: (a) terrorismo; (b) grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição; (c) tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; (d) pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil; (e) torcida com histórico de violência em estádios.

No entanto, uma portaria não tem o condão de criar um novo tipo jurídico, uma vez que a Lei de Migração não prevê tal espécie, de modo que excede sua prerrogativa de regulamentação³¹, sendo manifestamente inconstitucional.

No mais, evidencia-se que o referido artigo apenas exige que a pessoa seja suspeita de envolvimento em uma das hipóteses para que seja considerada perigosa e esteja

³⁰ JORNAL DA USP. *Brasil completa quase dois anos fora do Pacto Global para Migração da ONU*, 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-completa-quase-dois-anos-fora-do-pacto-global-para-migracao-da-onu/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

³¹ GALVANI, Giovanna. Portaria contra estrangeiros é ilegal e não atinge Glenn, diz professor. *CartaCapital*, 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/portaria-contra-estrangeiros-e-ilegal-e-nao-atinge-glenn-dizprofessor/>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

sujeita à deportação, ferindo o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF)³². De modo que até mesmo um boletim de ocorrência poderia servir para abrir processo de retirada compulsória de uma pessoa do Brasil³³.

Além disso, a portaria criou um instituto jurídico não existente no ordenamento brasileiro, a “deportação sumária” diante de “alegações de periculosidade”. No entanto, a deportação, por definição legal, possibilita a retirada do território nacional da “pessoa que se encontre em situação migratória irregular” (art. 50, Lei de Migração). Assim, é descabida sua previsão com fundamento em potencial ameaça à segurança nacional, revivendo o paradigma do já superado Estatuto do Estrangeiro³⁴. Nesses casos, segundo disposto na Portaria 666/19, o migrante teria 48 horas para sua defesa e produção de provas, contados da notificação pessoal (art. 3º), desconsiderando por completo o princípio da ampla defesa, bem como em desacordo com a Lei de Migração que prevê, em regra, 60 dias (§ 1º, art. 50).

Em setembro de 2019, a procuradora-geral da República à época, Raquel Dodge, ajuizou Arguição de

³² CHAVES, João; ZÓRTEA, Gustavo; ZAGO, Ana Luisa. DPU. *Nota técnica no 06 da DPU para análise jurídica da Portaria nº 666/19*, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2019/7/art20190726-11.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022. p. 05.

³³ SANCHES, Mariana. *Portaria 666: por que medida de Moro sobre expulsão de estrangeiros é inconstitucional na visão de especialistas*, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49134995?ocid=socialflow_facebook>. Acesso em: 21 jan. 2022.

³⁴ CHAVES, João; ZÓRTEA, Gustavo; ZAGO, Ana Luisa. DPU. *Nota técnica no 06 da DPU para análise jurídica da Portaria nº 666/19*, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/arquivos/2019/7/art20190726-11.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022. p. 08.

Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pela inconstitucionalidade da Portaria 666/19, tendo em vista a violação de princípios como o da legalidade e do devido processo legal³⁵. Em 11 de outubro do mesmo ano, a portaria foi expressamente revogada por sua substituta, a Portaria 770/19³⁶. Contudo, esta nova portaria manteve o conteúdo impreciso e retrógrado ao tratar de pessoas perigosas (art. 2º); e conservar o dispositivo sobre prisão cautelar para deportação (art. 7º), situação não autorizada pela Lei de Migração (art. 123).

3. Pandemia da Covid-19 sob o governo de extrema direita

Em março de 2020, as relações diplomáticas Brasil-Venezuela encontravam-se abaladas, culminando de retirada de diplomatas brasileiros do território vizinho³⁷ e, posteriormente, exigindo a saída compulsória de

35 MIGALHAS. *PGR pede que STF suspenda portaria que prevê deportação de pessoa “suspeita” ou “perigosa”*, 2019. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/quentes/310924/pgr-pede-que-stf-suspenda-portaria-que-prevedeportacao-de-pessoa-suspeita-ou-perigosa>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

36 No novo ato administrativo (Portaria 770/19), foi retirada a palavra “sumária” quando se refere à deportação; igualmente, foi omitido o último inciso do art. 2º (sobre indivíduo com histórico de violência em estádios), que elenca as hipóteses de configuração de pessoa perigosa; a expressão “suspeitos de envolvimento” foi substituída por pessoas “sobre a qual recaem razões sérias que indiquem envolvimento” (art. 2º); e o prazo para defesa passou a ser de 5 dias (art. 6º).

37 CRUZ, Valdo. *Governo remove diplomatas da Venezuela e quer que Maduro faça o mesmo no Brasil*. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2020/03/05/brasil-remove-diplomatas-da-venezuela-e-quer-que-maduro-faca-o-mesmo-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

diplomatas venezuelanos do país.

Paralelamente, com o início da pandemia do novo coronavírus, sob a justificativa de mitigação do risco de disseminação da Covid-19 no país³⁸, a principal medida no âmbito da mobilidade internacional adotada pelo governo brasileiro foi o fechamento de fronteiras. Diversas portarias foram expedidas no sentido de restringir os transportes terrestre, aéreo e aquaviário, bem como previram reiteradamente sanções para o descumprimento dessas limitações de ingresso. A presente análise se concentrará em como estas medidas atingiram os fluxos migratórios em direção ao Brasil.

3.1 A retirada compulsória de diplomatas venezuelanos e a decisão do STF

Logo no início da pandemia³⁹, o ministro Roberto Barroso do STF, deferiu liminar para suspender os efeitos da ordem de retirada compulsória dos integrantes do corpo diplomático venezuelano e seus familiares do território brasileiro. A determinação de coautoria do Presidente Jair Bolsonaro e do então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo⁴⁰, comunicou à Embaixada da Venezuela que seus 34 funcionários juntamente com seus dependentes

³⁸ Portaria nº 120 de 17 de março de 2020 (primeira portaria expedida durante a pandemia da COVID-19), art. 3º, inciso II.

³⁹ Em 02 de maio de 2020, no HC 184.828/DF.

⁴⁰ A ordem de retirada ocorrera em 05 de março de 2020, após reiterados gestos por parte do governo Bolsonaro contra o governo de Nicolás Maduro. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF, 02 maio 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. p. 03.

deveriam deixar o país, em caráter definitivo⁴¹.

O deferimento do habeas corpus não interferiu na ordem político-administrativa de não serem mais reconhecidos como membros oficiais da missão diplomática⁴². Já que a fundamentação se ateve à caracterização do risco concreto que a efetivação da retirada compulsória implicaria naquele momento do estado de emergência sanitária, ameaçando a integridade física e psíquica do corpo diplomático⁴³.

Na ratificação da liminar⁴⁴, a Advocacia Geral da União, alegou, entre outros argumentos, que a Venezuela possuía um número baixíssimo de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus (pouco mais de 300 casos). Destacase que à revelia de seu interesse político, o governo Bolsonaro fez uso do baixo número de infectados à época no país vizinho, no entanto, quando tratou-se do fechamento de fronteiras, o primeiro país a enfrentar tal medida foi a Venezuela.

3.2 Fechamento de fronteiras durante a pandemia da Covid-19

As restrições de ingresso de migrantes venezuelanos

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF, 02 maio 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. p. 03.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF, 06 abr. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. p. 03-04.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF, 02 maio 2020. Op. cit. p. 09.

⁴⁴ Em 16 maio 2020.

ao Brasil foram desproporcionais se comparadas a outras nacionalidades. O país acolhe, sobretudo desde 2016, o fluxo migratório venezuelano pela fronteira terrestre, em Roraima⁴⁵. Com o surgimento da pandemia, o impedimento de locomoção de pessoas foi iniciada exclusivamente na fronteira terrestre Brasil-Venezuela (Portaria 120 de 17 de março de 2020).

Ainda que seja previsível a existência de medidas de contenção, principalmente no momento inaugural de uma pandemia, para planejamento e coordenação do Estado⁴⁶, questiona-se a seletividade na restrição feita pelo governo brasileiro. Já que a própria estrutura da Operação Acolhida⁴⁷ poderia ter sido utilizada para o cumprimento de quarentena antes do ingresso em território brasileiro, “conferindo, dessa forma, o direito ao ingresso e à proteção no território brasileiro ao mesmo tempo em que medidas sanitárias e de saúde pública ocorressem”, mas esta não

⁴⁵ Nos termos da 2ª edição do relatório “Refúgio em números”, de junho de 2017, elaborado pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, o número de solicitações de refúgio por venezuelanos aumentou 407,1% de 2015 para 2016. BRASIL, Ministério da Justiça e da Segurança Pública. *Refúgio em números*, 2017. 2ª ed. p. 08. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁴⁶ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. Parecer jurídico-sanitário - Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos. CEPEDISA – *Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário*, dezembro 2020. p. 36-38.

⁴⁷ Força-tarefa humanitária do exército brasileiro instituída em 2018 para o acolhimento do fluxo migratório venezuelanos. BRASIL. *Operação acolhida*, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

foi a opção adotada pelo governo brasileiro⁴⁸.

Outra medida desproporcional em relação aos migrantes venezuelanos foi o fato de diversas portarias apresentarem ressalvas específicas a eles no que se refere às liberalidades concedidas a migrantes de todas as nacionalidades. Havia previsão de que a restrição de ingresso não era aplicável ao migrante com residência em caráter definitivo; ou que possuísse cônjuge/companheiro ou filho brasileiro; ou fosse portador do Registro Nacional Migratório, entre outras. No entanto, dispunha também que estas hipóteses não eram cabíveis aos migrantes venezuelanos⁴⁹.

Em um momento seguinte⁵⁰, estas exceções à restrição de entrada passaram a abranger os migrantes venezuelanos que ingressassem apenas pela via aérea. Ou seja, tratava-se de uma seletividade aporofóbica – hostilidade pela condição de pobreza –, uma vez que se a entrada de migrantes por transporte aéreo é permitida, respeitadas algumas condições, idêntico tratamento deveria ser dado àqueles ingressando por via terrestre.⁵¹

Em junho de 2021⁵², retirou-se essas restrições exclusivas aos migrantes venezuelanos, permitindo

⁴⁸ JAROCHINSKI, João Carlos; JUBILUT, Liliana. Venezuelanos no Brasil e a Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coord.). *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020. p. 422.

⁴⁹ Por exemplo, ver art. 4º, §5º, da Portaria nº 255 de 22 de maio de 2020.

⁵⁰ A partir da Portaria nº 340 de 30 de junho de 2020 (art. 3º, §6º), vigente até a Portaria nº 654 de 28 de maio de 2021.

⁵¹ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. Op. cit. p. 35.

⁵² Portaria nº 655 de 23 de junho de 2021.

o ingresso, por vias aéreas, terrestres e aquaviárias, daqueles que possuem residência definitiva no Brasil; ou que possuem cônjuge/companheiro ou filho brasileiro; que detêm Registro Nacional Migratório; bem como possibilitando o trânsito para a cidade-gêmea na fronteira com a Venezuela.

No mais, neste mesmo mês⁵³, foi possibilitada a regularização migratória dos migrantes que ingressaram o território nacional durante a pandemia⁵⁴, desde que sejam pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República⁵⁵. Isto é, abarcando exatamente os migrantes venezuelanos que tiveram reconhecida a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em seu país natal pelo CONARE, em junho de 2019, possibilitando o reconhecimento da condição de pessoas refugiadas⁵⁶.

⁵³ Art. 4º, inciso IV e parágrafo único da Portaria nº 655 de 23 de junho de 2021.

⁵⁴ Já que, embora existissem restrições para a entrada documentada no país, o ingresso de migrantes continuou ocorrendo, mas de modo indocumentado, comumente através de coiotes, sem controle das autoridades brasileiras, diante da porosidade das fronteiras. CHAVES, João. Os Paradoxos da Política Migratória Brasileira: A Deportabilidade como no Paradigma?. *YouTube*, Canal: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP USP, 31 maio 2021. 2h08min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Jw_z98C-T0lo>. Acesso em: 21 jan. 2022.

⁵⁵ Nos termos do parágrafo único, art. 3º, Lei 13.684/18.

⁵⁶ Com base no inciso III, art. 1º da Lei 9.474/97. BRASIL, Ministério da Justiça e da Segurança Pública. *O Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) reconheceu situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. O que isso significa e quais são as consequências?* Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refu>>

3.3 As sanções ao não cumprimento das restrições de entrada

Houve previsão reiterada nas portarias de restrições de ingresso de sanções para aqueles que as descumprissem. Três delas destacam-se: (a) a ilegalidade da “deportação imediata”; (b) a inconstitucionalidade da responsabilização penal; (c) e a afronta ao Direito Internacional dos Refugiados (DIR) pela “inabilitação de pedido de refúgio”⁵⁷.

Quanto à previsão de “deportação imediata” – expressão inexistente no ordenamento brasileiro –, ressalta-se que a Lei de Migração dispõe sobre um procedimento de deportação⁵⁸ que respeite o devido processo legal⁵⁹, viabilizando a retificação da situação de irregularidade documental antes dessa medida de retirada do território nacional⁶⁰. Exatamente o contrário do que pretendem as portarias com uma “deportação imediata” por ingresso durante as restrições de mobilidade internacional durante a pandemia.

No que diz respeito à responsabilização penal do migrante, contradiz o princípio de não criminalização da migração expresso na nova lei⁶¹, bem como é inconstitucional⁶², uma vez que um ato administrativo, como as portarias, não tem o condão de tipificar um crime, apenas leis em sentido estrito o podem fazer.

Por fim, a “inabilitação de pedido de refúgio” ofende o princípio do *non-refoulement*⁶³, cuja previsão expressa está

gio/perguntas-frequentes>.

presente na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)⁶⁴. Do mesmo modo, também representa uma limitação ao reconhecimento da condição de pessoa refugiada, proibida pelo Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/1997): “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”⁶⁵.

Assim, pela análise das restrições brasileiras impostas de modo desproporcional ao fluxo migratório venezuelano durante pandemia da Covid-19, constata-se que o governo de Jair Bolsonaro fez uso político da emergência sanitária, a utilizando como fundamento para coibir o acolhimento, até então exitoso, por organizações da sociedade civil e pela Operação Acolhida⁶⁶.

Conclusão

Os resultados apontam para o fato de que os eventos analisados constituem indícios prejudiciais à política migratória brasileira, sob a perspectiva dos direitos humanos, com influência direta da ascensão de governos à direita e extrema direita.

Nesse sentido, os indícios analisados no capítulo sinalizam uma política migratória contrária aos direitos humanos: pelas falas intolerantes de parlamentares quando da tramitação da Lei de Migração; pelo retrocesso do Decreto 9.199/17, ao contradizer a própria lei que regulamentou; pela saída do Brasil do Pacto Global para Migração; pela expedição da Portaria 666/19; pela determinação de retirada compulsória de diplomatas

em meio a pandemia da Covid-19; pelo fechamento de fronteiras no mesmo período; e pelas sanções irregulares previstas àqueles que ingressaram no país de maneira indocumentada.

De tal modo que a ascensão ao poder da extrema direita no Brasil deve ser motivo de advertência, já que a promoção de xenofobia e o recorrente apelo à defesa nacional versus os direitos humanos são suas fortes bandeiras.

Referências Bibliográficas

BASILIO, Ana Luiza. Entenda o Pacto Global de Migrações da ONU que o Brasil deixou. *CartaCapital*, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF*, 06 abr. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar no Habeas Corpus 184.828/DF*, 02 maio 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal.

CHAVES, João; ZÓRTEA, Gustavo; ZAGO, Ana Luisa. DPU. *Nota técnica no 06 da DPU para análise jurídica da Portaria nº 666/19*, 2019.

CHAVES, João. *Os Paradoxos da Política Migratória Brasileira: A Deportabilidade como no Paradigma?*, YouTube, Canal: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - FDRP USP, 31 maio 2021. 2h08min.

CRUZ, Valdo. Governo remove diplomatas da Venezuela

e quer que Maduro faça o mesmo no Brasil. *G1*, 2020

FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. *BBC NEWS Brasil*, 2019.

GALVANI, Giovanna. Portaria contra estrangeiros é ilegal e não atinge Glenn, diz professor. *CartaCapital*, 2019.

JAROCHINSKI, João Carlos; JUBILUT, Liliana. Venezuelanos no Brasil e a Covid-19. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (Coord.). *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020. p. 417-425.

JUBILUT, Liliana; APOLINÁRIO, Silvia. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, v. 6, n. 2, p. 09-38, jul./dez. 2008.

PEREGIL, Francisco; MARTÍN, María. Brasil assina pacto global de migração, mas chanceler de Bolsonaro anuncia retirada. *El País*, 2018.

RAMOS, André; RIOS, Aurelio; CLÈVE, Clèmerson; VENTURA, Deisy; GRANJA, João Guilherme; MORAIS, José Luis; PIRES Jr., Paulo; DALLARI, Pedro; REIS, Rossana; JARDIM, Tarciso; BERNER, Vanessa. Regulamento da nova Lei de Migração é contra e praeter legem. *Consultor Jurídico (Conjur)*, 2017.

SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e*

Cidadania, v. 13, n. 13, p. 37-59, 2018.

SQUEFF, Tatiana. A relevância do Pacto Global de Migrações no mundo contemporâneo. *Consultor Jurídico (Conjur)*, 2018.

STANDLEY, Claire; CHU, Eric; KATHAWALA, Emrose; VENTURA, Deisy; SORRELL, Erin. Data and cooperation required for Venezuela's refugee crisis during COVID-19. *Globalization and Health*, v. 16, Article 103, 2020.

VEDOVATO, Luís Renato. Desenvolvimento e direitos humanos na construção da paz. *Cad. Fé e Cultura*, v.3, n.1, p. 47-55, 2018.

WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. *Parecer jurídico-sanitário - Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos*. CEPEDISA – Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário, dezembro 2020.

WALDMAN, Tatiana. *Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo*. Módulo 2. 1. ed. Defensoria Pública da União (DPU) e Organização Internacional para Migrações (OIM), 2018.

WERMUTH, Maiquel. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. *Revista Direito e Praxis*, v. 11, n. 4, p. 2330-2358, 2020.

ZORTÉA, Gustavo; SEVERO, Fabiana. DPU. *Nota Técnica da Defensoria Pública da União a respeito da regulamentação da Nova Lei de Migração*, 2017.

Venezuela: vulnerabilidades e fluxo migratório provocado por crise humanitária

Edson Ramon Lima Pereira dos Santos*
Yasmin Sousa Gonella**

Introdução

A Venezuela encontra-se em uma crise humanitária que acomete sua população. A partir de 2015, houve um significativo aumento do número de venezuelanos dirigindo-se ao Brasil, o que, conforme avaliação dos representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil, configura um caso típico de fluxo misto, reunindo pessoas que se enquadram nas hipóteses específicas para a concessão do refúgio e outras em condição migratória distinta¹.

A entrada de venezuelanos no Brasil se dá pela fronteira seca de Pacaraima², no estado de Roraima, que faz fronteira com a cidade de Santa Elena de Uairén, no esta-

* Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e especialista em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO).

** Mestranda do Programa de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba.

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

² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

do de Bolívar, na Venezuela. Segundo ACNUR³, o êxodo de venezuelanos se configura como o maior da história recente da América Latina. De acordo com o ACNUR e a Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁴, com dados sobre a migração venezuelana, atualmente a cifra total de refugiados e imigrantes chegou a 6 milhões, sendo quase 5 milhões deslocados dentro da América Latina e Caribe. Segundo dados regionais da R4V, de fevereiro de 2022, a Colômbia abriga o maior número de venezuelanos, com 1.842.390, seguida pelo Peru em segundo lugar com 1.286.464, o Chile como terceiro com 448.138, o Brasil em quarto lugar com 261.441, e em quinto lugar a Argentina com 170.517.

O excedente populacional e a sobrecarga nos serviços públicos do estado brasileiro de Roraima o levaram a ingressar com uma Ação Ordinária no Supremo Tribunal Federal requerendo tutela de urgência para (i) fechar temporariamente a fronteira Brasil-Venezuela; (ii) adoção de medidas efetivas de controle policial, de saúde e de vigilância sanitária pela União na área de fronteira visando impedir o fluxo migratório desordenado; e (iii) a transferência de recursos adicionais ao estado, especialmente

³ ACNUR. *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/#:~:text=O%20fluxo%20de%20venezuelanos%20e,venezuelanos%20vivem%20atualmente%20no%20pa%C3%ADs>> Acesso em: 17 jun. 2021.

⁴ ONU. ACNUR; OIM. *Plataforma R4V. Refugiados y Migrantes de Venezuela*. 2022. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>> Acesso em: 11 fev. 2022.

nas áreas de saúde e educação⁵.

À vista disso, o Comitê Federal de Assistência Emergencial – CFAE dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, e outras providências⁶. Foi então reconhecida a situação de vulnerabilidade do Estado de Roraima, tendo em vista o fluxo migratório proveniente da Venezuela, por meio do Decreto 9.285, de 15 de fevereiro de 2018⁷.

Com o intuito de coordenar a situação migratória, o Governo Federal criou a Força Tarefa Logística Humanitária, Operação Acolhida, em 2018, em que, juntamente com as Forças Armadas, Ministérios, apoio de agências da Organização das Nações Unidas (ONU), organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, proporcionam assistência aos imigrantes e refu-

⁵ ROCHA, Gustavo do Vale, RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1820>> Acesso em: 11 jun. 2021.

⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-subcomite#:~:text=O%20CFAE%20foi%20criado%20pela,crise%20humanit%C3%A1ria%3B%20e%20d%C3%A1%20outras>> Acesso em: 10 jul. 2022.

⁷ BRASIL. *Decreto 9.285, de 15 de fevereiro de 2018*. Diário Oficial da União. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9285.htm> Acesso em: 12 set. 2018.

giados venezuelanos que chegam ao Brasil⁸.

As ações da Operação Acolhida envolvem o ordenamento da fronteira, por meio da identificação e regularização; o acolhimento de imigrantes e refugiados, fornecendo abrigo, alimentação e atenção à saúde; e a interiorização, conduzida pela Operação, e de forma voluntária por parte dos venezuelanos⁹.

Face às consequências da demanda humanitária para as políticas públicas brasileiras referentes ao tema da imigração, este capítulo tem como objetivo analisar, à luz da teoria do equilíbrio pontuado, a política migratória brasileira, por meio de pesquisa documental de órgãos públicos sobre a realidade local dos deslocados venezuelanos, lançando novas luzes sobre a efetivação dos Direitos Humanos. Adota-se como hipótese central que, no Brasil, a formação da agenda de políticas públicas referentes ao tema migratório é estável ao longo do tempo e esporadicamente apresenta mudanças significativas.

Nesse sentido, a seção inicial do capítulo apresenta o referencial teórico, destacando as peculiaridades da teoria selecionada. A segunda seção trata da apresentação dos fluxos migratórios e os seus respectivos impactos na legislação das políticas migratórias, particularmente no tocante aos Direitos Humanos, caracterizando os longos períodos de estabilidade com esporádicas mudanças. A seção seguinte aborda a Operação Acolhida, sua estrutura e sua

⁸ BRASIL. *Casa Civil*. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>> Acesso em: 11 jun 2021

⁹ BRASIL. *Operação Acolhida*. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 15 jun. 2021.

evolução incremental. A última seção, por sua vez, contém as considerações finais do trabalho.

1. Referencial Teórico

Para trabalhar políticas públicas, é fundamental entender sua definição. Posto isso,

uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante¹⁰.

Ainda sobre a definição de política pública, pode-se compreendê-la como

um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes¹¹.

Desta forma, compreende-se a política migratória como uma política pública, visto que é “o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e

¹⁰ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p.2.

¹¹ DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 41, 2004. p.22.

a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior”¹². A formulação da política migratória irá traduzir as preocupações do Estado na área migratória.

Uma política pública complexa como a relacionada à questão da migração questiona a articulação existente entre governo, setor privado e sociedade civil para sua efetiva implementação e gestão. Ainda mais no caso de migrantes provindos de uma situação econômica amplamente desfavorável¹³.

No que se refere à análise das imigrações no território brasileiro à luz das teorias de políticas públicas, este capítulo utiliza a Teoria do Equilíbrio Pontuado proposta por Baumgartner e Jones¹⁴, que parte do pressuposto de que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, intercalados por momentos turbulentos de alterações significativas.

De acordo com Capella¹⁵, duas perspectivas de análise de políticas públicas são fundamentais ao modelo de Equilíbrio Pontuado: os estudos sobre a formação de

¹² SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação de Mestrado em Direito, USP, São Paulo. 2013. p. 9.

¹³ ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. *Revista Pretexto*, v. 15, n. 2, p. 11-27, 2014. p.14.

¹⁴ BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

¹⁵ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Métodos e técnicas para a formulação de políticas públicas. In: *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 109-145.

agenda desenvolvidos por John Kingdon¹⁶, com especial atenção para os conceitos relativos aos múltiplos fluxos, e a noção dos subsistemas apresentada por Baumgartner e Jones¹⁷.

Face à primeira perspectiva, para Kingdon, as agendas mudam em função de três fluxos – o fluxo de problemas, o fluxo de políticas públicas e o fluxo político – conectados por empreendedores de políticas públicas em eventuais janelas de oportunidade, o que possibilita a existência de alterações bruscas e repentinas nos ciclos de política.

De acordo com Gottems, Pires, Calmon e Alves¹⁸, Kingdon propõe que a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza pelo surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade; a existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais; e contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

A identificação das questões caracteriza o fluxo dos problemas; as alternativas para solução destas são o fluxo das soluções; e o fluxo político considera três elementos: clima nacional, forças políticas e as mudanças no governo. A integração dos três fluxos é denominada como a abertu-

¹⁶ KINGDON, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Essex-England: Pearson Education Ltd, 2014.

¹⁷ BAUMGARTNER e JONES (1993). Op. Cit.

¹⁸ GOTTEMS, Leila B. D.; PIRES, Maria Raquel G. M.; CALMON, Paulo C. Du Pin e ALVES, Elíoenai D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: 3 aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, vol. 22, nº 2, p. 511-520, 2013.

ra de uma janela de políticas públicas¹⁹, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas.

A segunda perspectiva é encontrada na obra de Baumgartner e Jones²⁰, que trata dos subsistemas, do macrosistema e do fluxo das questões entre ambos. Partindo do pressuposto da racionalidade limitada, os governos delegam autoridade para especialistas que compõem subsistemas, caracterizados por monopólios, com poucos participantes e baixa visibilidade das decisões. Dessa forma, para Carvalho²¹, os subsistemas do sistema político podem ser vistos como um mecanismo que permite a discussão paralela de vários temas, simultaneamente, com as respectivas comunidades de especialistas de cada tema.

Na macropolítica, as decisões têm alta visibilidade e envolvimento de mais participantes, sendo discutido um problema por vez, o que limita a quantidade de temas na agenda. Contudo, é nesse ambiente que as maiores mudanças ocorrem, pois, ao alcançar a agenda da macropolítica, o tema em discussão necessita de uma solução não incremental²².

Para explicar o movimento das questões entre os subsistemas e o macrosistema, os autores apresentam o monopólio de políticas. Configurações do sistema político

¹⁹ CAPELLA (2018). Op. Cit.

²⁰ BAUMGARTNER e JONES (1993). Op. Cit.

²¹ CARVALHO, Daniel Izaias. *Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise orçamentária no Brasil no período de 1980-2014*. Brasília: UnB, 2017.

²² BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. *Punctuated Equilibrium Theory*. Theories of the Policy Process. Colorado: Westview Press, 2007.

que por meio de regras formais e informais desencorajam a participação de estranhos na formulação de políticas produzem certa estabilidade por longos períodos. Entretanto, quando há alterações ou fim de algum monopólio, existe a possibilidade de mudanças bruscas, nominadas pelos autores de “terremotos”²³.

É explicado por Baumgartner e Jones²⁴ que as mudanças em grande escala na política resultam da interação de imagem política e instituições, ou seja, quando uma imagem política é contestada e o monopólio político está sob ataque, cresce a possibilidade de novas mobilizações que levem o tema para a agenda macropolítica.

As mudanças que vêm ocorrendo quanto ao fenômeno migratório no Brasil nas últimas décadas fazem com que o governo tenha que pensar e reformular políticas públicas que não somente supram, mas acompanhem as mudanças que o âmbito internacional demanda²⁵.

Nesse sentido, os conceitos presentes no Modelo do Equilíbrio Pontuado²⁶ permitem compreender e analisar a política migratória brasileira. Observam-se longos períodos de estabilidade, caracterizados por poucas mudanças incrementais nas políticas públicas, intercalados por momentos turbulentos, gerados por alterações significativas nos fluxos migratórios e, por consequência, modificações

²³ BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. Op. cit.

²⁴ Ibid.

²⁵ GONELLA, Yasmin Sousa. Brasil, *Fluxos migratórios e o caso dos venezuelanos (2014-2018)*. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Relações Internacionais. Sant’Ana do Livramento, 2019.

²⁶ CAPELLA (2018). Op. Cit.

nas leis existentes.

A identificação das alterações nas políticas migratórias é uma importante etapa deste estudo, pois estas representam o desequilíbrio momentâneo tratado pela teoria. Essas variações atípicas são apresentadas por meio das alterações legislativas ocorridas em resposta aos fluxos migratórios. A exemplo disso, o aumento do fluxo de venezuelanos culminou em mudanças significativas na legislação, desencadeando a criação de uma Força Tarefa Humanitária denominada Operação Acolhida, como será apresentado na próxima seção.

2. Atualizações na Política Migratória Brasileira

Uma vez que o tema de estudo são as migrações, tratar-se-á no âmbito do governo brasileiro da sua Política Migratória. O marco jurídico antecede a Carta Magna, datando de 1980, com a Lei 8.615/80 (Estatuto do Estrangeiro)²⁷. Elaborado ainda dentro do regime da Ditadura Militar (1964-1985), o Estatuto do Estrangeiro foi um reflexo da preocupação que havia por parte do governo com os indivíduos que entravam no país.

Antes de entender sobre o Estatuto do Estrangeiro, faz-se necessário definir o termo “política migratória”. Segundo André Siciliano, ela é compreendida como

O conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços

27 BRASIL. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815imprensa.htm> Acesso em: 10 jul. 2022b.

entre o Estado e os seus nacionais que residam no exterior. Dessa forma, o objeto central da Política Migratória passa a ser o cidadão estrangeiro (em território nacional) e o cidadão nacional (em território estrangeiro)²⁸.

Este trabalho se deterá na primeira parte da definição, que especifica sobre o estrangeiro em território nacional. Por ser compreendida como um fenômeno jurídico, são os textos normativos que definem a política migratória, podendo esta variar ao longo da história de um país.

A partir da vinda da Família Real portuguesa e nos próximos séculos, a imigração é um fator de interesse do Estado, que se utiliza de imigrantes, primeiro como forma de povoar o vasto território, segundo como mão de obra nos grandes latifúndios, substituindo a mão de obra escrava. Mais tarde, os interesses eram baseados na teoria eugenista, de forma que o Estado queria branquear sua população, então havia um interesse em um tipo de imigrante específico: o europeu. A política imigratória brasileira passou a privilegiar questões econômicas e eugênicas – como forma de filtrar as entradas²⁹.

A partir da década de 1930, o Brasil fecha-se para as imigrações. Nesse momento, como coloca Fraga³⁰, “a política imigratória brasileira é, agora, seletiva; preocupa-se

²⁸ SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito) do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 9.

²⁹ FRAZÃO, Samira Moratti. Política migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. *Antíteses*, v. 10, n. 20, p. 1103-1128, 2017.

³⁰ FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p.8.

com a qualidade e não com a quantidade. Não necessitamos, indiscriminadamente, de gente para povoar o nosso solo". Havia uma latente preocupação em resguardar os interesses nacionais, os quais deveriam ser prioridade a imigração³¹.

Ao longo dos anos que decorreram a Ditadura Militar (1964-1985), o pensamento nacional foi influenciado pela Doutrina de Segurança Nacional, que enxergava o estrangeiro como uma ameaça à ordem interna. Devido a essa influência no pensamento nacional, "esse arcabouço jurídico enquadra o imigrante como ameaça à segurança nacional, colocando a marca de indesejáveis naqueles que pretendem viver no Brasil sem que tivessem sido convidados"³².

No decurso da Ditadura Militar, a situação para os imigrantes não melhorou. O Estado ficou mais fechado quanto à entrada de novos indivíduos e alerta quanto aos imigrantes que se encontravam vivendo no país e que poderiam ser considerados subversivos. Havia ainda a preocupação em proteger a mão de obra nacional e os interesses socioeconômicos.

Passado o período autoritário, verifica-se o anacro-

³¹ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. *O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano*. Dissertação (mestrado) da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Defesa: Curitiba, 2016.

³² CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

nismo que existia entre a política migratória brasileira e a Constituição Federal de 1988. Apoiando-se nisso, os atores sociais voltados às causas dos imigrantes intensificaram as reivindicações por um aparato normativo que amparasse a migração internacional no país³³.

A Constituição Federal de 1988 tem os Direitos Humanos como princípio constitucional, e é com essa modernização que se adentra o período democrático brasileiro. Em seu art. 4º, a Constituição Federal de 1988 define os princípios que irão reger suas relações internacionais. A atitude de incorporar os Direitos Humanos na sua Lei Maior demonstra preceitos vanguardistas na política governamental brasileira.

I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações³⁴.

³³ OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

³⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/cons

Segundo Paiva³⁵, os fluxos de migrações internacionais contemporâneos envolvem várias questões. As normativas dos organismos internacionais e as legislações dos Estados legitimam a regularidade da mobilidade e constroem diferentes categorias em suas políticas migratórias, o que está diretamente relacionado ao acolhimento e assistência dos sujeitos em trânsito em uma perspectiva mais ampla dos Direitos Humanos (imigrantes econômicos, refugiados, imigrantes humanitários, apátridas, deslocados ambientais etc.).

A incorporação de tratados internacionais sobre Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro é determinada pela Constituição Federal de 1988. Os protocolos, convenções, pactos e outros instrumentos internacionais também são entendidos por “tratados internacionais”³⁶. Alguns tratados internacionais relevantes sobre a temática migratória dos quais o Brasil é signatário: a adesão à Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e ao Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), os quais foram implementados por meio da Lei 9.474/97. Destaca-se o conceito próprio de refugiado publicado à luz dos anseios nacionais:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo tituicao/constituicao.htm> Acesso em: 21 jun. 2021.

³⁵ PAIVA, Ariane Rego. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, v. 1, n. 1, 2020.

³⁶ ALTI, Gabriela; TELLES, Izabela Pacheco; CHAGAS, Inara. *Aplicabilidade dos Tratados Internacionais*. 2020. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/artigo-5/aplicabilidade-dos-tratados-internacionais/>> Acesso em: 15 jan. 2022.

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.³⁷

Segundo Moreira³⁸, o Brasil registrou significativos avanços no que diz respeito à proteção dos refugiados. Foi o primeiro país da América Latina a ter uma lei específica – Estatuto do Refugiado – que instituiu o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE) e que funciona como um modelo de proteção que integra o Estado, o ACNUR e a sociedade civil. A ratificação de tratados internacionais de direitos humanos colabora com o reforço do entendimento e da valorização da promoção dos direitos humanos dentro e fora do Estado brasileiro.

Passaram-se mais de 30 anos após a redemocratização do Brasil para que houvesse uma mudança efetiva na legislação sobre migrações. Nesse meio-tempo, um exemplo de Resolução Normativa aprovada foi a em resposta ao fluxo migratório de haitianos que chegavam ao país: “Resolução Normativa 97 do CNIg, de 2012, que previa a concessão de vistos permanentes de até cinco anos aos

³⁷ BRASIL. *Lei 9.474, de 22 de junho de 1997*. Diário Oficial da União. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

³⁸ MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 4, n. 7, p. 57-76, 2005.

nacionais do Haiti” (CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, p. 43, 2021). Essa Resolução Normativa foi estendida³⁹ a outras nacionalidades e prorrogada sucessivamente até a aprovação da Lei de Migração.

Considera-se a importância da Lei de Migração, que representa um avanço na legislação brasileira e garante direitos e deveres aos imigrantes residentes no Brasil. Segundo De Jesus e De Brito Santos⁴⁰, observa-se que a Lei de Migração, 13.445/2017, inaugurou uma orientação normativa que já era consagrada no plano externo. A regulamentação da centralidade dos valores dos Direitos Humanos traduz o princípio da tridimensionalidade de uma norma atenta a uma realidade fática e aos princípios consagrados pela ordem social, como observa-se na figura 1.

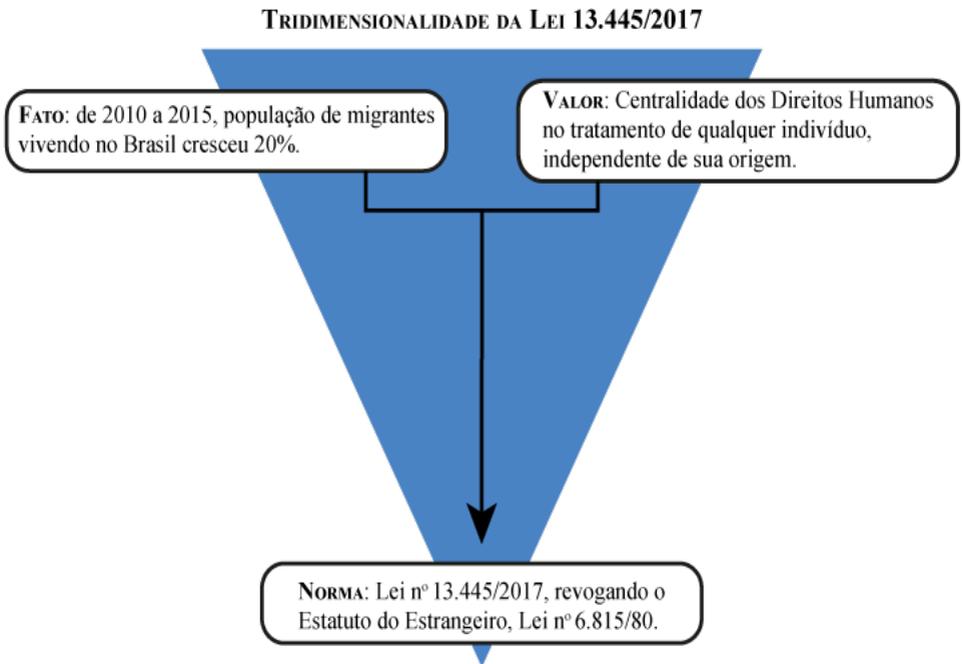
Entretanto, ainda que a Lei de Migração tenha se apresentado como uma quebra de paradigma, alterando a maneira como o imigrante era visto, na prática observa-se a dificuldade de inclusão de pessoas oriundas da África, Oriente Médio e outros países latino-americanos. Essa característica da sociedade brasileira ficou evidenciada nos momentos iniciais do grande fluxo de cidadãos venezuelanos para o Brasil, por meio da fronteira seca de Roraima. Nesse sentido, a resposta dada pelo governo brasileiro

³⁹ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

⁴⁰ DE JESUS, Likem Edson Silva; DE BRITO SANTOS, LÍLIAN. Migração no Brasil. *Revista Mosaico*, v. 11, n. 2, p. 131-139, 2020.

para tentar acolher essas pessoas em acordo com os Direitos Humanos foi a criação de uma Força Tarefa Humanitária.

Figura 1 - Tridimensionalidade da Lei 13.445/2017⁴¹



Entende-se a Operação Acolhida como uma política pública que ampara o fluxo migratório, interiorizando cidadãos venezuelanos, distribuindo-os no Brasil, desonerando o Estado de Roraima. Na seção seguinte, se analisará de que maneira o governo brasileiro respondeu a essa onda migratória recebida nos últimos anos.

41 Ibid.

Segundo a Agência Senado⁴², é um desafio “absorver os impactos desse fluxo migratório no funcionamento dos serviços públicos de saúde, segurança, educação, assistência social, entre outros”, particularmente quando essa demanda concentrava-se em Roraima.

3. A Operação Acolhida

As primeiras ações com os imigrantes venezuelanos deram-se em 2015, por meio de organizações religiosas, que arrecadavam mantimentos e ajudavam no assessoramento jurídico de forma gratuita. O ano de 2017 foi marcado pela chegada de organizações internacionais, como o ACNUR, a OIM e o Fundo de População das Nações⁴³.

Em janeiro de 2018 foi publicado um relatório pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que abordava possíveis violações de direitos humanos no contexto da imigração venezuelana no que se refere à Lei nº 13.445/2017. Com o descumprimento do disposto pela lei foi feita uma recomendação do CNDH ao Governo Brasileiro para reforço na aplicação da proteção de refúgio aos venezuelanos, tendo em vista o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, em relação à concessão de residência. Em consequência dis-

⁴² BRASIL. AGÊNCIA SENADO. *Migração da Venezuela para o Brasil é tema de reportagem da Rádio Senado*. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/10/migracao-da-venezuela-para-o-brasil-e-tema-de-reportagem-da-radio-senado>> Acesso em: 10 jul 2022.

⁴³ PÊGO, Bolívar e MOREIRA, Paula. IPEA. *Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas*. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37355> Acesso em: 15 jun. 2021.

so, em março de 2018, foi publicada a Portaria Interministerial nº 9 que trata sobre a autorização de residência, por um prazo de 2 anos, 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 do MERCOSUL e países associados, a fim de atender aos interesses da política migratória nacional⁴⁴

Outra ação adotada pelo Governo Federal, no mesmo ano, foi a coordenação e execução, com apoio de organizações internacionais, das Forças Armadas e de entidades da sociedade civil, da Força Tarefa Humanitária – Operação Acolhida. As bases legais dessa Força Tarefa iniciaram-se por meio da Medida Provisória 820/2018⁴⁵, que mais tarde foi convertida na Lei 13.684, de 21 de junho de 2018, estabelecendo “sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências”⁴⁶.

O Decreto 9.970⁴⁷, de 14 de agosto de 2019, regula-

⁴⁴ MARQUES, M. F. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: um estudo de caso sobre imigrantes venezuelanos interiorizados em Mato Grosso pela operação acolhida. *Revista Alterjor*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 217-248, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/187923>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

⁴⁵ BRASIL. *Medida provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018*. 2018c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820impresao.htm> Acesso em: 10 jul. 2022.

⁴⁶ BRASIL. *Lei 13.684, de 21 de junho de 2018*. Diário Oficial da União. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm>. Acesso em: 27 dez. 2018.

⁴⁷ BRASIL. *Decreto 9.970, de 14 de agosto de 2019*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto>

menta sobre a Lei 13.684 e incorpora os seguintes Subcomitês Federais:

I - Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes; II - Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade; III - Subcomitê Federal para Interiorização; e IV - Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes⁴⁸.

O Comitê Federal de Assistência Emergencial é composto pelos seguintes membros:

I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá; II - Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública; III - Ministro de Estado da Defesa; IV - Ministro de Estado das Relações Exteriores; V - Ministro de Estado da Economia; VI - Ministro de Estado da Educação; VII - Ministro de Estado da Cidadania; VIII - Ministro de Estado da Saúde; IX - Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; X - Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e XI - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República⁴⁹.

A Operação Acolhida possui três objetivos principais. O primeiro é o ordenamento da fronteira. Nessa etapa, os venezuelanos recém-chegados na fronteira recebem seu primeiro atendimento, que ocorre por meio de “recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem”⁵⁰. A estrutura montada em

to/D9970impressao.htm> Acesso em: 10 jul 2022.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ BRASIL. *Operação Acolhida*. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 15 jun. 2021.

Pacaraima, cidade de entrada, conta com um Hospital de Campanha para atendimentos de emergência e imunização. Além do cadastro e da regularização migratória, realiza-se a emissão de documentos como Cadastro de Pessoa Física (CPF) e carteira de trabalho.

O segundo objetivo consiste no acolhimento de venezuelanos em abrigos. Atualmente, Boa Vista conta com 11 abrigos, sendo 4 indígenas e 7 de não indígenas, e Pacaraima com 2 abrigos, um de cada perfil. A gestão é compartilhada entre o Ministério da Cidadania, Exército Brasileiro, ONGs parceiras e o ACNUR. Atualmente, os abrigos em Roraima são compostos por um total de 7.349 pessoas abrigadas, sendo os perfis populacionais formados por 2.284 grupos familiares, 1.661 mulheres chefes de família, 161 idosos chefes de família, e um total de 1.883 nos abrigos de perfil indígena⁵¹.

A terceira ação compreende a interiorização de imigrantes e refugiados venezuelanos. De acordo com a Operação Acolhida, a interiorização tem como objetivo “oferecer maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima”⁵². Esta é a principal estratégia do governo brasileiro para promover a inclusão socioeconômica de quem deixou a Venezuela e toda uma

⁵¹ ACNUR. *Perfil dos abrigos em Roraima*. 2022. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTRhOWVlOTgtYTk2MS00YmY3LWYyY2tMGM1Y2MzODFjMmVjliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDZlNC04YTJjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOj9>> Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵² OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Acolhida*. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 15 jun. 2021.

vida para trás.

Estabelecida para aliviar as estruturas públicas do estado de Roraima e da Região Norte, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, a iniciativa leva voluntariamente os venezuelanos que desejam permanecer no país para outras partes do Brasil. O intuito é de permitir um recomeço e ampliar as possibilidades de integração socioeconômicas dessas pessoas. Com as diferentes modalidades oferecidas, é possível a reunificação com familiares e amigos, aceitar uma vaga de emprego em outra cidade ou a moradia em abrigos⁵³.

Os venezuelanos que desejam participar de maneira voluntária dessa ação devem cumprir uma série de requisitos, sendo o primeiro deles de estar regularizado no Brasil, “o que inclui ter a solicitação da condição de refugiado ou residência temporária, além do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho”⁵⁴. Outro requisito é que tenham a carteira de vacinação atualizada contra doenças como sarampo, febre amarela e difteria⁵⁵.

Os indivíduos realocados têm alguns benefícios nos primeiros meses em que chegam a seu local de destino: “alojamento temporário e apoio financeiro, apoio psicossocial e legal, acesso a itens de higiene, limpeza e ali-

⁵³ OIM. *Interiorização beneficia mais de 50 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/news/interioriza%C3%A7%C3%A3o-beneficia-mais-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-brasil>> Acesso em: 14 jun. 2021.

⁵⁴ PEDUZZI, Pedro. *Operação Acolhida soma 50 mil refugiados venezuelanos interiorizados*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-04/operacao-acolhida-contabiliza-50-mil-refugiados-venezuelanos>> Acesso em: 14 jun. 2021.

⁵⁵ OIM, 2019. Op. Cit.

mentos e apoio para integração ao mercado de trabalho”⁵⁶.

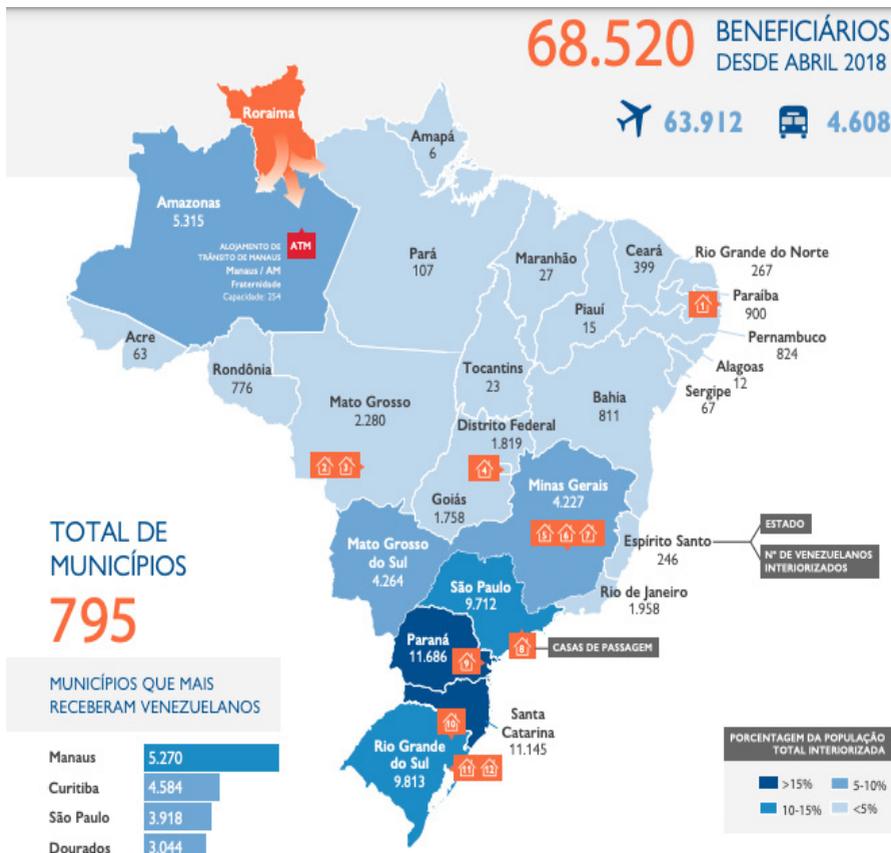
Segundo Marques⁵⁷, a Operação Acolhida recebe os migrantes, planeja a logística de interiorização, busca vagas de trabalho e apoia na seleção, oferecendo apoio social e buscando apoio da sociedade civil. Até o dia 19 de janeiro de 2022, o ordenamento da fronteira contou com mais de 1,95 milhão de atendimentos, aproximadamente 697 mil doses de vacinas aplicadas, mais de 357 mil CPFs emitidos, e mais de 68 mil migrantes e refugiados venezuelanos interiorizados⁵⁸. A figura 2 apresenta os destinos dos beneficiários, os meios de transporte utilizados e os municípios que mais receberam venezuelanos.

⁵⁶ ACNUR. REACH. *A Resposta Humanitária no Brasil: uma análise sobre a Estratégia de Interiorização*, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/REACH_Relat%C3%B3rio-de-Interioriza%C3%A7%C3%A3o_-FINAL_POR-TUGUESE.pdf> Acesso em: 15 jun. 2021.

⁵⁷ MARQUES, M. F. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: um estudo de caso sobre imigrantes venezuelanos interiorizados em Mato Grosso pela operação acolhida. *Revista Alterjor*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 217-248, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/187923>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

⁵⁸ BRASIL. OPERAÇÃO ACOLHIDA. *Acolhida*. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>> Acesso em: 15 jun. 2021.

Figura 2 - Destino Venezuelanos interiorizados⁵⁹



Como resultado, tem-se que a Operação Acolhida é a maior e mais bem organizada ação do Governo Federal em toda a trajetória de sua política migratória, gerando impacto positivo na vida de centenas de pessoas em situação de vulnerabilidade, trazendo destaque para o tema dentro

⁵⁹ OIM. *Informe de Interiorização janeiro de 2022*. Disponível em: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-02/informe-de-interiorizacao-janeiro-2022_0.pdf> Acesso em: 10 jul 2022.

da academia, fomentando o estudo e desenvolvimento de melhores práticas nas ações relacionadas aos refugiados e imigrantes que chegam ao Brasil.

Ainda que existam muitas críticas sobre a Operação Acolhida, particularmente à vinculação das Forças Armadas com a Força Tarefa Humanitária e seus reflexos no tocante aos Direitos Humanos, observa-se, por meio dos números, que o esforço do governo brasileiro para amparar os cidadãos venezuelanos caracteriza uma ação sem precedentes na América Latina, configurando-se uma política pública muito atenta às demandas dos Direitos Humanos.

Conclusão

Diante do exposto, a fim de atingir o objetivo proposto, este capítulo observou a aderência do Modelo do Equilíbrio Pontuado na formação da agenda das políticas públicas brasileiras para as migrações. Apesar do rigor metodológico, apresenta a limitação de utilizar como objeto de estudo a produção de leis. Assim, sugerem-se outras pesquisas com utilização de diferentes amostras.

No sentido de pesquisar a confiabilidade da hipótese proposta, a primeira seção deste capítulo focou na apresentação do referencial teórico. Foram explicitadas as definições de política pública, os conceitos atinentes à Teoria do Equilíbrio Pontuado e suas nuances, com destaque para a Teoria dos Múltiplos Fluxos e o movimento das questões entre os subsistemas e o macrossistema.

Na segunda seção, foi abordada a evolução histórica da migração no Brasil, com destaque para as normas

internacionais de proteção ao refugiado das quais o país é signatário. Ademais, foi apresentada uma breve análise dos fluxos migratórios e suas consequências legislativas, observando-se a característica estável e incremental em longos períodos. Destacou-se o “terremoto” da crise migratória venezuelana e a reação do Brasil, caracterizando uma mudança drástica na política migratória.

Na seção seguinte, aprofundou-se o debate numa breve análise quantitativa e qualitativa da Operação Acolhida e suas significativas contribuições para a política migratória nacional, particularmente no tocante aos Direitos Humanos. Destaca-se que, desde sua criação, a Força Tarefa Humanitária é aprimorada, por meio de leis e decretos, de maneira incremental.

Como marco conclusivo, os resultados apontaram que a formação da agenda de políticas públicas referentes ao tema migratório é estável ao longo do tempo e esporadicamente apresenta comportamentos atípicos, caracterizados por mudanças significativas. Existem períodos de estabilidade, pontuados por janelas de oportunidades que geram mudanças drásticas, o que corrobora a hipótese central apresentada.

Do exposto, este capítulo pretende contribuir para pesquisas sobre o tema de formação de agenda de políticas públicas, destacando as políticas migratórias, visto que a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode explicar o padrão de equilíbrio com interrupções pontuais.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina*. 2020.

ACNUR. *Perfil dos abrigos em Roraima*. 2022.

ACNUR. REACH. *A Resposta Humanitária no Brasil: uma análise sobre a Estratégia de Interiorização*, 2019.

ALTIT, Gabriela; TELLES, Izabela Pacheco; CHAGAS, Inara. *Aplicabilidade dos Tratados Internacionais*. 2020.

BAUMGARTNER, Frank R. e JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. *Punctuated Equilibrium Theory*. Theories of the Policy Process. Colorado: Westview Press, 2007.

BRASIL. AGÊNCIA SENADO. *Migração da Venezuela para o Brasil é tema de reportagem da Rádio Senado*. 2017.

BRASIL. *Operação Acolhida*. 2018.

BRASIL. *Casa Civil*. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Métodos e técnicas para a formulação de políticas públicas. In: *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, Daniel Izaias. *Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise orçamentária no Brasil no período de 1980-2014*. Brasília: UnB, 2017.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil. Relatório Anual 2018*. Sé-

rie Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

DE JESUS, Likem Edson Silva; DE BRITO SANTOS, Lílian. Migração no Brasil. *Revista Mosaico*, v. 11, n. 2, p. 131-139, 2020.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 41, 2004. p.22.

FRAGA, Mirtô. *O novo estatuto do estrangeiro comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p.8.

FRAZÃO, Samira Moratti. Política migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. *Antíteses*, v. 10, n. 20, p. 1103- 1128, 2017.

GONELLA, Yasmin Sousa. *Brasil, Fluxos migratórios e o caso dos venezuelanos (2014-2018)*. TCC para Graduação em Relações Internacionais. UNIPAMPA. Sant'Ana do Livramento, 2019.

GOTTEMS, Leila B. D.; PIRES, Maria Raquel G. M.; CALMON, Paulo C. Du Pin e ALVES, Elioenai D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: 3 aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, vol. 22, nº 2, p. 511-520, 2013.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. *O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano*. Dissertação (mestrado) da Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Defesa: Curitiba, 2016.

KINGDON, John W. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Essex-England: Pearson Education Ltd, 2014.

MARQUES, M. F. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais: um estudo de caso sobre imigrantes venezuelanos interiorizados em Mato Grosso pela operação acolhida. *Revista Alterjor*, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 217-248, 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 4, n. 7, p. 57-76, 2005.

OIM. *Interiorização beneficia mais de 50 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil*. 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. A transição na legisla-

ção migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. In: Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

PAIVA, Ariane Rego. Operação Acolhida: entre a militarização e a assistência social. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, v. 1, n. 1, 2020

PEDUZZI, Pedro. *Operação Acolhida soma 50 mil refugiados venezuelanos interiorizados*. 2021.

PÊGO, Bolívar e MOREIRA, Paula. IPEA. *Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas*. 2021.

ROCHA, Gustavo do Vale, RIBEIRO, Natália Vilar Pinto. Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, 2019.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação de Mestrado em Direito, USP, São Paulo. 2013.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BÓGUS, Lucia Maria Machado; SILVA, Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n.

1, p. 15-30, 2017.

ONU. ACNUR; OIM. Plataforma R4V. Refugiados y Migrantes de Venezuela. 2022.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane Salete. Migração haitiana para o Brasil: acolhimento e políticas públicas. *Revista Pretexto*, v. 15, n. 2, p. 11-27, 2014. p.14.

Operação Acolhida: ajuda humanitária aos venezuelanos

Leila Bijos*

Josemberg Magno de Oliveira**

Introdução

A grave crise por que passa a Venezuela é o objeto deste estudo, situando-se no período em que aquele país era governado por Hugo Chávez, com seu agravamento no ano de 2013¹ em diante, tendo reflexos na maneira como o país conduzia sua política interna e externa. A política desenvolvida por Hugo Chávez tem seus reflexos até os dias atuais, haja vista que o seu projeto² de poder era se tornar o novo líder bolivariano da República da Venezuela, buscando agregar os vizinhos sul americanos,

* PhD em Sociologia, com estágio pós-doutoral na Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia, Canadá (2015/2016). Doutora em Sociologia do Desenvolvimento, CEPPAC/UnB (2005). Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), Universidade Federal da Paraíba (2020). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Núcleos de Inovação Tecnológica (PROFNIT), Polo UnB. Coordenadora de Pesquisa do Centro de Estudos Estratégicos (CEEEx), Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP), Ministério do Exército (2018-2019).

** Bacharel em Ciências Contábeis, Bacharel em Direito, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI), da Universidade Federal da Paraíba.

¹ SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados – MS. 2020, p. 4.

² CARVALHOSILVA, Ariele. Crise humanitária na Venezuela: refúgio no Brasil e atuação do Estado brasileiro na efetivação dos direitos sociais. *VI Jornada Direitos Fundamentais – Fortaleza – CE*. 2019, p. 4.

que partilham de suas convicções, em torno de suas ideias socialistas, a implantação de programas que, diretamente, vão de encontro as diretrizes políticas e ideológicas estadunidenses.

Hugo Chávez morre e isso altera toda a formatação política da Venezuela com a ascensão ao poder de Nicolás Maduro, permeada por graves efeitos econômicos e sociais, com uma política externa conflituosa, que isola o país, e em decorrência a população passa a sofrer com o desabastecimento³ de gêneros de primeira necessidade e de petróleo, principal fonte de renda do país, além das perseguições a opositores políticos, situação que impele o povo venezuelano ao processo migratório para os demais países da América do Sul.

Assim, o Brasil entra na rota dos venezuelanos que saem de seu país em busca de uma vida mais digna.

De acordo com dados estatísticos do site da Operação Acolhida⁴, cerca de 265 mil refugiados e imigrantes vivem no país, um contingente inesperado e que, sem uma estrutura própria nas cidades que os recebem, correm o risco de ficarem desassistidos, o que preocupa os governos locais e o governo federal, fazendo com que medidas urgentes sejam tomadas, para que aos venezuelanos sejam garantidos níveis de bem-estar social para manter a sua esperança e dignidade.

³ SILVA, João Carlos Jarochinski; ABRAHÃO, Bernardo Adame. Op. cit., p. 4.

⁴ BRASIL. *Operação Acolhida*. Disponível em: <www.gov.br/cidadania/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

No ano de 2016⁵ foram realizadas, por iniciativa do governo federal, tratativas sobre as providências a serem tomadas em virtude do crescimento da imigração de venezuelanos no Brasil, e suas consequências para os governos locais. E em 2018⁶, tem início a Operação Acolhida, com o fim precípua de prestar auxílio aos gestores municipais e estadual de Roraima na resolução da crise que se apresentava, sendo a maior operação de ajuda humanitária da América do Sul, num contexto de interações, que se coadunam à nova formatação mundial frente ao crescente aumento da imigração humana.

Sendo fruto da preocupação das autoridades brasileiras com a situação que se apresentava na região de fronteira entre Brasil-Venezuela, especificamente no Estado de Roraima, que é um estado com uma população estimada cerca de 650⁷ mil habitantes, o que potencializa ainda mais os problemas já existentes, uma vez que a entrada de milhares de estrangeiros comprometeu a estrutura de uma região em que a população já sofria com o afastamento dos grandes centros do país e com a falta de uma infraestrutura estatal⁸.

Ressalte-se, com a chegada repentina de um grande número de imigrantes venezuelanos, entre os anos de

⁵ KANAAN, George Feres. *Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interações e de natureza humanitária no Brasil*. Doutrina Militar Terrestre em revista. Brasília – DF, 2019, p. 5.

⁶ Ibid, p. 5-6.

⁷ IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em: 05 fev. 2022.

⁸ IPEA. *Imigração venezuelana - Roraima: Evolução, Impactos e Perspectivas*. Brasília – DF, 2021. p. 28-40.

2016-2018, piorou sobremaneira⁹ a prestação dos serviços públicos no Estado de Roraima como um todo, levando ao colapso os sistemas de saúde e de apoio social, requerendo uma medida urgente.

1 A Legislação e o Imigrante

A imigração, que sempre fez parte da história e da formação dos povos, hoje, os tempos globalizados, tem se tornado um problema de difícil solução¹⁰. Tanto os países desenvolvidos, como os países em desenvolvimento, como o Brasil, têm encontrado diversos obstáculos na tentativa de normalizar os fluxos imigratórios, cada vez mais frequentes e preocupantes.

Inicialmente, os motivos pelos quais as pessoas se movimentavam eram limitados a procura de um ambiente mais favorável para colheita ou em busca de melhores situações climáticas. Após o surgimento da globalização, os indivíduos passaram a sair do lugar onde viviam em razão de guerras, de conflitos internos, perseguições, em busca de trabalho.¹¹

A imigração internacional apresenta uma dimensão preponderante na vida social, política, econômica e cultural, tanto para os países receptores como para os

⁹ IPEA. *Imigração venezuelana - Roraima: Evolução, Impactos e Perspectivas*. Brasília - DF, 2021. p. 41-44.

¹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. p. 30.

¹¹ SEIXAS, Bernardo Silva de; LIMA, Isabelle Cristina Moura de. *O Estado Democrático de Direito e a Operação Acolhida: Análise acerca do acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima*. 2020. p. 9.

países emissores de migrantes, esse fenômeno ainda é analisado e tratado juridicamente por meio de conceitos como segurança nacional, combate ao terrorismo, proteção ao trabalhador local ou ameaça a identidades culturais tradicionais, entre outros pontos considerados cautelosos e reticentes em seu tratamento.

Todo movimento migratório dinamiza as sociedades. A saída ou a chegada de pessoas gera novas ou outras configurações sociais que podem trazer processos de hibridização cultural, miscigenação da população, desestabilização econômica, de oferta de trabalho e outros tantos fenômenos sociais.

Em que pese a necessidade de acolher, de forma digna e humanitária, os imigrantes que buscam melhores condições de vida, a experiência brasileira com a Operação Acolhida tem revelado que não basta somente boa vontade, é necessário ter uma infraestrutura e recursos financeiros para garantir segurança e qualidade de vida aos imigrantes, assim como aos brasileiros que passaram a conviver com essa nova realidade.

Muitos venezuelanos chegam no Brasil doentes, famintos, em situação precária. Alguns casos são alarmantes, em função da falta de medicamentos e interrupção dos tratamentos aos quais estavam sendo submetidos. Psicologicamente, os venezuelanos chegam degradados, com a tristeza no olhar de quem precisou deixar para trás suas casas, parentes, filhos e esposas, buscando conseguir meios para levá-los a um novo local e recomeçar suas vidas.¹²

¹² SILVA, Anderson Iwamoto da. *Os desafios para o Brasil na condução da Operação Acolhida*. ECEME. Rio de Janeiro. 2019, p. 43.

Segundo assevera Maristela Basso¹³, quando trata da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017¹⁴ (Lei do Imigrante), outro princípio fundamental do Direito Internacional é o da “acolhida humanitária, que entra no Direito brasileiro como obrigação expressa”, disposto no art. 3º, inciso VI, da Lei.

A vocação do atendimento humanitário do Brasil vem sendo demonstrada desde o século XIX e XX, quando recebeu em seu território diversos imigrantes e que hoje, na condição de signatário de tratados e acordos internacionais, continua aceitando a imigração de pessoas que, independente da sua vontade deixa seu país¹⁵, não levando em conta a nacionalidade, idioma, etnia ou qualquer outra condição e, como estratégia de política, também é uma oportunidade de se projetar, como uma força, no mundo globalizado de hoje.

Valério de Oliveira Mazuoli¹⁶, nos afirma que:

Os direitos fundamentais (internos) e humanos (internacionais) são atualmente os limites mais importantes à aplicação do direito estrangeiro pelo Juiz nacional. Assim, tudo que se há de fazer no plano doméstico relativamente ao Direito Internacional Privado deve respeitar os direitos fundamentais (consagrado na Constituição) e os direitos humanos (previstos

¹³ BASSO, Maristela, B. *Curso de Direito Internacional Privado*. Grupo GEN. Atlas. São Paulo. 2019. p. 225.

¹⁴ BRASIL. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017.

¹⁵ JUBILUT, Líliliana Lyra; MENICUCCI, Sílvil. O.S., Apolinário. *A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração*. São Paulo: Revista Direito GV, 6(1), p. 275-294, Jan-Jun. 2010. p. 287.

¹⁶ MAZZUOLI, Valério Oliveira. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 219.

nos tratados internacionais respectivos de que o Estado é parte.

Formalizar e garantir os direitos dessas pessoas que vêm em busca de uma vida melhor, poderá repercutir favoravelmente para o país receptor, uma vez que um dos pontos¹⁷ positivos da imigração é de poder aquecer a economia e enriquecer a diversidade cultural dos países buscados. Portanto, garantir emprego, documentação e cidadania a essas pessoas é de suma importância para que elas não se sintam violadas e excluídas quando chegam em um local que não pertence às suas tradições.

Discorrendo sobre tratados, Mazuoli¹⁸ leciona acerca desses instrumentos, que uma vez ratificados pelo Estado, passam a servir de limites à aplicação do direito Estrangeiro com ele incompatível e nos assevera ainda que:

De fato, à medida que tais tratados são internalizados na nossa ordem jurídica, tudo quanto dispõem sobre a proteção dos direitos humanos há de servir, também, como limite à aplicação das leis, costumes e instituições de outro Estado.

Na atual conjuntura global, urge uma mudança no entendimento de tais situações, passando a ter um olhar diferente sobre as questões jurídicas da imigração.

Ênfase na aplicação e cumprimento da legislação vigente que trata da questão da migração, é condição *sine qua non* para que se possa ser eficaz na proteção

¹⁷ TEARFUND. O que é migração? *Revista Migração passo a passo*, 78. 2009.

¹⁸ MAZZUOLI, Valério Oliveira. *Op. cit.*, p. 220.

dos direitos dos imigrantes, haja vista que estes, por vezes, ficam vulneráveis à exploração do seu trabalho e suscetíveis a restrições de todos os tipos quando não assistidos adequadamente.

Neste diapasão, deve-se envidar todos os esforços em melhorar as normas existentes e criar novos meios de se receber o imigrante e dar-lhe todos os meios necessários para que sejam inseridos na sociedade, podendo assim trabalhar, ter acesso à saúde e restabelecer sua dignidade.

2. Concepção da Operação Acolhida

A atual crise humanitária vivida pelo povo Venezuelano se deve a uma sucessão de acontecimentos históricos, ocorridos ao longo do tempo, e que se agravaram no decorrer dos últimos anos¹⁹.

No final do século XX, a Venezuela se apresentava como um país cada vez mais promissor, com um desenvolvimento humano superior ao dos países vizinhos na América do Sul, sendo um país próspero e em equilíbrio econômico, que tem no petróleo a base de sua economia, sua população tinha um certo bem-estar social, porém, em face do agravamento de sua situação política, econômica e social dos últimos anos, e relações externas abaladas, enveredou numa crise de difícil solução, impondo restrições comerciais, deterioração no nível de vida da população, desemprego crescente, perseguição política, e este panorama impeliu sua população a buscar,

¹⁹ KANAAN, George Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre em revista*. Brasília - DF. 2019. p. 1.

na imigração, uma opção de melhores condições para as suas vidas²⁰.

Segundo Bernardo Silva de Seixas e Isabelle Cristina Moura de Lima²¹, este cenário de crise política, social, humanitária e econômica que acontece na Venezuela resultou na saída de muitos venezuelanos do país, optando estes por imigrarem. Desse modo, em razão da fronteira existente entre o Brasil e a Venezuela, essa se tornou uma opção e a esperança de melhores condições de vida para os que atravessarem a fronteira em direção a Roraima.

A imigração avivada de venezuelanos para território brasileiro exigiu respostas rápidas para conter a crise que se desenhava na fronteira com a Venezuela e as medidas adotadas pelo governo brasileiro para controlar a entrada dos imigrantes venezuelanos através da fronteira de Pacaraima, em Roraima e Santa Elena de Uiarén, na Venezuela, se faziam urgentes e necessárias, conforme *Figura 1* abaixo.

²⁰ SEIXAS, Bernardo Silva. LIMA, Isabelle Cristina Moura de. Estado democrático de direito e a Operação Acolhida: Análise acerca do acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima. *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*. Rio de Janeiro. 2020. p. 10.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

Figura 1: Mapa de entrada no Brasil pela Venezuela



Fonte²²

A partir do ano de 2016²³, o Brasil iniciou tratativas envolvendo 16 órgãos federais, diversos órgãos internacionais, Organizações Não-Governamentais, instituições religiosas, além da ONU, através do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que atua com imigração e refúgio, no sentido de verificarem *in loco* a situação e, assim, delinear a operação, definindo quais seriam os apoios dados aos gestores municipais e estaduais de Roraima até o início dos trabalhos da Operação Acolhida em março de 2018.

O Brasil tem propiciado um ambiente de proteção favorável oferecido aos refugiados, como iniciativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), reafirmando o princípio da não-devolução

²² SILVA, Anderson Iwamoto da. *Os desafios para o Brasil na condução da Operação Acolhida*. ECEME. Rio de Janeiro. 2019. p. 40.

²³ KANAAN, George Feres. *Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil*. *Doutrina Militar Terrestre em revista*. Brasília - DF. 2019. p. 5.

(*non-refoulement*), a importância da reunificação familiar e a priorização das abordagens de idade, gênero e diversidade.²⁴

Por meio da Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018²⁵, e dos Decretos 9.285²⁶ e 9.286²⁷, da mesma data, o Presidente da República reconheceu o aumento populacional desordenado e imprevisível ocorrido no estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de pessoas advindas da crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela, determinando medidas emergenciais para o acolhimento destas pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Operação Acolhida tem como missão²⁸ a cooperação interagencial entre os governos federal, estadual e municipais em prol das medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes com pedido de autorização de residência temporária com base na portaria Interministerial 9²⁹ ou com solicitação de refúgio baseada na Lei 9.474³⁰ provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade, decorrente de fluxo

²⁴ BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: Haitianos no Brasil. *Terceiro Setor e Tributação*, v. 7. Rio de Janeiro: Forense. 2015, p. 2.

²⁵ BRASIL. Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018.

²⁶ BRASIL. Decreto 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.

²⁷ BRASIL. Decreto 9.286, de 15 de fevereiro de 2018.

²⁸ SEIXAS, Bernardo Silva. LIMA, Isabelle Cristina Moura de. Estado democrático de direito e a Operação Acolhida: Análise acerca do acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima. *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*. Rio de Janeiro. 2020, p. 13.

²⁹ BRASIL. Portaria Interministerial 9, de 14 de março de 2018.

³⁰ BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997.

migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República do Brasil, no caso, o Decreto 9.285³¹, contando com órgãos governamentais, organismos internacionais de apoio humanitário, organizações não-governamentais em todas as fases de levantamento, preparação e montagem da infraestrutura, assim como, os equipamentos e a execução propriamente dita das ações humanitárias.

Um dos maiores desafios em uma operação interagências, principalmente se esta envolve mais de cem, é a obtenção e manutenção da sinergia, entre todos os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais; organismos internacionais; organizações não-governamentais nacionais e estrangeiras; entidades religiosas e entidades filantrópicas.³²

Como objetivos, prevê ações em três³³ eixos: ordenamento de fronteira, por meio da montagem de estrutura que permita o controle, identificação e triagem dos imigrantes que entram no país pela fronteira brasileira com a Venezuela em Roraima; o abrigamento das pessoas desassistidas por meio da ampliação e requalificação dos abrigos para imigrantes em situação de vulnerabilidade com apoio do ACNUR e demais agências de ajuda humanitária; a interiorização dos imigrantes para outros Estados do Brasil, desafogando o excesso deles nas cidades

³¹ BRASIL. Decreto 9.285, de 15 de fevereiro de 2018.

³² KANAAN, George Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre em revista*. Brasília - DF. 2019, p. 19.

³³ UDUWANAGE, Charles Pereira. Os impactos da crise da Venezuela na região norte do Brasil. *Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro. 2020, p. 58.

de Pacaraima e Boa Vista.

Para tanto, foi criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial, composto por representantes dos diversos Ministérios do governo. Coube ao Ministério da Defesa (MD) a responsabilidade pelo apoio administrativo ao Comitê, bem como a formação da Secretaria Executiva e operacionalização das ações³⁴.

Após a ordem dada ao MD sobre a missão a ser conduzida, coube as Forças Armadas executar ações de ajuda humanitária aos venezuelanos que entrassem no Brasil, buscando minorar a sua situação de vulnerabilidade.

4. Missão

Cooperar com os Governos Federal, Estadual e Municipal com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária³⁵

Importante ressaltar a disponibilidade e solidariedade do governo do Brasil, no que tange à condução da missão pelas Forças Armadas, visando amparar os venezuelanos em um momento ímpar de vulnerabilidade.

3. Forças Armadas e a Operação Acolhida

Utilizando-se das resoluções atinentes a Operação Acolhida, definido o Coordenador Operacional da

³⁴ BRASIL. Resolução 1, da Presidência da República/Casa Civil, de 21 de fevereiro de 2018.

³⁵ KANAAN, George Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Doutrina Militar Terrestre em revista*. Brasília - DF. 2019. p. 15.

Força-Tarefa Logística Humanitária (FTLH), cria quatro Subcomitês³⁶ Federal que vão ter suas ações dirigidas a assuntos específicos por força do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela, tendo como foco de atuação, inicialmente, os municípios de Pacaraima e Boa Vista no ano de 2018, estendendo-se para Manaus no ano de 2019.

Com todos os envolvidos integrados às suas missões específicas, no âmbito do Ministério da Defesa (MD) ficou a coordenação operacional da destinação dos créditos orçamentários necessários para a execução da Operação Acolhida. O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) tem a coordenação do Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, o que é feito por intermédio da Polícia Federal e de órgãos da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) tais como Departamento de Migração (DEMIG), Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Comitê Nacional de Refugiados (CONARE). O Ministério da Cidadania (MCid) é responsável pela coordenação do Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade e do Subcomitê Federal para Interiorização. Enquanto o Ministério da Saúde (MS) coordena o Subcomitê Federal para Ações de Saúde³⁷.

A Resolução³⁸ 3, de 2 de maio de 2018 institui o Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes, composto por 09 representantes, sendo

³⁶ KANAAN, George Feres. Op. cit., p. 14.

³⁷ Ibid, p. 16.

³⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução 3, de 2 de maio de 2018.

um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério da Cidadania; do Ministério da Saúde; do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Também na Resolução³⁹ 3, o Subcomitê Federal para Acolhimento aos Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade é composto por 06 representantes, sendo um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Cidadania; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa (MD); do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e um do Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos.

As Resoluções 1⁴⁰ e 2⁴¹, de 26 de março de 2018, instituíram o Subcomitê Federal para Interiorização é composto por 07 representantes, sendo um por órgão da administração pública federal, do Ministério da Cidadania; do Ministério da Justiça e Segurança Pública; do Ministério da Defesa; do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério da Economia; do Ministério da Saúde; e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Por fim, a Resolução⁴² 4, de 2 de maio de 2018 cria o Subcomitê Federal para Ações de Saúde aos Imigrantes é

³⁹ Ibid.

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução 1, de 26 de março de 2018.

⁴¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução 2, de 26 de março de 2018.

⁴² BRASIL. Ministério da Justiça. Resolução 4, de 2 de maio de 2018.

composto por 02 representantes, sendo um do Ministério da Saúde e outro do Ministério da Defesa.

Os trabalhos seguiram e foram realizados ajustes no encaminhamento das diversas missões da operação, além das ações desenvolvidas por órgãos não governamentais e entes Internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A atuação das Forças Armadas na Operação Acolhida foi determinada pelo Ministério da Defesa, que amparado na legislação vigente, desenhou a forma de atuação e como ocorreriam as ações nela desenvolvidas.

Outro fator relevante para a atuação da Defesa é a situação geoestratégica de Roraima, posto que a relevância da Amazônia na nossa política estratégica de Defesa é reforçada nos três instrumentos diretivos da política de defesa brasileira aqui analisados. A atuação inicial do Ministério da Defesa brasileiro na situação emergencial no Estado de Roraima encontra-se plenamente fundamentada nos princípios norteadores da política de defesa: manutenção do equilíbrio regional, preservação da integridade nacional, proteção das fronteiras e da região amazônica. Também se apoia na Doutrina de Operações Conjuntas, que prevê o uso do Poder Militar em casos de não-guerra, no caso de defesa civil e ajuda humanitária.⁴³

A Lei Complementar⁴⁴ 97/99 dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego

⁴³ RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. *O Braço Forte e a Mão Amiga: Análise da contribuição da Operação Acolhida para integração das Políticas de Defesa Nacional e a Política Migratória Brasileira para Refugiados*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2019. p. 8.

⁴⁴ BRASIL. Lei complementar 97, de 9 de junho de 1999.

das Forças Armadas. Essa norma legal atribui às Forças Armadas, sem comprometimento de sua destinação constitucional, o cumprimento de atribuições subsidiárias explicitadas em lei complementar, a cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República e a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social, se enquadrando neste rol a Operação Acolhida.

Para o cumprimento das ações subsidiárias ao qual se refere a legislação, as Forças Armadas são aptas por natureza, possuidoras dos requisitos:⁴⁵ prontidão (pronta resposta), mobilidade (transporte), suporte logístico (permanência) e comando e controle (ação coordenada), que as credenciam à execução da missão.

Sendo assim, e dentro de objetivos traçados pelo MD, às Forças Armadas, através da Força Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), com foco na cooperação com os governos federal, estadual e municipal, com as medidas de assistência emergencial para acolhimento de imigrantes (residentes e refugiados) provenientes da Venezuela, em situação de vulnerabilidade (pessoas desassistidas), decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, iniciam suas atuações na Operação Acolhida.⁴⁶

A FT L Hum foi detalhada de acordo com o manual de doutrina militar em células, buscando ter a maior eficiência possível nas operações, conforme organograma

⁴⁵ KANAAN, George Feres. Op. cit., p. 14.

⁴⁶ Ibid, p. 13-17.

detalhado abaixo.

ORGANOGRAMA DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA



Fonte: Força Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum)⁴⁷

Definidas quais seriam as áreas de atuação e com as estruturas física e organizacional da operação prontas, as Forças Armadas iniciam o recebimento e controle dos venezuelanos que chegam ao Brasil, a partir da fronteira da Venezuela com o estado de Roraima.

Sendo o primeiro contato do Brasil com os venezuelanos no cumprimento das diversas fases da operação, as Forças Armadas tinham bases em Pacaraima

⁴⁷ KANAAN, George Feres. Op. cit., p. 16.

e em Boa Vista,⁴⁸ onde se localizavam postos de recepção, identificação e triagem. Com uma estrutura montada nos postos de atendimento ao imigrante, a finalidade⁴⁹ era dar-lhes, conforto e segurança na sua chegada ao Brasil.

Outra ação que faz parte da operação e que as Forças Armadas atuavam e atuam, é no processo de interiorização⁵⁰ dos imigrantes venezuelanos, aqueles que assim concordassem, deslocando-os de Boa Vista para alguns municípios do país.

Desde o início da estratégia de interiorização, em abril de 2018 até março de 2021, já foram interiorizadas mais de 53 mil pessoas para mais de 700 cidades brasileiras em diversas Unidades da Federação.⁵¹

Com as ações desenvolvidas e os números alcançados, a Operação Acolhida se torna a maior operação conjunta interagências realizadas pelo Brasil.

Com a Operação Acolhida, os números passaram a ser mais bem avaliados: considerando a média de entrada de 500 por dia, observa-se que 50% dos venezuelanos utilizam o Brasil como passagem para os demais países. Dos que permanecem no país, aproximadamente 40% têm condições de imigrar por si próprio e 10% são totalmente desassistidos. Esses imigrantes

⁴⁸ SOUZA, Lucio Alves de. Op. cit., p. 97-98.

⁴⁹ Ibid, p. 98.

⁵⁰ SEIXAS, Bernardo Silva. LIMA, Isabelle Cristina Moura de. Estado democrático de direito e a Operação Acolhida: Análise acerca do acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima. *Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*. Rio de Janeiro. 2020, p. 13.

⁵¹ BRASIL. *Interiorização de refugiados pelo ACNUR*. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 10 fev. 2022.

recebem, necessariamente, toda a assistência da estrutura da Operação Acolhida, a fim de serem abrigados e, caso queiram, auxiliados a prosseguir para os demais estados brasileiros ou para os países vizinhos.⁵²

O acompanhamento⁵³ da Operação Acolhida é realizado constantemente por meio de inspeções e o levantamento de indicadores, os quais vem demonstrando a importância desta operação para a manutenção da esperança do povo venezuelano que decidiu por imigrar para o Brasil.

A Operação Acolhida foi um grandioso esforço do Estado brasileiro para resolver, ou pelos menos minorar, os problemas causados pela migração desordenada de milhares de venezuelanos.

Dentro dos objetivos traçados para a implantação e execução da operação, os números vêm⁵⁴ demonstrando que a perspectiva tem sido a melhor possível e que os fins estão sendo alcançados.

Quanto ao previsto para o ordenamento da fronteira brasileira a estrutura montada no município de Pacaraima está em funcionamento e conta com a atuação de militares, servidores federais e profissionais de organismos internacionais, cumprindo a sua finalidade, que era organizar a entrada dos imigrantes na fronteira Brasil-Venezuela.

Em números disponibilizados em agosto de 2021

⁵² KANAAN, George Feres. Op. cit., 2019, p. 2.

⁵³ SILVA, Aderson Iwamoto da. Op. cit., p. 51-52.

⁵⁴ Ibid, p. 57.

no site da Operação Acolhida,⁵⁵ tem-se que mais de 265 mil imigrantes e refugiados venezuelanos solicitaram regularização migratória, sendo que destes, quase 130 mil solicitaram residência.

Foram realizados mais de 890 mil atendimentos na fronteira, sendo mais de 217 mil atendimentos sociais, mais de 400 mil doses de vacinas ministradas aos imigrantes e ainda, mais de 255 mil CPF emitidos.⁵⁶

No Posto⁵⁷ de Recepção é feita orientação dos cidadãos que queiram atravessar a fronteira. Possui área de espera com conforto adequado (água, lanche e instalações sanitárias). Nele é feita a identificação e controle de migratório realizado pela Polícia Federal, a imunização dos imigrantes e o atendimento de saúde. Também é oferecida orientação jurídica e defesa dos imigrantes, realizado pela Defensoria Pública da União.

Os números dão a dimensão das ações da operação no acolhimento dos imigrantes, pois que se tem à disposição 13 abrigos temporários, com mais de 4 mil militares empenhados na proteção 24 horas dos imigrantes e na segurança dos abrigos.⁵⁸

Na fase da interiorização, que é a distribuição do contingente populacional de imigrantes venezuelanos pelos outros estados do País. Dados de 2019 mostram que, com início em abril de 2018, o processo de interiorização

⁵⁵ BRASIL. *Operação Acolhida 2021*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ SILVA, Aderson Iwamoto da. Op. cit., p. 47.

⁵⁸ Ibid, p. 48.

dos imigrantes venezuelanos havia interiorizado 2.854 pessoas até o final de outubro de 2018, mas, atualmente, já foram interiorizados mais de 82 mil venezuelanos. Foram 22 cidades de destino inicialmente, hoje já estão em 700 cidades de destino; em 2018 eram 12 estados e o Distrito Federal, hoje são 14 estados e o Distrito Federal.⁵⁹

Segundo Kanaan⁶⁰ o ordenamento da fronteira, as ações de abrigamento (acolhimento) e a interiorização, havia retirado das ruas de Boa Vista e Pacaraima até 2019, mais de 15 mil pessoas, fato que foi fundamental para a redução drástica dos casos de xenofobia contra os imigrantes venezuelanos.

Os indicadores possibilitam aprimorar o entendimento real sobre como está ocorrendo a execução da política implantada, auxiliando na gestão e monitoramento, possibilitando que se visualize problemas e que se ajuste as ações afim de que se cumpre o plano inicial, sendo base para uma melhoria da qualidade da política implementada.

A Operação Acolhida consagra o valor humanitário das Forças Armadas em uma total sinergia com todos os organismos envolvidos, dando atendimento e dignidade aos imigrantes e refugiados oriundos da Venezuela que chegam ao país em estado de vulnerabilidade. Ordena e controla o fluxo de pessoas no estado de Roraima para evitar o colapso dos serviços públicos e o agravamento da crise humanitária

⁵⁹ BRASIL. ACNUR - *Painel de interiorização*. 2022. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁶⁰ KANAAN, George Feres. Op. cit., p. 25..

na região.⁶¹

No caso da Operação Acolhida, a coleta, monitoramento e ação a partir dos dados coletados auxiliam os tomadores de decisão a serem mais eficazes nas suas resoluções quanto ao atendimento do imigrante venezuelano e suas necessidades.

Olhando a Operação Acolhida, como política pública, ver-se-á sua eficiência e eficácia através de seus indicadores, desde sua concepção até a sua execução, fundamentada numa legislação vigente e atual, atendendo aos imigrantes venezuelanos, proporcionando-lhes esperança em dias melhores.

A forma considerada pelo governo brasileiro, através do Ministério da Defesa para resolver a questão da imigração repentina e em grande número, demonstrou ser exitosa. Ao usar a estrutura das Forças Armadas Brasileira, e principalmente seus recursos humanos, o sucesso da operação ficou evidente em seus números, na medida em que proporcionou, com agilidade e desenvoltura todas as fases da missão, a estruturação de abrigos e o processo de chegada, acolhimento e internalização das famílias, minorando o sofrimento dos imigrantes venezuelanos e devolvendo-lhes a esperança em dias melhores.

Conclusão

No presente artigo buscou-se analisar as circunstâncias que levaram a Operação Acolhida a entrar na agenda política do governo federal, sua escolha e sua

⁶¹ Ibid, p. 8.

implementação, utilizando como linha orientadora a urgência no atendimento ao grande fluxo de venezuelanos que adentravam ao Brasil, decorrente de suas fugas em virtude da crise que assolava aquele país, sem, logicamente, a pretensão de esgotar o tema.

A Operação Acolhida sempre procurou considerar o legado e os pontos positivos que o fluxo migratório deixará para o estado de Roraima, assim como, para o Brasil. Esse fluxo deve ser visto como uma janela de oportunidade para o que o Brasil tenha visibilidade no cenário humanitário mundial e no aprimoramento dos processos de acolhimento.

Partindo-se do conhecimento da crise humanitária por que passa a Venezuela e do crescente fluxo migratório daquela população em direção a vários países da América do Sul, entre eles o Brasil, afetando sobremaneira a vida da população do Estado de Roraima, mas especificamente Pacaraima e ao Boa Vista, o governo federal, realizou gestões no sentido de encaminhar uma solução para aquela crise humanitária.

Com base na legislação interna vigente e nas leis internacionais que tratam de imigrantes e refugiados, as quais o Brasil é signatário, foi concebida a Operação Acolhida,

Diante de todo o exposto, fica evidente o pendor do Brasil e de seu povo para realizar o socorro aos que necessitem de auxílio, por competência de suas instituições e de suas Forças Armadas, que com sua *expertise* deixa o processo mais eficiente e eficaz.

Os estudos direcionados a verificar quais pontos são favoráveis e quais os pontos que necessitam de ajustes devem ser contínuos, haja vista que o aprendizado servirá para aprimoramento de outras missões do porte a Operação Acolhida, levando-se em conta os seus custos e dificuldades de execução, mas primordialmente, buscando atender as necessidades dos imigrantes havidos por ajuda para que possam recomeçar as suas vidas.

Referências Bibliográficas

BASSO, Maristela, B. *Curso de Direito Internacional Privado*. Grupo GEN. São Paulo: Atlas, 2019.

BIJOS, Leila. *Vulnerabilidades Estatais: Criminalidade econômico-financeiro*. III ERABED. Campo Grande/MS: DIALÉTICA, 2019.

BIJOS, Leila. Deslocamentos forçados por questões ambientais: Haitianos no Brasil. *Terceiro Setor e Tributação*, v. 7, p. 111-135, 2015.

BRASIL. *Operação Acolhida*. 2021.

BRASIL. *Interiorização de refugiados pelo ACNUR*. 2021.

BRASIL. *ACNUR – Painel de interiorização*. 2022.

CÚRCIO, Pasqualina Curcio. Desabastecimento e inflação na Venezuela. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. Brasília – DF. v. 12. n° 2. p. 204-239, 2018.

IPEA. *Imigração venezuelana - Roraima: Evolução, Impactos e Perspectivas*. Brasília – DF. 2021.

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

JUBILUT, Liliana Lyra; MENICUCCI, Silvia. O.S., Apolinário. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. São Paulo: *Revista Direito GV*, 6(1), p. 275-294, 2010.

KANAAN, George Feres. Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil. *Revista Doutrina Militar Terrestre*. Brasília - DF.v.7. n° 18, p. 10-29, 2019.

MAZZUOLI, Valério Oliveira. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RODRIGUES, Cheslaine Tavares da Silva. *O Braço Forte e a Mão Amiga: Análise da contribuição da Operação Acolhida para integração das Políticas de Defesa Nacional e a Política Migratória Brasileira para Refugiados*. Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2019.

SILVA, Anderson Iwamoto da. *Os desafios para o Brasil na condução da Operação Acolhida*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), 2019.

SEIXAS, Bernardo Silva de; LIMA, Isabelle Cristina Moura de. *O Estado Democrático de Direito e a Operação Acolhida: Análise acerca do acolhimento dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima*. 2020.

SOUZA, Lucio Alves de. *Uma análise do processo decisório, do planejamento e da execução da Operação Acolhida*. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), 2019.

UDUWANAGE, Charles Pereira. Os impactos da crise da Venezuela na região norte do Brasil. *Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia*. Escola Superior de Guerra. Rio de

Janeiro. 2020.

Projeto “Moro No Brasil” com as Pessoas Migrantes e Refugiadas Venezuelanas

Halaine Cristina Pessoa Bento*
Andrea Perez**
Luyandria Santos Maia***

Introdução

A República Bolivariana da Venezuela é um país localizado na América do Sul e faz fronteira com o Brasil, especificamente com os Estados do Amazonas e Roraima, e com os países da Colômbia e República Cooperativa da Guiana. Desde 2015, a nação venezuelana entrou em situação de calamidade após a crise econômica, política e social que afeta o país por diversas razões, dentre elas, a queda na produção do petróleo devido à má gestão da estatal venezuelana responsável pela exportação desse insumo¹.

Por isso, a Venezuela passou a exportar menos os

* Bacharela em Psicologia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR); Especialista em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS); Estudante de Mestrado em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); e Psicóloga voluntária do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) em Boa Vista (RR).

** Técnica e Bacharela em Administração pelo Serviço Nacional do Comércio (SENAC); Bacharela em Relações Internacionais(UFRR); Analista social do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) em Boa Vista (RR).

*** Estudante do curso de Ciências Sociais pela Universidade Federal de Roraima (UFRR); Oficial de Proteção do Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) em Boa Vista (RR).

1 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FVG). *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

seus produtos. A ausência de dólares e o aumento dos gastos do governo fizeram a inflação aumentar, a moeda oficial - bolívar - do país desvalorizar, o desemprego se intensificar, ocasionando a falta de produtos alimentícios e de medicamentos². Assim, para muitos venezuelanos, a única solução para melhores condições de vida tem sido migrar para os países vizinhos.

Estima-se que mais de seis milhões de venezuelanos já saíram do seu país de origem em busca de refúgio em outras nações. Quanto aos locais escolhidos como refúgio pela população venezuelana, o Brasil tem sido a quinta nação mais procurada, ficando atrás da Colômbia, Peru, Chile e Equador. Contudo, o Brasil é o país com o maior número de pessoas refugiadas venezuelanas reconhecidas na América Latina³, considerado um grande avanço quando se fala em direitos migratórios internacionais.

A maioria dos indivíduos refugiados venezuelanos que entram em terras brasileiras o faz por meio da cidade de Pacaraima, região norte do estado de Roraima e da fronteira com Santa Elena do Uairén, Venezuela. Trata-se de um perfil bastante diverso formado por crianças, adultos, idosos, pessoas com deficiência, populações indígenas, dentre outros⁴. Vale destacar que, a pessoa refugiada é o reconhecimento de proteção a um imigrante em uma nova nação em razão de contextos de privação de direitos humanos no país de origem⁵.

Nesse sentido, ressalta-se que Roraima não estava preparada para receber um alto contingente migratório, assim tornou-se fundamental o campo das políticas públicas

no Brasil para oferecer uma proteção social e humanitária a refugiados em terras roraimenses, especialmente, a populações em situação de vulnerabilidade. Vulnerabilidade que diz respeito a aspectos políticos, econômicos, sociais e psicológicos, a saber: dificuldade de inserção no mercado de trabalho, acesso à moradia, à renda, à alimentação, à saúde, à educação, à integração na nova sociedade ou, ainda, exposição a situações de risco, violência e discriminação⁶.

Desse modo, surge em 2018, a Operação Acolhida - Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima - como medida emergencial ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil ao realizar o ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização⁷. Trata-se de um esforço de vários órgãos e instituições públicas e privadas, como Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), Polícia Federal (PF), Governo do Estado de Roraima, Prefeituras Municipais, Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública, Médicos Sem Fronteiras, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Associação Voluntários para o Serviço Internacional Brasil (AVSI Brasil), Fraternidade Sem Fronteiras, Alto Comissariado das Nações Unidas para os

⁶ COSTA DE SÁ, P.; FERNANDES, D. *A vulnerabilidade social de migrantes: uma análise qualitativa dos haitianos e sírios residentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte a partir dos critérios da CEPAL*. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2016, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Paraná: ABEP, 2016.

⁷ BRASIL. *Operação Acolhida*. Brasília: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/operacao-acolhida>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

Refugiados (ACNUR), e diversas outras organizações⁸.

Dentre essas outras organizações que estão trabalhando diretamente com as pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas em Roraima, existe o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) beneficiando milhares de famílias através de intervenções emergenciais, proteção, projetos de educação, integração, apoio psicossocial e pastoral. Os serviços oferecidos do SJMR são de acolhimento, acompanhamento sociofamiliar e psicológico, assistência jurídica e social, cursos de idiomas, formação e capacitação profissional, inserção laboral, programas de interiorização e assentamento, registro e regularização migratória, atividades pastorais, promoção comunitária e projetos sociais⁹.

Assim, nas ações desenvolvidas na cidade de Boa Vista (RR), surge o Projeto “Moro no Brasil” em parceria com outras instituições nacionais e internacionais com a finalidade de atender pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas no extremo norte do Brasil. Portanto, o presente capítulo tem por objetivo apresentar as atividades de assistência humanitária desenvolvidas pelo projeto supracitado com foco na proteção e promoção de direitos da população migrante e refugiada, buscando a prevenção à violência baseada em gênero e o fortalecimento comunitário na capital de Roraima.

⁸ OLIVEIRA, W. A. *Operação Acolhida: um recorte sobre a maior crise migratória brasileira*. Dialética: São Paulo, 2021.

⁹ SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS (SJMR). *Quem somos*. SJMR, 2022. Disponível em: <<https://sjmrbrasil.org/quem-somos/>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

1. População migrante e refugiada venezuelana no Estado de Roraima

Como porta de entrada da população migrante e refugiada venezuelana no Brasil, o Estado de Roraima tem sido a principal via de ingresso. O Estado possui fronteiras com a República Bolivariana da Venezuela (958 km de extensão, ao norte) e com a República Cooperativista da Guiana (964 km de extensão, ao leste) e, ainda, aproximadamente 652.713 habitantes^{10 11}.

Sua capital é Boa Vista, com estimativa de 436.591 habitantes, mais outros 14 municípios. Ao sul do Estado, Roraima faz divisa com o Amazonas e Pará, bem como ao norte o município brasileiro fronteira com a cidade venezuelana - Santa Elena do Uairén - é Pacaraima. Esta cidade com estimativa de 20.108 habitantes, apresenta o Marco BV-8 como representação da divisa entre Brasil e Venezuela, e através da BR-174, a distância entre Pacaraima e Boa Vista é de 214,80 km^{12 13}.

Majoritariamente, o Estado funciona a partir do comércio local e funcionalismo público, tanto é que Roraima, desde a década de 80, apresenta históricos de migrações brasileiras por conta do ex-território e a intensificação do garimpo¹⁴. Contudo, uma migração com um número

¹⁰ FREITAS, A. *Geografia e História de Roraima*. 8. ed. Boa Vista: IAF, 2009.

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *População de Roraima*. 2022. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/panorama>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ OLIVEIRA, J. V.; COSTA, M. C. L. Expansão urbana de Boa Vista

elevado de pessoas atravessando a fronteira entre Brasil e Venezuela em situação de extrema vulnerabilidade é um fenômeno novo em Roraima. Ainda mais para um local onde os índices de desigualdades sociais e pobreza são alarmantes, torna-se desafiador promover a proteção humanitária aos refugiados no Brasil, tendo em vista os nossos próprios problemas internos não resolvidos e cada vez mais graves.

Dessa forma, constatou-se que as políticas públicas migratórias no Brasil de acolhimento precisavam de reformulações, principalmente, visando uma integração com a população local para uma melhor inserção das pessoas venezuelanas em território local. Até o início do século XXI, o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815/1980, elaborado durante a ditadura civil-militar, preconizava o “estrangeiro”¹⁵ como uma ameaça à estabilidade e segurança nacional¹⁶. A partir de tratados internacionais advindos da Organização das Nações Unidas (ONU) e iniciativas do Poder Executivo do Brasil, foi elaborado o Projeto de Lei 288/2013 com a proposta de avançar o estatuto jurídico da questão migratória na garantia de direitos e assegurar a integração dos imigrantes em

(RR) e os reflexos sobre a desigualdade socioespacial. *Revista GeoSaberes*, v. 9, n. 18, p. 1-18, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/55705>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

¹⁵ O termo “estrangeiro” não é mais utilizado de forma política-jurídica no Brasil para designar pessoas fora do país por significar “estranho” no latim *extranĕus*, assim opta-se pela palavra “imigrante”.

¹⁶ BRASIL. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Estatuto do Estrangeiro*. Brasília, DF: Casa Civil, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 27 jan. 2022.

território brasileiro¹⁷.

Assim, o Estatuto do Estrangeiro foi revisto e a Nova Lei de Migração 13.445/2017 foi sancionada, em 24 de maio de 2017, esta trouxe avanços na garantia de direitos para aqueles que migram, desde os imigrantes que chegam no Brasil até os brasileiros que emigram para outras nações. Rege-se na nova política migratória a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação¹⁸.

Por conseguinte, em 2018, outra política migratória brasileira foi a Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima - Operação Acolhida - como a primeira missão humanitária em território nacional para responder ao fluxo migratório de pessoas venezuelanas¹⁹. A Operação se estrutura em três eixos de atuação: a) o ordenamento da fronteira com centros de triagem, documentação e vacinação; b) o abrigo com sete abrigos, um espaço emergencial e um alojamento - nove locais com mais de 6.300 migrantes e refugiados em Roraima, distribuídos entre 7 (sete) em Boa Vista e 2 (dois) em Pacaraima; c) a interiorização que consiste no deslocamento planejado de imigrantes venezuelanos para outros estados brasileiros, com oportunidades de emprego e/ou reunificação familiar, social e institucional²⁰.

Desse modo, como população alvo deste capítulo,

¹⁸ BRASIL. *Lei 13.445, de 24 de maio de 2017*. Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 23 jan. 2022.

é relevante considerar a população migrante e refugiada para fora dos abrigos. Os dados indicam um número elevado de pessoas venezuelanas vivendo em situação de rua, em espaços ocupados públicos ou privados de cidades roraimenses. Em Boa Vista, 1.803 pessoas vivem em 13 ocupações urbanas e 4.225 em Pacaraima nas 17 ocupações urbanas, totalizando em 6.028 migrantes e refugiadas, sendo 2.274 (homens), 1.667 (mulheres) e 2.087 (menores de 18 anos)²¹.

Tais espaços têm o apoio logístico de algumas organizações não-governamentais para suprir necessidades básicas de alimentação, higiene e acesso aos serviços públicos, a realização de trabalhos socioeducativos visando uma maior integração social com os brasileiros. Outro perfil de pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas no Brasil são dos povos indígenas da etnia Warao, estima-se que 5.799 deles vivem em território brasileiro e, ainda, 1883 estão nos abrigos da Operação Acolhida em Roraima²².

Portanto, são diversos os perfis de pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas em Roraima, cada um com os seus campos de vulnerabilidades e necessidades de atendimentos. Com a chegada da pandemia COVID-19 no Brasil, este público passou a vivenciar novos desafios, bem

como para o desenvolvimento do Projeto “Moro no Brasil”
²¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *População venezuelana refugiada e migrante fora de abrigos em Boa Vista e em Pacaraima*. Brasil: ONU Migração, 2022.

²² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas e refugiados migrantes*. UNHCR, 2021. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2022.

foram necessárias adaptações com cuidados sanitários para a segurança da saúde da equipe e participantes.

2. Projeto “Moro no Brasil” nas ocupações urbanas e comunidade de Boa Vista (RR)

O Projeto “Moro no Brasil” foi desenvolvido pelo Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) em parceria com outras instituições nacionais e internacionais para realização de ações em duas ocupações urbanas e uma comunidade de propriedade privada da cidade de Boa Vista, Roraima. Este com o intuito de fornecer assistência humanitária com enfoque na proteção e promoção de direitos, buscando a prevenção à violência de gênero e o fortalecimento comunitário, desenvolveu atividades durante três meses do ano de 2021 pela Equipe de Proteção do SJMR composta por profissionais da Psicologia, advogadas, assistentes sociais, oficiais e assistentes de proteção, promotores comunitários e voluntários.

Desse modo, os três espaços atendidos pelo projeto são chamados de Ocupação Aprisco, Ocupação Posto Equador e Comunidade Terra Prometida, nomenclatura dada pelos próprios moradores migrantes e refugiados venezuelanos. Assim, existem dois tipos de ocupações urbanas, a privada e a pública. Na primeira, o espaço é cedido temporariamente pelos proprietários à população desabrigada para estadia limitada ou indeterminada, caso da Ocupação Aprisco. Já a segunda, os locais são edificadas ou não, devolutos, geralmente inacabados, de propriedade pública e ocupados espontaneamente pelas

famílias, caso da Ocupação Posto Equador²³.

Para a situação da Comunidade Terra Prometida, esta começou com uma ocupação espontânea em propriedade privada, contudo, posteriormente, com a ajuda financeira de organizações não-governamentais, foi possível a compra do terreno para as famílias venezuelanas. Localizada no bairro Dr. Airton Rocha (Zona Oeste) da cidade Boa Vista, a comunidade com o apoio logístico de instituições filantrópicas atende cerca de 20 famílias venezuelanas e apresenta uma estrutura, ainda, bastante incipiente. As casas construídas com materiais de madeira e outros utensílios doados, não tem arborização e calçamento, porém existe um espaço comum com tendas e cadeiras, banheiros e lavatórios de alvenaria.

Já nas Ocupações Aprisco e Posto Equador, a primeira localizada no bairro 13 de setembro e a segunda no bairro São Vicente, ambas da Zona Norte de Boa Vista, constatou-se outros desafios. O Aprisco com 15 famílias venezuelanas tinham a sua estrutura construída com materiais de madeira e lona, banheiros, cozinha e lavatório criados em torno de um templo religioso construído por brasileiros, portanto o espaço já era de responsabilidade de uma comunidade evangélica que recebeu as famílias desabrigadas. No Posto Equador, atendendo cerca de 10 famílias venezuelanas, também apresentava uma estrutura incipiente com casas de madeira, banheiros, lavatórios e um espaço comum com tendas para as pessoas utilizarem.

²³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *População venezuelana refugiada e migrante fora de abrigos em Boa Vista e em Pacaraima*. Brasil: ONU Migração, 2022.

Nesse sentido, para iniciar os trabalhos nos três espaços foi necessário um diagnóstico participativo, em parceria entre SJMR e ACNUR, desenvolvido no ano de 2020, para conhecer as demandas e desenvolver as ações do projeto. Assim, os principais temas destacados como problemáticos nos locais foram, a saber: falta de trabalho, violência sexual e baseado em gênero (*SGBV*), educação, alcoolismo e drogas, habitação, água, saneamento e higiene (*WASH*).

Considerando tais demandas, a Equipe de Proteção do SJMR trouxe, ainda, nas discussões de planejamento das ações, um contexto bastante alarmante de violência contra mulher em Roraima. Em 2018, o Estado apresentou o maior número de feminicídio do Brasil, um aumento de mais 20% comparado ao ano de 2017²⁴. Já em 2020, com o aumento expressivo de violência contra mulher no Brasil por conta do isolamento social na pandemia COVID-19, Roraima registrou uma média de 11,92 mulheres vítimas de violência doméstica por dia em 2020²⁵.

Assim, nas intervenções do Projeto “Moro no Brasil” apresentou-se a necessidade de levantar debates sobre a violência de gênero entre pessoas migrantes e refugiadas. Joan Scott explica que o gênero indica “construções

²⁴ BRASIL. *Atlas da Violência*. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

²⁵ FERNANDES, V. *Sozinhas e sem dinheiro, mães venezuelanas se arriscam em rotas clandestinas para chegar ao Brasil: ‘luz no fim do túnel’*. G1 Roraima, Boa Vista, 9 mai. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/05/09/sozinhas-e-sem-dinheiro-maes-venezuelanas-se-arriscam-em-rotas-clandestinas-para-chegar-ao-brasil-luz-no-fim-do-tunel.ghtml>>. Acesso em: 29 jan. 2022.

sociais”, isto é, a criação social de ideias sobre papéis para mulheres e homens, pensar em informações sobre as mulheres é pensar também em informações para os homens²⁶. Dentro de contexto histórico, social e político, a autora apresenta a noção de que as mulheres são vistas como menos capazes em relação aos homens por motivos de que eles são considerados, simplesmente, superiores. Romper com tais ideias é essencial para derrubar o sexismo, assim as violências de gênero pensadas no projeto correspondem à lesbifobia, homofobia, bifobia, transfobia, machismo, dentre outras²⁷.

Desse modo, o “Moro no Brasil” surgiu para fortalecer a rede de apoio das comunidades, especialmente entre mulheres venezuelanas, através do exercício da autonomia e da cidadania. Buscou, ainda, difundir informações sobre os serviços e políticas públicas em Boa Vista (RR), em particular os que visam a prevenção de violência baseada em gênero, e realizou ações com o intuito da integração com a comunidade brasileira. Para tanto, na realização das atividades do Projeto “Moro no Brasil” foram desenvolvidas visitas, rodas de conversa, dinâmicas em grupo e palestras nos três espaços. A metodologia utilizada buscou romper com a lógica de “transferência de saberes” para uma abordagem de “construção coletiva de saberes”²⁸. Portanto, a proposta das intervenções

²⁶ SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil na análise histórica. *Educação e Realidade*, v.16, n. 2, p. 71-99, 1995. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/71721/40667>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

²⁷ Ibid.

²⁸ FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educati-*

consistiu na cooperação e diálogo com a comunidade para fortalecer a produção de conhecimento através da ciência e compartilhamento de experiências.

A partir dessas reflexões e das temáticas desejadas nos três locais, foram trabalhados os seguintes assuntos: confiança e rede de apoio; emoções e autoconhecimento; comunicação intercultural; processo migratório; autoestima; projetos de vida; sessões informativas de Direito à transferência de renda e benefícios assistenciais; Direito à documentação civil básica; Direito à cultura, ao esporte e lazer; Direitos das crianças e adolescentes; Direito das mulheres; Direito das pessoas idosas; Direito das pessoas com deficiência; e Direito do trabalho.

Especificamente, no campo de prevenção a violência baseada em gênero, houve discussões sobre papéis sociais de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, Lei Maria da Penha e ciclo de violência, planejamento familiar, saúde sexual e reprodutiva, copos menstruais, gravidez na adolescência, métodos contraceptivos e novas masculinidades. Vale ressaltar que, a Equipe de Proteção do SJMR, com todos os cuidados sanitários contra a pandemia COVID-19, utilizou e distribuiu máscaras nos locais, levou álcool 70%, respeitou o distanciamento social e preferiu locais abertos nas ações para evitar contaminações.

Sobre o perfil das pessoas beneficiadas do projeto, enquanto na Ocupação Posto Equador ocorreram 9 (nove) encontros com um grupo em média de 13 (treze) mulheres na idade entre 14 e 66 anos, na Ocupação Aprisco foram

va. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

8 (oito) encontros na média de 15 (quinze) mulheres com a idade entre 19 e 60 anos. Já na Comunidade Terra Prometida, ocorreu apenas 1 (um) encontro com 11 (onze) mulheres entre 16 e 66 anos, mas as outras 7 (sete) ações foram com um grupo de 18 (dezoito) mulheres e homens com idade entre 12 e 66 anos²⁹.

Tirando o Posto Equador, o Aprisco teve 1 (um) encontro com a presença de 11 (onze) homens para trabalhar, especialmente, algumas questões de gênero. No que tange as dinâmicas, estas tinham a finalidade de “quebra-gelo” nas apresentações iniciais, fortalecimento dos grupos (“Desatando e Atando Nós” e “Quanto me conheces?”), trocas de conhecimento sobre diversas temáticas (“Verdadeiro ou Falso”, “Imagem e Ação”, “Boneco de Gênero”, “O que é ser mulher? O que é ser homem?” e “Pescando ideias equivocadas”), visitas técnicas (Casa da Mulher Brasileira), trabalho de autoconhecimento (“Dramatizando as Emoções”), interação com a comunidade (“Corte e Colagem”), comunicação intercultural (“Desafio do ônibus” e “Iceberg Cultural”), brincadeiras de sensibilização da infância (pula corda e dança das cadeiras), distribuição de folhetos informativos e materiais (copos menstruais), vídeos e músicas³⁰.

Por fim, nos três locais foram feitas atividades de encerramento com curso de maquiagem, partida de vôlei, aula de zumba com músicas brasileiras e venezuelanas e

²⁹ SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS (SJMR). *Projeto de Coexistência Pacífica - Moro no Brasil*. Relatório, 2021.

³⁰ Ibid.

lanches coletivos com o intuito de obter as avaliações das ações e buscar uma maior integração entre comunidades venezuelanas e brasileiras. Sobre a culminância, no Posto Equador estiveram presentes 9 (nove) mulheres, no Aprisco 28 (vinte e oito) e na Terra Prometida 21 (vinte e um) participantes (mulheres, homens e adolescentes)³¹.

3. Os impactos psicossociais do Projeto “Moro no Brasil” com as pessoas beneficiadas

Ao longo dos três meses do Projeto “Moro no Brasil”, este trouxe um impacto de em média 75 pessoas beneficiadas distribuídas entre mulheres, homens e adolescentes entre 13 e 66 anos nas Ocupações Posto Equador e Aprisco e Comunidade Terra Prometida³². A Equipe de Proteção do SJMR percebeu que essas pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas em Boa Vista (RR) vivenciam uma nova realidade, a qual enfrentam uma série de desafios e adaptações não só de ordem prática e comportamental, mas também de mudanças no modo de viver, gerando, possivelmente, impactos psicossociais.

Impactos psicossociais que dizem respeito ao campo das necessidades sociais, emocionais, de saúde física e mental, qualidade de vida, experiências pessoais e em grupo, redes de apoio e atenção psicológica, possibilidades de mudanças e enfrentamento às adversidades³³. Assim,

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ PAIVA, V. S. F. Psicologia na saúde: sociopsicológica ou psicossocial? Inovações do campo no contexto da resposta brasileira à AIDS. *Temas em Psicologia*, v. 21, n. 3, p. 531-549, 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5137/513751772002.pdf>>. Acesso em:

nas intervenções do projeto constatou-se os impactos psicossociais nos grupos reunidos sem divisão de gênero e, ainda, nos grupos com divisão de gênero entre homens e mulheres.

Primeiramente, as ações em grupo sem divisão de gênero trouxeram uma maior interação, comunicação e compartilhamento de ideias e experiências entre as pessoas participantes. Dessa forma, possibilitou um maior fortalecimento das comunidades e a busca por resoluções de problemas enquanto pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas que estão passando por uma série de adaptações no Brasil. Assim, o próprio compartilhamento das vivências em Boa Vista (RR) trouxe entre os participantes identificações pessoais e perspectivas de melhorias em planos futuros.

Outro ponto bastante discutido nas atividades em grupos foi o conceito de interculturalidade, este compreendido para indicar o conjunto de diferenças culturais, buscando uma integração entre elas sem anular a sua diversidade³⁴. Dessa forma, conhecer os serviços públicos, realizar as atividades de encerramento com partidas de vôlei em praça pública, exercícios físicos e curso de maquiagem, trouxe aproximações entre as comunidades venezuelanas e brasileiras na sua diversidade. Fomentando espaços de união, ajuda mútua, potencial criativo e trocas culturais.

12 fev. 2022.

³⁴ REPETTO, M. O conceito de interculturalidade: trajetórias e conflitos desde América Latina. *Textos e Debates*, v. 2, n. 33, p. 69-88, 2019. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/5986/pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

Por conseguintes, nos três locais os grupos tiveram muitas dúvidas sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes, Direito da família, Direitos do trabalhador e Lei Maria da Penha, assim as dinâmicas e rodas de conversa foram fundamentais para sanar as inquietações dos participantes sobre os seus direitos, deveres e penalidades judiciais no Brasil. Além disso, a visita à Casa da Mulher Brasileira com os grupos de venezuelanas foi uma importante estratégia para sensibilização do serviço público em Boa Vista, no que tange o atendimento à população migrante e refugiada, e explicar os serviços especializados à mulher em situação de violência em Roraima. Justamente pelo local oferecer Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, alojamento de passagem, brinquedoteca, apoio psicossocial, Vara Especializada de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, encaminhamentos para hospital e exames de corpo de delito, formas de meios de vida, capacitação e fomentação de empreendedorismo para mulheres independente de suas nacionalidades³⁵.

Sobre os grupos com divisão de gênero, as mulheres apresentaram também uma maior união nas comunidades, trocas de conhecimentos e novas aprendizagens. Aprendizagens no campo dos tipos de violência de gênero, cuidados e prazeres femininos, suas qualidades e habilidades, entendimento sobre a saúde sexual e reprodutiva e como utilizar o coletor menstrual. Além de compartilhar conhecimento, ao trabalhar tais temáticas trouxe um maior destaque sobre o campo da feminização

³⁵ ONU MULHERES. *Cartilha Casa da Mulher Brasileira: guia de leitura*. Brasil: ACNUR, 2021.

das migrações e os cuidados do país que acolhe.

Até cinco décadas atrás, a feminização das migrações era um tema pouco discutido em intervenções, pesquisas e literaturas, pois predominava-se um modelo patriarcal de família, mulheres dependentes dos seus maridos e os homens responsáveis pelo sustento do lar. Até a década de 1960, as mulheres não predominavam no mercado de trabalho, bem como eram consideradas economicamente inativas, assim tal contexto influenciava nas teorias migratórias. Teorias migratórias onde o fluxo, majoritariamente, masculino acontecia em razão que as mulheres eram relegadas para o espaço privado da casa, sua contribuição econômica era largamente ignorada e sua participação em fluxos migratórios aconteciam na figura enquanto esposa, mãe ou filha de um migrante masculino³⁶.

Nas últimas décadas, com os movimentos feministas, as mulheres têm conseguido diversas conquistas com relação a sua passagem do espaço privado para a esfera pública. Nos anos de 1970, a implementação das políticas migratórias na Europa trouxe não só o aumento do número de mulheres migrantes, mas também uma aceitação da mulher migrante. Uma maior visibilidade da mulher consistia em uma estratégia de migração não resultante de uma decisão individual, porém uma estratégia familiar e comunitária para buscar melhores condições de vida³⁷.

³⁶ MIRANDA, J. *Mulheres Migrantes em Portugal: memórias, dificuldades de integração e projetos de vida*. Lisboa: ACIDI, 2009.

³⁷ OSO, L.; CATARINO, C. Femmes chefs de famille et migration. *Femmes du Sud, chefs de famille*, p. 73-77, 1996.

No século XXI, por mais que o número de sujeitos do gênero masculino (52%), ainda, seja maior do que o do número de pessoas do gênero feminino (48%) para o total de mais de 20.4 milhões de refugiados e/ou situações similares de refúgio no mundo³⁸, não se pode desconsiderar a relevância da participação feminina nas migrações em deslocamentos de longa distância. Desse modo, os espaços de discussão com as mulheres da do Projeto “Moro no Brasil” trouxeram impactos psicossociais para as venezuelanas como protagonistas de suas histórias, independentes, autônomas e com possibilidades de melhorias para si e a sua família em Roraima.

Já nos grupos do gênero masculino, os campos de discussão foram, principalmente, sobre autocuidado, saúde sexual e reprodutiva, higiene, violência de gênero, diferença de gênero, sexo e orientação sexual, impactos emocionais e psicológicos com a migração. Assim, percebeu-se que os venezuelanos visualizam a importância de refletir sobre tais temáticas, sentem os impactos psicossociais de uma trajetória migratória marcada por dores e dificuldades, mas também a esperança de dias melhores.

Além disso, o grupo de adolescentes também presentes nas ações tiveram seus espaços para tirar dúvidas no que se refere a sexualidade, possibilidades de estudo e trabalho no Brasil, seus direitos e deveres,

³⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends Forced Displacement in 2019*. UNHCR, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

conhecer os serviços públicos de saúde, educação, cultura e lazer. Silva, Bento e Lima já apontavam a relevância de trazer os adolescentes para discutir em grupos educativos sobre seus corpos e sexualidades, seus direitos e deveres, justamente para oferecer informações seguras e de qualidade no meio na qual vivem³⁹.

Portanto, constatou-se no contato com os grupos de mulheres, homens e adolescentes a importância de entender o fenômeno da migração e refúgio partir de como ele é vivido pelos os participantes do Projeto “Moro no Brasil”. Tal situação implica sair do seu espaço onde foi construída a sua história afetiva para atirar-se em um local de pouca ou nenhuma vinculação⁴⁰. Assim, diante de uma nova realidade no Brasil, as pessoas beneficiadas no projeto buscaram refletir sobre seus conhecimentos, suas histórias e/ou novos sentidos de vida, e as possibilidades de recomeço em um novo país.

Conclusão

A partir das reflexões levantadas no capítulo, o Projeto “Moro no Brasil” apresentou-se de uma grande relevância social e humanitária nas Ocupações Posto

³⁹ SILVA, T. M.; BENTO, H. C. P.; LIMA, A. C. B. Adolescência e sexualidade: uma intervenção educativa em uma escola pública de Boa Vista - Roraima. *Revista Compartilhar*, v. 3, n. 1, p. 30-33, 2018. Disponível em: <<https://ojs.ifsp.edu.br/index.php/compartilhar/article/view/1033>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁴⁰ MARANDOLA, J. E.; GALLO, P. M. D. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 27, n. 2, p. 407-424, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/rzmFzZWXRmzVHZhFGWSR6wn/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

Equador, Aprisco e Comunidade Terra Prometida. Assim, o objetivo das atividades com foco na proteção e promoção de direitos da população migrante e refugiada venezuelana, buscando a prevenção à violência baseada em gênero e o fortalecimento comunitário, foram alcançados. Tendo como base os relatos dos líderes comunitários sobre um maior interesse das pessoas participantes do projeto de aprenderem, conhecerem seus direitos, deveres e ajudar uns aos outros.

Além disso, o trabalho realizado de fortalecimento comunitário nas intervenções foi uma das principais estratégias de acesso a direitos e prevenção de violências, contemplando, principalmente, a consciência dos moradores como sujeitos históricos e comunitários. A difusão de informação sobre os serviços e políticas públicas da cidade de Boa Vista (RR) levantou um campo de sensibilização sobre os cuidados na saúde, educação e trabalho, possibilidades de integração com a comunidade brasileira, dentre outros aspectos.

Por fim, no tocante a Equipe de Proteção do SJMR, o projeto proporcionou novas trocas culturais, aprendizagens nas mediações em grupos, novas habilidades no desenvolvimento das ações e um contato significativo com as lideranças comunitárias para efetivação das intervenções. Bem como, o vínculo formado entre profissionais do SJMR e os grupos demonstrouse uma ferramenta essencial nos encontros, visto que, ao conhecer as realidades comunitárias, os nomes das pessoas, suas histórias e opiniões, foi possível construir

uma relação significativa e de confiança. Nesse sentido, o Projeto “Moro no Brasil” mostrou-se impactante no desenvolvimento pessoal e coletivo das pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas e no aprendizado profissional dos facilitadores.

Referências bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Global Trends Forced Displacement in 2019*. UNHCR, 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas e refugiados migrantes*. UNHCR, 2021.

AZEVEDO, A. *Situação dos refugiados no Brasil entra em pauta no Senado federal*. ACNUR, 12 jul. 2019.

COSTA DE SÁ, P.; FERNANDES, D. *A vulnerabilidade social de migrantes: uma análise qualitativa dos haitianos e sírios residentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte a partir dos critérios da CEPAL*. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2016, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Paraná: ABEP, 2016.

FERNANDES, V. *Sozinhas e sem dinheiro, mães venezuelanas se arriscam em rotas clandestinas para chegar ao Brasil: ‘luz no fim do túnel’*. G1 Roraima, Boa Vista, 9 mai. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FVG). *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para*

políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

FREITAS, A. *Geografia e História de Roraima*. 8. ed. Boa Vista: IAF, 2009.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

MARANDOLA, J. E.; GALLO, P. M. D. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 27, n. 2, p. 407-424, 2010.

MIRANDA, J. *Mulheres Migrantes em Portugal: memórias, dificuldades de integração e projetos de vida*. Lisboa: ACIDI, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Glossary on migration*. 2. ed. Suíça: International Migration Law Series, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *População venezuelana refugiada e migrante fora de abrigos em Boa Vista e em Pacaraima*. Brasil: ONU Migração, 2022.

OLIVEIRA, J. V.; COSTA, M. C. L. Expansão urbana de Boa Vista (RR) e os reflexos sobre a desigualdade socioespacial. *Revista GeoSaberes*, v. 9, n. 18, p. 1-18, 2018.

OLIVEIRA, W. A. *Operação Acolhida: um recorte sobre a maior crise migratória brasileira*. Dialética: São Paulo, 2021.

ONU MULHERES. *Cartilha Casa da Mulher Brasileira: guia de leitura*. Brasil: ACNUR, 2021.

OSO, L.; CATARINO, C. Femmes chefs de famille et migration. *Femmes du Sud, chefs de famille*, p. 73-77, 1996.

PAIVA, V. S. F. Psicologia na saúde: sociopsicológica ou psicossocial? Inovações do campo no contexto da resposta brasileira à AIDS. *Temas em Psicologia*, v. 21, n. 3, p. 531-549, 2013.

REPETTO, M. O conceito de interculturalidade: trajetórias e conflitos desde América Latina. *Textos e Debates*, v. 2, n. 33, p. 69-88, 2019.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil na análise histórica. *Educação e Realidade*, v.16, n. 2, p. 71-99, 1995.

SILVA, T. M.; BENTO, H. C. P.; LIMA, A. C. B. Adolescência e sexualidade: uma intervenção educativa em uma escola pública de Boa Vista - Roraima. *Revista Compartilhar*, v. 3, n. 1, p. 30-33, 2018.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. *Refúgio em números*. 6. ed. Brasília: OBMigra, 2021.

SIMÕES, G. A migração venezuelana para o Brasil e as ações desenvolvidas pela CSVM/UFRR em Roraima. In: BAENINGER, R. et al. (orgs.). *Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Campinas: NEPO – UNICAMP, 2018. p. 957 – 961.

SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS (SJMR). *Projeto de Coexistência Pacífica - Moro no Brasil*. Relatório, 2021.

O Dever do Estado Brasileiro na Prestação do Serviço de Saúde Pública aos Imigrantes Venezuelanos em Situação de Vulnerabilidade em Roraima

Gibton Pereira de Andrade*

Introdução

O Brasil registra, especialmente a partir da década de 1980, recentes e significativos movimentos migratórios, fazendo-o figurar no contexto de deslocamento populacional em âmbito internacional¹. No tocante à migração em massa, a dos venezuelanos em busca de refúgio no solo brasileiro é a mais evidenciada atualmente.

* Mestrado Acadêmico em Direito (em andamento), pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Católica de Santos/SP - UniSantos, com Linha de Pesquisa em "Direito Internacional dos Direitos Humanos" vinculada ao Grupo de Pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades". Mestrando pelo Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade Estadual de Roraima (UERR). Pesquisador nas áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, com ênfase em Refúgio, Fronteiras e Migrações. Oficial Superior da Polícia Militar do Estado de Roraima (PMRR), no Posto de Major. Compõe o Quadro Permanente de Docentes da PMRR, exercendo a docência na Academia de Polícia Integrada Coronel Santiago (APICS/RR) e no Centro de Ensino e Instrução Bombeiro Militar de Roraima (CEIB/CBMRR), onde leciona nos Cursos de Formação, Habilitação e Aperfeiçoamento de Oficiais e Praças da PMRR e CBMRR. Professor da Escola do Legislativo de Roraima - ESCOLEGIS/RR, nos Cursos Preparatórios para Concursos (RR). Professor de Música e Informática desde 1996. Professor de Teologia e Língua Hebraica desde 2005.

1 BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Aves. *O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios*. Ponto e Vírgula - PUC SP - No. 18 - Segundo Semestre de 2015 - p. 126-145. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/download/29806/20723>>. Acesso: 10 Out 2022.

Com o agravamento da crise humanitária, política e socioeconômica na Venezuela (desde 2015), o fluxo de imigrantes venezuelanos que ingressam pela fronteira Brasil/Venezuela se multiplicou facilmente, mais ainda mais com a fronteira entre os países reaberta oficialmente, após permanecer fechada em razão da pandemia².

Considerando a massa de venezuelanos em processo migratório, uma situação alarmante preocupa a sociedade e autoridades sanitárias de Roraima, qual seja a instabilidade dos serviços de saúde e a estrutura dos hospitais que não comportam o grande contingente de pessoas, tão pouco a insuficiência de equipamentos em quantidade suficiente no trato com os migrantes, fato de domínio público local, e tema de constantes noticiários locais.

A nova realidade do Estado diante do enorme fluxo migratório, que não gira somente em torno dos venezuelanos, mas haitianos, guianenses e outras nacionalidades, é temática que apresenta desde as críticas até apoiadores da causa. Importante destacar sobre a questão dos refugiados é o quanto a discussão é legítima, não somente no âmbito doméstico, mas no âmbito das relações internacionais. Urge preparar a sociedade para o acolhimento de refugiados, estabelecer o diálogo e conhecer os vínculos existentes nos diferentes grupos e famílias imigrantes, apresentando uma nova face ao comportamento dos brasileiros diante das crises sociais e humanitárias.

² UNICEF Brasil. *Crise Migratória Venezuela no Brasil*. Portal Eletrônico Unicef Brasil (2019). Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>>. Acesso: 10 Out 2022.

Não há de se negar que o êxodo venezuelano contribuiu na sobrecarga dos serviços públicos de saúde de Roraima, já precários. Nesse sentido, considerando as características da população migrante e nativa, consoante aos sistemas de saúde vigentes no país, os aspectos jurídicos e sociais da vulnerabilidade dos imigrantes devem ser considerados na elaboração e implementação das políticas de saúde, levando sempre em consideração os impactos que o crescente fluxo migratório impõe aos serviços de saúde locais.

Nessa perspectiva, este capítulo analisa o dever do Estado brasileiro quanto à prestação do serviço de saúde pública no âmbito do Estado de Roraima, em face da intensificação do fluxo migratório venezuelano. Considerando o fenômeno migratório em Roraima ser recente, volumoso e abrupto, e a possibilidade de o Estado não ter se preparado antecipadamente para o enfrentamento da situação, a realização de estudos nesta área é imprescindível, de modo que a realidade seja mais bem compreendida.

Sobre a implementação de Políticas Públicas que vislumbrem mitigar os impactos decorrentes do aumento da demanda pela assistência à saúde de todos os usuários, o capítulo serve de base para futuro desenvolvimento de estudos e projetos nas questões de migração forçada e o dever do Estado quanto às vulnerabilidades.

1 Direitos Humanos e Vulnerabilidades no Contexto das Migrações Forçadas

Uma das principais características do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) é a autonomia dos Estados em relação à migração forçada³.

Porém, independente das circunstâncias, os deslocamentos populacionais ocorrem, entre outros, por fatores econômicos, desastres naturais, pobreza, violação de direitos⁴. E sobre os Direitos Humanos, estes são “verdadeiros e válidos para todos os povos [...] universais, aplicam-se em todos os lugares; indivisíveis no sentido de que os direitos políticos e civis não podem ser separados dos direitos sociais e culturais; e inalienável, ninguém pode negar⁵.

O ser humano possui qualidades invioláveis inerentes à sua dignidade e condição humana que o faz titular de direitos fundamentais que não podem ser ignorados pelo poder estatal, independentemente da organização política. Nítido que a migração forçada requer intervenção e promoção de políticas garantidoras dos direitos fundamentais e da dignidade plena. É indispensável que

3 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos humanos na ordem internacional*. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 213.

4 JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 149. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Ref%C3%BAgio-no-Brasil-Coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-9.474-97-2017.pdf>>. Acesso: 10 Jan 2022.

5 COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*: vol. 8, no.2, maio-agosto, p. 275-292, 2016. p. 23. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46196/26442>>. Acesso: 09 fev. 2020.

os Direitos Humanos tenham a máxima eficácia.

No caso dos refugiados, a sujeição às precariedades é marcante. Em tempos de novas guerras e novas formas de opressão e injustiça, a voz dos oprimidos precisa alcançar as consciências, indubitavelmente, daqueles que causam o sofrimento da parte mais vulnerável.

1.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)

A fonte dos Tratados de Direitos Humanos é muito recente, chamada de DIDH, originada no contexto pós-guerra em resposta às atrocidades perpetrados pelo nazismo. Diante do flagelo da Segunda Guerra Mundial, necessitou-se reconstruir os valores dos Direitos Humanos como paradigma e ética de referência para orientar a ordem internacional⁶.

O desenvolvimento do DIDH atribui-se às terríveis violações dos Direitos Humanos da era “Hitlerista”. Nesse contexto, violações poderiam ter sido evitadas se, à época, já existissem o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos⁷. Sobre o DIDH, concebe-se a ideia de que “todo país tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e que se um país não cumprir suas obrigações, os países e a comunidade internacional

⁶ PIOVESAN, Flavia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. Org.: Maria Luiza Bernardi Fiori Schilling. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Direito Constitucional Módulo V*, 2006. Currículo Permanente. p. 128. Disponível em: <https://www.academia.edu/33147938/Piovesan_dh_direito_constitucional?from=cover_pagea>. Acesso: 06 fev. 2022.

⁷Ibid, p. 134.

têm o direito e a responsabilidade de protestar⁸.

Consoante ao supracitado, o DIDH traduz-se em um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos a implementar essa concepção e promover o respeito aos Direitos Humanos em nível global. Embora a concepção de que o ser humano é titular de direitos fundamentais e liberdades inerentes à condição humana tenha surgido há muito tempo, o conceito de que os Direitos Humanos são objeto de regulação internacional é recente.

Dos direitos incluídos no rol dos DIDH, muitos surgiram em 1945 sob influência do “Holocausto”, fazendo as nações do mundo decidiram pela promoção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais incluso no esteio da Organização das Nações Unidas (ONU)⁹. Infere-se, assim, que a proteção dos Direitos Humanos não se resume ao domínio reservado do Estado (competência exclusiva estatal) ou à jurisdição doméstica exclusiva, antes, revela-se como tema legítimo de interesses internacionais.

1.1.1 Conceitos, Contextos e Generalidades

Considerando as concepções próprias sobre os Direitos Humanos, como regra, os Direitos Humanos visam garantir direitos universais mínimos e limitar o Poder do Estado¹⁰. Nesse sentido, sua atuação positiva deve fomentar os direitos humanos, ao tempo que mitiga

⁸ RAMOS, Op. cit., p. 234.

⁹ Ibid, p. 291.

¹⁰ PIOVESAN, Op. Cit., p. 134.

seu próprio poder, no viés do respeito aos direitos mínimos universais, exigindo-se sua própria ação de garantia e promoção da dignidade humana.

Os Direitos Humanos são uma invenção humana em constante processo de construção e reconstrução¹¹. Diante dessa perspectiva histórica, “os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos”¹² e encontram sua plena realização como direitos positivos universais. Importante frisar que esses direitos estabelecem as liberdades públicas individuais e as prerrogativas do indivíduo diante do Estado, sendo: 1) Um conjunto de direitos garantidos por tratados internacionais; 2) Baseados na liberdade, igualdade e dignidade essenciais à vida humana; e 3) As liberdades públicas, os direitos humanos (individuais) conferem privilégios aos indivíduos em relação ao Estado¹³.

Assim, a expressão “Direitos Humanos” está diretamente ligada ao Direito Internacional Público (DIP), pois os Tratados Internacionais são a principal Fonte de Direitos Humanos. Referenciando os Direitos Humanos, induz-se àqueles garantidos por normas de origem e natureza internacionais, por Declarações ou Tratados celebrados entre Estados no objetivo específico de proteção as pessoas sujeitas à jurisdição do signatário.

1.1.2 Os Direitos Humanos e as Relações dos Estados no

¹¹ RAMOS, Op. cit., p. 231.

¹² FILHO, Manoel Gonçalves Pereira. *Direitos Humanos fundamentais*. 15 ed. São Paulo, Saraiva, 2016. p. 339.

¹³ Ibid, 342.

Cenário Internacional

Uma das principais preocupações do movimento recente do DIDH foi converter os Direitos Humanos em tema de interesse legítimo para a comunidade internacional, implicando em processos de universalização desses direitos¹⁴. Neste viés, possibilitou-se a formação do Sistema Normativo Internacional de proteção dos Direitos Humanos global e regional, geral e específico. Esses sistemas se complementam e interagem com o sistema nacional de proteção, garantindo maior efetividade na proteção e promoção dos direitos fundamentais, onde o Sistema Internacional introduz mecanismos de responsabilização e supervisão como uma salvaguarda adicional, aplicável à falha estatal na implementação dos direitos e liberdades fundamentais¹⁵.

Ao aceitar o aparato de proteção internacional e as obrigações que dele decorrem, o Estado aceita a supervisão quanto à forma dos direitos fundamentais serem respeitados internamente. Diante disso, cede-se ao escrutínio e vigilância da comunidade internacional quando a resposta das instituições nacionais às violações de direitos fundamentais é insuficiente ou falha, às vezes inexistente. Neste sentido, a ação internacional é uma medida complementar, proporcionando uma garantia adicional de proteção aos Direitos Humanos.

¹⁴ MEJIÁ, Margarita Rosa Gaviria. *Migrações e direitos humanos: problemática socioambiental*. Uivantes: lajeado 2018. p. 98.

¹⁵ MAZZUOLI, Valeiro de Oliveira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 276.

1.1.3 A Recepção dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Interno e sua aplicabilidade aos grupos vulneráveis

A incorporação dos Tratados de Direitos Humanos na ordem interna de um país é tema preocupante em diversos países. Independente do formalismo, na perspectiva contemporânea os países mobilizam-se para dar maior prevalência às normas de Direitos Humanos, embora alguns sejam retrógrados nesse sentido.

No direito interno, o processo de incorporação do DIDH vem no contexto pós- redemocratização do país. Destaque para a ratificação da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1984)¹⁶. Destarte, inúmeros outros instrumentos internacionais foram incorporados ao direito brasileiro sob a égide da Constituição Federal de 1988 – que, no viés progressiva, trata dos Direitos Humanos¹⁷.

A partir da Constituição Federal de 1988¹⁸, entre outros, ratificou-se a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹⁹, via Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961²⁰; o Pacto Internacional

¹⁶ PIOVESAN, Op. Cit., p. 150.

¹⁷ RAMOS, Op. cit., p. 194.

¹⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 10 fev. 2022.

¹⁹ BRASIL. *Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)*. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm>. Acesso: 10 fev. 2022.

²⁰ BRASIL. *Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50215.htm>. Acesso: 10 fev. 2022.

Sobre Direitos Civis e Políticos²¹, pelo Decreto 592, de 06 de julho de 1992²², embora o referido ato internacional fora adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1996²³.

1.2 Vulnerabilidades Humanas em destaque nas Crises Migratórias

Das inúmeras características no contexto dos refugiados, uma marcante é a fuga do país de origem por eventos políticos, entre guerras civis, regimes repressivos, e situações de instabilidade política e violação de direitos humanos que, ao terminarem, os cidadãos precisam ser repatriados²⁴. Ocorre que, esses fatores geralmente arrastam-se por anos/décadas, e forçosamente os refugiados buscam estratégias de reconstrução de suas vidas, laços sociais e emocionais, inclusive formando famílias nos países de destino.

A consequência é a dificuldade de retornar para casa, fato influenciador nas comunidades dos países de acolhimento. Notável que, ao saírem os refugiados de

²¹ BRASIL. *Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso: 10 fev. 2022.

²² BRASIL. *Decreto 592, de 06 de julho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso: 12 fev. 2022.

²³ PIOVESAN, Op. cit., p. 149.

²⁴ CAVAZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2021. p. 152. Disponível em: <[file:///C:/Users/JUNIOR%20QUEIROZ/Downloads/1972%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/JUNIOR%20QUEIROZ/Downloads/1972%20(2).pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2022.

seus países, estes fogem da miséria/pobreza e procuram o aumento da renda familiar mediante oportunidades de trabalho, persistindo na vida pacífica distante de guerras e lutas que assolam muitos países²⁵. Questões étnicas, culturais e religiosas são por vezes vistas como grande obstáculo, motivos de perseguição e torturas contra a opinião, religião ou cultura diversa. Nesse contexto, é de domínio público que a Venezuela enfrenta grave crise econômica, desencadeando altas taxas de desemprego e cenário de pobreza, fatores motivadores de uma migração em massa de venezuelanos (sem precedentes), na corrida pela vida, trabalho e provisão familiar.

1.2.1 Das Vulnerabilidades: Conceitos, Generalidades

O termo vulnerabilidade origina-se no movimento de Direitos Humanos, difundido na década de 1980, no contexto da saúde pública e políticas públicas relacionadas à epidemia de AIDS; os grupos sociais afetados (em diferentes formas) aproximaram o surgimento do vírus do contexto socioeconômico, esclarecendo quais grupos sociais e indivíduos seriam mais ou menos vulneráveis à vitimização desta epidemia²⁶.

Em síntese, o conceito de vulnerabilidade pode ser dividido em três componentes, a saber: o individual, social e o institucional. O individual refere-se aos comportamentos e práticas adotados individualmente; o social refere-se à estrutura da sociedade; e o institucional relaciona-se às respostas das instituições públicas às

²⁵ Ibid, p. 154.

²⁶ JUBILUT; GODOY; Op. cit.. p. 128.

necessidades de grupos sociais²⁷. Na concepção, expressa-se situações em que a vulnerabilidade não é uma essência ou algo peculiar a indivíduos ou grupos, mas se constitui em determinadas condições e circunstâncias que não só podem, mas devem ser minimizadas.

A riqueza do conceito reside na diversidade dos temas abordados, em diferentes espaços estudados (países configurados em desenvolvimento desigual), e na própria orientação epistemológica (ecologia política, ecologia, física, análise espacial) e práticas metodológicas resultantes²⁸. Essas diferenças resultam em três configurações principais: 1. Probabilidade de exposição (biofísica ou tecnológica); 2. Probabilidade de consequências adversas (vulnerabilidade social); 3. Combina os dois anteriores. Essas atitudes são representadas por três tendências, denominadas: vulnerabilidade (1) como condição preexistente, (2) como resposta controlada e (3) como perigo do lugar²⁹.

Além disso, uma das grandes contribuições do termo é a necessidade de entrelaçar fatos multicausais para compreendê-los e afastar-se e transcender a análise simplista. Neste viés, a vulnerabilidade é entendida como uma interação de fatores, combinados e justapostos de diferentes formas e dimensões, que tornam o indivíduo ou grupo mais vulnerável a riscos e contingências.

²⁷ Ibid, p. 156.

²⁸ ENNES, Marcelo; GOES, Allisson; MENESES, Cleber (orgs.). *Mi-grações internacionais sob múltiplas perspectivas* / Orgs: Marcelo Ennes, Allisson Goes e Cleber Meneses. Aracaju: Criação Editora, 2021. p. 34.

²⁹ Ibid, p. 34.

1.2.2 Dos Grupos Vulneráveis Venezuelanos

Diferentes aspectos na Venezuela foram afetados pela crise, seja o econômico, social ou político³⁰. Entre as consequências, o aumento significativo no fluxo migratório de venezuelanos para outros países latinos. No caso brasileiro, os imigrantes venezuelanos chegam majoritariamente pelo extremo norte do país, via Pacaraima, extremo norte de Roraima. No contexto, a migração venezuelana é vista por diferentes maneiras, quer por discursos na mídia, políticos e acadêmicos; e ainda, em face da visibilidade, a população indígena da Etnia *Warao* nas ruas de Pacaraima e da Capital Boa Vista³¹ são motivo de críticas e opiniões divergentes.

Não há homogeneidade nos migrantes venezuelanos, existindo um fluxo misto de migrantes, majoritariamente jovem, sexo masculino, indígenas, acadêmicos e profissionais de diversas áreas. Destaque principal é a baixa renda dos que acessam o território brasileiro por terra, atravessando a fronteira pela rodovia que liga as Cidades de Santa Elena de Uairén (Venezuela) e Pacaraima (Brasil). Acrescenta-se ao já relatado, o pouco domínio do português, além da xenofobia patrocinada pelos nacionais em face dos migrantes forçad@s.

1.2.3. Imigrantes: O olhar atento às vulnerabilidades no

³¹ DIAS, Thaís Araújo. A dignidade da pessoa humana e exequibilidade do direito a saúde dos imigrantes: análise hermenêutica do Decreto 25.681 de 1º de agosto de 2018 do governo de Roraima. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, v. 5, n. 2, p. 84 – 104, 2019. p.11. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/a30d/710711821c7a26860473610d688fb5edb3bf.pdf>>. Acesso: 10 fev. 2022.

contexto das migrações forçadas

Os refugiados são os migrantes forçad@s que cruzam as fronteiras de seus países de origem buscando proteção, fugindo de violências e conflitos internos, perseguições políticas repressivas e inúmeras violações aos direitos humanos. Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade socioeconômica, pobreza e miséria, sobretudo a instabilidade política, estão no centro dos fatores que levam à migração forçada de refugiados³².

A questão dos refugiados é indissociável da esfera do Estado-Nação, isso porque o país de origem o ameaçou ou realmente o violou, mostrando-se incapaz de proteger os direitos de seus nacionais, forçando-os a fugir da situação de violência³³, surgindo o refugiado como resultado de ações políticas ou omissões do Estado. Assim, o país anfitrião deve oferecer proteção e garantia de direitos as pessoas estrangeiras admitidas em seu território. Neste viés, o Brasil emerge como um grande destino para refugiados, e o país tomou medidas legislativas de proteção aos refugiados, visando conferir direitos aos refugiados³⁴.

No contexto da concessão de refúgio pelo Estado, o tema gira em torno da barreira erguida entre inclusão e exclusão, acolhimento e rejeição, desejável e indesejável; cria vulnerabilidade e incerteza para os migrantes forçad@s³⁵. Assim, a decisão estatal sobre a admissão e o

³² SILVA; SILVA; Op. cit. p. 19.

³³ Ibid, p. 19.

³⁴ Ibid, p.20.

³⁵ MEJIÁ, Op. cit. p. 164.

reconhecimento da condição de refugiado relaciona-se a múltiplos e complexos fatores que incluem tanto a política externa quanto a doméstica, podendo o país acolhedor utilizar-se do acolhimento de refugiados (migrantes forçad@s) para deslegitimar o país de origem, rotulando-o como perseguidor, opressor ou violador de direitos humanos.

2. O Fluxo Migratório Venezuelano e suas Vulnerabilidades em Roraima

A presença de venezuelanos em Roraima é uma realidade latente, isso porque a Unidade da Federação é o elo físico entre os dois países. Além de região fronteiriça, a fiscalização é insuficiente, o que permite a entrada de muitos imigrantes ilegais entre Pacaraima e Santa Elena de Uairén³⁶. A situação alarmante em Roraima provocou o Estado de Emergência decretado em dezembro de 2017.

Problemas econômicos, de saúde e segurança pública, ficaram evidentes na capital e interior do estado, já com estrutura pública caótica, a exemplo de alta demanda nos hospitais. Dessa forma, as autoridades e a própria sociedade tiveram que se adequar à nova realidade em Roraima. Contudo, restam críticas desses dois grupos em relação ao fluxo migratório.

³⁶ BARBOSA, Carolina Coelho; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *Venezuela para além das fronteiras: análise do impacto da crise venezuelana na população e na saúde pública de Roraima*, 2018. p.6. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com/revista054/VENEZUELA_PARA_ALEM_DAS_FRONTEIRAS.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022

2.1. Os Impactos da Migração em Massa de Venezuelanos nos Serviços Públicos

É notório que o intenso fluxo migratório venezuelano levou à sobrecarga dos serviços públicos roraimenses, conseqüentemente, dificultou a todos os migrantes o atendimento das necessidades básicas da pessoa humana. À época, o Governo de Estado afirmou que os serviços públicos estavam sobrecarregados e o Estado não conseguia atender a demanda dos imigrantes que se estabelecessem. Não obstante a isso, impossibilitou de incluí-los em programas públicos relacionados à saúde, educação ou mercado de trabalho³⁷. Corrobora-se aos fatos que em meados de agosto, o abastecimento de medicamentos para 2018 terminou, e o setor da saúde foi o mais afetado pela demanda do fluxo migratório³⁸.

No auge da crise dos serviços públicos no Estado, a Governadora de Roraima, à época, Suely Campos, publicou o Decreto 25.681-E³⁹ restringindo o acesso dos venezuelanos aos serviços públicos de saúde, peticionado junto ao Supremo Tribunal Federal (STF)⁴⁰ o pedido

³⁷ FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida, a atuação das forças armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. *Military Review*, 2019, p.5. (Boletim Operação Acolhida). Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf>>. Acesso: 12 fev. 2022.

³⁸ *Ibid*, p. 6.

³⁹ RORAIMA (ESTADO). *Decreto 25.681-E*. Disponível em: <<http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/135-decretos-estaduais-2018/1686-decreto-25681-e-de-1-de-agosto-de-2018>>. Acesso: 13 fev. 2022.

⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. ACO: 3121 RR 0069076-

fechamento da Fronteira Brasil/Venezuela e/ou a limitação do fluxo de venezuelanos.

2.2. A Saúde Pública em Caos e os Desafios do Serviço Público voltado aos Migrantes

Ainda que necessariamente cause repercussões ou ameaça de caos nos serviços públicos, o sistema de saúde sobrecarregado não se justifica como motivação para restrições automáticas aos imigrantes, o que representa uma grave violação de direitos. Nestes termos, infere-se que Roraima vive o maior desafio de sua história: acolher e integrar os milhares de imigrantes da grande diáspora venezuelana. Neste ínterim, a poder público busca estratégias de acolhimento e melhorias das condições dos imigrantes, muitos destes habitantes dos espaços públicos, fragilizando ainda mais a saúde e a qualidade de vida, além da desorganização do espaço geográfico, impactando na dinâmica de funcionamento da cidade⁴¹.

O fenômeno da imigração representa um desafio para a saúde pública, com dinamismo de impacto nos países de acolhimento⁴², em Roraima, destaque para o aumento de demanda do Hospital Geral de Roraima (HGR), referência para os municípios e países limítrofes, principalmente

95.2018.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 12/05/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/05/2021. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1211715864/embdecl-na-acao-civel-originaria-aco-3121-rr-0069076-9520181000000/inteiro-teor-1211715902>>. Acesso: 13 fev. 2022.

⁴¹ BARBOSA, Op. cit., p.9.

⁴² DIAS, Op. cit., p. 13.

Guiana e Venezuela. Dessa forma, o serviço de saúde local é desafiado a alcançar o acesso universal à saúde de qualidade para os imigrantes e impactar o mínimo possível nas condições de acesso e eficiência dos serviços já prestados aos brasileiros. Nesse desafio, ativamente estão os profissionais de saúde, com suas rotinas de trabalho profundamente alteradas devido ao intenso processo migratório.

2.2.1. Estatísticas da Secretaria de Saúde

A Secretaria de Saúde apresentou dados sobre prontuários nas principais unidades públicas de Roraima, de pacientes do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth, mostrando que 30% dos partos são de mulheres venezuelanas. No HGR, cerca de 15% dos atendimentos são de venezuelanos⁴³. Exemplo da sobrecarga no Sistema Único de Saúde são os 180 partos de venezuelanas em janeiro, em apenas uma das maternidades que atendem via SUS, o que a média era de 15 a 20 partos por dia⁴⁴.

Constitucionalmente, o serviço público presta-se a todos sem distinção, mas necessário é um estudo de impacto da vizinhança para que a segurança seja mantida em locais onde hoje existe o problema social. Não se trata de infringir a lei ou xenofobia, mas é preciso discutir medidas para evitar grandes transtornos. É preciso

⁴³ FOLHA DE BOA VISTA. *Mais de 380 bebês de mães venezuelanas nasceram este ano em RR*. Portal de Notícias Folha de Boa Vista (2022). Disponível em: < <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Mais-de-380-bebes-de-maes-venezuelanas-nasceram-este-ano-em-RR/74376>>. Acesso: 14 fev. 2022.

⁴⁴ Ibid.

discutir o assunto de forma mais efetiva para evitar uma crise maior no futuro e aumentar o colapso das estatísticas negativas sobre os serviços de saúde⁴⁵.

3. O Dever do Estado Brasileiro na Prestação do Serviço de Saúde Pública aos Imigrantes

A saúde no Brasil tornou-se direito protegido e de acesso universal a partir da Constituição de 1988⁴⁶ e por meio da Lei 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde⁴⁷, garantiu-se as pessoas – brasileiras ou não – o acesso à promoção, proteção e recuperação da saúde e prevenção de doenças e agravos, via Sistema Único de Saúde (SUS). Diante da relevância e complexidade do direito à saúde, o legislador delegou ao Estado, através do SUS, a competência de ser o provedor das condições essenciais para a proposição e execução de políticas, ações e serviços em estrito respeito às pessoas, a complexidade sanitária dos territórios e o cenário histórico de desigualdades sociais e econômicas do país⁴⁸.

Ressalta-se, porém, que a proporção diária de venezuelanos ingressantes no Brasil supera a capacidade do Estado em prestar serviços à demanda. Contudo, merece prosperar que o direito à dignidade humana se relaciona aos direitos à vida e saúde. Isto posto, a

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ DIAS, Op. cit., p. 09.

⁴⁷ BRASIL. *Lei 8.080/90*, Lei Orgânica da Saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso: 14 fev. 2022.

⁴⁸ DIAS, Op. cit., p. 10.

Constituição Federal⁴⁹ dispõe sobre quais sujeitos são titulares de direitos e garantias fundamentais. A falta de verbas ou recursos orçamentários não podem impedir o exercício desse direito, pois prevalece aqueles que se ligam com a vida (vida não tem preço), não se quantifica o valor⁵⁰. Outrossim, o Brasil é signatário dos principais documentos internacionais e regionais de proteção aos refugiados, encontrando-se os elementos consoantes à proteção de migrantes forçados.

Além disso, o instituto do refúgio⁵¹ é reconhecido pelas Nações Unidas como destaque internacional. Assim, além das regulamentações relacionadas ao refúgio, os princípios da dignidade da pessoa humana, igualdade e proibição do retrocesso, permitem vislumbrar o dever do Estado na efetivação dos direitos humanos⁵².

3.1. Acolhimento Humanitário: As boas-vindas aos estrangeiros em vulnerabilidades

A integração social do imigrante/refugiado vai muito além da documentação, inclui-se encontrar um emprego

⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 14 fev. 2022.

⁵⁰ GOMES, Eduardo. *O Direito Internacional Dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil*, 2016. p. 14. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43946400/O_DIREITO_INTERNACIONAL_DOS_DIREITOS_HUMANOS_E_A_REDEFINICAO_DA_CIDADANIA_NO_BRASIL-with-cover-page>. Acesso em: 04 fev. 2022.

⁵¹ BRASIL. *Lei 9.474/97*. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso: 15 fev. 2022.

⁵² DIAS, Op. cit., p. 12.

gerador de renda, aprender a língua local e o direito de acesso à saúde, educação e assistência social. O acolhimento faz parte do processo que engloba a resposta humanitária. Em Roraima, foi instalada a Base de Apoio do Município de Pacaraima à Operação Acolhida⁵³, sediada em frente ao 3º Pelotão Especial de Fronteira (Pacaraima) do 7º Batalhão de Infantaria de Selva do Comando de Fronteira de Roraima, para receber migrantes venezuelanos. É a porta de entrada para o fluxo migratório venezuelano⁵⁴.

A Operação Acolhida atua em coordenação com órgãos governamentais, organizações internacionais e não governamentais, com a estrutura: Posto Avançado de Atendimento (PAA), Posto de Interiorização e Triagem (PI Trg), e Posto de Identificação (PRI), a Base Pacaraima, o Abrigo Janokoida e o Abrigo BV - 8⁵⁵. Destacam-se os abrigos construídos para a inserção gradual do migrante no município, recebimento de alimentação, assistência médica, acesso a instalações sanitárias, coleta de lixo e dejetos⁵⁶. É a partir desses abrigos que os migrantes forçad@s são enviados para os abrigos de Boa Vista, capital do Estado de Roraima.

3.1.1. A Efetiva Participação do Exército Brasileiro na Acolhida Humanitária

O Estado assumiu uma posição intervencionista

⁵³ OPERAÇÃO ACOLHIDA. Força-Tarefa Logística Humanitária em Roraima. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/operacao-acolhida>>. Acesso: 15 fev. 2022.

⁵⁴ FRANCHI, Op. cit., p.25.

⁵⁵ Ibid, p.25.

⁵⁶ SILVA; SILVA, Op. cit., p. 26.

no processo diante do problema. Liderada pelo Exército Brasileiro, a Operação Acolhida caracteriza-se⁵⁷ por ser uma ação conjunta com atuação interinstitucional e de cunho humanitário. Comandada por General do Exército, que define a militarização da proposta, é o braço operacional do Governo Federal destinado a apoiar a montagem de estruturas e a organização de atividades na recepção, com pessoal, material e instalações, e ordenar a fronteira, em cujas bases montou-se uma estrutura de triagem na cidade fronteira de Pacaraima.

Na triagem, o imigrante regulariza-se junto à Polícia Federal (PF), com atendimento médico e vacinação, e emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e da carteira de trabalho; sendo registrado na ONU; além do lar adotivo estendido para acolher pessoas que necessitam de atendimento médico emergencial e internação⁵⁸. Findo a primeira fase, o migrante será acomodado em abrigos instalados em Pacaraima e Boa Vista, onde a Operação Acolhida presta assistência humanitária, via políticas de regulação migratória, saúde e educação, assistência social, alimentação e sobretudo o acolhimento.

3.2. Os Efeitos da Pandemia de Covid-19 e a Saúde Pública de Roraima

Roraima enfrentava dificuldades na proteção e atenção à população, por deficiência nos serviços de saúde anteriores ao fluxo migratório venezuelano. Deflagrada a pandemia de Covid-19, novas e antigas preocupações em saúde emergiram, as vulnerabilidades anteriores se

exacerbaram e a transmissão rápida e em larga escala do vírus foi surpreendente⁵⁹.

Em face das condições de transitoriedade, precariedade e superlotação de abrigos, os campos de refugiados não possuem estrutura sanitária adequada, oferta ampla de assistência à saúde e a garantia de medidas de distanciamento social. A perda da renda, a recorrente dificuldade de acesso aos cuidados de saúde, a insegurança quanto à sua situação migratória e informações inadequadas são outros aspectos sensíveis para os refugiados durante a pandemia.

3.2.1. Os Abrigos na Capital

Quanto aos abrigos humanitários, temporários ou de longa permanência, utilizados no acolhimento, os ambientes possuem instalações semipermanentes, como barracas coletivas e individuais, contêineres sanitários, escritórios, depósitos e abrigos para áreas de estar e jantar.

Nesses espaços, os migrantes recebem uma atualização sobre a situação migratória e são imunizados contra as doenças mais comuns e outras reaparecidas, como o sarampo. São registrados para tratamento humanitário pelo ACNUR e Organizações Não Governamentais (ONGs) parceiras e recebem alimentação e visitas médicas diárias⁶⁰.

⁵⁹ Ibid, p. 20.

⁶⁰ ALVES, Ana Luiza da Silva. *Arquitetura Humanitária: centro de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade social*. Curitiba, 2020. p. 9. Disponível em: <<http://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/8982/1/TRABALHO%20DE%20CONCLUS%c3%83O%20DE%20CURSO.pdf>>. Acesso em: 07 fev.

3.2.2. Questões de Saúde Pública: Sobreviver ao período de pandemia e isolamento social

Os obstáculos à migração regular impostos pelo fechamento de fronteiras são, sem dúvida, pontos críticos no que diz respeito à situação precária dos migrantes forçad@s, ainda que não os únicos. A pandemia, à exemplo, exacerbou expressões de xenofobia motivadas pela associação entre o “estrangeiro” e a doença, traço histórico das epidemias e reforça a discriminação a que essas pessoas normalmente já são submetidas.

Não menos importante, o avanço da covid no mundo demonstra que a crise sanitária mundial exacerba as desigualdades sociais de renda, raça e gênero etc. Condições de trabalho e moradia, acesso à informação e assistência médica, políticas públicas e redes de proteção, determinam a experiência agora⁶¹. A vulnerabilidade, marca da condição social de migrantes, refugiados e deslocados, igualmente os afetam desproporcionalmente.

Questões sobre isolamento social são questionáveis entre os imigrantes que vivem em pequenas e precárias moradias, compartilhadas entre muitas pessoas, expondo-os ainda mais ao coronavírus. Além disso, a desinformação agravada pela barreira do idioma (recém-chegados

2022.

⁶¹ CASTELLI, Andressa; PEREIRA, Alexandre Branco; BERSANI, Ana Elisa. A saúde de migrantes e refugiados no contexto da pandemia do coronavírus. *Revista veja e saúde*, 2020. p. 03. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/coluna/com-a-palavra/a-saude-de-migrantes-e-refugiados-no-contexto-da-pandemia-do-coronavirus>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

principalmente) e o receio de acessar os serviços públicos (aqueles sem documentos), são outras barreiras de acesso aos cuidados de saúde⁶². Portanto, são singularidades relacionadas à trajetória de deslocamento e às condições de vulnerabilidade de migrantes e refugiados com efeitos perversos. E sim, eles são ainda mais atingidos pela pandemia.

3.3. O Dever do Estado na Prestação de Saúde Pública aos Venezuelanos Vulneráveis

Em Roraima, o crescimento de imigrantes venezuelanos trouxe impactos em diversas áreas, especialmente segurança e serviços básicos de saúde. Contudo, o Estado concede direitos básicos aos refugiados⁶³, garantindo-lhes proteção, um compromisso humanitário⁶⁴, consoante à prescrição constitucional de que “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”⁶⁵.

O dispositivo traduz-se na garantia de acesso aos serviços de saúde para toda a população, gratuitamente, independentemente da nacionalidade ou sua regularidade no país. Ao garantir os direitos e garantias fundamentais⁶⁶

⁶² DIAS, Op. cit., p. 25.

⁶³ BRASIL. *Lei 9.474/97*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso: 10 Out 2022.

⁶⁴ DIAS, Op. cit., p. 21.

⁶⁵ BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. (Art. 196). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 12 fev. 2022.

⁶⁶ *Ibid.*

aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, dispensa o domicílio do estrangeiro, sentido do dispositivo constitucional que consagra a igualdade de tratamento entre brasileiros e estrangeiros, exigindo apenas que o estrangeiro esteja sob o ordenamento jurídico-constitucional interno, qualquer que seja a condição. Mesmo o estrangeiro irregular no país é protegido e assegurado seus direitos e garantias fundamentais⁶⁷. Restou consagrado o princípio da igualdade, sem tratamentos diferenciados às pessoas em condições semelhantes.

3.3.1. As Políticas Públicas do Estado em face das vulnerabilidades

A Constituição Federal não concebeu o Instituto, nem mesmo definiu exaustivamente as atividades governamentais consideradas Políticas Públicas, já que a ordem pública se ajusta à realidade histórica, social e cultural de maneira temporal. Assim, a complexidade do tema não permite soluções rápidas ou fáceis, mas o foco nos assuntos e a adoção de um conceito de desenvolvimento integral que inclua o desenvolvimento humano de todos os grupos que compõem uma determinada sociedade, inclusive aqueles que representam alteridade.

No caso específico da mobilidade humana, beneficia migrantes e refugiados, promovendo uma valorização positiva dos processos migratórios. As vezes e sob certas condições, a migração é fator de vulnerabilidade; no entanto, mesmo com perdas e percalços, migrantes e

⁶⁷ PIOVESAN, Op. cit., p. 198.

refugiados com suas bagagens e a experiência migratória não só não podem ser excluídos dos resultados e benefícios do esforço comum de desenvolvimento, como contribuem precisamente através de sua experiência migratória para um enriquecimento que é vitória para todos⁶⁸.

Nesse sentido, a especificidade das políticas públicas que as desigualdades da condição de migrante/refugiado podem exigir permite que eventuais situações de vulnerabilidade anteriores à migração não se agravem pelo fato migratório e que as potencialidades dos sujeitos migrantes não sejam negadas ou enfraquecidas. Tal visão permite que governos e comunidades locais tornem a migração igualmente benéfica para os migrantes e para os países, pois a migração pode ser reconhecida por pessoas e governos como um fator essencial para o desenvolvimento social e econômico equitativo, inclusivo e sustentável. Exige-se, assim, políticas de acesso aos direitos garantidos e que respondam às diferenças, de modo a não se transformem em fatores que cristalizem desigualdades discriminatórias.

3.3.2. O que o Estado tem Feito?

O Estado de Roraima não estava preparado para receber tantos refugiados em situação de vulnerabilidade, mas foram estes – não excluindo os demais – que motivaram a criação da Operação Acolhida, cujo objetivo era garantir aos refugiados a acolhida digna, conforme garantido nas leis nacionais e Tratados ratificados pelo Brasil⁶⁹.

⁶⁸ GOMES, Op. cit., p. 142.

⁶⁹ BARBOSA, Op. cit., p.10.

Ao reconhecer a situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, o Estado dispôs sobre medidas de atendimento emergencial para o acolhimento de pessoas, em situação de vulnerabilidade, decorrentes de fluxo migratório, ocasionado por crise humanitária⁷⁰. O Plano de Interiorização foi criado para atender a demanda emergencial e reduzir o número de pessoas nas duas principais cidades, Pacaraima e Boa Vista, sem condições estruturais, financeiras e orçamentárias para o custeio do acolhimento e a garantia mínima de direitos sociais⁷¹.

Nesse contexto, a interiorização depende da sinalização das cidades de destino e de vagas em abrigos de gestão direta dos estados e municípios ou da sociedade civil, para imigrantes. Assim, nem todos os estados brasileiros estão disponíveis para receber os imigrantes. No entanto, em meio às ações, bem como aos investimentos já realizados, há desafios e direitos sociais a serem implementados. A Operação Acolhida e o Plano de Interiorização são medidas importantes, porém, é preciso ter políticas públicas que garantam saúde, educação, emprego e renda no Estado para o qual o refugiado foi deslocado.

3.3.3. Propostas e Discussões sobre Políticas Públicas aplicáveis aos Grupos Vulneráveis: As Migrações Forçadas continuam a preocupar, o que o Estado pode

⁷⁰ BRASIL. *Medida Provisória 820*, convertida na Lei 13.684/18. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=820&ano=2018&ato=13aoXQq5UeZpWT130>>. Acesso: 12 Fev. 2022.

⁷¹ ALVES, Op. cit., p. 16.

fazer pós-pandemia?

Pensar em políticas e intervenções globais de saúde para enfrentar a pandemia de Covid19 em contextos extremamente vulneráveis, como refugiados, exige ir além do “tamanho único” e políticas públicas, intervenções e medidas de saúde pública de cima para baixo que são tão comuns. É necessário um amplo alinhamento de esforços de pesquisa e intervenções para seu benefício em áreas afetadas pela saúde global, mapear impactos e traçar estratégias que implementem o direito à saúde dos migrantes forçad@s, frente às complexidades que representam para gestores e profissionais de saúde⁷².

Portanto, uma análise cuidadosa das especificidades históricas e culturais desses lugares e das experiências situadas dos indivíduos são imperativas para produzir evidências relevantes e intervenções adequadas para esses grupos. Nesse contexto, a diplomacia brasileira vem ampliando o alcance de suas ações humanitárias, tanto em nível regional quanto global.

Considerando que os grandes desafios enfrentados pelos imigrantes e pelo Estado é a integração local no meio urbano, o diálogo intergovernamental entre a União e os Estados e Municípios, com as secretarias da área, ou por meio dos comitês, sinaliza ser um importante canal de diálogo e recomendação para melhor coordenar estratégias e ações de políticas públicas, com sinergia entre as esferas federativas⁷³. Existem inúmeros desafios de saúde e políticos anteriores ao surto da Emergência de

⁷² Ibid.

⁷³ BARBOSA, Op. cit., p.12.

Saúde Pública de Importância Internacional por Covid-19 que agora se aprofunda. Além disso, não há evidências de que um cenário mais favorável para migrantes forçad@s seja inaugurado após a pandemia.

Conclusão

Suscintamente, demonstrou-se que a Venezuela atravessa um colapso econômico, político e social, originando-se uma das maiores crises internas, desde a queda do preço do petróleo, política de controle de preços, do câmbio, e a polarização política no país, culminando no maior fluxo migratório do contexto atual na América Latina.

Assim surgiram os “refugiados venezuelanos”, consoante ao Estatuto dos Refugiados, “pessoas que estão fora de seu país por causa de um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a grupos sociais e que não pode (ou não quer) regressar a casa”. Não resta dúvida que os venezuelanos passaram a migrar em massa para o Brasil fugindo da crise instalada no país de origem, na busca por refúgio.

Constatou-se que o aumento significativo na demanda por serviços públicos de saúde relaciona-se com a migração venezuelana. Contudo, só revelou os problemas já anteriores à onda migratória. O não atendimento do sistema de saúde, o idioma, e outros fatores, são limitações na prestação da saúde aos venezuelanos.

Consoantes aos resultados, as propostas de políticas

públicas devem ser elaboradas no fito de solidificar a assistência à saúde, além de inserir os migrantes forçad@s na comunidade, com dignidade do direito à vida e saúde, não excluindo outros.

Não obstante ao exposto, a migração forçada de venezuelanos em situação de vulnerabilidades é o desafio a ser vencido pelas autoridades locais, com políticas públicas que não sejam somente o paliativo, mas que se apresentem como remédios a curar o problema. Dentre as opções, o acolhimento aos imigrantes carece ainda de aprimoramentos, melhorias e profunda aceitação das demais Unidades da Federação, via responsabilidade solidária.

Referências Bibliográficas

ALVES, Ana Luiza da Silva. *Arquitetura Humanitária: centro de acolhimento de estrangeiros em situação de vulnerabilidade social*. Curitiba, 2020.

BARBOSA, Carolina Coelho; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. *Venezuela para além das fronteiras: análise do impacto da crise venezuelana na população e na saúde pública de Roraima*, 2018.

BÓGUS, Lucia Maria M; FABIANO, Maria Lucia Aves. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. *Ponto e Vírgula - PUC SP*, n. 18, p. 126-145, 2015.

CASTELLI, Andressa; PEREIRA, Alexandre Branco; BERSANI, Ana Elisa. A saúde de migrantes e refugiados

no contexto da pandemia do coronavírus. *Revista veja e saúde*, p. 03, 2020.

CAVAZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REUSCH, Patrícia Thomas. Migrações internacionais (Soberania, Direitos Humanos e Cidadania). Passagens. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, vol. 8, no.2, maio-agosto, p. 275-292, 2016.

DIAS, Thaís Araújo. A dignidade da pessoa humana e exequibilidade do direito a saúde dos imigrantes: análise hermenêutica do Decreto 25.681 de 1º de agosto de 2018 do governo de Roraima. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*, v. 5, n. 2, p. 84 – 104, 2019. p.11.

ENNES, Marcelo; GOES, Allisson; MENESES, Cleber (orgs.). *Migrações internacionais sob múltiplas perspectivas / Orgs: Marcelo Ennes, Allisson Goes e Cleber Meneses*. Aracaju: Criação Editora, 2021. p. 34.

FILHO, Manoel Gonçalves Pereira. *Direitos Humanos fundamentais*. 15 ed. São Paulo, Saraiva, 2016.

FOLHA DE BOA VISTA. Mais de 380 bebês de mães venezuelanas nasceram este ano em RR. *Portal de Notícias Folha de Boa Vista*, 2022.

FRANCHI, Tássio. Operação Acolhida, a atuação das forças armadas Brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. *Militarey Review*, 2019.

GOMES, Eduardo. *O Direito Internacional Dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil*, 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de. (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 149.

MAZZUOLI, Valeiro de Oliveira. *Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEJIÁ, Margarita Rosa Gaviria. *Migrações e direitos humanos: problemática socioambiental*. Uivantes: lajeado 2018.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. Org.: Maria Luiza Bernardi Fiori Schilling. Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Direito Constitucional Módulo V*, 2006. Currículo Permanente. .

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos humanos na ordem internacional*. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Érica Sarmiento da; SILVA, Rodrigues, Fernando da. *Migrações internacionais contemporâneas e crise de refugiados no arco noroeste do Brasil: o caso do acolhimento de venezuelanos pelo estado de Roraima (2018 - 2019)*. *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 8, núm. 19, p. 98-125, 2020. p.18-26.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. ACO: 3121 RR 0069076-95.2018.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 12/05/2021, Tribunal Pleno, Data de Pu-

blicação: 20/05/2021.

UNICEF Brasil. *Crise Migratória Venezuela no Brasil*. Portal Eletrônico Unicef Brasil, 2019.

De Retirantes a Refugiados: a crise humanitária na Venezuela e a garantia de direitos humanos a refugiados venezuelanos em Montes Claros (MG)

Daniel Rocha Silva*
Andréa Maria Narciso Rocha de Paula**

Introdução

No ano de 2018, em fevereiro, a mídia reportava a presença de 40.000 (quarenta mil)¹ venezuelanos no Estado de Roraima, região fronteiriça com a República Bolivariana da Venezuela. A maioria daqueles que entravam no país o faziam através das fronteiras terrestres. Foi em meio ao caos da entrada em massa de venezuelanos que, enfim, o governo brasileiro, em atos do presidente empossado naquele momento, Michel Temer, começou a tomar medidas quanto à “crise de refugiados”.

Uma dessas decisões foi a edição de “Medida Provisória” objetivando a promoção de ações voltadas para as pessoas refugiadas que ali se encontravam. O Brasil, dessa forma, reconheceu, formalmente, a existência de uma crise migratória com fluxo de pessoas em direção ao país; embora já houvesse relatos anteriores a 2018 dos próprios migrantes, de pesquisadores e da imprensa sobre uma busca cada vez maior do Brasil por pessoas

* Mestrando em Desenvolvimento Social (PPGDS) na Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES.

** Doutora em Geografia, professora no PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES.

¹ MENDONÇA, Heloísa. *El País*. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

venezuelanas.

Com a edição da Medida Provisória 820/2018 que, mais tarde, se tornaria Lei (Lei 13.684/2018), foram previstas medidas de assistência emergencial para o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária e também daria outras providências. Conforme o art. 5º, inciso X, entre tais medidas de assistência emergencial, houve a previsão de “ampliação das políticas de: [...] X - mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas mencionadas no caput deste artigo”².

Como é possível observar, objetivou-se, por meio da edição da Medida Provisória, “distribuir” os venezuelanos chegados ao Brasil, na referida região fronteiriça, pelo território nacional, em novos contextos sociais. Devido às dificuldades para integração encontradas naquela região de chegada, o que colocava os venezuelanos refugiados em situação de extrema vulnerabilidade, a política de interiorização teve boa aceitação pelos venezuelanos e também pela comunidade local. Alguns motivos, todavia, poderiam ocasionar a rejeição de venezuelanos ao amparo por essa política, como a proximidade de Roraima com o seu país de origem ou com seus familiares que não cruzaram as fronteiras.

Entre os destinos de interiorização, encontra-se a cidade de Montes Claros, localizada ao Norte de Minas

² BRASIL. *Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13684.htm>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Gerais, onde já foram interiorizados cerca de 84 (oitenta e quatro) venezuelanos refugiados, de acordo com o Portal Estratégia de Interiorização (2021)³. Surgem, porém, alguns questionamentos, com relação a essa política devendo-se analisar, a efetiva proteção social e jurídica exercida às pessoas refugiadas.

Este trabalho tem o objetivo de apresentar um pequeno histórico da crise socioeconômica e humanitária vivenciada na Venezuela, que ocasionou um aumento expressivo no fluxo de pessoas para o Brasil, buscando-se compreender a maneira como ocorre a realocação de refugiados de Roraima para Montes Claros, cidade localizada ao Norte de Minas Gerais.

A metodologia utilizada foi de abordagem qualitativa. Primeiro foi realizada uma revisão bibliográfica para a compreensão da crise humanitária e migratória e, após, a pesquisa de campo priorizando observação e entrevistas através da técnica de grupo focal com refugiados venezuelanos em Montes Claros, bem como a realização de entrevistas em profundidade com integrantes de instituições públicas e organizações não governamentais (ONGs) que são responsáveis pelo acolhimento dos mesmos na cidade.

Será apresentada, a seguir, uma discussão acerca da crise socioeconômica e humanitária vivenciada na Venezuela, as condições de chegada de pessoas refugiadas ao município de Montes Claros – por meio da política de

³ ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO. ACNUR/OIM. 2021. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

interiorização que é realizada no âmbito da Operação Acolhida – além de confrontar as previsões de proteção legal e garantias de Direitos Humanos às narrativas da realidade experimentada por eles no país.

1. Crise na Venezuela

A crise socioeconômica e humanitária vivenciada na Venezuela pode ser considerada uma das mais graves já existentes na história do país e, apesar de sua gravidade, não há no cenário conturbado e estratificado socialmente e economicamente no sul global previsão de alternativas possíveis de cessar tal crise. São múltiplos os fatores que influenciam diretamente o problema, resultando em uma situação de ameaça aos Direitos Humanos de venezuelan@s⁴.

Sabe-se que, após a morte do presidente em exercício, Hugo Chávez, em 2013, assumiu o poder interinamente Nicolás Maduro, que era vice-presidente daquele mandato. A inflação, naquele momento, ultrapassava 800% ao ano, segundo fontes oficiais, o que gerava um colapso econômico generalizado, crise de abastecimento de gêneros alimentícios, sérios problemas para os serviços públicos e instabilidade em todos os âmbitos sociais.⁵

Diante dessa situação e, conjuga-se a isso certo grau de autoritarismo advindo do presidente empossado, a população venezuelana se viu insatisfeita e passou a

⁴ Usa-se o “@” para adicionar a dimensão de gênero, conforme recomendação da organização desta publicação.

⁵ MENDONÇA, Heloísa. *El País*. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518736071_492585.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

buscar alternativas de sobrevivência, levando ao início de uma emigração em massa.

Estudos realizados pela Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), no ano de 2020, foram responsáveis por uma publicação⁶ que afirmava ser a Venezuela o país mais pobre de toda a América Latina e que o perfil nutricional da sua população era semelhante ao de países africanos. A Pesquisa Nacional de Condições de Vida (ENCOVI) 2019-2020⁷, publicada no âmbito desses estudos, apresentou que o índice de pobreza multidimensional da Venezuela teria crescido 13,8%, de 2018 a 2019, alcançando 64,8% das famílias venezuelanas. A pobreza relacionava com os índices educacionais, empregatícios, de padrão de vida, habitacionais, assim como da prestação de serviços públicos.

A decisão de deixar a Venezuela não é, contudo, uma decisão fácil; são muitos os fatores que devem ser considerados para esse feito: a exemplo do meio de deslocamento, se acompanhado de um grupo ou sozinho, o idioma falado e a presença de familiares ou de uma rede de acolhimento no local de destino, assim como as possibilidades de emprego e moradia na nova sociedade.

De acordo com estudiosos como Rômulo Neves⁸,
⁶ URBANEJA, Rosiris. *ENCOVI UCAB: Venezuela es el país más pobre de América Latina y el perfil nutricional se asemeja a países de África*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). 2020. Disponível em: <<http://guayanaweb.ucab.edu.ve/noticias-reader-guayana-actual/items/encovi-ucab-venezuela-es-el-pais-mas-pobre-de-america-latina-y-el-perfil-nutricional-se-asemeja-a-paises-de-africa.html>>. Acesso em: 01 fev. 2022.

⁷ Ibid.

⁸ NEVES, Rômulo Figueira. *Cultura política e elementos de análise da po-*

a República Bolivariana da Venezuela, localizada no extremo norte da América do Sul, teve o seu período colonial entre os anos de 1498 e 1810, cuja experiência foi bastante próxima da latino-americana. Existiu, portanto, naquela região, um regime escravocrata e de produção agrícola para exportação, destacando-se o cacau nesse propósito. A região, em seu período colonial, apresentava elevado índice de miscigenação, havendo a mistura de negros, brancos descendentes de espanhóis e indígenas.

No ano de 1811, negros e mestiços orientam a revolução, provocando a independência do país que, mais tarde, passou a fazer parte da república Grã-Colômbia, em 1819 – após a unificação dos exércitos de Nova Granada e da Venezuela –, pertencendo a essa república até que ocorresse um movimento separatista em 1829.⁹

Ainda na história política venezuelana, é possível descrever que de 1831 a 1859 (ou 1863, visto que há divergências sobre o período) vigorou a “República dos Próceres da Independência”, cuja atividade política do país foi liderada por membros que lutaram pela independência do país¹⁰. É destaque da época o caudilho José Antonio Páez, que foi presidente em múltiplos lapsos temporais, desde momentos constitucionais a ditatoriais, podendo-se citar 1831-1835, 1839-1844 e, finalmente, 1861-1863¹¹. Atribui-se a Páez a reconstrução econômica do pós-guerra

lítica venezuelana. 2004. 152 f. Tese (mestrado) – Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010.

⁹ Ibid. p. 32.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

venezuelano, recuperando a estabilidade do país.

De 1899 a 1945, Neves discute a supremacia de um grupo pertencente às Forças Armadas que esteve à frente das decisões políticas na Venezuela. Em 1945, porém, um golpe leva ao poder uma Junta Revolucionária, formada por militares e civis, do líder Rómulo Betancourt que era membro da Acción Democrática (AD), anteriormente conhecida como Partido Democrático Nacional (PDN). Houve a convocação de eleições livres para maiores de 18 anos, buscando estabelecer uma Assembleia Constituinte no país.¹²

Dessa maneira, no ano de 1947, pela primeira vez, aconteceram eleições diretas para presidente na Venezuela cujo candidato Rómulo Gallegos foi o vencedor¹³. Com concepções de teor democrático, o novo governo tinha por princípio evitar que militares estivesse nos postos mais altos do governo – o que despertaria a ira das forças armadas e levaria a um golpe de Estado sob a liderança de jovens oficiais militares, criando a “junta trina”¹⁴.

Como exposto, a história política venezuelana pode ser caracterizada como de grande instabilidade, com existência de períodos democráticos e ditatoriais e com forte presença de militares constantemente intervindo no governo. Um novo golpe de Estado ocorreu em 1992, liderado por militares de baixa patente entre os quais se encontrava Hugo Chávez. A crise que antecedeu o golpe, na década de 1980, havia levado a população venezuelana

¹² Ibid. p. 44.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. p. 45.

a um retrocesso nutricional equivalente ao da década de 1970¹⁵.

Em 1998, Hugo Chávez Frías foi vitorioso nas eleições com cerca de 56% de votos, vindo a ascender ao poder em 1999. Sua primeira medida foi a convocação de uma Assembleia Constituinte, opondo-se à Constituição centralista que vigorava no país. Chávez tornou-se um fenômeno, provocando na população a esperança pela resolução dos problemas internos que os venezuelanos experienciavam. Nem mesmo as tentativas de golpe sofridas por Chávez o tirariam do poder ou cessariam a sua popularidade, por mais de uma década.

Entre os problemas econômicos enfrentados por Chávez, é importante mencionar a crise de 2008, cuja consequência para a Venezuela levou ao enfraquecimento no modelo petrorrentista; compara-se os efeitos da crise de 2008 àquela de 1929, como explica Bastos¹⁶. O autor expõe que o preço do barril de petróleo saiu da média de U\$130,00 para o valor de U\$40,00 no mercado, agravando a situação fiscal venezuelana e impedindo o governo de dar continuidade a programas sociais voltados para a população mais carente.

Para a compreensão da Venezuela, faz-se necessário entender a questão do petróleo. Em 1865, teve início a concessão para exploração de petróleo no país, em Zulia,

¹⁵ Ibid. p. 50.

¹⁶ BASTOS, Remo Moreira Brito. Notas despreziosas sobre o chavismo na Venezuela: um breve histórico. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Agosto, 2018. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/ccss/2018/08/notas-chavismo-venezuela.html>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

no lago de Maracaibo. Os lucros dessa produção passaram de 0,26% do total de receita da Venezuela, em 1917, a 60%, em 1949¹⁷. Afirma Neves¹⁸ que “as rendas do petróleo transformaram rapidamente a sociedade venezuelana de essencialmente agrária em uma sociedade eminentemente importadora de produtos industrializados dos países desenvolvidos”.

Desse modo, o petróleo contribuiu para o desenvolvimento da indústria local. Como ouro negro, o petróleo é disputado por todos os países e, portanto, a Venezuela sofre embargos que demonstram que muito da crise vivenciada tem o petróleo como fator determinante.

Conforme Bastos¹⁹, Chávez teve grande dificuldade para planejar a substituição das importações de bens que os venezuelanos consumiam, em especial, bens alimentícios, além de problemas para incentivar a produção agrícola voltada ao comércio interno, frente ao momento de crise que assolava o país. Não ocorreu, também, uma diversificação na base econômico-industrial venezuelana. Tudo isso culminou para uma postura defensiva do governo²⁰.

Nas eleições de 2012, Chávez foi reconduzido ao poder; contudo já muito enfraquecido fisicamente. Em função de um câncer, ele faleceu, em março de 2013.

Nicolás Maduro, seu vice-presidente, permaneceu no
¹⁷ NEVES, Rômulo Figueira. *Cultura política e elementos de análise da política venezuelana*. 2004. 152 f. Tese (mestrado) – Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010.

¹⁸ Ibid. p. 55.

¹⁹ Ibid. p. 4.

²⁰ Ibid.

poder e teve êxito nas eleições seguintes²¹. O primeiro governo de Maduro (2013-2018) sofreu forte oposição e, com isso, o presidente utilizou força militar extrema para tentar controlar a população – tudo isso em meio a uma crise econômica que somente se agravava. Freitas, Denadai, Obregón²² apontam que, em relação a Maduro, “os seus esforços são no sentido de manter tudo como está, mesmo que a conjuntura atual, em que os petrodólares não existem mais, não seja favorável”.

A Venezuela, portanto, não investiu em áreas diversificadas e surgiu a necessidade de importar produtos, desde os mais básicos para alimentação, higiene e saúde das pessoas e que estavam disponíveis no mercado internacional com preços, porém, bastante elevados, haja vista o altíssimo índice de inflação na Venezuela e as sanções externas que têm sido aplicadas ao país. O acesso da população aos produtos tornou-se muito limitado, gerando a falta de abastecimento (produtos básicos, de gêneros alimentícios ou medicamentos) que foi e é um dos principais problemas enfrentados no governo Maduro.

Com a ocorrência dessa crise generalizada, venezuelan@s começaram a migrar, internamente, em busca de melhores condições de vida, em meio à falta de abastecimento e alta taxa de desemprego, tornando-se retirantes. Famílias que viviam na zona rural precisaram ir para cidades maiores, concentrando-se em regiões como

²¹ FREITAS, Gabriel Sangali Hespânia de; DENADAI, Julia; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Análise conjectural da crise venezuelana: um estudo pós-Maduro. *Derecho y Cambio Social*. n. 61, jul-set 2020. p. 8.

²² Ibid.

as aglomerações urbanas de Caracas e Maracaibo (Zulia)²³. Dessa maneira, esses indivíduos vivenciaram o fenômeno de serem retirados dos seus lugares de origem e passaram a migrar em busca de melhores oportunidades.

É possível considerar que o contexto de crise institucional que a Venezuela vivencia, atualmente, tem conexão direta com fatos históricos e políticos. Infere-se que o bloqueio econômico estabelecido pelos Estados Unidos contra o país, com objetivo de interferir na política venezuelana, tem contribuído para o agravamento da crise interna no país.

Assim, passa a pairar sobre os venezuelanos um pessimismo advindo dessa crise que, de institucional, se transforma em socioeconômica e humanitária, transpondo-se, também, para uma crise migratória. A vulnerabilidade social de venezuelan@s leva-lhes a ocupar a posição de retirantes, em seu próprio país, e, mais tarde, de pessoas refugiadas, em países vizinhos.

2. Deslocamento e Proteção Jurídica de Pessoas Refugiadas

O conceito de refugiado foi formulado pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)²⁴, com estabelecimento em Conferência

²³ ROSA, Marlise; QUINTERO, Pablo. *Entre a Venezuela e o Brasil: algumas reflexões sobre as migrações Warao*. 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2020. Disponível em: <<https://www.32rba.abant.org.br/arquivo/>>. Acesso em: 15/06/2022.

²⁴ ACNUR. *Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01/02/2022.

da Organização das Nações Unidas (ONU) e no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67). Assim, tem-se na Convenção de 51, *ipsis litteris*:

Art. 1º - Definição do termo “refugiado”

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

1) [...];

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Ou seja, compõe o núcleo do conceito de refugiado a existência de um temor de perseguição em virtude de questões como a raça, a religião, a nacionalidade do indivíduo, seu grupo social, ou mesmo sua opinião política. Os termos previstos na Convenção de 51 e no Protocolo de 67 foram recepcionados no art. 1º, da Lei 9.474 de 1997 ou Estatuto do Refugiado²⁵, pelo ordenamento jurídico brasileiro, alargando-se esse conceito ao dispor, também, sobre “grave e generalizada violação de direitos humanos” como fator de determinação dessa categoria. Tem sido

25 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: 01 fev. 2022.

esse o embasamento para a entrada de venezuelanos pela fronteira com o Brasil.

Os termos migrante e refugiado têm sido utilizados como sinônimos, contudo é importante que se faça uma distinção conceitual entre eles, visto que há grande diferença na situação vivida por esses indivíduos e nos instrumentos jurídicos que lhes amparam. Migrar é direito humano e o refúgio é uma condição daqueles que precisam deslocar forçosamente.

Sabe-se, porém, que o termo “migrante” é de difícil definição. Por isso, o *Glossary on Migration*²⁶, da Organização Internacional para as Migrações (OIM), definiu a palavra como um termo *umbrella term*²⁷, posto a sua indefinição no Direito Internacional. Assim, migrante é “*a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons.*”²⁸.

Em conformidade com esse conceito, a “migração”²⁹ é definida pelo *Glossary on Migration* como “*the movement of persons away from their place of usual residence, either across an international border or within a State*”³⁰. Muitas são as teorias

²⁶ OIM. Organização Internacional para as Migrações. *Glossary on migration*. n. 34. *International migration law*. Genebra, 2018. p. 132-133.

²⁷ “Termo guarda-chuva”.

²⁸ “Uma pessoa que se move para um lugar distante daquele de sua residência habitual, independentemente de ser dentro de um país ou atravessando uma fronteira internacional, temporariamente ou de modo permanente, e por uma variedade de motivos” (tradução livre).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ “O movimento de pessoas para um local distante daquele de sua residência habitual, seja atravessando uma fronteira internacional ou a fronteira de um estado” (tradução livre).

(micro e macrossociológicas) que discutem a migração, em especial, a migração internacional, com consensos e dissensos múltiplos. Mas não se pode desprezar o fato de que na composição do centro da discussão encontram-se: “lugar” e “ser”.

Com base nessa perspectiva, compreendem Marandola Jr. e Dal Gallo³¹, que “o migrante é um ser deslocado, movido de seu lugar primevo” e, sendo assim, “migrar é sair do seu lugar, envolvendo processos de redefinições das territorialidades, que não são necessariamente sucessivos nem ordenados”. Dessa forma, o deslocamento é algo indubitável na concepção de migrante e vale-se também para a pessoa refugiada. Muitas são as transformações na ordem pessoal e territorial ocorridas em virtude da ação de migrar e, com isso, a condição do migrante pode se tornar vulnerável em diversos aspectos.

Em matéria de vulnerabilidade do migrante, Carmem Lussi e Roberto Marinuci explicam que há maior probabilidade de se ferir um migrante³² em suas próprias dimensões constitutivas quanto à ação migratória ou sua condição, por este não conhecer com profundidade a realidade em que estará inserido, não ter laços pessoais bem estabelecidos ou relações de trabalho, por exemplo. Por isso, “tal situação o deixa com limitações a respeito das efetivas possibilidades de reação e autonomia no

³¹ MARANDOLA JR., Eduardo; DAL GALLO, Priscila Marchiori. *Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração*. *Rev. bras. estud. popul.* [online]. 2010, vol. 27, n.2, pp. 407-424. p. 407-409.

³² Em seu texto, os autores não fizeram distinção quanto à categoria de pessoas refugiadas.

desenrolar de suas estratégias de articulação, inserção e até sobrevivência na nova realidade”³³, acrescentam os autores.

Lussi e Marinuci³⁴ ressaltam que, quando se interpreta o conceito de vulnerabilidade e o associa a migrantes, deve-se tomar o devido cuidado para que não se faça utilização errônea desse conceito. Segundo os autores, há o risco de que se dissemine a concepção de ser a pessoa migrante mais “fraca” ou mais “frágil” que a “não migrante”; contudo “a realidade diz o contrário: com frequência, são justamente as pessoas mais corajosas, audaciosas e fisicamente mais íntegras que migram”³⁵. Ou seja, a ideia de fragilidade intrínseca de migrante que pode ser perpetuada através de certas práticas sociais, pode gerar a desconfiança de suas capacidades.

Deve-se dar destaque à aplicação do termo “migrante” anteriormente no texto de Lussi e Marinuci, visto que os autores não fizeram distinção à categoria de refugiados. Sendo assim, a forma de utilização da palavra se estenderá também aqueles, seguindo definição teórica de Jørgen Carling³⁶, em que o autor trata como sentido “inclusivista” quando não se faz uma distinção clara entre migrantes e refugiados; sendo o contrário denominado de sentido “residualista” para o uso dos termos.

O deslocamento gera o que Lussi e Marinuci definem

³³ LUSSI, C.; MARINUCCI, R. *Vulnerabilidade social em contexto migratório*. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2007. p. 2.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ CARLING, Jørgen. *What is the meaning of ‘migrants’?* 2022. Disponível em: <<https://meaningofmigrants.org/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

como “dupla solidão”³⁷, que ocorre por se estar afastado da cultura originária e devido ao distanciamento de indivíduos com que se costumava socializar e efetuar compartilhamento de culturas. Porém, muitos são os outros tipos de vulnerabilidade a migrantes, a saber: vulnerabilidade relativa à documentação, a violações diversas em processos de travessias, condições “infra-humanas” no lugar de chegada (como exemplo básico, o desconhecimento do idioma ali falado), o fato de os migrantes chegados a um novo lugar ainda possuírem dependentes econômicos no país de onde vieram, limitações de acesso a serviços sociais mais básicos, saudades e perda de referenciais identitários, estranhamentos linguísticos, culturais e religiosos, a xenofobia que muitos sofrerão e, em última menção, a indiferença do Estado e da sociedade civil no país de origem.

Algumas dessas vulnerabilidades podem ser abrandadas ou reduzidas com a devida organização da sociedade de chegada, por meio de uma cooperação entre governos e sociedade civil. Observa-se, contudo, que, em sua grande maioria, a iniciativa para acolhimento parte de ONGs e indivíduos, enquanto o poder público atua minimamente com regulações nos fluxos migratórios, regularizações de situações migratórias, e políticas públicas insuficientes para atender a migrantes e refugiados.

Esse tem sido o caso dos venezuelanos que chegam ao Brasil. Além de traçarem percursos perigosos, como

³⁷ LUSSI, C.; MARINUCI, R. *Vulnerabilidade social em contexto migratório*. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2007. p. 3.

a “Rota da fome”³⁸, que são 215 (duzentos e quinze) Km percorridos entre Pacaraima/RR, primeiro município brasileiro na fronteira do Brasil com a Venezuela, e Boa Vista/RR, onde poderão se candidatar à interiorização. Asseveram Costa e Brandão, sobre o trajeto: “a maioria nem imagina o quão longe está da capital. Se têm sorte e obtêm ajuda pelo caminho, levam até dois dias e uma noite para chegar à capital. Se não, caminham por até quatro ou cinco dias num itinerário marcado pela falta de comida, sede e cansaço”³⁹.

Após um longo e árduo caminho até o Brasil, com condições financeiras difíceis, os venezuelanos se deparam com um cenário completamente diferente daquele que eles esperavam, porém, precisam prosseguir. Uma vez deslocados do seu lugar primevo, começará a busca pela “terra prometida” ou por um novo lugar em que não se passe dificuldade como de onde se vem; acostumam-se a migrar de um lugar para outro, uma vez que não acreditam ser possível retornar ao lugar de origem.

No livro *The Rights of Refugees under International Law*, o pesquisador James C. Hathaway (2005) asseverou que “*the greatest challenge facing refugees arriving in the developed world has traditionally been to convince authorities that they are, in fact, entitled to recognition of their refugee status*”⁴⁰.

³⁸ COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê. G1 RR. 2018. Disponível em : <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/rota-da-fome-o-caminho-dos-venezuelanos-que-enfrentam-perigo-falta-de-comida-e-de-agua-para-chegar-a-boa-vista.ghtml>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge University Press, 2005. “O maior desafio com que

Para o autor, essas pessoas sofrem com a limitação do acesso aos seus direitos fundamentais, visto que há grandes restrições, especialmente políticas, à existência dessa categoria de indivíduos.

Os aparatos legais utilizados pelo Estado, muitas vezes se tornam insuficientes para a tratativa das questões migratórias e o respeito àqueles que se encontram na condição de migrantes ou de refugiados no país. Deve-se reconhecer, porém, as melhorias no recebimento a migrantes e pessoas refugiadas em território brasileiro, como a implementação da nova Lei de Migração⁴¹, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que tem uma estrutura mais alinhada ao texto constitucional brasileiro e aos Direitos Humanos, assim como uma atitude mais receptiva aos que buscam o Brasil como destino.

Diferentemente da Lei 6.818 de 19 de agosto de 1980, qual seja, o “Estatuto do Estrangeiro”, que nasceu fundada sob um caráter de segurança nacional contra “ameaças estrangeiras”, a nova Lei de Migração instituiu uma série de princípios e diretrizes com aplicação a migrantes (em sentido inclusivista), entre os quais é essencial mencionar:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
I - universalidade, indivisibilidade e

se deparam os refugiados que chegam ao mundo desenvolvido tem sido, tradicionalmente, convencer as autoridades de que têm, de fato, direito ao reconhecimento do seu status de refugiados” (tradução livre).

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#art124>. Acesso em: 02 fev. 2022.

interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

Observa-se que muitas são as previsões legais de ordem de direito interno, no âmbito da Lei 13.445/2017, contudo as experiências de migrantes e de pessoas refugiadas no Brasil têm mostrado que muito ainda precisa ser construído para assegurar os direitos básicos e preservar a vida desses indivíduos. O apoio da sociedade civil tem sido indispensável para essa construção, em especial no processo de interiorização, visto que esse é um momento de muita sensibilidade e necessita de uma acolhida multidimensional, mas, principalmente, humana.

3. A interiorização de venezuelan@s em Montes Claros (MG)

A justaposição geográfica do Brasil com a Venezuela faz que, ao longo da história, seja cotidiana a existência de venezuelan@s no Estado de Roraima ou de brasileir@s no Estado de Bolívar, região fronteiriça – embora em números sem grande relevância. Esse fluxo sofreu um desequilíbrio e começou a aumentar em escala inédita, a partir de 2015, com uma frequência cada vez maior de venezuelan@s vindos para o Brasil. Houve a necessidade de estratégias emergenciais de acolhimento e orientação desse fluxo, para que se produzisse uma resposta aos recém-chegados e à população local de Roraima.

Em 2018⁴², formou-se a “Operação Acolhida”, com a coordenação da Casa Civil, atuante sobre três eixos: ordenamento de fronteira (com previsão de documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro), acolhimento (com oferta de abrigo, alimentos e cuidados da saúde) e, por fim, a interiorização (almejando a inclusão socioeconômica dos solicitantes de refúgio).

Uma notícia publicada⁴³ pelo ACNUR, em 20 de abril 2021, apresenta dados de que, até àquela data, mais de 50 mil venezuelan@s teriam sido interiorizados no país, o que quer dizer que essas pessoas teriam sido levadas para aproximadamente 670 municípios de todo o Brasil, diretamente de Boa Vista/RR.

⁴² ACNUR. *Interiorização*. 2022. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁴³ ACNUR. *Interiorização beneficia mais de 50 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil*. 2021. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/interiorizacao-beneficia-mais-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-brasil>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

Segundo relatos dos participantes desta pesquisa, a interiorização de venezuelan@s foi feita aleatoriamente, com base na disponibilidade de vagas em abrigos locais, nas cidades que se dispuseram a fazer o acolhimento, contando, também, com o apoio de uma rede de voluntários construída para esse fim.

Segundo Juliana Baeta⁴⁴, os primeiros venezuelanos que seriam interiorizados no Estado de Minas Gerais, cerca de 45 pessoas, desembarcariam em Belo Horizonte e em Montes Claros em fevereiro de 2019, sendo essas as primeiras cidades mineiras a receberem refugiados dentro da Operação Acolhida. O número, realmente, efetivado, na ocasião, foi de 37 pessoas, que habitariam, por três meses, a Arquidiocese de BH e a Casa dos Jesuítas em Montes Claros.

No Estado de Minas Gerais foi criada a rede “Acolhe Minas”, que teve por responsabilidade auxiliar na acolhida a esses refugiados, além de ajudá-los no processo de socialização e inserção junto à população local. De acordo com Victoria Huguenery (2021), a rede seria liderada pelo Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR) no Brasil, assim como pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com o apoio da Arquidiocese de Belo Horizonte, Paróquia da Igreja da Boa Viagem e do Exército Brasileiro. Identificou-se, também, a participação da Cáritas Regional Minas Gerais,

⁴⁴ BAETA, Juliana. *Hoje em Dia*. 2019. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/imigrantes-venezuelanos-ter%C3%A3o-abrigo-em-belo-horizonte-e-montes-claros-1.691776>>. Acesso em: 20 set. 2021.

PUC-Minas, Providens Ação Social Arquidiocesana de Belo Horizonte, Defensoria Pública, colégios e instituições religiosas, além de indivíduos voluntários brasileiros e venezuelanos (residentes)⁴⁵.

Ao chegarem a Minas Gerais, esses indivíduos receberam uma espécie de instrução⁴⁶ em relação à estadia e as perspectivas sobre o seu novo lugar. O Serviço Jesuíta, também, subdividiu os apoiadores em grupos de trabalho, para a arrecadação de alimentos, gestão das moradias e auxílio na integração dos refugiados. O objetivo foi que a rede passasse a acolher cada vez mais pessoas, sempre com mais qualidade no acolhimento.

A cidade norte-mineira de Montes Claros, com população de aproximadamente 418 mil habitantes – de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2021⁴⁷ –, já interiorizou cerca de 84 (oitenta e quatro) pessoas refugiadas venezuelanas, conforme dados do Portal Estratégia de Interiorização (2021)⁴⁸.

⁴⁵ SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS. 2020. Disponível em : <<https://sjmrbrasil.org/reuniao-acolhe-minas/>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

⁴⁶ SILVA, Daniel R. *REFÚGIO EM TRÂNSITO: um estudo sobre a política de interiorização para refugiados venezuelanos em montes claros (mg) entre 2019 e 2021*. Orientadora: Andréa Maria Narciso Rocha de Paula. 2022. 175 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS), UNIMONTES, Montes Claros, 2022.

⁴⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

⁴⁸ ESTRATÉGIA DE INTERIORIZAÇÃO. ACNUR/OIM. 2021. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>>. Acesso em: 20 set. 2021.

A maneira como esses indivíduos se interiorizam no país é diversificada, porém, na pesquisa⁴⁹ que está sendo realizada, observa-se que 40% (maioria) se faz por reunião social. A interiorização institucional fica em segundo lugar, com 27% de ocorrência, cerca de 13% não se tem informação, 10% devido a vaga de emprego sinalizada, e, finalmente, 9% dessa interiorização acontece por meio de reunificação familiar⁵⁰.

Por meio de entrevistas e grupos focais realizados no ano de 2021 com pessoas refugiadas da Venezuela, concomitantemente com a realização de entrevistas com pessoas pertencentes ao grupo de acolhimento a venezuelan@s em Montes Claros e com membros de organizações não-governamentais também envolvidos nesse processo, foram analisadas as condições de chegada d@s venezuelan@s ao Município de Montes Claros.

As venezuelanas e venezuelanos que participaram do grupo focal são provenientes das cidades de Maturín (Monagas), Ciudad Guayana (Bolívar) e Carúpano (Sucre). Eles pertencem a grupos diferentes de interiorização, assim como há membros que chegaram à cidade para se reunir a familiares que nela já se encontravam – porque haviam sido interiorizados anteriormente. Todos os adultos participantes encontram-se na faixa etária entre

⁴⁹ SILVA, Daniel R. *REFÚGIO EM TRÂNSITO: um estudo sobre a política de interiorização para refugiados venezuelanos em Montes Claros (MG) entre 2019 e 2021*. Orientadora: Andréa Maria Narciso Rocha de Paula. 2022. 175 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS), UNIMONTES, Montes Claros, 2022.

⁵⁰ Ibid.

21 e 55 anos; havendo, também, quatro crianças que se estavam acompanhadas pelos pais.

Nos relatos dos refugiados, ficaram visíveis as violações de direitos humanos, desde a chegada ao Brasil. Eles relataram crimes de xenofobia em Boa Vista/RR – o primeiro destino intencionado dessas pessoas. Naquela cidade, eles passaram por inúmeras situações de violação, visto que não se alimentavam regularmente, por não terem condições financeiras para comprar alimentos, nem conseguiam emprego ou, quando o conseguiam, os salários eram aviltados e sequer bastariam para os aluguéis. Todas as pessoas que foram interiorizadas em Montes Claros viveram, por algumas semanas ou mesmo meses, nas ruas de Roraima.

Assim, a chegada a Montes Claros é vista, em sua maioria, com bastante entusiasmo por esses interiorizados. Os grupos que vieram para reunir-se com as primeiras pessoas interiorizadas, embora nem todos tenham experimentado situação de rua, no Brasil, vivenciaram uma travessia deletéria, por rotas de altíssimo risco às suas vidas, negociando com “coiotes” e influências locais e de fronteiras para execução do percurso.

Um casal de venezuelanos, que não será identificado, com 25 e 40 anos, afirma que ao chegarem a Roraima, nada era como eles imaginavam. Foram cerca de três meses vivendo nas ruas de Boa Vista em família, no momento em que a esposa estava grávida, com acesso bastante limitado a alimentos e condições sanitárias precárias. Lá, eles se sentiam em um constante estado de medo,

devido à xenofobia sofrida e aos relatos de assassinato a venezuelan@s na cidade. O casal foi interiorizado, inicialmente, em Belo Horizonte, mas, acreditando ser mais difícil conseguir emprego e moradia na capital mineira, optou por mudar para Montes Claros, após o surgimento de uma vaga na casa de acolhimento. Eles demonstraram se sentir melhor na cidade norte-mineira, caracterizando a população local como acolhedora e “calorosa”.

Segundo voluntários⁵¹ no acolhimento, durante os primeiros três meses, os interiorizados recebem instruções e assistência necessária para se familiarizarem com a cidade e iniciarem uma busca por emprego e moradia; enquanto isso, os recém-chegados são abrigados por até três meses em um local específico, sendo em Montes Claros a Casa de Acolhida Padre Pedro Arrupe, do Serviço Jesuíta para Migrantes e Refugiados (SJMR). Os interiorizados tiveram, também, aulas de português.

Apesar de haver previsão legal de igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares, assim como de inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas, segundo incisos IX e X, artigo 3º, da Lei 13.445/2017, esse direito não tem se efetivado entre os interiorizados, a não ser por meio do apoio incessante de voluntários que buscam garantir os direitos fundamentais às pessoas refugiadas.

O acesso dessas pessoas a serviços, programas e benefícios sociais, educação, etc., também tem sido

⁵¹ Ibid.

um desafio. A demora em processos endereçados à efetividade de algum direito de refugiados ou migrantes faz que essas pessoas se tornem ainda mais vulneráveis e tenham suas situações iniciais agravadas. O simples fato de não haver facilmente nas repartições públicas locais um falante de espanhol, por exemplo, para dirimir dúvidas e questionamentos de pessoas refugiadas venezuelanas, desfavorece a sua compreensão sobre qualquer procedimento que lhes envolva.

No Brasil, tem se tornado cada vez mais evidente, com a chegada de venezuelanas e venezuelanos em Roraima, a criminalização da migração. A violência cometida contra essas pessoas demonstra o quão discrepante é a recepção dispensada a vizinhos latino-americanos em comparação com aquela exercida aos europeus e aos norte-americanos. O racismo estrutural, as prenoções e o colonialismo ainda perduram no Brasil.

Conclusão

A crise que assola a Venezuela tem afetado, também, aos seus vizinhos, à medida em que, insatisfeitos, venezuelanas e venezuelanos decidem deixar o seu país em busca de um recomeço. O Brasil é buscado para esse fim; embora se saiba que o país não é a primeira opção para muitos venezuelanos, observando-se alguns critérios importantes, como o custo de vida, possibilidades de moradia, emprego e assistência, além, claro, do idioma local.

À pessoa refugiada, contudo, há, no Brasil, uma

maior proteção legal, havendo o direito interno brasileiro recepcionado a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 no Estatuto do Refugiado, que, ao estender a interpretação de seu conceito, favoreceu que fossem acolhidos, por exemplo, os venezuelanos que deixam o seu país. O direito interno sofreu diversas modificações ao longo das últimas décadas, permitindo que fossem criadas leis mais condizentes com o que os Direitos Humanos e o Direito Internacional preconizam.

Apesar disso, os venezuelanos que chegam ao Brasil e decidem adotar a política de interiorização, sendo levados de Boa Vista/RR para outras partes do país, são gravemente feridos em seus Direitos Humanos com a falta de garantias básicas a direitos previstos em instrumentos de Direito Internacional e/ou de direito interno, como as previsões de direito à vida, à liberdade, à integridade física, à dignidade, à saúde, ao trabalho, à educação, contribuindo para outras violações.

A crise migratória humanitária tem aprofundado as desigualdades estruturantes entre os países. O acolhimento dos venezuelanos, no Brasil, tem sido apoiado muito mais pela sociedade civil organizada. O estado brasileiro não tem sido capaz de executar os acordos e leis que auxiliam aqueles que aqui chegam. A política de interiorização, que previa uma distribuição pelo país dos venezuelanos, tem sido realizada sem organização e, quando eles chegam às cidades de destino, no caso desta pesquisa, Montes Claros, não encontram trabalhos formais garantidos, bem como condições básicas para o início de uma nova vida. Muitos

têm seguido em migração, e, quando questionados sobre essa andança sem fim, refletem que ao saírem de seus lares - na Venezuela - partir ou ficar não são ações tão diferentes mais.

No estudo em pauta, há muitos relatos de homens e mulheres que estão se estabelecendo em Montes Claros através do terceiro setor, mas muitos também seguem na informalidade, em abrigos, dividindo quartos e banheiros com muitas outras pessoas. Observa-se, também, que eles se reconhecem venezuelanos e, por meio da alimentação, da comida partilhada e da língua, manifestam a diferença com as pessoas do lugar, o que provoca o traço identitário. Muitas questões estão em curso nesta pesquisa e ainda precisam de análise para serem compreendidas, mas já é possível afirmar que retirados e retirantes da Venezuela, que são considerados refugiados no Brasil, seguem em busca de um lugar para chamar de lar.

Referências Bibliográficas

BASTOS, Remo Moreira Brito. Notas despreziosas sobre o chavismo na Venezuela: um breve histórico. In: *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Agosto, 2018.

COSTA, Emily; BRANDÃO, Inaê. *Portal G1*, 02/03/2018.

FREITAS, Gabriel Sangali Hespanha de; DENADAI, Julia; OBREGÓN, Marcelo Fernando

Quiroga. Análise conjectural da crise venezuelana: um estudo pós-Maduro. In: *Derecho y*

Cambio Social. n. 61, jul-set 2020.

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

HUGUENEY, Victoria. *Interiorização chega a Minas Gerais e rede se mobiliza para acolhida de refugiados venezuelanos*. ACNUR.

LUSSI, C.; MARINUCI, R. *Vulnerabilidade social em contexto migratório*. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2007.

MARANDOLA JR., Eduardo; DAL GALLO, Priscila Marchiori. *Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração*. Rev. bras. estud. popul. [online]. 2010, vol. 27, n.2, p. 407-424.

NEVES, Rômulo Figueira. *Cultura política e elementos de análise da política venezuelana*. 152 f. Tese (mestrado) – Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. *Glossary on migration*. N. 34. International migration law. Genebra, 2018.

ROSA, Marlise; QUINTERO, Pablo. *Entre a Venezuela e o Brasil: algumas reflexões sobre as migrações Warao*. 32^a Reunião Brasileira de Antropologia, 2020.

SILVA, Daniel R. *REFÚGIO EM TRÂNSITO: um estudo sobre a política de interiorização para refugiados venezuelanos em montes claros (mg) entre 2019 e 2021*. Orientadora: Andréa Maria Narciso Rocha de Paula. 2022. 175 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS), UNIMONTES, Montes Claros, 2022.

URBANEJA, Rosiris. *ENCOVI UCAB: Venezuela es el país más pobre de América Latina y el perfil nutricional se asemeja a países de África*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2020.

Migração Venezuelana e Direitos Humanos: vivências, cotidiano e oralidade em Canoas, Chapada e Esteio no Rio Grande do Sul

Elenice Carine Holand*

Thaís Janaina Wenczenovicz**

Introdução

Os processos migratórios são comuns nas diversas civilizações e fazem parte da história mundial. Com a globalização e os movimentos econômicos aliados à questão política, os processos migratórios intensificaram-se, bem como - a partir de 2010 - redesenharam-se. Logo o Brasil tornou-se um dos destinos dos migrantes do hemisfério sul, inclusive d@s venezuelan@s.

O histórico da política migratória está atrelado aos interesses econômicos tanto do ponto de vista do migrante que almeja uma vida melhor quanto do país que o recebe. A Nova Lei da Migração (Lei 13.445 de 24 de maio de 2017) é fruto de luta do movimento da sociedade civil, das

*Assistente Social formada pelo Centro Universitário Metodista (IPA). Especialista em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) - Unidade em Erechim.

**Professora orientadora. Docente adjunta/pesquisador sênior da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Professora Titular no Programa de Pós-Graduação em Educação (UERGS) e no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito na UNOESC. Professora Colaboradora no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade Estadual do Paraná (UNIOESTE). Membro do Comitê Internacional *Global Alliance on Media and Gender* (GAMAG) - UNESCO. Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ (UERGS) Direitos Humanos e Justiça: perspectivas decoloniais.

Organizações e instituições de Direitos Humanos por meio da Campanha #migraréumdireito. Portanto, migrar é um Direito Humano. Assim, o olhar para além da imagem do migrante como força de trabalho mercantilista, que o Estado aceita ou rejeita de acordo com as necessidades do território nacional e do Capital, mas no viés dos Direitos Humanos.

O estudo busca responder: como, na prática, ocorreu o programa de interiorização¹ das pessoas venezuelanas em consonância com os Direitos Humanos a partir da percepção dos sujeitos nos municípios de Canoas, Chapada e Esteio? Quem são? Como viveram a experiência migratória?

Portanto, objetiva-se analisar a trajetória sócio-histórica de migrantes venezuelan@s nas cidades de Canoas, Chapada e Esteio em face aos Direitos Humanos. O capítulo do livro divide-se em quatro partes, sendo a primeira situa-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na segunda, o referencial teórico acerca da temática. Posteriormente, apresentam-se os resultados e as discussões do estudo. Por fim, na conclusão, salientam-se os apontamentos e as contribuições do estudo.

1. Procedimentos metodológicos

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, na realidade dos sujeitos, é conhecida a partir dos significados que por

¹ O estudo não tem pretensão de avaliar o Programa de Interiorização por meio de elementos essenciais necessários para uma análise de totalidade e nem tão pouco interpretações unilateral, pragmática e simplista, cf. aponta Baptista em seu estudo *Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação*. Veras Ed. 2015.

eles lhes são atribuídos e busca conhecer as trajetórias de vida por meio da narrativa oral². Do ponto de vista do delineamento, é bibliográfico investigativo. As fontes bibliográficas consultadas foram as plataformas materiais e digitais, em documentos legais nacionais e internacionais acerca de migração e Direitos Humanos publicados entre 2010 a 2018.

Quanto ao método de abordagem, é o materialismo dialético. Em relação aos procedimentos técnicos da investigação, foi aplicada a História Oral Temática e a entrevista. O primeiro foca nas entrevistas como ponto central das análises, bem como articula diálogos com outros documentos³. Ademais, a entrevista semiestruturada com perguntas fechada e aberta foi gravada e transcrita para o papel. Os participantes do estudo foram escolhidos por amostragem aleatória simples a partir de uma lista de nomes dos migrantes venezuelanos participantes do Programa de Interiorização. Dito isso, foram 10 migrantes entrevistados dos municípios de Canoas, Chapada e Esteio. Justifica-se a escolha dos municípios, pois foram os primeiros a aderirem ao programa. Em relação à análise de dados, adotou-se a metodologia proposta por Bardin⁴, a análise de conteúdo.

2. A questão migratória no Brasil

² MARTINELLI, Maria Lúcia. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

³ MEIHY, José Carlos Sebe Bom. *Manual de história oral*. São Paulo: Loyola, 2000.

⁴ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70, 2006.

A migração é abordada sob diferentes aspectos, dentre eles: causas da migração, políticas sociais, desenvolvimento econômico e processos globais, cidadania, direitos humanos, bem como sobre o trabalho formal. De um modo geral, a migração é estudada pelo cunho social, conceitual teórico, arcabouço jurídico, grupos específicos sociais, aspecto econômico e/ou de segurança nacional e viés das políticas públicas.

Os primeiros temas que instigaram as pesquisadoras⁵ foram duas questões norteadoras: quem são os brasileiros emigrantes? E caso o Brasil ainda atraia imigrantes, quem seriam essas pessoas? Quanto aos fluxos migratórios no Brasil, bem como no Rio Grande do Sul, perpassasse por três períodos: na colonização, com a exploração dos escravos; na década de 70, com a vinda dos latinos americanos, e a partir de 2010, com a imigração de novos rostos, caribenhos, africanos e novos asiáticos⁶.

O imigrante foge da pobreza ou de necessidades econômicas extremas e busca melhores oportunidades de trabalho e condições de vida como saúde e educação ou ainda maior segurança alimentar⁷. Essa perspectiva é confirmada⁸ para @s senegaleses da região do Alto Uruguai

⁵ ASSIS, Glauca de Oliveira; SASAKI, Elisa Massae. *Novos migrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica*. Migrações internacionais—contribuições para políticas. Brasília: CNPD, p. 615-639, 2001

⁶ CIBAI. Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução as Migrações. 2018.

⁷ FANTAZZINI, Orlando. *Políticas públicas para as migrações internacionais*. 2005.

⁸ WENCZENOVICZ, Thaís Janaina. Imigrantes senegaleses no Brasil e direitos humanos: vivências e oralidade. *Revista África(s)*, v. 03, n. 05,

que justificam a vinda para o Brasil devido à carência de empregos, à ocupação desordenada do espaço e à pouca escolarização em seu país de origem, sendo esses fatores motivações para adotar uma nova pátria.

A migração está associada ao projeto neoliberal e é capaz de regular as condições da oferta de trabalho global, portanto, devemos ver o controle da migração como parte do controle do trabalho sob o aspecto da reestruturação produtiva global⁹. Uma das fundamentais características da imigração, ser intrinsecamente uma arma nas mãos do patronato, uma arma que serve para fazer pressão sobre a classe trabalhadora nacional¹⁰.

Referente à imigração haitiana, o Brasil surge como alternativa diante da relativa facilidade de entrada no seu território em contraposição às restrições impostas por Estados Unidos, Canadá e França¹¹. As autoras concluíram que o deslocamento foi muito mais em função de motivações econômicas do que ambientais.

Um dos pontos norteadores desse estudo diz respeito aos

movimentos migratórios internacionais a partir de e para o Brasil constituem, hoje, uma importante questão social, que envolve grupos sociais específicos, majoritariamente não documentados, sujeitos à ação de

p. 100-115, jan./jun. 2016.

⁹ DREHER, Sabine. *Neoliberalism and migration: an inquiry into the politics of globalization*. Hamburg: LIT Verlag, 2007.

¹⁰ SAYAD, Abdelmalek. O que é um imigrante. In: *Imigração ou o paradoxo da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

¹¹ BAENINGER, Rosana et al. *Imigração haitiana no Brasil*. (s.c.): Paco, 2017.

aproveitadores. A questão das remessas também tem sido alvo de especulação e iniciativas governamentais. Essa situação demanda –urgentemente – reformulação e implementação de políticas de imigração e de emigração, bem como ações voltadas à implementação dos direitos humanos dos migrantes¹².

A situação de migração de grupos específicos constitui como expressão da questão social e sujeitos à ação de aproveitadores, além de requerer ações voltadas à implementação dos direitos humanos dos migrantes. Em uma revisão bibliográfica¹³ sobre migração no Brasil, observaram que a imagem do migrante, nas reportagens recentes, revelam a situação de clandestinidade e de preconceito que eles, principalmente as pessoas latino-americanos são recebidas. Além disso, as autoras apontam para os problemas enfrentados no Brasil em relação ao acesso a serviços como escola para seus filhos.

Os estudos sinalizam que aos olhos dos nativos, os imigrantes são vistos como os outros¹⁴. É atribuída, a esse termo, uma conotação de inferiorização para demarcar que os imigrantes pertencem ao lado de fora do país em que se encontram. Nessa mesma linha, os códigos implícitos de raça, etnia, gênero e classe são usados para separar e

¹² PATARRA, Neide Lopes. *Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas*. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

¹³ ASSIS, Gláucia de Oliveira; SASAKI, Elisa Massae. Op. cit., p. 615-639, 2001.

¹⁴ FAUSTO, Bóris. Imigração: cortes e continuidades. In SCHWARCZ, Lília M. (org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 12-61.

diferenciar os migrantes dos nativos¹⁵. Os estereótipos acabam se trasladando também para o mundo do trabalho, pois o estrangeiro, muitas vezes, tem seu labor associado a determinadas profissões e normalmente são profissões com maior estigma social¹⁶.

Quanto à política migratória no Brasil, existem dois marcos regulatórios: o Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração. Essa sancionada e aquela revogada. Para melhor compreensão do estudo, segue a análise comparativa conforme quadro I:

¹⁵ JONES, A. A silent but mighty river: the costs of womens economic migration. *Signs :journal of women in culture and society*, v.33, n. 4, p. 761-769, 2008.

¹⁶ TELLES, Edward E. Integração econômica e migrações internacionais: o caso México-Estados Unidos. In PATARRA, Neide Lopes (coordenação). *Migrações internacionais*: Herança XX, Agenda XXI. Campinas: FNUAP; São Paulo: Oficina,1996, p. 49-62.

Quadro I - Estudo comparativo do marco regulatório da migração no Brasil

	Estatuto do Estrangeiro	Nova Lei de Migração
Período	Ditatorial (Anos 80)	Democrático (2017)
Objeto da Lei	Situação jurídica em tempo de paz (V do Caput do Art. 1)	Direitos e deveres do migrante/visitante; Regulamento sobre os Emigrantes no exterior; princípios e diretrizes.
Migrante é visto como	Ameaça à segurança nacional; interesse do governo, geralmente desenvolvimento econômico do país.	Sujeito de direitos/ desenvolvimento humano.
Princípios e diretrizes	Interesses políticos, socioeconômicos e culturais; defesa do trabalhador nacional; discricionariade; respeito à liberdade.	Acolhida humanitária; não criminalização; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia; acesso igualitário a serviços públicos; inclusão social e produtiva; proteção integral à criança e ao adolescente migrante.
Visto	Ficará sempre condicionado aos interesses nacionais.	Poderão ser cobradas taxas e emolumentos para seu processamento.

Fonte: autoras (estudo comparativo a partir das Lei nº 6.815/1980 e Lei nº 13.445/2017).

Com base nessa análise comparativa, é possível compreender as particularidades e os dissensos entre as leis. A Nova Lei reconhece o direito de visto de acolhida humanitária que poderá ser concedido ao imigrante: 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 Humanitário¹⁷.

O Programa de Interiorização tem o intuito de atender a demanda emergencial dos venezuelanos, iniciada em abril de 2018, com a ideia de desenvolver uma estratégia segura e adequada, visando à integração e à interação desses imigrantes nas comunidades de algumas cidades do Brasil¹⁸. Ademais, uma estratégia de acolhimento que agrega criação de políticas públicas locais, acesso aos benefícios assistenciais, oportunidades de emprego e compartilhamento de valores como tolerância e respeito à diversidade.

A Operação Acolhida, em Boa Vista, é uma iniciativa para dar assistência emergencial ao acolhimento de venezuelanos que se encontram em situação de vulnerabilidade, devido ao fluxo migratório provocado

¹⁷ 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>. Acesso em: ago. 2022.

¹⁸ SCHWINN, Simone Andrea; PORTELA, Êmily de Amarante. *O Brasil e a imigração venezuelana: a (des) organização da política migratória brasileira*. 2018. Disponível em: <<https://seminariocorpogenerosexualidade.furg.br/images/arquivo/203.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

pela crise humanitária¹⁹. O programa de interiorização é coordenado por um Subcomitê Federal que envolve nove Ministérios em articulação com governos de estados e municípios receptores e organizações não governamentais.

3. Direitos Humanos em perspectivas

Para discutir sobre Direitos Humanos, faz-se necessário compreender o seu marco regulatório. Como marco legal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)²⁰ foi aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, com o intuito de fomentar e aproximar o diálogo entre os países do grande conflito, e de considerar suas questões políticas, econômicas e sócio-culturais.

A DUDH expressa os direitos essenciais à vida, à liberdade e à pluralidade como forma de combater ações discriminatórias e vexatórias. Toda e qualquer ação, seja individual, coletiva, institucional ou governamental que venha a comprometer a dignidade de uma pessoa será considerada violação dos direitos humanos e um atentado para com a humanidade.

A preservação do direito a uma cultura de paz que seja para cá das fronteiras, entre as nações, onde se considera ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; retificando assim

¹⁹ ONU. *Programa de interiorização*. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/programa-de-interiorizacao-beneficia-mais-de-5-mil-venezuelanos-no-brasil/>>. Acesso em: ago. 2019.

²⁰ Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3712c.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

a necessidade de diálogo para minimizar ou eliminar conflitos e confrontos²¹.

Nesse sentido, é necessária uma breve explanação sobre as dimensões dos Direitos Humanos. Os de primeira dimensão tem como valor a liberdade, surgem nos séculos XVII e XVIII, compreendem os direitos civis e políticos do indivíduo, que se opõem aos direitos de Estado. São eles: o direito à vida, à segurança, à propriedade, à locomoção e à liberdade de pensamento e de expressão. Os direitos de segunda dimensão são os sociais, econômicos e culturais. O Estado deve considerar as liberdades individuais, mas também prover condicionantes para uma vida plena, correspondente a uma prestação positiva do Estado, como o Direito ao Trabalho. Os de terceira geração referem-se aos direitos coletivos, à paz, ao desenvolvimento pleno, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de perspectiva de futuro. Referem-se à solidariedade e à fraternidade, logo são direitos transindividuais, de interesse coletivo.

Os de quarta dimensão não há consenso entre os doutrinadores. Essa dimensão está relacionada à engenharia genética, à informação, à democracia e ao pluralismo político. Esses direitos entraram no ordenamento jurídico por meio da globalização política, compreendendo, deste modo, o direito à informação, à democracia e ao pluralismo²². Já os de quinta dimensão

²¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

²² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

compreendem a centralidade da paz mundial - perspectiva de Doutrina Moderna -, a cibernética e a internet.

O cumprimento desse compromisso considera que uma compreensão comum desses direitos e liberdades que é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso firmando entre todas as nações²³. Então reforça, em sua essência, sua justificativa existencial e sua importância para a humanidade enquanto compromisso com a vida, a liberdade e a dignidade humana.

4. Resultados e discussões

O Instituto Migrações e Direitos Humanos²⁴ conceitua migrante como toda pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum ou de seu local de nascimento para outro país. De 2017 a abril de 2019, os movimentos migratórios registrados de entrada de venezuelan@s é de 394.897, e de saída, no mesmo período, é 245.245²⁵ no Brasil²⁶. As motivações que levam @s migrantes venezuelan@s a deixar seu país permeiam fatores endógenos e exógenos, dentre eles: a fome, a falta de

²³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

²⁴ INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Migrações, refúgio e apatridia: guia para comunicadores*. 2019. Disponível em: <http://www.ficas.org.br/dv_files/midias/20190503142915_dbarquivos.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁵ Dados da Polícia Civil (2019).

²⁶ Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM) o Brasil recebeu apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelan@s que deixaram o seu país, índice menor que o da Argentina, Chile e Peru. Os principais destinos desses migrantes são os Estados Unidos, Colômbia e Espanha. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso em: jun. 2022.

acesso aos serviços básicos e aos medicamentos no país de origem são fatores impulsionadores à tomada de decisão para migrar; uma questão de sobrevivência que não pode ser compreendida como desejo individual e singular, mas aliado à situação econômica da Venezuela. Nesse sentido, observa-se que a vinda de migrantes venezuelan@s ao Brasil em parte ocorre pelo embargo econômico imposto à Venezuela pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e às petroleiras.

O deslocamento forçado é decorrente de condições de vida precária, a exemplo fome, da insegurança, do desemprego, da hiperinflação que reduziu o poder de compra e do desabastecimento de alimentos no país de origem. De acordo com a Resolução 2/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)²⁷, a situação na Venezuela é nitidamente grave. Assim, as causas que originam esses deslocamentos são estruturais que relacionam com o mercado financeiro, as guerras internacionais por países dominantes e dominados, pela caça ao lucro, pela intervenção das mãos das velhas (e novas) potências coloniais e dos velhos (e novos) abusos coloniais²⁸.

A migração - nesse estudo - é compreendida como fenômeno complexo e social, configurando, assim, expressão da questão social²⁹. A história de vida das pessoas

²⁷ Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>>. Acesso em: jun. 2019.

²⁸ BASSO, Pietro; PEROCOCO, Fabio. Gli immigrati in Europa. In: BASSO, Pietro; PEROCOCO, Fabio (Org.). *Gli immigrati in Europa: diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: FrancoAngeli, 2003.

²⁹ Iamamoto. Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e

envolvidas como agentes desta pesquisa inicia-se em cidades venezuelanas distintas: Anaco, Monogama, Ilha de Marguerita, Caracas, Guadiana, Anzoateguiz e Guayana. O perfil de migrantes do Programa de Interiorização é heterogêneo. Quanto à faixa etária oscila entre 18 a 43 anos. É um grupo misto tanto ao gênero quanto a escolaridade, que se apresenta em níveis diferentes: ensino fundamental incompleto, educação técnica, ensino médio e superior completo e incompleto, mais especificamente, auxiliar e técnico de enfermagem, bacharel em Letras e Ciências, Mecânica e Enfermagem.

Uma das particularidades do estudo é que a maioria migrou em família, alguns sozinhos e outra encontrou o parceiro no trajeto migratório. O processo migratório - da cidade de residência até a cidade de destino - foi marcado pela insegurança, incertezas, medo, angústia e esperança de uma expectativa de vida melhor. A maioria d@s migrantes entrou por Roraima, Boa Vista. E nesta cidade, de fato, de um lado, ocorreu a criminalização da migração, que a partir de estereótipos preconcebidos aos migrantes ligam esses à ameaça da ordem social. Conseqüentemente, geraram situações discriminatórias, xenofobia e atos violentos, como violência física com sequelas graves; no entanto, a maioria relata que presenciou brigas, ameaças, xingamentos. Esse sentimento de insegurança é consequência de transformações sociais e econômicas, onde pode haver a segregação entre os povos³⁰. Por outro

formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

³⁰ ALBUQUERQUE, Fabiane Cristina et al. *Imigração e insegurança: representações aprisionam? uma etnografia no bairro Veronetta*. 2017.

lado, há experiências de ajuda humanitária e solidariedade da sociedade para com @s venezuelan@s.

A rota realizada pelos participantes é: Boa Vista, Porto Alegre e Canoas; Boa Vista, Porto Alegre, Passo Fundo e Chapada; Boa Vista, Porto Alegre e Esteio. Essa rota foi realizada de avião até a capital gaúcha e seguida de ônibus até a cidade de destino. Sabe-se que na interação do ato de contar sua história e de escutar emerge a subjetividade, afloram sentimentos e emoções de quem conta. Nesse sentido, quando perguntado sobre a experiência de migrar, o grupo relatou as dificuldades no período de adaptação, com a língua portuguesa, as condições precárias no acolhimento em Roraima; que, quando não havia vaga, ficavam em situação de rua, foram roubados e passaram por situações de boicote³¹, do medo de fracasso, doenças e, principalmente, a saudade dos familiares residentes na Venezuela ou em outros estados do Brasil.

A participação no Programa de Interiorização está associada à expectativa de acesso aos bens e serviços, integração econômica, educação para os filhos e, essencialmente, aos direitos fundamentais - segurança alimentar, saúde e trabalho - sobretudo, como uma nova oportunidade de construção de vida. Diferentemente da constatação do movimento migratório haitiano no Brasil³², o grupo venezuelano tem expectativas de construir uma nova história nas cidades que residem e não pretendem

³¹ Na literatura sobre migração, esse termo é utilizado para descrever que @s migrantes eram coagi@s a pagar uma taxa para dar continuidade no trajeto migratório, nesse caso, ultrapassar a Fronteira Venezuela - Brasil.

³² BAENINGER, Rosana et al. Op. cit.

migrar para outro lugar, exceto a pessoa migrante que retornará ao seu país se a situação vir a melhorar.

O estudo evidenciou como consenso a elaboração de projetos de vida, tais como aquisição da casa própria, estudar, trabalhar, ajudar financeiramente aos que ficaram no país e trazê-los para conviver no Brasil, bem como adquirir a nacionalidade brasileira, tendo em vista que se sentem acolhidos, pertencentes e/ou respeitados e são agradecidos pela receptividade na sociedade, principalmente nas cidades que residem.

Os migrantes constituem-se em redes sociais de apoio (igreja, famílias), bem como instauram uma dinâmica de convivência seja nacional e migrante venezuelano, seja entre migrantes de nacionalidades distintas. O sentido de família abordado engloba a consolidação de novos vínculos sociais nas cidades, principalmente com os profissionais vinculados ao programa, que ultrapassa as dimensões laborais e atinge outras esferas da vida - amizade. Desse modo, evidenciam-se movimentos de integração com a sociedade.

O trabalho é uma dimensão importante na vida humana, ainda mais quando se trata de migrantes. A categoria é citada por todos participantes, visto que a partir dele é possível recomeçar a vida. No que tange a integração laboral dos venezuelanos, a maioria encontra-se desempregada - principalmente as mulheres e a minoria em processo de admissão ou empregado, em tais ocupações: repositor de alimentos em supermercado, operador de mercadorias, estoquista (auxiliar de loja) - o

salário oscila entre R\$ 1.020,00 a R\$ 1.300,00.

Essa realidade também é sinalizada nos Relatórios Anuais realizados pelo Observatório das Migrações Internacionais sobre a inserção de imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. É uma das nacionalidades com a menor média salarial é a população venezuelana no Brasil, geralmente com jornada de trabalho superior a 40 horas semanais³³. Quando questionado sobre esse direito, a maioria atribuiu adjetivos como trabalho duro, pesado, temporário e rotatividade nas atividades laborais, sobretudo uma realidade distinta das condições de trabalho que exerciam no seu país de origem.

O direito ao trabalho, entendido como direito social, perpassa a materialidade das condições dignas, remuneração justa e segurança no trabalho asseguradas na Constituição Federal de 1988. Não se trata de uma questão exclusivamente de qualificação-especialização de documentos, de língua, de tempo de chegada tampouco da adaptação, mas é o espaço destinado a esses trabalhadores³⁴. Tal condição corrobora à flexibilização, à concentração de renda e à divisão sexual que condiciona o acesso aos direitos fundamentais, sobretudo do direito ao

³³ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

³⁴ VILLEN, Patrícia. *Imigração na modernização dependente: “braços civilizatórios” e atual configuração polarizada*. Tese de doutorado Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas - SP, 2015.

trabalho decente, salário justo e as condições dignas³⁵.

O acesso ao mercado de trabalho apresenta-se como um dos fatores de integração na sociedade, assim como se constitui como direito humano. Nesse sentido, a integração econômica dos venezuelanos apresenta-se de forma fragilizada e ressalta a disparidade de gênero no mercado de trabalho brasileiro. Além do direito ao trabalho, os Direitos Humanos incluem o direito à vida, à liberdade, à livre opinião e expressão, à educação, entre muitos outros. Todos merecem estes direitos, sem discriminação³⁶. Fato reafirmado na Lei de Migração, a título de exemplificar, são assegurados: direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos³⁷.

No quesito sobre conhecimento dos seus Direitos, mais especificamente os Direitos Humanos e dos Migrantes, a maioria desconhece seus direitos; entretanto um participante conhece todos os seus Direitos Humanos. Quanto aos Direitos dos Migrantes, poucos sinalizaram sobre a igualdade entre nacionais e imigrantes. Uma parcela significativa trouxe questionamentos sobre as legislações brasileiras, principalmente sobre direitos

³⁵ Antunes (2018) ilustra o cenário das relações sociais entre Capital versus trabalho na era de serviços: no topo da pirâmide social, estão os trabalhadores ultraqualificados, compondo o meio, estão os qualificados e, na base, ampliam-se a informalidade, a precarização e o desemprego - todos estruturais -, inclui-se, majoritariamente os migrantes. Sobre as piores condições de trabalho dos migrantes o autor relata que estão no topo da pirâmide social.

³⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. *O que são Direitos Humanos*. 2019b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

³⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: set. 2019.

trabalhistas, como também sinalizaram que não tiveram orientações acerca do tema.

Quanto ao acesso aos serviços públicos, os mais lembrados estão a justiça, saúde e assistência social - alguns possuem o benefício bolsa-família. No que tange a justiça, perpassa pelos procedimentos de documentação e regularização da situação migratória. Desse modo, todos possuem Carteira de Registro Nacional Migratório, alguns como pessoas refugiadas e com asilo político no Brasil. Dentre os serviços que relataram dificuldades para acessar estão os de saúde, especificamente mental e odontológica e educacional.

Em relação ao cotidiano de suas vidas, não foi sinalizado pelos migrantes atividades interculturais relacionadas ao país de origem e/ou do Brasil. Ademais, uma do grupo apontou interesse em aprender sobre a cultura e o Hino Nacional Brasileiro, e outro relatou sobre a sua experiência ao experimentar o chimarrão. O momento de lazer mais lembrado foi passear no *shopping*; outro, malhar na academia. Também é possível constatar que a maioria integrou na igreja, a título de exemplo a igreja Pentecostal, como citado uma das principais redes sociais de apoio. Dessa forma, constata-se o movimento de integração comunitária entre os membros a partir da religiosidade.

No aspecto sobre o acolhimento do Programa de Interiorização, em geral, avalia como bom; e - nesse momento - citaram a atuação da Organização das Nações Unidas e os municípios que os receberam, pois,

sem dúvidas, estão em melhores condições de vida, comparando com a da Venezuela. Mas também apontaram que precisam melhorar tanto o acolhimento em Roraima quanto nos municípios, tratando-se de proteção social e acesso aos equipamentos públicos, como também a discriminação e atos xenofóbicos. O programa ocorre na cooperação entre os entes federativos (União, Estado de Roraima e os municípios), instituições internacionais e da sociedade em geral e, principalmente, de entidades religiosas, baseadas em ações focalizadas e solidárias. Posto isto, aliado a condicionantes externos, distancia o migrante de identificar-se como sujeito de direitos, bem como na importância enquanto coletivo. Portanto, nesse sentido, é possível constatar que o grupo não participa de movimentos sociais e/ou encontros sobre migração, a exemplo de assembleias, conferências e/ou reuniões a título de discutir e encaminhar demandas específicas às esferas do governo. Sem mobilização social e sem organização estratégica dificilmente veremos mudanças estruturais³⁸. Por esse ângulo, apresenta-se o desafio às políticas migratórias em direção aos Direitos Humanos de dar voz para os que migram.

Se migrar é um Direito Humano, que se inter-relaciona com outro direito de liberdade de ir e vir, por que a necessidade do migrante solicitar autorização ou visto para adentrar no país? Ou ainda porque ocorre o controle

38 ILLES, P. Nem esquerda e nem direita levam a sério a imigração no Brasil (entrevista). Disponível em: <<https://migramundo.com/paulo-illes-nem-esquerda-e-nem-direita-levam-a-serio-questoes-migratorias-no-brasil/>>. Acesso em: jul. 2019.

das fronteiras? Se as diretrizes dos acordos internacionais e a legislação brasileira asseguram direitos de igualdade entre nacionais e migrantes, por que os direitos políticos não são estendidos os migrantes?

Estes são alguns questionamentos para o debate, tendo em vista a indivisibilidade dos Direitos Humanos. Apesar do avanço jurídico em reconhecer a igualdade, que é um primeiro passo para uma sociedade mais igualitária e justa no tratamento com seres humanos vulneráveis que necessitam de acolhimento³⁹. Registra-se também retrocessos na questão migratória, a exemplo da saída do Brasil do Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares e da Portaria nº 666 de 25 de julho de 2019⁴⁰ que flexibiliza o direito de migrar sob aspecto do impedimento de ingresso, repatriação e deportação do migrante ‘perigoso’.

A Portaria tem recebido várias críticas de especialistas da área, do Supremo Tribunal e da sociedade civil, que coloca a questão de entrada inerente à soberania estatal, não havendo um direito humano de migração. Por conseguinte, contraria o art. 5 do Decreto nº 592 de 1992⁴¹, que diz: não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou

³⁹ SILVA, Leda Maria Messias; LIMA, Sarah Somensi; *Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade*. 2017. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4804/pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

⁴⁰ Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/280?locale=pt_BR>. Acesso em: ago. 2022.

⁴¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: ago. 2022

vigentes em qualquer Estado Parte do presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes.

Quando há violações desses direitos, há uma negação de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. De acordo com o estudo, evidencia-se que houve separação das famílias, sobretudo o direito à reunião familiar não foi assegurado. Na mesma perspectiva, o Programa de Interiorização com vistas aos Direitos Humanos necessita do olhar para além do viés assistencial emergencial - regulamentado através da Medida Provisória 820 de 2018 ⁴² - mas de um plano nacional com ações setoriais articuladas entre União, Estados e Municípios, conforme o art. 120 da Lei de Migração⁴³.

Conclusão

Colocar a discussão sobre o tema migração sob a ótica dos Direitos Humanos no cenário brasileiro em pauta é adentrar em uma profunda reflexão, que perpassa os sujeitos envolvidos, a política migratória e a soberania do Estado. Processo necessário percorrido que traz o deslocamento venezuelano ao Brasil inerente ao contexto mundial e local, aos projetos ultraliberais e, sobretudo, a partir disso, compreendido como processos estruturais no cenário capitalista contemporâneo.

_____ Destaca-se como principais contribuições do estudo:

⁴² Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-publicacaoriginal-154863-pe.html>>. Acesso em: ago. 2022.

⁴³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: ago. 2022.

(1) a verificação de um grupo heterogêneo, tratando-se da migração venezuelana, cujo perfil é composto por mulheres e homens de 18 a 43 anos, com escolaridade em diversos níveis de ensino fundamental incompleto a superior completo, mais especificamente: auxiliar e técnico de enfermagem, bacharel em letras, ciências e mecânica; (2) O deslocamento forçado d@s venezuelan@s ao Brasil decorre das condições precárias de vida na Venezuela - situação compreendida como grave - que se relacionam com o contexto mundial global e por disputas econômicas internacionais; (3) A participação no programa de interiorização está associada à expectativa de acesso a bens e serviços, sobretudo ligados aos Direitos Humanos (segurança alimentar, trabalho, saúde, educação). Como particularidade do estudo, apresenta-se que a maioria dos participantes pretende estabelecer-se nas cidades onde residem, bem como possuem projetos de vida, a título de exemplo: adquirir a casa própria, trabalhar e conviver junto com os familiares no Brasil; (4) O Programa de Interiorização com vistas aos Direitos Humanos, apesar dos avanços e das diretrizes internacionais, ainda há deficiências na aplicabilidade de forma integral, universal e indivisibilidade desses direitos no contexto contemporâneo capitalista. No entanto, as regras legais brasileiras mostram a dualidade presente: o sentido de Direitos Humanos e a forma restritiva e conservadora do controle de quem ingressa no território nacional; (5) A maioria dos migrantes desconhece seus direitos tanto os Direitos Humanos quanto os de migrantes, da mesma

maneira as leis brasileiras.

Em suma, de um modo geral, o programa tem sua importância na vida dos migrantes, mas precisa-se ir além do atendimento emergencial das necessidades básicas; um aprofundamento na construção da política migratória no cerne dos Direitos Humanos, cuja responsabilidade é de todos, inclusive da União, Estados, Distrito Federal e municípios, e não somente do estado em que os migrantes entram.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Fabiane Cristina et al. *Imigração e insegurança: representações aprisionam? uma etnografia no bairro Veronetta*. 2017.

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital*. Boitempo editorial, 2018.

ASSIS, Glaucia de Oliveira; SASAKI, Elisa Massae. Novos migrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica. *Migrações internacionais—contribuições para políticas*. Brasília: CNPD, p. 615-639, 2001.

BAENINGER, Rosana et al. *Imigração haitiana no Brasil*. (s.c.): Paco, 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: edições 70, 2006.

BASSO, Pietro; PEROCCO, Fabio. Gli immigrati in Europa. In: BASSO, Pietro; PEROCCO, Fabio (Org.). *Gli immigrati in Europa: diseguaglianze, razzismo, lotte*.

Milano:FrancoAngeli, 2003.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Migrações e Mercado de Trabalho no Brasil*. Relatório Anual 2018. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

CIBAI. *Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução as Migrações*. 2018.

DREHER, Sabine. *Neoliberalism and migration: an inquiry into the politics of globalization*. Hamburg: LIT Verlag, 2007.

FAUSTO, Bóris. Imigração: cortes e continuidades. In SCHWARCZ, Lilia M. (org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*, v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 12-61.

FANTAZZINI, Orlando. *Políticas públicas para as migrações internacionais*. 2005.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. *Migrações, refúgio e apatridia: guia para comunicadores*. 2019.

JONES, A. A silent but mighty river: the costs of women's economic migration. *Signs: journal of women in culture and society*, v.33, n. 4, p. 761-769, 2008.

MARTINELLI, Maria Lúcia. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

MEIHY, José Carlos Sebe Bom. *Manual de história oral*. São

Paulo: Loyola, 2000.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017.

PATARRA, Neide Lopes. *Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas*. São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33, 2005.

SAYAD, Abdelmalek. *O que é um imigrante*. In: *Imigração ou os paradoxo da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SCHWINN, Simone Andrea; PORTELA, Êmily de Amarante. *O Brasil e a imigração venezuelana: a (des) organização da política migratória brasileira*. 2018.

SILVA, Leda Maria Messias; LIMA, Sarah Somensi; *Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade*. 2017.

TELLES, Edward E. *Integração econômica e migrações internacionais: o caso México-Estados Unidos*. In PATARRA, Neide Lopes (coordenação). *Migrações internacionais: Herança XX, Agenda XXI*. Campinas: FNUAP; São Paulo: Oficina, 1996, p. 49-62.

VILLEN, Patrícia. *Imigração na modernização dependente: braços civilizatórios e atual configuração polarizada*. Tese de doutorado Universidade Estadual de Campinas

(Unicamp). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas - SP, 2015.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina. Imigrantes senegaleses no Brasil e direitos humanos: vivências e oralidade. *Revista África(s)*, v. 03, n. 05, p. 100-115, jan./jun. 2016.

Descaminhos da Nacionalidade e a Migração do Povo Warao

José Antônio Peres Gediel*
Gabriel Gualano de Godoy**
Fernando Cesar Mendes Barbosa***

Introdução

A Conquista da América e a submissão dos povos originários deste Continente às nações europeias, desde o século XVI, geraram dificuldades específicas na formação dos Estados latino-americanos, nos processos de independência política dos reinos de Portugal e Espanha, no início do século XIX.

A separação política e a criação de governos constituídos por membros das elites locais espelharam esses novos Estados na concepção europeia de Estado-Nação soberano e adotaram seus pré-requisitos: definição de territórios e fronteiras; identificação individual dos súditos, atribuindo-lhes nacionalidade e inserindo-os na categoria “povo”; imposição de um idioma e de um Direito nacional.

A arquitetura política desses Estados recém criados, difere da experiência das conquistas de reinos e po-

* Professor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

** Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), e pós-doutorando em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

*** Doutorando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR).

vos que formaram os Estados europeus modernos e seus processos de unificação. Na América, a criação dos estados nacionais resultou na assimilação de povos originários com idiomas, religiões, costumes frontalmente opostos à cultura e aos objetivos dos conquistadores.

Ao longo desse processo, a questão territorial se apresentou e se apresenta como principal obstáculo à exploração econômica baseada na racionalidade espoliativa eurocêntrica capitalista dos elementos da natureza (recursos naturais). Por tais razões, há uma incompleta inclusão dos povos originários nas nacionalidades latino-americanas. Soma-se a essas razões o tratamento jurídico da nacionalidade em relação aos povos indígenas, que lhes nega a representação política como povos e ignora seus direitos originários¹.

A solução imperfeita encontrada pelas elites *criollas* foi a de inserir, artificialmente, esses povos nas novas nacionalidades, inicialmente negando-lhes a autodeterminação coletiva interna e o reconhecimento internacional, limitando-se a criar regimes jurídicos próprios diferenciados, geralmente designados pelo termo “indigenato”, como no caso do Estatuto do Índio no Brasil².

¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. De como a natureza foi expulsa da modernidade. *Revista Crítica do Direito*, n. 5, v. 66, ago. dez. 2015. p. 88-106.

² A Lei 6001, de 19 de dezembro de 1973, dispõe sobre o Estatuto do Índio. “Art. 1º Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional. Art. 2º Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas nativos rurais e seu controle ancestral de seus territórios, sua livre determinação, que consiste no direito à autonomia, ao au-

Para a perspectiva eurocêntrica do Estado, o território é visto como um monopólio do Estado-Nação delimitado por fronteiras políticas, e os povos originários detêm direitos territoriais internamente controlados pelos Estados. Sob a ótica do indigenato, os territórios dos povos originários são juridicamente classificados como terras comunais, terras indígenas, mas nunca territórios, no sentido da definição clássica de elemento constitutivo do Estado-Nação.

Somente no final do século XX, em virtude de movimentos políticos de povos originários da América, de movimentos de libertação colonial, de pressões internacionais e de questões econômicas e sociais resultantes do conflito entre os modos de vida europeu e autóctone, começa a se delinear, nos textos constitucionais, a possibilidade de criação de Estados pluriétnicos e plurinacionais, que reconheçam as singularidades internas dos povos originários e suas visões de mundo, garantindo-lhes direitos territoriais e assegurando-lhes o respeito às diferenças culturais (modos de vida)³. Porém, as questões da autodeterminação, da participação na política interna e do reconhecimento de sua existência coletiva como povos, no âmbito internacional, restaram em suspenso.

Assim, nessas estruturas políticas e sociais delimitadas pelas raízes do direito eurocêntrico vigente nos Estados-governo, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de seu território entidades, é garantido no quadro da unidade do Estado, nos termos desta Constituição e da lei.”

³ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BERGOLD, Raul Cezar (orgs.). *Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI*. Curitiba: Letra da Lei, 2013.

dos-Nação latino-americanos, matizadas por ideias do multiculturalismo e da pluriétnicidade, a questão do Estado e da nacionalidade não foram plenamente superadas pela maioria dos textos constitucionais, por mais inovadores e comprometidos com a luta decolonial, como é o caso da Constituição da Bolívia⁴.

Ao lado das mudanças político-institucionais, os povos originários existem e resistem em seus territórios sob ataque contínuo. Entre eles, os Warao, que percorrem rotas ancestrais, estabelecem relações, cruzando fronteiras e desafiando a hegemonia territorial dos Estados venezuelano e brasileiro, que os tratam como cidadãos venezuelanos, perturbando a aparente solidez do conceito de nacionalidade⁵. A visão hegemônica europeia de soberania nacional é posta em questão, de maneira sutil e contínua, por esse povo que não se encaixa nas classificações jurídicas e exercita seus direitos de sobrevivência.

As respostas encontradas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos são insuficientes e sinalizam outros limites epistemológicos e conceituais da cultura jurídica europeia no tratamento dos povos originários, uma vez que esses documentos jurídicos propõem garantir a di-

⁴SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A essência socioambiental do constitucionalismo latino-americano. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v.1, n.41, 2017. p. 197-215.

⁵ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. 2021. Disponível em: <<https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/The%20Warao%20in%20Brazil%20-%20contributions%20from%20anthropology%20to%20the%20protection%20of%20indigenous%20refugees%20and%20migrants%20PRT.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

gnidade de uma humanidade abstrata assegurada por um regime de uniformidade de direitos, sem considerar a diversidade cultural dos povos, sua organização social e territorial.

As particularidades da migração Warao sugerem novos debates sobre a oposição ou os paradoxos para equacionar o binômio: direitos dos nacionais *versus* Direitos Humanos.⁶ O multiculturalismo, as teorias decoloniais e a plurinacionalidade parecem oferecer algumas pistas para a crítica dos Direitos Humanos, na atualidade, de cunho universal e abstrato, fruto da busca de soluções pacíficas assentadas no direito à guerra (*si vis pacem, para bellum*) das grandes potências vencedoras da 2^o Guerra Mundial.

Este artigo propõe identificar e enunciar, criticamente, essas questões que transitam nas constituições latino-americanas atuais e nos documentos dos Direitos Humanos, e que deixam à margem, sem resposta e sem proteção, povos originários em deslocamento, entre eles, o povo Warao.

1. Estrangeiros que vêm de dentro

A análise inicia pela identificação do contexto jurídico-constitucional e seus paradoxos construído na perspectiva da democracia liberal, com preocupações de cunho social e igualitário, em todos os países da América Latina, a partir da década de 1980. Esse conjunto de formulações

⁶ ROSA, Marlise. *A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e Belém-PA*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2020.

jurídicas tem sido denominado novo constitucionalismo latino-americano e reconhece a existência de direitos dos povos originários, o que é visto como um avanço na teoria e na prática constitucionais, orientadas pelo multiculturalismo e pela democracia participativa.

Nestes textos constitucionais, é possível identificar a afirmação de direitos específicos, mas também ausências e aplicações de conceitos culturalmente deslocados no tratamento dos povos originários e seus direitos. Resulta daí, e.g., a negação da dimensão coletiva de povo, com organização política e social próprias, capazes de incidir, decisivamente, na política dos estados nacionais. Em suma, lhes é negada, ou concedida de maneira inconclusa, a condição de sujeitos políticos autônomos no campo da política estatal. Outras negações se encontram fora do âmbito jurídico e decorrem da formação histórica das sociedades colonizadas, em que os povos originários são tratados pelos Estados como não cidadãos, invasores - *estrangeiros que vêm de dentro*.

Na vertente afirmativa dos direitos dos povos originários, a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/88)⁷, estabeleceu, no artigo 231, “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” (CF/88). Como se con-

⁷ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2022.

stata deste texto, os direitos originários são assegurados a sujeitos com nacionalidade brasileira, que permanecem qualificados como “índios”, em virtude da falsa percepção ou de erro de orientação geográfica dos primeiros europeus que aportaram nestas terras. Os indivíduos classificados como indígenas (art. 4º, CC, parágrafo único)⁸ estão submetidos a um regime próprio regulado por lei especial (Estatuto do Índio), e tem sua capacidade jurídica de exercício reduzida, necessitando, por isso, a assistência de órgão público, FUNAI - Fundação Nacional do Índio.

Do mesmo modo, o § 1º, artigo 231, da CF/88, destaca que “são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.” (CF/88). Mais adiante, assegura a posse dessas terras aos seus habitantes originários, mas o domínio permanece com a União, ente político do Estado brasileiro, sem levar em consideração que “[...] a existência dos povos indígenas transcende historicamente a existência do Estado-Nação.”⁹

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela, de 1999, por sua vez, não se afasta definitivamente desta perspectiva orientada pela racionalidade jurídica

⁸ BRASIL, *Código Civil Brasileiro*. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 21 jan. 2022.

⁹ SILVA, Rodolfo Ilário. Transnacionalidade: um fator essencial para a compreensão dos povos indígenas e de sua atuação na política global. *Boletim Meridiano* 47, Brasília, v. 14, n. 138, jul. ago. 2013. p. 23-29.

européia e pela centralidade do Estado-Nação, apesar de apresentar avanços na compreensão da singularidade dos povos originários e de estabelecer um capítulo específico que lhes assegura direitos de participação e representação política no Estado nacional.¹⁰

A formulação constitucional avança e recua para uma possível afirmação da autonomia dos povos originários, no interior da comunidade nacional venezuelana, ao afirmar “*El término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.*” (art. 126)¹¹. A parte inicial desse mesmo artigo é confirmada pela sua conclusão, ao identificar os “povos indígenas” como parte da nação, do estado e do povo venezuelanos, como uno, soberano e indivisível (art. 126).

Essa enunciação nos reconduz à ideia de unidade do povo como elemento essencial para a formação do Estado detentor da soberania sobre esse povo, vivendo em determinado território. Depois de promessas constitucionais generosas, estamos de volta ao conhecido terreno da soberania estatal e da nacionalidade, pois os povos indígenas “*De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional*”¹². (art. 126).

No plano do Direito Internacional, refundado a partir do final da 2ª Guerra Mundial, os povos originários e seus

¹⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em <https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2022.

¹¹ Ibid.

¹² Em conformidade com esta Constituição, têm o dever de salvaguardar e proteger a integridade nacional. (tradução livre).

direitos não foram objeto de preocupação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Quatro décadas depois, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho¹³, sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989, afirma, no primeiro artigo, que seus destinatários são os “povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições [...]”. (art. 1º)¹⁴.

Outro passo importante, no reconhecimento das especificidades dos povos originários, consta na alínea seguinte do mesmo artigo da Convenção nº 169, da OIT, ao situar historicamente esses povos e definir quem são aqueles que se enquadram nessa categoria, afirmando que são “considerados povos indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas [...]” (art. 1º, b)¹⁵.

Essa última alínea ilumina a compreensão de pro-

¹³ Organização Internacional do Trabalho. *Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas*. Disponível em: <h ttps://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: 04 maio 2022.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

cessos históricos de despossessão, subjetivação, sujeição e apagamentos dos povos originários, reconhecendo esses povos como primeiros habitantes dos territórios invadidos. Tal afirmação se reveste de fundamental importância ao demarcar os Estados-Nação como instituições posteriores e invasoras de territórios, culturas e tradições presentes nos espaços invadidos.

Nessa mesma direção, o inciso I do artigo 8º da mesma Convenção esclarece que “ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.” (art. 8º, I)¹⁶. Essa afirmação também evidencia as perturbações que se impõem entre o direito nacional e as tradições culturais dos povos originários e nos levam a questionar em que medida os direitos nacionais ignoram, convivem, desconstroem ou contrariam os princípios e normas de Direitos Humanos de proteção aos povos originários, nos termos postos pelo igualitarismo eurocêntrico.

A Constituição Política do Estado da Bolívia (2009) acolhe essas alterações propostas pelos Direitos Humanos, no plano internacional, ao estabelecer

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales,

¹⁶ Ibid.

conforme a esta Constitución y la ley¹⁷ (art. 2º).¹⁸

Essas metamorfoses dos direitos nacionais voltadas a reconhecer as diferenças também apresentam problemas epistemológicos e exigem acomodações para equilibrar as relações no plano externo e interno dos Estados. Elas requerem a revisitação dos princípios e conceitos que orientam a afirmação dos direitos: o da humanidade e o da dignidade humana. É interessante notar que esses princípios e conceitos serão validados tanto pelas ordens jurídicas nacionais, por meio de suas Constituições, quanto pelo Direito Internacional.

Seguindo essa linha de afirmação de direitos, durante a 107ª Sessão Plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 13 de setembro de 2007, foi aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ao longo dos quarenta e seis artigos, a Declaração não hesita em destacar os povos originários como titulares de um amplo rol exemplificativo de direitos: “Os indígenas têm direito, a título coletivo ou individual, ao pleno desfrute de todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais [...]” (art. 1º)¹⁹.

¹⁷ Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígenas originários camponeses e seu domínio ancestral sobre seus territórios, garante-se sua livre determinação, observada a unidade do Estado que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei. (tradução livre).

¹⁸ Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf> Acesso em: 04 maio 2022.

¹⁹ Organização das Nações Unidas. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. 107ª Sessão Plenária, realizada em 13 de setembro de 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://>

Entre os direitos assegurados pela Declaração, a autodeterminação dos povos indígenas é estabelecida como condição necessária para a realização plena da vida e liberdade desses povos. Desse modo, pela autodeterminação, “[...] determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (art. 3º). Ainda, nos termos da Declaração, por meio do exercício do direito à autodeterminação, “[...] os povos indígenas têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas a seus assuntos internos e locais [...]” (art. 4º)²⁰.

No artigo 5º dessa Declaração são apresentadas duas características importantes dos modos pelos quais os direitos dos povos originários são assegurados, de forma que a ancestralidade e a territorialidade desses povos parecem ser sempre aproximadas, mas não completamente assimiladas pelo Estado-Nação. Assim, 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.” (art. 5º)²¹.

Essa relação ambígua fica mais evidente no artigo seguinte, quando é expressamente declarado que “todo indígena tem direito a uma nacionalidade” (art. 6º)²². Em www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf>. Acesso em: 04 maio 2022.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

bora a partir da leitura da Declaração seja possível perceber uma espécie de *animus* protetivo aos povos indígenas, é possível, também notar que os direitos enunciados não estão deslocados de uma compreensão estatal, que os posiciona e vincula a tutela de seus direitos ao exercício da jurisdição estatal, expressamente a partir da perspectiva dos Estados nacionais.

Ora, quando povos indígenas são relacionados às categorias nacionalidade e jurisdição, institutos tipicamente modernos vinculados aos Estados-Nação, se estabelecem as condições para um verdadeiro apagamento histórico, cultural, territorial e ancestral dos povos originários que, como cidadãos, são juridicamente inseridos em uma comunidade política e social.

O texto normativo deixa evidente seu caráter protetivo e emancipatório, que faculta aos povos originários a manutenção dos elementos constitutivos coletivos, como previsto no artigo 9º – que estabelece: “[...] os povos e as pessoas indígenas têm o direito de pertencerem a uma comunidade ou nação jurídica [...]. (art. 9º) –, esse artigo, contudo, sugere uma cisão entre a dimensão coletiva (povos) e a dimensão individual (pessoas indígenas), tensionando duas dimensões muitas vezes inexistentes nas culturas originárias.

Na mesma direção, o artigo 10 estabelece que “os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios, nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas [...]” (art. 10). Nesse sentido,

As leis que reconhecem os direitos indígenas hoje apenas abrem a possibilidade do seu exercício que só é possível quando a consciência de tais direitos se transforma na força social que ela mesma mobiliza para exigir essas leis e quando as iniciativas que buscam implementá-las muito de ensaio e erro. É nesse processo que o indígena se constrói como potência e pensar-se como povo é uma necessidade que, ao surgir, já se confronta com os interesses de outros grupos. Nesse jogo de forças, a interculturalidade apenas começa a aparecer no horizonte como uma questão que precisa ser definida e, de novo, como potência.²³

A afirmação dos direitos dos povos originários também tem sido construída lentamente no âmbito das Cortes Internacionais, transitando entre os mesmos conceitos e problemas constatados no campo normativo dos Direitos Humanos, como atesta o debate realizado por ocasião do julgamento da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua²⁴.

²³ MELILLAN, Cecilio. A legislação indígena na Argentina: ingerência no movimento dos povos originários. In: RAMOS, Alcida Rita. *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

²⁴ Este caso teve origem na denúncia nº 11.577, recebida na Secretaria da Comissão em 2 de outubro de 1995. “Em sua demanda, a Comissão invocou os artigos 50 e 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “a Convenção Americana” ou “a Convenção”) e os artigos 32 e seguintes do Regulamento. A Comissão apresentou este caso com o fim de que a Corte decidisse se o Estado violou os artigos 1 (Obrigação de Respeitar os Direitos), 2 (Dever de Adotar Disposições de Direito Interno), 21 (Direito à Propriedade Privada) e 25 (Proteção Judicial) da Convenção, em razão de que a Nicarágua não demarcou as terras comunais da Comunidade Awas Tingni, nem tomou medidas efetivas que assegurassem os direitos de propriedade da Comunidade em suas terras ancestrais e recursos naturais, bem como por haver outorgado uma concessão nas terras

Nesse caso, o que está em debate são os direitos territoriais da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni, protegidos sob a forma jurídica de propriedade comunitária, em uma interpretação extensiva e atualizadora da norma contida no artigo 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Nos itens 109²⁵ (p. 65), 119, 117 (p. 67) da referida decisão, fica evidente que a afirmação e a defesa dos direitos são concedidas aos povos originários por pertencerem ao povo nicaraguense e comporem o Estado nicaraguense. Essas duas categorias jurídicas, povo e Estado, deslocam o campo da construção dos direitos dos povos originários para a afirmação e respeito aos indivíduos que compõem esse povo e se submetem à ordem jurídica do Estado.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, por compartilhar a racionalidade jurídica europeia, concebe a dignidade humana e a igualdade jurídicas de forma abstrata e, por isso, não conseguem estabelecer definitivamente as diferenças que demarcam as fronteiras entre a vida política do Estado, a organização e a cosmovisão dos

da Comunidade sem seu consentimento e por não haver garantido um recurso efetivo para responder às reclamações da Comunidade sobre seus direitos de propriedade." Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

²⁵ "A Comissão alega, como ponto fundamental, a falta de reconhecimento, por parte da Nicarágua, dos direitos da Comunidade Awas Tingni, e mais concretamente, a ineficácia dos procedimentos estabelecidos na legislação para fazer efetivos estes direitos das comunidades indígenas e a falta de demarcação das terras possuídas por esta Comunidade. Acrescenta a Comissão que, apesar das múltiplas gestões realizadas pela Comunidade, esta ainda não alcançou um reconhecimento estatal à propriedade comunitária [...]".

povos originários. Os Estados nacionais, por sua vez, não reconhecem a personalidade jurídica dos povos no âmbito internacional ou a reconhecem de maneira inacabada, em nível interno, ou no máximo regional, por meio de estatutos jurídicos próprios “leis indigenistas” atreladas a instituições que variam suas práticas entre o integracionismo e o segregacionismo.

2. Fronteiras, Estranhamentos e Diferenças

Cidadãos venezuelanos, pertencentes a distintos grupos étnicos e culturais, estão incluídos numa comunidade nacional, constitucionalmente organizada, que os congrega sob uma nacionalidade única. Com essa identidade política, têm atravessado a fronteira do Brasil, em expressivo número, desde 2015²⁶. Os fluxos migratórios de venezuelanos também se dirigem a outros países da América Latina e têm sido considerados os maiores da história da Venezuela.

Estima-se²⁷ que, em razão de instabilidades política e econômica no país, até meados de 2021 aproximadamente 6.000.000²⁸ (seis milhões) de migrantes e refugiadas

²⁶ CAVALCANTI, L.; Oliveira, T.; Tonhati, T.; Dutra, D., *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2015. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015

²⁷ Os dados da migração venezuelana utilizados neste trabalho foram retirados da Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela e podem ser consultados no endereço: < <https://www.r4v.info>>.

²⁸ Os dados, atualizados até 05 de agosto de 2021, apontavam para 5.667.835 migrantes venezuelanos nessa condição.

tenham deixado a Venezuela em busca de proteção humanitária. Especificamente em relação aos países da América Latina e Caribe, dados apontam para aproximadamente 5.000.000²⁹ (cinco milhões) de migrantes e refugiados venezuelanos vivendo em um dos países do Continente à procura de proteção.

Ao analisar o termo mobilidade, Renato Balbim (2016) demonstra que, conceitualmente, o vocábulo não corresponde apenas ao movimento em si ou a deslocamentos, mas à aproximação desses movimentos “às condições e às posições dos indivíduos e da sociedade”³⁰, evidenciando e permitindo compreender que as mobilidades também se dão a partir de relações de causa e efeito. Desse modo, a análise e compreensão dos fluxos migratórios de venezuelanos para outros países do Continente devem ponderar as condições socioeconômica e política da Venezuela, dos países de destino, acolhida e, sobretudo, dos migrantes.

Embora seja comum a afirmação de que as pessoas migram por distintas razões e em diversas condições³¹, quando voltamos nosso olhar às migrações venezuelanas e nos deparamos com fluxos migratórios de longa du-

²⁹ Os dados, atualizados até 05 de agosto de 2021, apontavam para 4.621.562 migrantes nessa condição.

³⁰ BALBIM, Renato. Mobilidade: Uma Abordagem Sistêmica. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. p. 27.

³¹ OBERMAN, Kieran. Immigration as a human right. In: FINE, Sarah; YPI, Lea (orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 32-56. MILLER, David. Is there a human right to immigrate? In: FINE, Sarah; YPI, Lea (orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 11-31.

ração e em números expressivos, parece-nos que as razões atuais não são tão variadas, mas, contrariamente, têm origem nos problemas sociais pelos quais o país tem passado, decorrentes de questões internas e externas.

Apesar de outras formas de migração, sobretudo as forçadas, também poderem ser compreendidas como estratégia de sobrevivência daqueles que migram de um Estado a outro em busca de melhores condições de vida, ou daqueles que migram dentro de um mesmo Estado à procura de uma vida melhor, a migração pendular do povo Warao está alicerçada na procura por sobrevivência.

No fluxo migratório venezuelano atual, constata-se que os primeiros Warao chegaram ao Brasil pela cidade de Boa Vista no ano de 2014³². Em sua origem, estima-se que o povo Warao constitua uma população de cerca de 50.000 pessoas, vivendo na área do Delta do Orinoco, norte da Venezuela³³. Entre as principais características desse povo está a mobilidade inerente à sua tradição, cultura e ancestralidade.

Essa migração peculiar é também conhecida como migração pendular. Nesse sentido, “[...] uma das características dessa etnia é o deslocamento, em alguns períodos do ano, entre comunidades, regiões e cidades, o que tem sido feito tanto pelos braços do Rio Orinoco (caños), quanto a pé, com o objetivo de complementar os recursos neces-

³² SIMÕES, Gustavo de Frota. *Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba, Brasil: Editora CRV, 2017.

³³ PEREIRA, André Paulo. O povo indígena Warao: um caso de imigração para o Brasil. *Conjur*, São Paulo, 21 jan. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jan-21/mp-debate-povo-indigena-warao-imigracao-brasil#_ftn1. Acesso em: 06 fev. 2022.

sários para subsistência do grupo”³⁴.

Tem sido destacado também que a migração do povo Warao para o Brasil se identifica com o fluxo migratório dos demais venezuelanos, pois se relaciona diretamente às alterações socioeconômicas pelas quais a Venezuela tem passado. Nessa direção, análises sobre o tema têm demonstrado que

[...] durante o governo de Hugo Chávez havia políticas públicas voltadas para os povos indígenas na Venezuela, como o repasse de alimentos (trigo, macarrão, açúcar, etc.) para as comunidades na beira dos caños 18. No entanto, tais medidas foram interrompidas nos últimos anos. Era comum ouvi-los dizer que atualmente o “governo não chega às comunidades”, o que se traduz pela falta de políticas públicas de atendimento à saúde e de assistência social. A ausência de medicamentos nas comunidades era constantemente apontada como uma das causas de mortes nas comunidades, assim como a fome, que já estava vitimando parentes que permaneceram na Venezuela³⁵.

A especificidade da migração venezuelana, como traço distintivo de fluxos migratórios *lato sensu*, assume relevância se analisada a partir das políticas migratórias dos países de acolhida, dos impactos desses fluxos migratórios nesses países e, sobretudo, dos impactos de uma

³⁴ SILVEIRA, Marina P; CARNEIRO, Cynthia S. A declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas e os impactos da nova lei de migração brasileira sobre o direito de livre circulação do povo Warao. Périplós: *Revista De Estudos Sobre Migrações*, v.2, n.2, 2018. p. 80. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/25459>. Acesso em: 07 mai. 2022.

³⁵ Ministério Público Federal. *Parecer técnico 10/2017*. Manaus: MPF, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/parecer-tecnico-warao>>. Acesso em: 07 mai. 2022.

política migratória na vida de quem migra. Esses elementos influenciam a migração venezuelana para os países da América Latina e Caribe, cujos maiores fluxos migratórios estão concentrados na Colômbia, Peru, Chile, Equador, Brasil, Argentina e Panamá (Quadro 01).

Quadro 01: número de migrantes e refugiados venezuelanos em países da América Latina e Caribe nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021

Países	Julho de 2018	Julho de 2019	Julho de 2020	Julho de 2021
Colômbia	920.162	1.299,734	1.786,794	1.742,927
Peru	358.004	807.483	829.679	1.049,970
Chile	113.757	288.233	455.494	457.324
Equador	51.926	263.881	362.886	432.866
Brasil	53.942	168.490	264.617	261.441
Argentina	107.856	145.000	179.069	174.333
Panamá	85.873	94.403	121.123	121.598

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados coletados na Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela: < <https://www.r4v.info>>.

Os dados apresentam variações distintas se considerados o período analisado e o país de acolhida. Peru, Chile, Equador e Panamá mantiveram taxas de crescimento no número de migrantes venezuelanos, ao longo de todo o período analisado. Por outro lado, Colômbia, Brasil e Argentina apresentaram redução no número de migrantes, no último ano do período constante no Quadro 01.

Apesar de os dados analisados isoladamente não for-

necerem informações que permitam evidenciar as razões da redução do número de migrantes venezuelanos nesses países, é possível identificar que essa redução ocorreu em período no qual as fronteiras foram fechadas por mais tempo, ainda que os fluxos migratórios não tenham necessariamente sido interrompidos. Por outro lado, não há distinção capaz de fornecer dados sobre a migração Warao, embora haja informações sobre ações de acolhida direcionadas a esse povo.

Pesquisas³⁶ recentes têm demonstrado que os fluxos migratórios de venezuelanos para outros países caracterizam-se tanto pela expressiva quantidade de migrantes em um curto período quanto pela permanência de parte desse contingente nesses países, o que contribui para que as iniciativas de acolhida estejam concentradas na ajuda humanitária àqueles que chegam³⁷.

Essas pesquisas, contudo, não se referem aos fatores que impulsionam as saídas e às políticas migratórias que direcionam os fluxos para os países que as elaboram,

³⁶ Neste artigo, utilizamos os dados e os resultados da Pesquisa “Integração socioeconômica de migrantes e refugiados venezuelanos: os casos do Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Peru”, realizada por Diego Chaves-González, Jordi Amaral e María Jesús Mora. Para sua pesquisa, os autores utilizaram dados da Matriz de Monitoramento de Deslocamento (Displacement Tracking Matrix – DTM), dados do Migration Policy Institute (MPI) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

³⁷ CHAVES-GONZÁLEZ, Diego; AMARAL, Jordi; MORA, María Jesús. *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: OIM - ONU Migración; MPI - Migration Policy Institute, 2021. Disponível em: < <https://www.migrationpolicy.org>>. Acesso em 29 abr. 2022.

como, por exemplo, a busca de soluções duradouras como o incipiente programa de interiorização de migrantes venezuelanos implementado no Brasil. Entre os principais resultados demonstrados pela pesquisa, constatou-se a necessidade da passagem de respostas imediatas a soluções duradouras, em razão do interesse de migrantes venezuelanos permanecerem no país.

De maneira geral, foi demonstrado que os migrantes – sobretudo os recém-chegados – têm grande dificuldade em conseguir empregos, e sempre que o número de venezuelanos desempregados nos países analisados é comparado ao número de nacionais desempregados, aqueles aparecem em proporção maior. No período de 2017 a 2021, foi demonstrado que as taxas de desemprego de migrantes venezuelanos mantiveram-se em ascendência no Brasil.³⁸

Nessa mesma pesquisa, em relação ao trabalho e ao emprego, os entrevistados afirmaram ser comum a realização de jornada de trabalho mais longa e o obtenção de menores salários do que os nacionais. A pesquisa também demonstrou que essas discrepâncias nas relações de trabalho e emprego não estão relacionadas à escolaridade dos migrantes e refugiados. Na maioria dos casos analisados, eles possuem escolaridade igual ou superior aos nacionais dos países de acolhida³⁹.

³⁸ JUNGER, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Refugio en Números 2022*. Serie Migraciones. Observatorio de las Migraciones Internacionales; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública/ Consejo Nacional de Inmigración y Coordinación General de Inmigración Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

³⁹ GEDIEL, José Antônio Peres; BARBOSA, Fernando Cesar Mendes;

A hipótese considerada apontou, também, para as dificuldades de reconhecimento e de revalidação de títulos acadêmicos, o que facilitaria o exercício de atividades profissionais condizentes à formação acadêmica desses migrantes.

A condição migratória irregular de migrantes venezuelanos também foi um dos maiores problemas identificados no Brasil, evidenciando que a ausência de documentação regular é uma barreira no acesso a direitos fundamentais como educação, trabalho e saúde e abre espaço para formas de exploração e discriminação.

A pesquisa demonstrou, ainda, que os pouco mais de 260.000 venezuelanos, que residem no Brasil, representam menos de 0,1% da população brasileira, e que o país se mantém, entre os analisados, como o que mais concedeu regularização migratória aos migrantes venezuelanos. Em maio de 2021, o país contava com 45.000 pessoas refugiadas com sua condição migratória reconhecida. Embora esse seja um número expressivo se comparado aos números de reconhecimento da condição de refugiado nos demais países do Continente, apresenta-se diminuto.⁴⁰

SAVARIEGO, Tânia. O Recomeço da Vida Profissional e a Revalidação de Diplomas Estrangeiros na UFPR. In: GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (orgs.). *Movimentos, memórias e refúgio: ensaios sobre as boas práticas da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR) na Universidade Federal do Paraná*. 1 ed. Curitiba: Inverso, 2020, v. 1, p. 68-78.

⁴⁰ JUNGER, G.; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Refugio en Números 2022*. Serie Migraciones. Observatorio de las Migraciones Internacionales; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública/ Consejo Nacional de Inmigración y Coordinación General de Inmigración Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

Estima-se que, atualmente, haja mais de 100.000 pedidos de reconhecimento da condição de refúgio sem análise no Brasil⁴¹. A demora na análise das solicitações de refúgio ou concessão de visto humanitário atua como outro fator impeditivo do acesso universal aos direitos, em razão do temor da deportação, fazendo com que os migrantes permaneçam em um limbo jurídico, como demonstra a pesquisa.⁴²

Em síntese, as principais conclusões do estudo apontaram para a necessidade de facilitação dos mecanismos de concessão de status migratório regular, de aprimoramento e incentivo ao reconhecimento de títulos acadêmicos e de formação profissional, adoção de políticas facilitadoras de acesso aos sistemas de saúde e a necessidade de pesquisas e sistematização de dados confiáveis sobre a condição dos migrantes venezuelanos, com vistas ao estabelecimento de políticas públicas.

Nessa conjuntura, documentos produzidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, com apoio do Grupo Fraternidade, detalham o perfil socioeconômico⁴³ da população indígena refugiada e migrante,

⁴¹ CHAVES-GONZÁLEZ, Diego; AMARAL, Jordi; MORA, María Jesús. *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: OIM - ONU Migración; MPI - Migration Policy Institute, 2021. Disponível em: < <https://www.migrationpolicy.org>>. Acesso em 29 abr. 2022.

⁴² JUNGER, G.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Refugio en Números 2022*. Serie Migraciones. Observatorio de las Migraciones Internacionales; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública/ Consejo Nacional de Inmigración y Coordinación General de Inmigración Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

⁴³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFU-

oriunda da Venezuela, abrigada em Roraima, e registram que 6% enfrentaram dificuldades como preconceito e xenofobia⁴⁴.

No vértice dos problemas sociais suscitados pelo cruzamento da fronteira pelos povos originários vizinhos, se pronunciam, de modo palpável, as questões legais vinculadas à nacionalidade, especialmente quando os Warao mobilizam os dispositivos estatais de proteção. A Defensoria Pública da União⁴⁵ propôs ação civil pública com pe-

GIADOS (ACNUR). Perfil socioeconômico da população indígena refugiada e migrante abrigada em Roraima. [s.d.]. p. 12. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_socioeconomico_indigena_Roraima.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

⁴⁴ O sistema de refúgio brasileiro adotou mudança na metodologia do procedimento de reconhecimento de casos da Venezuela. Existem aproximadamente 260 mil venezuelanos vivendo no Brasil. Até julho de 2020, mais de 130 mil pedidos de refúgio foram registrados por nacionais da Venezuela. A população refugiada no Brasil é bastante diversificada e somam cerca de 57 mil pessoas oriundas de 55 países diferentes, sendo que os venezuelanos representam a maioria desse total. Diante desse cenário, o Comitê Nacional para Refugiados optou pelo reconhecimento *prima facie*, com presunção de inclusão no artigo 1º, III, da Lei 9.474/1997. Tal decisão permitiu a adoção de procedimentos acelerados, simplificados e unidos em um contexto de sobrecarga do sistema de refúgio e efeitos da pandemia de COVID-19. Sobre o tema ver o relatório do Ministério da Justiça “*Refúgio em Números*”, 2020, p. 18. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%9AGIO%20EM%20N%C3%9AMEROS.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

⁴⁵ A temática sobre migração Warao da Venezuela para o Brasil foi inicialmente discutida por Gabriel Gualano de Godoy e parte dessas ideias e informações compõem o capítulo de livro: GODOY, Gabriel Gualano de . Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). 70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021):

dido de tutela de urgência com o fim de impedir que a União viole direitos de indígenas interessados em obter acolhida humanitária ou refúgio⁴⁶.

O Estado brasileiro, reiteradamente, tem desconsiderado os direitos migratórios dos povos originários por meio dos seus agentes, seja para impedir a entrada ou permanência em território nacional, seja ao praticar a repatriação ou a deportação sumária e abusiva, ou a inabilitação ao pedido de refúgio.

Conclusão

A análise do deslocamento de povos originários na

perspectivas de futuro. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 279-299.

⁴⁶ Ação Civil Pública Número: 1004501-35.2020.4.01.3000. Órgão julgador: 3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC, p. 8-9: “De fato, ao fixar as diretrizes da política migratória brasileira, o art. 3º da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) proíbe a prática de expulsão ou deportação coletivas, como no caso, além de prestigiar a acolhida humanitária e proteção integral ao interesse da criança e do adolescente. Por sua vez, o art. 7º, § 1º, da Lei 9.474/97 (Lei do Refúgio) prevê que, em hipótese alguma, será efetuada a deportação do refugiado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Nessa seara, convém lembrar a proibição de reentrada dos autores no país vizinho. Por fim, como também destacado pela Defensoria, o art. 8º da Lei 9.474/1997 estabelece que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. [...] é contraproducente ajuizar dezenas ou, quiçá, centenas de novas ações individuais para evitar a criminalização da migração, a deportação sumária e a inabilitação do pedido de refúgio por migrantes em grave estado de vulnerabilidade, ofendendo-se os mais comecinhos direitos humanos, dentre eles os princípios *jus cogens* de igualdade e de proibição do rechaço ou devolução (*non-refoulement*).” Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-1004501-3520204013000.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

América Latina, sobretudo do povo Warao entre a Venezuela e o Brasil, revela a inadequação da categoria nacionalidade para promover seu adequado tratamento e proteção.

A proposta igualitarista dos direitos liberais e universalista dos Direitos Humanos⁴⁷, ao operar por meio de uma lógica não discriminatória, pode ser utilizado institucionalmente para promover apagamentos da cultura e modos de vida desses povos, o que delimita sua participação na formação dos Estados nacionais e tem reflexos no âmbito internacional.

A chegada do povo Warao em diferentes estados da Amazônia brasileira, como Roraima, Amazonas, Pará, revelou um grande desentendimento, um estranhamento da resposta estatal, inicialmente difícil de categorizar de acordo com os conceitos jurídicos tradicionais, seja de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados, Direito Internacional dos Direitos Humanos ou com os dispositivos jurídicos estatais de proteção específica aos migrantes e a essas populações indígenas.

Apesar de os resultados apresentados pela pesquisa e por documentos produzidos pelo ACNUR terem posicionado o Brasil como um dos países que mais reconheceu a condição de refugiado venezuelano na América Latina, ainda é possível constatar que a Política Migratória Brasileira não apresenta mecanismos suficientes para efetiva acolhida de deslocados no país, o que pode ser evidenciado a partir de novas dinâmicas migratórias com

⁴⁷ LOCHAK, Danièle. *Le droit et les paradoxes de l'universalité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2010.

o fechamentos temporários e injustificados das fronteiras do Brasil com outros países da América Latina, inclusive com a Venezuela, além de outras formas de restrição de mobilidade surgidas durante a pandemia de Covid-19.

A singularidade desses povos permanece perturbadora para a esfera jurídica nacional e internacional, indicando a necessidade de rediscutir a centralidade e fundamentação dessas categorias e conceitos e expandir o debate sobre plurinacionalidade e transnacionalidade neste Continente, a partir do aprendizado com as lutas e mobilizações indígenas.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Perfil socioeconômico da população indígena refugiada e migrante abrigada em Roraima*. [s.d.].

ARVELO-JIMÉNEZ, Nelly. *Constituições da Venezuela*. In: RAMOS, Alcida Rita. *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.

BALBIM, Renato. *Mobilidade: Uma Abordagem Sistêmica*. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LINKE, Clarisse Cunha (orgs.). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília: Ipea: ITDP, 2016, p. 23-42.

GEDIEL, José Antônio Peres; BARBOSA, Fernando Ce-

sar Mendes; SAVARIEGO, Tânia. O Recomeço da Vida Profissional e a Revalidação de Diplomas Estrangeiros na UFPR. In: GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. (orgs.). *Movimentos, memórias e refúgio: ensaios sobre as boas práticas da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR) na Universidade Federal do Paraná*. 1 ed. Curitiba: Inverso, 2020, v. 1, p. 68-78.

CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 279-299.

CHAVES-GONZÁLEZ, Diego; AMARAL, Jordi; MORA, María Jesús. *Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington: OIM - ONU Migración; MPI - Migration Policy Institute, 2021.

GODOY, Gabriel Gualano de . Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 279-299.

GODOY, Gabriel Gualano de. Indigenous Peoples in a Refugee-Like Situation: Living on the Border Between Colombia and Brazil. *Birkbeck Law Review*, v. 3, n. 2, 2015. p. 336-364.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, hospitalidade e os

- sujeitos do encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (orgs.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós Edições, 2016, p. 39-66.
- LOCHAK, Danièle. *Le droit et les paradoxes de l'universalité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2010.
- MELILLAN, Cecilio. A legislação indígena na Argentina: ingerência no movimento dos povos originários. In: RAMOS, Alcida Rita. *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.
- MILLER, David. Is there a human right to immigrate? In: FINE, Sarah; YPI, Lea (orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 11-31.
- Ministério Público Federal. *Parecer técnico n.10/2017*. Manaus: MPF, 2017.
- MOREIRA, Elaine. Os Warao no Brasil em cenas: “o estrangeiro...”. *Péripus: Revista de Investigación sobre Migraciones*. v. 2., n. 2, 2018, p. 66.
- OBERMAN, Kieran. Immigration as a human right. In: FINE, Sarah; YPI, Lea (orgs.). *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 32-56.
- Organização das Nações Unidas. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. 107ª Sessão Plenária, realizada em 13 de setembro de 2007. Rio de Janeiro, 2008.
- Organização Internacional do Trabalho. *Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas*.
- PEREIRA, André Paulo. *O povo indígena Warao: um caso de*

- imigração para o Brasil*. Conjur, São Paulo, 2019.
- RAMOS, Alcida Rita. *Constituições nacionais e povos indígenas*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.
- ROSA, Marlise. *A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e Belém-PA*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2020.
- SILVA, Rodolfo Ilário. Transnacionalidade: um fator essencial para a compreensão dos povos indígenas e de sua atuação na política global. *Boletim Meridiano* 47, Brasília, v. 14, n. 138, jul. ago. 2013, p. 23-29.
- SILVEIRA, Marina P.; CARNEIRO, Cynthia S. A declaração das nações unidas sobre os direitos dos povos indígenas e os impactos da nova lei de migração brasileira sobre o direito de livre circulação do povo Warao. *Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações*, v. 2, n. 2, 2018, p. 69-95.
- SIMÕES, Gustavo de Frota. *Perfil Sociodemográfico e Laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba, Brasil: Editora CRV, 2017.

Tutela e Garantias das Populações Tradicionais Insulares Frente aos Iminentes Desastres Climáticos em Ilha Comprida, São Paulo

Denyse Moreira Guedes*
Fabíola Andrea Chofard Adami**

Introdução

Nas últimas décadas, em decorrência dos desastres

* Doutora em Ciências e Tecnologias da Comunicação pela Universidade de Aveiro/Portugal. Pós-Doutora em Ciências Humanas e Sociais com Especialização em Serviço Social pela Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos), com Bolsa CAPES e doutorado sanduíche na Universidade Lusíada do Porto, Portugal. Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Especialista em Direito Penal pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP). Advogada. Assistente Social. Audiodescritora. Mediadora e Conciliadora Judicial e Mediadora Socioambiental. Membro do Grupo de Revisores Científicos da SISYPHUS - Journal of Education da Universidade de Lisboa, Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa *Social Child International Rights* (SOCHIR) da Universidade Fernando Pessoa, Porto/Portugal. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos (UniSantos).

** Avaliadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Advogada. Mestre em Ecologia - Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos. Licenciada em Ciências. Bacharel em Química. Bacharel em Direito. Especialista em Administração, em Qualidade, e em Direito. Foi Diretora Jurídica e Pró-Reitora Acadêmica da Universidade Ibirapuera (UNIB). Consultora no Instituto IPECS de Segurança Pública Municipal. Profissional das áreas de Direito e Administração, Gestão Educacional - Ensino Superior. Coordenadora de cursos de Graduação e Pós-Graduação: Segurança Pública, Gestão Pública, Serviços Jurídicos e Notariais, Gestão Penal e Gestão Hospitalar. Membro do Grupo de Excelência em Gestão de Instituição de Ensino Superior do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP). Membro do Grupo de Excelência em Administração do Terceiro Setor do Conselho Regional de Administração de São Paulo (CRASP).

naturais e efeitos de repentinos e extremos eventos climáticos, os quais têm gerado deslocamentos internos em vários países, ganham assim, a temática da migração forçada, e crescente relevância política, em consequência da preocupação com a sobrecarga dos serviços públicos para o devido atendimento da população refugiada. Embora não existam reconhecimento e proteção específica para esses deslocados ambientais no Direito Internacional em escala global, pois no plano jurídico, são considerados refugiados apenas as pessoas que se encontram nas situações previstas na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951¹ e no Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967², nas quais não estão inseridos os desastres ambientais, mas, alguns instrumentos jurídicos regionais e leis nacionais assim o fazem, objetivando identificar as características destes migrantes³ e, conseqüentemente, os instrumentos de tutela e garantias do Direito Internacional Público a ele aplicáveis.

Reconhecidos, mundialmente, como as causas principais de deslocamentos ambientais, são os desastres naturais, pois, as mudanças climáticas, conforme sua intensidade, ameaçam⁴ os meios de subsistência expondo

¹ CORREA, Patricio Rubio. *El Concepto de Refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad*. Disponível em: < <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/download/7217/7420>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

² Ibid..

³ GUERRA, Sidney. *Refugiados ambientais no Brasil: uma abordagem a partir do caso do Haiti*. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/43949>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁴ PIMENTEL, Luciano Aparecido dos Santos. A influência das mu-

as mesmas aos riscos naturais provenientes, por exemplo, de secas, bruscas inundações, deslizamentos de terras, que quase sempre trazem como resultado a morte de muitas pessoas.

Estes eventos são sinais de que os desastres naturais podem se tornar cada vez mais frequentes e, por vezes, mais graves. Fato que ainda é pouco pesquisado e compreendido, como viés relevante causador de inúmeros desastres naturais que são as ações humanas, responsáveis pelo processo de aquecimento global, uma das consequências diversas da mudança do padrão climático.

No que concerne à saúde, como observa Castellanos⁵, os eventos naturais e os desastres, favorecem o aumento da degradação do meio e propicia sua escassez.

Cabe aqui ressaltar que, esses desastres causam impacto sobre a saúde das populações não somente a curto prazo, mas envolvem efeitos a médio e longo prazos. Por isso, faz-se necessário estar sempre em análise a interrelação entre estes eventos e seus respectivos impactos sobre a saúde, para se obter avanços tanto para as ações de prevenção, preparação, reabilitação, quanto para o desenvolvimento e aplicabilidade de políticas públicas, para minimizar o impacto desses desastres sobre a saúde. danças climáticas nas migrações forçadas: gatilhos, vulnerabilidade, arranjos normativos e institucionais. 2020. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, University of São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.101.2020.tde-23072020-081804.

⁵ Castellanos, P.L. Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida. Considerações conceituais. In: Barata, R.B (org). *Condições de Vida e Situação de Saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco; 1997.

Como um problema contemporâneo a situação dos deslocad@s ambientais, ou migrantes forçad@s, que, de maneira temporária ou permanente e em situação de vulnerabilidade, se veem, sem uma alternativa, a não ser deixar sua morada, por razões ambientais, causadas por motivos naturais e ou antropogênicos⁶.

O desastre natural é fruto da combinação de quatro fatores que são importantes para a saúde coletiva⁷, pois envolvem processos naturais e sociais, impactando a sociedade, dependendo do padrão de interação entre tais eventos e a organização social:

- 1) a ocorrência de uma ameaça natural;
- 2) uma população exposta;
- 3) as condições de vulnerabilidade social e ambiental desta população;
- 4) insuficientes capacidades ou medidas para reduzir os potenciais riscos e os danos à saúde da população.

Haja vista que, para que ocorra um desastre natural é necessário, um evento natural o qual venha a concretizar o cenário de exposição aos riscos iminentes, como, por exemplo, fortes chuvas, por outro lado, os desastres alteram a situação ambiental, criando cenários de exposição aos riscos, devido a, por exemplo, deslizamentos

⁶ SPERANZA, Yolanda Maria de Menezes Pedroso. *Migrações forçadas e meio ambiente: desafios concêntricos e perspectivas de tutela*. Tese Universidade Católica de Santos, 2019. Disponível em: < <https://tede.unisantos.br/handle/tede/5441> >.

⁷ FREITAS, C. M; Carvalho, M.L; Ximenes, E.F; Arraes, E.F; Gomes J.O. *Vulnerabilidade socioambiental, redução do risco de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil*. *Cien Saude Colet*, 17(6), p. 1577-1586, 2012.

e alagamentos.

Sobre a população insular, a maioria cria⁸ laços afetivos com sua terra natal, o que comprova a natural adaptação às condições oferecidas pelo meio. Isso ocorre mesmo para os que mudam para zonas continentais, pois a relação com o ambiente insular quase nunca se deteriora.

O fato é que, as condições de vulnerabilidade são resultado de processos sociais e de mudanças ambientais, a chamada vulnerabilidade socioambiental, por combinarem a precariedade das condições de vida e proteção social, como a falta de trabalho, renda familiar, educação e outros, associado a problemas de infraestrutura como estradas, saneamento, condições de habitação saudável, tornando alguns grupos populacionais, como crianças, idosos e mulheres vulneráveis aos desastres, somando as mudanças ambientais resultantes da degradação do meio ambiente fruto de desmatamento de encostas, poluição das águas, solo e atmosfera, ocupação desordenada do solo urbano, entre outros.

Na sequência, haverá uma análise sobre a Ilha Comprida, localizada no litoral sul do Estado de São Paulo, destacando o risco de erosão que ocorre nessa região, bem como os potencializados pelas bruscas mudanças climáticas e ambientais, como, por exemplo, a elevação do nível do mar, ocasionando a incidência de eventos

⁸ ESPÍNOLA, Paulo e Cravidão, Fernanda. A ciência das ilhas e os estudos insulares: breves reflexões sobre o contributo da geografia. *Sociedade & Natureza [online]*, v. 26, n. 3, p. 433-444, 2014. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/1982-451320140303>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

extremos, provocando a migração⁹ forçad@ da população regional.

Cabe aqui registrar que, após a realização da pesquisa para a confecção deste capítulo, ficou confirmada e compreendida a ciência das ilhas, tema esse que surgiu devido ao avanço constante sobre os estudos insulares por investigadores de variadas áreas, o que constituiu um decisivo marco para que ocorra a ascensão desta área do saber.

Finalizando o capítulo, será abordada a legislação pertinente aos deslocad@s ambientais, as quais rezam a tutela e garantias legais das populações insulares.

1. Ilha Comprida: desastres climáticos e migrações forçad@s

É crescente o interesse, em termos de investigação, pelos espaços insulares, pois as pequenas ilhas despertam¹⁰, desde tempos remotos, sentimentos ímpares, tanto da população residente quanto dos visitantes, por apresentarem-se em territórios pequenos, rodeados por água, com localização por vezes muito distantes de outras áreas emersas, provocando inclusive emoções opostas, que, segundo King¹¹, pode ocorrer as sensações de insulafobia

⁹SILVA, Pollyanne Evangelista da. *Indicador epidemiológico de vulnerabilidade a extremos climáticos para região Amazônica e Nordeste brasileiro*. Disponível em: < <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/26656> >. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁰ ESPÍNOLA, Paulo e Cravidão, Fernanda. Op. cit.

¹¹ KING, R. A geografia, as ilhas e as migrações numa era de mobilidade global. In: FONSECA, M. L. (Ed). *Actas da Conferência Internacional – Aproximando Mundos: Emigração e Imigração em Espaços Insulares*.

(exagerado medo pelas ilhas, devido principalmente ao pequeno espaço e isolado) ou a insulafilia (adoração por ilhas).

Conforme dados coletados do Ministério do Meio Ambiente, nosso litoral compõe uma extensão de 8.500 km, com 17 Estados e 395 municípios localizados na zona costeira, de acordo com a classificação adotada oficialmente pelo governo, ressaltando que as zonas costeiras desempenham funções de suma importância no que diz respeito à economia, transporte, recursos naturais, biodiversidade, uso residencial, turismo e cultura¹².

O município de Ilha Comprida, está localizado em uma Área de Proteção Ambiental (APA), e por essa razão, deveria haver restrições para sua ocupação; que abrange os municípios Cananéia, Iguape e Ilha Comprida e apresenta aproximadamente 400km de extensão, com grande parte constituída por praias arenosas. Destaca-se aqui, alguns problemas decorrentes devido ao formato de uso e ocupação do solo nessa região, onde, em épocas de veraneio, ocorre variações populacionais, que levam, por exemplo, ao excesso de lixo, bem como atendimentos médicos, e, outro grave problema é a retirada da proteção natural das dunas de areia¹³.

Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2010.

¹² MMA- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília, 2008.

¹³ ANDRADE, Hedlla Mendonça. *Influências na expansão urbana do Município de Ilha Comprida*. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Vitor-Vasconcelos/publication/340721569_Influencias_na_expansao_urbana_do_municipio_de_Ilha_Comprida_-_SP/links/5e9a42f592851c2f52aa69b4/Influencias-na-expansao-urbana-do-municipio-de-Ilha-Comprida-SP.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

De suma importância cabe ressaltar que as Unidades de Conservação (UCs), reguladas pela Lei 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, vem a ser áreas de proteção devido suas características naturais. Divididas em dois grupos, existem as UCs de Proteção Integral e as de Uso Sustentável¹⁴.

As de Proteção Integral permitem o uso indireto de recursos naturais, como por exemplo, turismo ecológico, pesquisa científica, recreação com o objetivo primordial o contato com a natureza, entre outros. Nesse grupo de áreas constituem as categorias: Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento natural, Parque Natural e Vida Silvestre. Em contrapartida, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável admitem¹⁵ o uso sustentável de parte dos recursos naturais, composto pelas categorias: Área de Relevante Interesse Ecológico, Área de Proteção Ambiental (APA), Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular de Patrimônio Natural.

O município de Ilha Comprida está localizado¹⁶ em uma APA, de área extensa. Estas podem ser

¹⁴ ESPÍNOLA, Paulo e Cravidão, Fernanda. Op. cit.

¹⁵ Unidades de Conservação. Disponível em: < https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/unid/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁶ SANTOS, Valeska Camargos. *O princípio da subsidiariedade e sua relação com a APA do município de Ilha Comprida*, SP. Disponível em: < <file:///C:/Users/Samsung/Downloads/13762-Texto%20do%20Artigo-53121-1-10-20160915.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

federais (ministradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio), estaduais ou municipais (administradas por órgãos ambientais das respectivas esferas governamentais), e, visam proteger a biodiversidade, embora permitam a ocupação humana, conciliando o processo dessa ocupação e o uso sustentável dos recursos naturais¹⁷.

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) – banco de dados com informações das unidades de conservação – até maio de 2018, existem 323 Áreas de Proteção Ambiental no Brasil, sendo 36 delas federais, 189 estaduais e 98 municipais¹⁸.

Cabe aqui destacar uma distinção entre as APAs e as Áreas de Proteção Permanente (APPs), pois esses termos, com certa frequência, são utilizados de forma errônea. As APPs, diferentemente das APAs, não são Unidades de Conservação, bem como não dependem de criação, pois são definidas pelas condições geográficas do terreno, bastando que as condições previstas no atual Código Florestal – Lei 12.551¹⁹, sejam atendidas para que a referida área exista, como por exemplo: restingas,

¹⁷ BACHA, Carlos José Caetano. As Unidades de Conservação do Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 30, n. 4, p. 339-358. Disponível em: < <http://www.resr.periodikos.com.br/journal/resr/article/5ea0c1ce0e8825ad40c84920#nav4>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁸ MONTESANTI, Júlia de Almeida Costa. *Área de proteção Ambiental (APA)*. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/ecologia/area-de-protecao-ambiental-apa/>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

¹⁹ SILVA, Breno de Sousa, “Novo” Código Florestal: análise do princípio de proibição de retrocesso ambiental em relação às áreas de preservação permanente instituídas por determinação legal. Disponível em: < <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3839>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

manguezais, margens de cursos d'água, entre outros. Presumível portanto que, dentro de APAs existam APPs, e cabe assim ao proprietário do terreno preservá-la ou, caso tenha havido alterações, recompor sua vegetação.

Apesar de extensa legislação protetiva ambiental, as alterações climáticas, o aquecimento global, em decorrência de ações antrópicas no mundo todo se multiplicando a cada dia, provoca²⁰ impacto direto sob as populações insulares que vivem nestes territórios mais suscetíveis a força dos oceanos. Estas populações não são abarcadas em normas internacionais, tratados ou qualquer outra, havendo uma lacuna jurídica de proteção adequada.

De outro bordo, a fim de corroborar com o estudo, em busca de dados disponíveis no sítio do IBGE²¹, verifica-se que o município tem uma população de aproximadamente 11.552 pessoas, sendo que apenas 1.936 delas possuem ocupação, trabalho e renda, sendo que 38% vivem com até meio salário-mínimo mensal. Ainda, apresenta vinte óbitos infantis a cada mil nascidos vivos, sendo a maioria dos nascimentos na residência materna. Em relação aos serviços de saúde, constata-se, não há estabelecimento

²⁰ Os Processos de erosão e programação no município de Ilha Comprida. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Cibele-Lima/publication/331936536_OS_PROCESOS_DE_EROSAO_E_PROGRADACAO_NO_MUNICIPIO_DE_ILHA_COMPRIDA-SP_OS_PROCESSOS_DE_EROSAO_E_PROGRADACAO_NO_MUNICIPIO_DE_ILHA_COMPRIDA-SP/links/5c93aef245851506d7221d6d/OS-PROCESSOS>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²¹ IBGE, 2021. *Conheça cidades e estados do Brasil*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ilha-comprida/panorama>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

para internações, somente ambulatorial básico e de emergência, contando apenas com dois aparelhos básicos de monitoramento para eletrocardiograma e de raios-x. Ademais, a incidência da pobreza no município, chega ao índice de 30,02, demonstrando, assim, sua vulnerabilidade.

Em busca realizada através de artigo científico²², constata-se a ação erosiva por elevação do nível do mar, especialmente na região noroeste da ilha, comprometendo o território, subtraindo solo e espaço, assim como, destruição de habitações que são engolidas pelo avanço das marés.

Ao suprimir o espaço territorial, essencialmente pelo avanço do mar e desequilíbrio ambiental, diminuem as possibilidades de expansão e exploração de negócios, e trabalho e renda, mesmo que com a aplicação da legislação para o desenvolvimento sustentável, a própria arrecadação do município decai, e desborda em menos recursos para sua gestão, do pouco que já se apresenta, para suprir a precariedade das necessidades da população local, e desestímulo a possíveis investimentos²³.

Neste contexto, cabe ressaltar que não se trata de alegoria o que se predestina em futuro muito próximo para

²² VASCONCELOS, Vitor. BORGES, Isabella. ANDRADE Hedla. *Influências na expansão urbana do município de Ilha Comprida*, out. 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/340721569_Influencias_na_expansao_urbana_do_municipio_de_Ilha_Comprida_-_SP>. Acesso em: 17 jan. 2022.

²³ MARQUES, C.; SANTOS, F. M. dos. Riscos e adaptação às mudanças ambientais: os casos de Santos e Ilha Comprida (SP). *Ideias*, [S. l.], v. 12, n. 00, p. e021008, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8665128>. Acesso em: 9 ago. 2022.

aquela população, ali instalada, que necessitará se deslocar para outro território, abandonando o pouco que possui. Na realidade, não há o que se fazer em relação as forças da natureza, em decorrência dos desastres ambientais e questões climáticas, já provocadas continuamente, cabendo encontrar medidas legais que possam salvaguardar as populações, em especial as insulares, como o caso em tela, não somente em rede de apoio, mas políticas e direitos efetivamente garantidos para o enfrentamento das questões envolvidas em decorrência das perdas, visto se encontrarem em contexto de risco social, sendo este contexto totalmente abarcado pelos direitos humanos.

Lamentavelmente, fatos ocorrem em todo o mundo com frequência, forçando o deslocamento ambiental das populações, em decorrência de extremas mudanças naturais, e, de fato, não há uma norma consolidada, reconhecida e clara, no âmbito internacional, que ampare os migrantes forçad@s, em decorrência de desastres naturais, pois estes não poder ser considerados legalmente refugiados e nem asilados, por não se enquadrarem em previsão legal das referidas categorias de pessoas. Como vias de proteção dos deslocad@s ambientais no Direito Internacional e no Direito Interno Estatal, foram identificadas sete²⁴:

I. a via da ação humanitária,

II. a via da proteção complementar,

²⁴FERNANDES, Elizabeth Alves. *Movimentos desiguais: reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas*. 2013. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

- III. a via da legislação nacional,
- IV. a via da justiça climática,
- V. a via da responsabilidade compartilhada,
- VI. a via da judicialização do refúgio ambiental e
- VII. a via do tratado internacional.

Acrescenta-se à essas sete vias, como sugestão, o estabelecimento de uma governança migratória-ambiental global baseada nos regimes internacionais e na ação dos atores nos níveis local, nacional, regional e internacional para a execução das formas de proteção e para o atendimento das necessidades dos deslocad@s ambientais no mundo²⁵.

Importante destacar que, em 1989, foi lançada a Década Internacional para a Redução de Risco de Desastres (RRD) pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), representando²⁶ o culminar de um longo processo de reflexão que se concretizou, em 2005, com o chamado Quadro de Ação de Hyogo, pois o tema sobre desastres naturais levou a comunidade internacional a reconhecer²⁷

²⁵ SILVA, Mariano Andrade; XAVIER, Diego Ricardo; ROCHA, Vânia. *Do global ao local: desafios para redução de riscos à saúde relacionados com mudanças climáticas, desastre e Emergências em Saúde Pública*. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/sdeb/2020.v44nspe2/48-68/pt/>>. Acesso em: 04 jan. 2022.

²⁶ RODRIGUES, Teresa. *A estratégia internacional de redução de desastres*. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/download/1647-7723_17_23/2409>. Acesso em 27 jan. 2022.

²⁷ PACÍFICO, Andrea Pacheco; Gaudêncio, BARBOZA, Marina Ribeiro. *A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados*. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana [online]. 2014, v. 22, n. 43 [Acessado 9 Agosto 2022], pp. 133-148. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004309>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

que a humanidade está iminente a uma ameaça global sem precedentes, reforçando a necessidade de redução do impacto dos desastres de origem natural, principalmente para os países em desenvolvimento, desencadeando²⁸ duas iniciativas: a Estratégia de Yokohama (1994) para um mundo mais seguro, e, a criação da Estratégia Internacional da ONU para a Redução de Desastres – UNISDR (1999).

2. Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951: limitações temporais e espaciais

Consolidado o instituto do refúgio no século XX, foi determinante o papel desempenhado diante do universo de pessoas perseguidas fruto das guerras, a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51).

Legisla o parágrafo 2º, do art. 1º, que traz um recorte temporal e espacial, somente abarcando os refugiados, colocados nessa condição, em episódios anteriores a janeiro de 1951 e especificamente no continente europeu, conceituando refugiado como sendo a pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-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

²⁸ GOMES, Carla Amado. *A gestão do risco de catástrofe natural*. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/catastrofes_naturais.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

voltar a ele²⁹.

Em 1967, diante das necessidades internacionais, houve uma expansão deste termo legal, através do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67), com a respectiva atualização da definição de refugiado, efetivando a fundamental ausência das limitações temporais e espaciais, mas não foram revistos³⁰ os motivos ensejadores da condição de refugiado.

3. Protocolo de 67 e a Expansão dos Efeitos da Convenção de 51

O Protocolo de 67³¹ expandiu os efeitos e as disposições da Convenção de 51, quebrou o limite temporal, anteriormente previsto, e abrangeu todos os refugiados, e não somente aos refugiados em razão da Segunda Guerra Mundial. Ainda, neste protocolo não houve previsão para deslocad@s ambientais.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) criou, em outubro de 1991, o Dadaab - o maior campo de refugiados do mundo,

²⁹ ANDRADE, Thiago Nadú de. *Deslocados Ambientais: Uma Questão de Humanidade*. Disponível em: <<https://thiagonadu.jusbrasil.com.br/artigos/343490814/deslocados-ambientais-uma-questao-de-humanidade>>. Acesso em: 09 jan. 2022.

³⁰ LIPPSTEIN, D.; GOMES, D. A proteção político-jurídica do refugiado ambiental. *Revista Direito em Debate*, [S. l.], v. 22, n. 40, p. 155-192, 2013. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/1724>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

³¹ RIOS, Rickson. *Leis e Tratados*. Disponível em: <<https://leisetratados.wordpress.com/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

localizado na região nordeste do Quênia, próximo da fronteira com a Somália. Campo este concebido com a finalidade primordial para abrigar as vítimas da guerra civil, porém, tornou-se comum a chegada de inúmeras pessoas que enfrentam situações de extrema violência, seca severa, fome, não só do Quênia como de países vizinhos³².

Atualmente, cerca de 200 mil pessoas convivem neste campo. Muitos não conhecem outra realidade porque nasceram neste local, e, em junho de 2022, existe a previsão de que ele seja fechado, acarretando a falta de ajuda humanitária a essa demanda³³.

Cabe aqui destacar que anualmente, cerca de 26,4 milhões de pessoas são forçad@s a abandonarem suas moradias, de acordo com o ACNUR³⁴, fruto de catástrofes naturais, aumentando a quantidade de famílias que passaram a morar em áreas vulneráveis a desastres ambientais.

Apesar dos esforços do ACNUR³⁵, através de sua

³² SILVA, Cesar Augusto Silva da; Somália e o campo de refugiados em Dadaab no Quênia.

³³ MSF. *Quênia: Fechamento de campo de refugiados, em 2022, pode privar 200 mil pessoas de assistência humanitária*. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/noticias/quenia-fechamento-de-campo-de-refugiados-em-2022-pode-privar-200-mil-pessoas-de-assistencia-humanitaria>>. Acesso em: 09 jan. 2022.

³⁴ LUCHINO, Rodrigues Fontán; MERCEDES Maria de las; RIBEIRO, Wagners Costa. *Refugiados ambientais e a atuação do ACNUR como organismo internacional de proteção*. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/123702>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

³⁵ ACNUR. *ACNUR e Ministério da Cidadania renovam parceria em prol das pessoas refugiadas*. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/>>. Acesso em 19 jan. 2022.

rede de apoio e voluntariado, existem muitos limites nos mecanismos legais atualmente existentes, impactando na solução das questões de migrações forçad@s, como o caso pungente de Ilha Comprida, onde, numa busca rápida pelos dados do IBGE³⁶, observa-se a fragilidade das parcas políticas públicas locais, e a vulnerabilidade da população, à mercê dos desastres ocasionados pelas alterações climáticas e ambientais em curto lapso temporal. No caso específico, observa-se o impacto da falta de previsão legal para a resolução dos problemas dos deslocad@s ambientais.

Soma-se à análise, a dimensão dos termos refugiados e asilados. Percebe-se que, se trata de questões diferenciadas. O asilado demanda acolhimento, tem uma forma discricionária, do poder do Estado, conforme bem descreve Pereira³⁷:

cláusulas de exclusão e de cessação do refúgio existem, não sendo o mesmo verdade para o direito de asilo. Finalmente, outra marcada distinção reside na existência do ACNUR, órgão específico de fiscalização da prática do refúgio, pois para o resguardo do instituto do asilo, não existe órgão correlato.

Ainda, conforme a fundadora da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais³⁸ (Resama), Érika Pires Ramos, a Convenção de 1951 que estabelece as

³⁶ IBGE, 2021 - *Ilha Bela*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/ilha-comprida.html>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

³⁷ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados*. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PereiraLD_1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

³⁸ RAMOS, Érika Pires. *RESAMA*. Disponível em: <<https://resama.net/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

normas para a proteção de refugiados, não prevê causas ambientais para a concessão do refúgio, e a situação se agrava porque o deslocad@ ambiental não é considerado tecnicamente como um refugiado.

4. A Lei 9.474/97 e as Políticas de Direitos Humanos

Ao compulsar a Lei 9474/97³⁹ vislumbra-se que, apesar de o instrumento legal envolver as políticas de direitos humanos, bem como dispor acerca dos conceitos, formas e exclusão acerca da questão dos refugiados, não se debruçou sobre o tema dos deslocad@s ambientais, sendo relevante reconhecer os direitos fundamentais dos indivíduos nesta condição.

Cabe ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁴⁰ analisar os pedidos para declarar o direito, suspender, ou orientar, observando a Convenção de 51, juntamente ao Protocolo de 67 e com as demais fontes de Direito Internacional relativas aos refugiados, bem como com todo instrumento internacional de proteção de direitos humanos em que o governo brasileiro estiver comprometido.

O CONARE, por sua vez, possui discricionariedade⁴¹ para análise de cada pedido, solicitando diligências e saneamento em cada processo, até a sua finalização, para então emitir parecer acerca do pedido de refúgio.

Cabe salientar que, além dos sete membros do CONARE, no mínimo quatro para deliberações, com quórum de maioria simples, há previsão da participação de um membro do ACNUR, com direito a voz e sem

direito a voto⁴².

Conclusão

A pesquisa realizada para confeccionar o referido capítulo, permitiu-nos a confirmação de que os estudos insulares veem em constante avanço, com o aumento do interesse pelo tema, atraindo investigadores de variadas áreas surgindo assim uma nova linha de investigação despontando um marco fundamental direcionado para o específico estudo das regiões insulares, a denominada ciência das ilhas.

Pode ser confirmado que os desastres ambientais, que, por vezes, provocam a migração forçada, se realizam devido à confluência de processos globais, tanto socioeconômicos quanto os climáticos, devendo ser observados dois itens importantes que se encontram na base do conceito de desastres: a referência principal que são as ameaças naturais e as categorias de eventos, mas, também devem ser consideradas as condições de vulnerabilidade que vivem as populações tradicionais insulares, expostas principalmente a impactos direto relacionados à saúde.

Cabe destacar que, as condições de vulnerabilidade se relacionam ao fato de como aconteceu no Brasil o processo de urbanização da população, que, devido a falta de planejamento e organização do espaço urbano,

⁴² MENEZES, Fabiano L. de. *O panorama da proteção dos refugiados na América Latina*. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf#page=93>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ocorreu um adensamento desproporcional associado à incapacidade de suprir as mínimas necessidades, situação similar encontramos nas populações insulares, com a ausência de saneamento básico, educação, saúde, situações que, em seu conjunto não dão condições de uma vida minimamente digna.

Contudo, apesar de não haver previsão expressa, sugere-se observar os direitos dos deslocad@s ambientais, da mesma forma como previstos na política de direitos humanos, equiparando-os em especial às questões básicas da dignidade da pessoa humana.

Os deslocad@s ambientais devem ser incluídos urgentemente em uma tutela jurídica vinculante própria e internacional, exercício esse vital à nossa sociedade e, atuar na eliminação, bem como na prevenção de riscos socioambientais é um papel que deve ser desempenhado por todos, pois os direitos dos deslocad@s ambientais não podem ficar à mercê de combinações e arranjos legais, como declarações pontuais, por exemplo, e, devemos ter como premissa o acolhimento dessa população.

Referências Bibliográficas

ACNUR e Ministério da Cidadania renovam parceria em prol das pessoas refugiadas.

ANDRADE, Thiago Nadú de. *Deslocados Ambientais: Uma Questão de Humanidade*.

Castellanos PL. *Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida. Considerações conceituais*. In: Barata RB, organizadora. *Condições de Vida e Situação de*

Saúde. Rio de Janeiro: Abrasco; 1997. p. 31-75.

CONARE. *Justiça e Segurança Pública*.

Freitas CM, Carvalho ML, Ximenes EF, Arraes EF, Gomes JO. *Vulnerabilidade socioambiental, redução do risco de desastres e construção da resiliência: lições do terremoto no Haiti e das chuvas fortes na Região Serrana, Brasil*. *Cien Saude Colet* 2012;17(6):1577-1586.

IBGE. *Conheça cidades e estados do Brasil*.

KING, R. A geografia, as ilhas e as migrações numa era de mobilidade global. In: FONSECA, M. L. (Ed). *Actas da Conferência Internacional – Aproximando Mundos: Emigração e Imigração em Espaços Insulares*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2010.

MONTESANTI, Júlia de Almeida Costa. *Área de proteção Ambiental (APA)*.

MSF – Médico se Fronteiras – Imprensa. *Quênia: Fechamento de campo de refugiados, em 2022, pode privar 200 mil pessoas de assistência humanitária*.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília, 2008.

MONTESANTI, Júlia de Almeida Costa. *Área de proteção Ambiental (APA)*.

PEREIRA. Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados*.

VASCONCELOS, Vitor. BORGES, Isabella. ANDRADE Hedla. *Influências na expansão urbana do município de Ilha Comprida*.

Forced Migration and the Detention of Indigenous Asylum Seekers in the United States: a critical analysis of the intersectional nature of the oppression of Indigenous migrants

Gabriela Mezzanotti*
Alyssa Marie Kvalvaag**

Introduction

Indigenous migrants are often recognized by their nationality, with little or no regard for their status as Indigenous Peoples¹, as if their migrant status would hierarchically supersede their Indigenous one². A focus on indigeneity illustrates the complexity of migration policies, especially considering the state's power over the regulation of movement in light of the legacy of colonialism and recognition that the state's territory was

* Dr Gabriela Mezzanotti is Associate Professor at the Master Program in Human Rights and Multiculturalism at the University of South-Eastern Norway. Co-leader of the research group in Human Rights and Diversities (HRDUSN), member 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.

¹ RILEY, Angela R.; CARPENTER, Kristen A. Decolonizing Indigenous migration. *California Law Review*, v. 109, n. 63, p. 63-139, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.15779/Z388911R6S>>. Accessed: 23 September 2022.

² MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the Move: Intersectional Invisibility and the Quest for Pluriversal Human Rights for Indigenous Migrants from Venezuela in Brazil. NJHR. Forthcoming.

formed on stolen lands³. Despite the common neglect of Indigenous status during migration processes, one remains Indigenous despite being on the move and many situations of displacement may be connected to one's Indigenous status⁴. Further, the pervasive invisibility of Indigenous migrants in asylum structures influences access to rights. In the United States, Indigenous asylum seekers from Abya Yala are estimated to be comprising an increasingly larger portion of migrants⁵, and are officially classified as Latin@ or Hispanic, if they are classified at all⁶. Sara Riva argues that this classification as Latin@ or Hispanic is "an assimilation attempt that spills directly from making Indigenous populations invisible throughout the Americas"⁷.

Asylum seekers in the United States are often held in migrant detention centers ran by private corporations

³ LÓPEZ, Josué. CRT and immigration: settler colonialism, foreign indigeneity, and the education of racial perception. *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender and Class*, v. 19, n. 1, p. 134-165, 2019.

⁴ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit. SPEED, Shannon. States of violence: Indigenous women migrants in the era of neoliberal multicriminalism. *Critique of Anthropology*, v. 36, n. 3, p. 280-301, 2016. Available at: <<https://doi.org/10.1177/0308275X16646834>>. Accessed: 23 September 2022.

⁵ SPEED, Shannon. States of violence. Op. cit.

⁶ LÓPEZ, Josué. Op. cit. RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project: Indigenous women who seek asylum at the U.S.-Mexico border. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.1080/15562948.2021.1955173>>. Accessed: 23 September 2022.

⁷ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

where Indigenous people may experience further challenges regarding the protection of their human rights. Further, there is an implementation gap from Indigenous asylum seekers knowing their rights, to claiming and having their rights respected⁸. The continuity of human rights violations, modern state violence, and racism against Indigenous communities is central for contextualizing Indigenous forced migration as well as the detention of Indigenous asylum seekers in the United States. Thus, this chapter aims to critically analyze the intersectional nature of the oppression faced by Indigenous migrants detained in the US, questioning the role of the migrant detention industry in this process. This is an evaluative research combining normative and interdisciplinary approaches rooted in critical theories. Arguments are based on reports from international human rights agencies, global and regional international human rights law, and previous research on Indigenous asylum seekers and migrant detention. The discussion is framed with consideration for intersectional invisibility and oppression, in light of human rights violations and persistent coloniality.

The chapter is divided in five parts, starting with a brief introduction on the challenges of situating rights for Indigenous migrants and theoretical considerations. This is followed by information about the context of violence

⁸ YBARRA, Megan. Why are Indigenous children dying at the US border? Transnational state violence and Indigenous erasure in asylum bureaucracies. *Society and Space*, 2019. Available at: <<https://www.societyandspace.org/articles/why-are-indigenous-children-dying-at-the-us-border-transnational-state-violence-and-indigenous-erasure-in-asylum-bureaucracies>>. Accessed: 30 January 2022.

and poverty that forces migrants to flee from the Americas to the United States and the cruel reception provided by the migrant detention industry and, more specifically, the detention of Indigenous asylum seekers. The chapter concludes with a discussion exploring intersectional invisibility and oppression in light of detained asylum seekers in the United States, with a call for critical views on the lack of realization of the human rights of Indigenous migrants considering the neoliberal context of the growing industry of migrant detention.

1. Indigenous lives in the Americas: a history of intersectional invisibility and oppression

The struggles relating to justice for and human rights of Indigenous Peoples and migrants in the Americas are complex and related to the region's colonial roots⁹. Violence and death mark the history of Indigenous Peoples in the Americas and structural injustices still define the invisibility of Indigenous lives today¹⁰. Indigenous leaders have been strategically murdered since European invasions in the XV and XVI centuries granting the control of formal structures of power to a white elite¹¹.

⁹ GÓMEZ CERVANTES, Andrea. Language, race, and illegality: Indigenous migrants navigating the immigration regime in a new destination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1968294>>. Accessed: 23 September 2022. MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit.

¹⁰ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit.

¹¹ Ibid. JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela. *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics,*

Racial logics of settler-colonial capitalism “necessitates the eradication of Indigenous populations” used to justify genocidal violence, removal, assimilation, termination, and relocation: “all policies designed to eliminate, either through direct killing, physical removal, or biocultural assimilation”¹². The colonial imaginary persists, where the legacy of historical exclusion and discrimination continues to impact everyday realities¹³, despite increasing international attention to Indigenous rights.

Although the United States likes to present itself as a “nation of immigrants”, its construction as a nation involved genocide, disease, enslavement, and land dispossession: brutal violence against and extermination of Indigenous Peoples¹⁴. More bluntly and directly connected to Indigenous migration, “the asylum process transpires on land acquired through genocide”¹⁵. Furthermore, the exponential growth and privatization of the migrant detention industry the past thirty years parallels “neoliberal and anti-socialist US backed armed conflicts in Central America that displaced Indigenous and Latinx

and Challenges. Berghahn Books, 2021.

¹² SPEED, Shannon. The persistence of white supremacy: Indigenous women migrants and the structures of settler capitalism. *American Anthropologist*, v. 122, n. 1, p. 76-85, 2020. Available at: <<https://doi.org/10.1111/aman.13359>>. Accessed: 23 September 2022.

¹³ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ UDANI, Adriano; TORRES WEDDING, Maria. Looking in a mirror: Asylum in the United States as a reflection of white supremacy. *Social Science Quarterly*, v. 102, n. 7, p. 3142-3148, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.1111/ssqu.13088>>. Accessed: 23 September 2022.

people of color”¹⁶. In addition, the militarism, imperialism, and the geopolitical intervention of the United States has resulted in racialized stereotypes of migrants as criminals, drug dealers, smugglers, and gang members¹⁷.

As Indigenous migrants are often officially classified as Latin@ or Hispanic, if classified at all, it is difficult to know exactly how many Indigenous migrants from Abya Yala are present in the United States¹⁸. It has been noted that some Indigenous migrants may select American Indian/Native American on federal forms¹⁹, and since 2010 Indigenous people from Central and South America have been encouraged to mark the category American Indian/Alaska Native by United States Census officials²⁰.

¹⁶ FARR, Paddy. Toward a critical race analysis of the COVID-19 crisis in US carceral institutions. *Critical Social Policy*, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.1177/02610183211001495>>. Accessed: 23 September 2022. See also MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. In: SCHWEIGER, Gottfried (Ed.). *The global and social consequences of the COVID-19 pandemic: An ethical and philosophical reflection*. Studies in Global Justice. Springer, 2022. p. 269-290.

¹⁷ RIVA, Sara. Across the border and into the cold: *hieleras* and the punishment of asylum-seeking Central American women in the United States. *Citizenship Studies*, v. 21, n. 3, p. 309-326, 2017. Available at: <<https://doi.org/10.1080/13621025.2016.1277981>>. Accessed: 23 September 2022.

¹⁸ BAZO VIENRICH, Alessandra. Indigenous immigrants from Latin America (IILA): racial/ethnic identity in the U.S. *Sociology Compass*, v. 13, n. 1, 2019. Available at: <<https://doi.org/10.1111/soc4.12644>>. Accessed: 23 September 2022.

¹⁹ Ibid.

²⁰ BONESSI, Dominique Maria; TURNER, Tyrone. Local Maya immigrants seek services – and visibility – in their Indigenous languages. *NPR*, 23 November 2021. Available at: <<https://www.npr.org/local/305/2021/11/23/1058310558/local-maya-immi->

In 2018, approximately 198,500 foreign born individuals marked their racial self-identification as solely American Indian/Alaska Native²¹; however, it is estimated there are between 500,000 and 1,250,000 migrants in the United States from Latin America who are born to Indigenous communities and whose first language is not Spanish or who are not fluent in Spanish²². Despite the lack of official statistics, there are some demographic indicators of which Indigenous migrants are seeking asylum in the United States; when examining the language listed in Immigration Court data of the nearly 30,000 migrants with pending Migrant Protection Protocols at the end of January 2021, many of the Indigenous language speakers appear to be coming from Guatemala, speaking Mam, Quiché (K'iche'), Kekchi (Q'eqchi'), Konjobal, Akateko, Cubulo Achi, Chalchiteco, Chuj, Western Jacalteco (Jakalteco), Cakchiquel (Kaqchikel), and Chuj²³. Other Indigenous languages recorded include Quechua (individuals from Ecuador) and Mískito and Garífuna (individuals from

grants-seek-services-and-visibility-in-their-indigenous-languages?t=1647855439174>. Accessed: 21 March 2022.

²¹ PEW RESEARCH CENTER. Facts on U.S. immigrants, 2018, 20 August 2020. Available at: <<https://www.pewresearch.org/hispanic/2020/08/20/facts-on-u-s-immigrants-current-data/>>. Accessed: 21 March 2022.

²² HISPANIC ECONOMICS. Mexican Native Americans decline to cooperate with the U.S. Census. Available at: <<http://www.hispaniceconomics.com/overviewofushispanics/mexicannativeamericans.html>>. Accessed : 23 March 2022.

²³ TRAC IMMIGRATION. 40 languages spoken among asylum seekers with pending MPP cases, 26 April 2021. Available at: <<https://trac.syr.edu/immigration/reports/644/>>. Accessed: 31 March 2022.

Honduras)²⁴. However, it is widely acknowledged that Indigenous language speakers are undercounted in the data, as many are assumed to speak Spanish and may directly or indirectly be pressured to agree to a Spanish interpreter, even when it is not the asylum seeker's primary language²⁵. Further, as in the case of El Salvador, many Indigenous people may be fluent in or have Spanish as their only language²⁶. Recently, the forced migration of the Maya, Xinka, Lenca, Nahuat Pipil, Miskito, Tolupan, Pech, Tawahka, and Cacaopera Peoples of Central America has been reported²⁷.

Indigenous migrants sit at an intersection of several human rights frameworks: universal rights²⁸, rights as

²⁴ Ibid.

²⁵ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit. TRAC IMMIGRATION. Op. cit.

²⁶ MINORITY RIGHTS GROUP. El Salvador, Indigenous peoples. Available at: <<https://minorityrights.org/minorities/indigenous-peoples-2/>>. Accessed: 23 March 2022.

²⁷ CULTURAL SURVIVAL. On the move: displaced Indigenous Peoples and refugees from Central America seek a better life, 19 June 2021. Available at: <<https://www.culturalsurvival.org/news/move-displaced-indigenous-peoples-and-refugees-central-america-seek-better-life>>. Accessed: 23 March 2022.

²⁸ UN Declaration of Human Rights (1948), International Covenant on Civil and Political Rights (1966), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965), Convention against Torture (1985), and regionally, the American Convention on Human Rights (1969).

migrants²⁹, rights as refugees³⁰, and rights as Indigenous Peoples³¹. There is a growing international human rights infrastructure aiming to protect the rights of Indigenous Peoples – including ILO Convention No. 169³², the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples³³, and the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples³⁴ – and increasing international attention to the particular human rights concerns for Indigenous

²⁹ International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of their Families (1990), New York Declaration for Refugees and Migrants (2016), Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (2018), Guiding Principles on International Displacement (E/CN.4/1998/53/Add.2, annex) (1998), UN Framework Convention on Climate Change, Cancun outcome agreement (FCCC/CP/2010/7/Add.1) (2010), and regionally, the Cartagena Declaration Regime (1984, 1994, 2004, 2014) and Quito Declaration on Human Mobility and Venezuelan Citizens in the Region (2018).

³⁰ Convention relating to the Status of Refugees (1951) and Protocol Relating to the Status of Refugees (1967), Global Compact on Refugees (2018), and regionally, the Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas (2010).

³¹ ILO Convention No. 169 (1989), UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007), Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992), and regionally, the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2016).

³² The United States has not ratified ILO Convention 169.

³³ The United States was one of four votes *against* adopting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) in the UN General Assembly on 13 September 2007. On 16 December 2010 President Obama announced United States support of the UNDRIP.

³⁴ The United States objected to the adoption of the Declaration by the Organization of American States (OAS). Available at: <https://www.iitc.org/wp-content/uploads/AG07150E06_web.pdf>. Accessed: 31 January 2022.

migrants³⁵; however, the United States has not ratified and has objected to the adoption of these instruments and domestic legislation erases the Indigenous identity of migrants, resulting in the total absence of Indigenous rights for Indigenous migrants. Rather, tribes determine requirements for membership and, as a general rule, these tribes need to be federally recognized in order to be recipients of the rights, protections, and services provided by the United States; as a result, it is the state who is in the final position of power to determine who is Indigenous³⁶ and “Indigenous People from Latin American cannot and will not ever fully ‘qualify’ as Indigenous once they have entered the United States”³⁷. Instead, they are recognized by their nationality, erasing indigeneity, and their rights are not shaped by their identity as Indigenous but their categorization as migrants, refugees and asylees, or as minorities.

Indigenous Peoples’ human rights must be protected before, during, and after their migratory journey.

In this context, the invisibility of Indigenous migrants vis-à-vis an absence of data on the indigeneity of migrants and the apparent lack of interest by the United States to recognize migrants as Indigenous results in a violation of

³⁵ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit.

³⁶ BROWNELL, Margo S. Who is an Indian? Searching for an answer to the question at the core of Federal Indian Law. *University of Michigan Journal of Law Reform*, v. 34, n. 1&2, p. 275-320, 2000.

³⁷ SPEED, Shannon. *Incarcerated stories: Indigenous women migrants and violence in the settler-capitalist state*. University of North Carolina Press, 2019.

Indigenous Peoples rights. Their right to self-identification should be the only criterion when claiming indigeneity on the move³⁸ – as opposed to state recognition – as is set as the fundamental criterion for establishing whom the American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples is applicable to (Article I(2));³⁹ this criterion of self-identification should not disappear when the same Indigenous Peoples are displaced. However, exceptionalism is prominent in the United States, especially considering the human rights of migrants and Indigenous Peoples. There remain many barriers to realizing rights, including the lack of support, ratification, and adoption of relevant legal instruments on behalf of the United States government. This is particularly true for Indigenous migrants where intersecting identities, as Indigenous and as migrants, results in the failure to fully recognize them “as members of their constituent groups”⁴⁰: what might be termed *intersectional invisibility*⁴¹.

³⁸ RILEY, Angela R.; CARPENTER, Kristen A. Op. cit.; YESCAS ANGELES TRUJANO, Carlos. *Indigenous routes: a framework for understanding Indigenous migration*, 2008; YESCAS, Carlos. Hidden in Plain Sight: Indigenous Migrants, Their Movements, and Their Challenges, 31 March 2010. Available at: <<https://www.migrationpolicy.org/article/hidden-plain-sight-Indigenous-migrants-their-movements-and-their-challenges>>. Accessed: 27 September 2021.

³⁹ American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Available at: <<https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND.pdf>>. Accessed: 27 September 2021.

⁴⁰ PURDIE-VAUGHNS, Valerie; EIBACH, Richard P. Intersectional invisibility: The distinctive advantages and disadvantages of multiple subordinate-group identities. *Sex Roles*, v. 59, p. 377-391, 2008. Available at: <<https://doi.org/10.1007/s11199-008-9424-4>>. Accessed: 23 September 2022.

⁴¹ Ibid.

Although intersectionality is traditionally associated with the categories of race and gender, Sumi Cho argues the theory is not fixed to particular categories but can and does move⁴² a notion also held by the concept intersectional invisibility.⁴³ Arguing that the categories Indigenous and migrant constitute subordinate-group identities,⁴⁴ this identity – as an Indigenous migrant – has implications for human rights. This is particularly evident in the case of Indigenous asylum seekers in migrant detention centers in the United States, where Indigenous status is rarely recognized leading to further violations of their human rights.

The violation of the human rights of Indigenous migrants can also be critically considered through Quijano's concept of the coloniality of power:

La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social

⁴² As cited in CARBADO, Devon W.; CRENSHAW, Kimberlé Williams; MAYS, Vickie M.; TOMLINSON, Barbara. Intersectionality: mapping the movements of a theory. *Du Bois Review*, v. 10, n. 2, p. 303-312, 2013. Available at: <<https://doi.org/10.1017/S1742058X13000349>>. Accessed : 23 September 2022.

⁴³ PURDIE-VAUGHNS, Valerie; EIBACH, Richard P. Op. cit.

⁴⁴ See FIGUEIRA, Rickson Rios. Indigenous refugees and cultural erosion: possibilities and limits of international refugee and Indigenous Peoples law in the protection of Indigenous cultural expressions related to traditional land and native language. *Brazilian Journal of International Law*, v. 17, n. 3, p. 440-461, 2020. YESCAS ANGELES TRUJANO, Carlos. Op. cit.

*cotidiana y a escala societal*⁴⁵.

The concept enables a critical analysis of the effective colonial power structures that were built in modernity to purge as many people as possible from the category of human and, for that, the ideas of race played a fundamental role. Colonial discourses that represented the non-white other as an inferior being continue to function to keep a large part of humanity oppressed and without access to rights.

In line with Quijano's approaches, Santos' "epistemologies of the South"⁴⁶ and his critique of abyssal thinking is relevant here. Living coloniality, abyssal thinking intends to maintain human hierarchies that subordinate people from the South based on their color, bodies, culture, ancestors, religion, territories, memories, and history. Domination, subordination, and subjection of the other are nuclear elements of Santos' theory⁴⁷. They may, and frequently do, lead to the suppression of the right of the oppressed to define and experience the world through their own meanings, interests, and aspirations. The rules of the game are never neutral and are defined for the purpose

⁴⁵ "Coloniality is one of the constitutive and specific elements of the world pattern of capitalist power. It is founded on the imposition of a racial classification of the population of the world as the cornerstone of this pattern of power. It operates in each of the areas and dimensions (material and subjective) of daily existence and on a social scale." QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-Systems Research*, v. 1, n. 2, p. 342-386, 2000. QUIJANO, Aníbal. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, v. 1, n. 3, p. 533-580, 2000.

⁴⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Public sphere and epistemologies of the South. *Africa Development*, v. 37, n. 1, p. 43-67, 2012.

⁴⁷ *Ibid.*

of maintaining and consolidating power structures⁴⁸. Furthermore, there is specific concern in unravelling how certain interpretative and constructed social practices linked to geopolitical realism, capitalism, colonialism, and imperialism lead to the validation and normalization of certain violations of human dignity and deprivation of agency⁴⁹. The task to develop a critical analysis of North-centered human rights and uncover intercultural translations, gaps and alternative viewpoints requires a close analysis of the abysmal genealogy of human rights. Santos claims that arrogant monocultural Eurocentric modernity - with its political-military colonialism, slavery, and Indigenous genocide - is the foundation of processes that structured inequalities and provided for a differential distribution of prerogatives of the human⁵⁰.

2. Coloniality of displacement: violence, poverty, and human rights violations

The large numbers of migrants leaving Latin America, and more specifically, El Salvador, Guatemala, and Honduras are the result of civil wars, militarization, the power of organized criminal groups, inequality, poverty, and corruption, where the rates of homicide are

⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Una concepción multicultural de los derechos humanos. *Revista Memória*, v. 101, 1997; SANTOS, Boaventura de Sousa. Public sphere and epistemologies of the South. Op. cit.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; MARTINS, Bruno Sena. *O Pluriver-so dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade*. Autentica Editora, 2019.

⁵⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologies of the South: justice against epistemicide*. Routledge, 2016.

among the highest in the world⁵¹. According to Suzanna Nelson-Pollard⁵², “with weak or inexistent government responses to crimes, violence often goes underreported and unpunished” where the dangerous conditions inevitably result in displacement – both internally and across national borders – for many communities and families. Violence against Indigenous Peoples in the North of Central America (NCA) is well-documented, and many Indigenous groups face routine discrimination⁵³; for example, as a consequence of the Guatemalan Civil War (1960-1996), with the United States sponsoring Guatemalan regimes, over 200,000 individuals were found to be killed or disappeared with 83% of the victims being Mayan⁵⁴. In the early 1990s, the increased demand for coffee and fruit from the region resulted in Dictator Jorge Ubico introducing a law “punishing landless Maya if they did not work 150 days per year on plantations” with arrest as a consequence of not carrying documentation of this performed work⁵⁵.

As a result of violence and discrimination, many individuals have been forced to take the dangerous

⁵¹ NELSON-POLLARD, Suzanna. Responding to Forced Displacement in the North of Central America: Progress and Challenges. In JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; and MEZZANOTTI, Gabriela (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. Berghahn Books, 2021. p. 303-322.

⁵² Ibid.

⁵³ GIESELMAN, Jennifer. An invisible wall: how language barriers block Indigenous Latin American asylum-seekers. *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 27, n. 2, p. 451-475, 2018.

⁵⁴ LÓPEZ, Josué. Op. cit.

⁵⁵ GIESELMAN, Jennifer. Op. cit.

trip north to seek asylum in either the United States or in Mexico. However, protection is frequently denied and many are deported; in 2021 approximately 125,250 individuals returned to NCA, where 72.7% of returns were from Mexico and 26.6% from the United States⁵⁶. Mobility restrictions as a result of COVID-19 have exacerbated the precarious situation of many in NCA, with increasing poverty and food insecurity, and closed borders to those seeking international protection⁵⁷. Many asylum seekers from NCA to the United States have been returned to Mexico under the *Remain in Mexico Policy*, where officials have reported further deportation by Mexico to their homelands upon arrival⁵⁸.

3. The migrant detention industry in the United States

The United States has the world's largest migration detention system, with 189,847 individuals detained in 2021, with an average daily population of 19,250⁵⁹; a vast majority (over 70%)⁶⁰ of these individuals are held in

⁵⁶ NTMI. *Retornos al Norte de Centroamérica* (NCA): El Salvador, Guatemala y Honduras. Enero – Diciembre 2021. Available at: <<https://mic.iom.int/webntmi/descargas/tnca/2021/reg12-2021.pdf>>. Accessed: 21 March 2022.

⁵⁷ NELSON-POLLARD, Suzanna. Op. cit.

⁵⁸ PÉREZ, Sonia. Mexico deports Central Americans after being flown in by US. *AP*, 12 August 2021. Available at: <<https://apnews.com/article/joe-biden-mexico-health-coronavirus-pandemic-united-nations-2425ef1ad11854b5031b11ea2cd4cc81>>. Accessed: 21 March 2022.

⁵⁹ ICE. Detention statistics. Available at: <<https://www.ice.gov/detain/detention-management#>>. Accessed: 02 February 2022.

⁶⁰ FREEDOM FOR IMMIGRANTS. Detention by the numbers. Available at: . Accessed: 21 March 2022.

for-profit detention centers. An exponential increase in the use of migrant detention centers is fueled by policies aimed at increasing incarceration rates due to external corporate pressures, including via a multi-million-dollar lobbying effort, ensuring continued operation and existence⁶¹ motivated by capitalist profit. In contracts with governments, many private security companies include minimum bed quotas and some companies offer a discount rate for additional beds that exceed these quotas to encourage facilities to operate at full capacity⁶². Although there was a change in United States policy under the Biden Administration ordering the Department of Justice not to renew federal government contracts with privately operated detention facilities, this Executive Order does not extend to privately operated migrant detention facilities⁶³. This loophole has resulted in private prisons that have federal contracts coming to an end to reopen as migrant detention centers⁶⁴. Detention of migrants

⁶¹ CHOMSKY, Aviva. *Undocumented: how immigration became illegal*. Boston: Beacon Press, 2014. UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Impact of the use of private military and security services in immigration and border management on the protection of the rights of all migrants, 2020. MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. Op. cit.

⁶² FREEDOM FOR IMMIGRANTS. *Done with detention: an overview of mapping immigrant detention*, 2019. UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Impact of the use of private military and security services. Op. cit.

⁶³ Executive Order 14006 of January 26, 2021. Reforming Our Incarceration System to Eliminate the Use of Privately Operated Criminal Detention Facilities.

⁶⁴ TOLAN, Casey. Biden vowed to close federal private prisons, but prison companies are findings loopholes to keep them open. *CNN*, 12 November 2021. Available at: <<https://edition.cnn.com/2021/11/12/>

in the United States can be understood as reinforcing and aggravating social injustices, where social groups that make up the “South” – understood as a relational concept – are oppressed by capitalist exploitation and racial and sexual discrimination⁶⁵. The racialization of the “criminal” migrant who “must be detained, deported, or rendered deportable” has served the purposes of capitalist expansion⁶⁶, where asylum seekers are demonized and corporations extract wealth by confining and generating profit through the physical care of their bodies⁶⁷.

Migrants are entitled to human rights, regardless of migration status⁶⁸. Human rights violations of asylum seekers are exacerbated by widespread detention, resulting in systematic breaches of human rights. Several international and regional human rights instruments provide human rights guarantees regarding the deprivation of liberty⁶⁹. The Convention against Torture also provides

[politics/biden-private-prisons-immigration-detention-centers-invs/index.html](https://www.refugeerights.org/politics/biden-private-prisons-immigration-detention-centers-invs/index.html)>. Accessed: 18 March 2022.

⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do virus*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

⁶⁶ SPEED, Shannon. The persistence of white supremacy. Op. cit.

⁶⁷ RIVA, Sara. Women for profit – seeking asylum in the United States: a neocolonial story. In: DIAB, Jasmin Lilia. *Dignity in movement: borders, bodies and rights*. E-International Relations Publishing, 2021.

⁶⁸ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. Op. cit.

⁶⁹ These include, among others, the Universal Declaration of Human Rights, the ICCPR, the Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, and the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Specifically, the right to liberty and security of person is recognized

human rights protections to persons deprived of liberty against torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment⁷⁰. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) states that “all persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person” (Article 10)⁷¹. The United Nations (UN) Committee on Migrant Workers has expressed serious concern at the criminalization of the irregular entry or stay of migrants as well as punishing such conduct with deprivation of liberty⁷².

For years, UN human rights mechanisms and experts have urged states to adopt alternative measures and put an end to the detention of migrants⁷³. They have expressed concern at privatized prisons and detention facilities; for example, the Human Rights Council expressed concern about the enjoyment of human rights in privatized prisons in the Universal Declaration of Human Rights (Article 3), the ICCPR (Article 9, 10), the Convention on the Rights of the Child (Article 37(b)-(d)), the American Convention on Human Rights (Article 7). Cf. UN GENERAL ASSEMBLY. Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the rights of peoples to self-determination, 2017. UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Impact of the use of private military and security services. Op. cit.

⁷⁰ UN GENERAL ASSEMBLY. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984.

⁷¹ UN GENERAL ASSEMBLY. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

⁷² UN COMMITTEE ON MIGRANT WORKERS. General comment no. 5 (2020) on migrants’ rights to liberty and freedom from arbitrary detention, 2020.

⁷³ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution 33/4. The use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, 2016.

and migration related detention facilities in its Resolution 33/4 from 2016⁷⁴. Particularly, it was noted that privatized companies and their employees are rarely held accountable for their violations of human rights⁷⁵. Human rights violations observed in privately run facilities include lack of adequate physical and mental care of detainees, physical abuse, sexual assault, deaths in custody, due process violations, and other inhuman conditions, especially in the context of the COVID-19 pandemic⁷⁶. “Privatized detention centers epitomize many aspects of a failed economic system and a broken utilitarian paradigm which, in many ways, displace and undermine states human rights obligations to migrants while maximizing profitability to corporations”⁷⁷. In international legal standards, detention of migrants is understood as an exceptional measure of last resort⁷⁸; therefore, the detention of asylum seekers may be understood as a human rights violation⁷⁹ and raise questions of arbitrariness.

⁷⁴ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution 33/4. The use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, 2016. See also MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. Op. cit.

⁷⁵ UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Impact of the use of private military and security services. Op. cit.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. Op. cit.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ SPEED, Shannon. States of violence. Op. cit.

4. Indigenous asylum seekers detained in the United States

The right to seek asylum is established both in International Human Rights Law, International and Regional Refugee Law⁸⁰ and domestic law in the United States via the Immigration and Nationality Act⁸¹. However, the detention industry in the United States is dependent on the large-scale detention of asylum seekers and other migrants and is worth 3-billion USD per year⁸². In December 2021, the Trump administration's *Remain in Mexico Policy*⁸³ – where many asylum seekers from Latin American countries are returned to Mexico while their asylum cases are processed in immigration courts – was reinstated due to an August 2021 decision by a U.S. District Court, where the federal government was ordered to enforce and implement the *Remain in Mexico Policy* until “the federal government has sufficient detention capacity to detain all aliens subject to mandatory detention [...] without releasing any aliens *because of a lack of detention resources*”⁸⁴. The U.S. District

⁸⁰ Universal Declaration of Human Rights (Article 14).

⁸¹ On asylum see § 1158 of Title 8 of the Code of Federal Regulations.

⁸² CENTER FOR INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS. *Report on the role of private security companies in migrant detention in the U.S. and their impact on the protection of the rights of migrants*, 2020.

⁸³ Also known as Migrant Protection Protocols (MPP).

⁸⁴ STATE OF TEXAS, STATE OF MISSOURI V. JOSEPH R. BIDEN, JR. No. 2:21-cv-00067-Z. U.S: District Court for the Northern District of Texas, Memorandum Opinion and Order, 13 August 2021. Available at: <https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.txnd.346680/gov.uscourts.txnd.346680.94.0_1.pdf>. Accessed: 21 March 2021.

Court ruled that under Title 8 of the United States Code § 1225, asylum seekers may either (1) be returned to Mexico or (2) placed in mandatory detention⁸⁵. However, in February 2022 the Supreme Court agreed to review the *Remain in Mexico Policy*, scheduling arguments in April 2022⁸⁶.

When allowed entry into the United States, asylum seekers are confined in temporary holding cells⁸⁷ and then detained while waiting for a credible fear interview⁸⁸, where they are regarded as potential terrorist threats⁸⁹ although seeking asylum and/or being in the United States without authorization are not crimes⁹⁰. Asylum seekers are presented as a potential threat to the United States, normalizing “punishment for individuals fleeing from violence”⁹¹. The Inter-American Commission on Human Rights has noted a dramatic increase in the use

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ LIPTAK, Adam. Supreme Court to review Trump-era ‘Remain in Mexico’ asylum policy. *New York Times*, 18 February 2022. Available at: <<https://www.nytimes.com/2022/02/18/us/politics/supreme-court-remain-in-mexico-asylum.html>>. Accessed: 21 March 2022.

⁸⁷ RIVA, Sara. Across the border and into the cold. Op. cit.

⁸⁸ 8 U.S. Code § 1225 – Inspection by immigration officers; expedited removal of inadmissible arriving aliens; referral for hearing (B)(iii) (IV). See also HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. detention of asylum seekers: seeking protection, finding prison*, 2009. Available at: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25623.pdf>>. Accessed: 30 January 2022. RIVA, Sara. Across the border and into the cold. Op. cit. UDANI, Adriano; TORRES WEDDING, Maria. Op. cit.

⁸⁹ SPEED, Shannon. States of violence. Op. cit.

⁹⁰ CHOMSKY, Aviva. Op. cit.

⁹¹ RIVA, Sara. Across the border and into the cold. Op. cit.

of migrant detention in the United States – for indefinite periods of time – that may separate families and operate to deter the pursuit of ongoing asylum proceedings⁹². Many Indigenous-speaking asylum seekers may have to wait months or years before beginning the process of seeking asylum due to the lack or non-existence of interpreters⁹³, which may also create scheduling challenges for judges⁹⁴. The lack or non-existence of interpreters for Indigenous asylum seekers can also result in expedited removal proceedings, being removed more quickly and with less judicial oversight than normally required⁹⁵.

One reported difference between Indigenous-speaking and Spanish-speaking asylum seekers is that, due to the non-existence or lack of interpreters, many do not go through the asylum interview and can leave the detention center as if they have received a positive decision in the asylum interview⁹⁶. Leaving the facility requires either paying a bond or agreeing to wear an ankle monitor free of charge; as many Indigenous individuals cannot afford to pay the bond, many leave the detention facilities wearing an ankle

⁹² ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. IACHR conducted visit to the United States' South Border. OAS, 16 September 2019. Available at: <https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/228.asp>. Accessed: 18 March 2022.

⁹³ CHAPARRO, Luis. Indigenous asylum seekers struggle for interpreters in the US. *Al Jazeera*, 03 July 2021. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/3/indigenous-migrants-seeking-us-asylum-struggle-for-interpreters>. Accessed: 21 March 2022.

⁹⁴ TRAC IMMIGRATION. Op. cit.

⁹⁵ GIESELMAN, Jennifer. Op. cit.

⁹⁶ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

monitor⁹⁷. This is just one among several initiatives aiming at the subjugation of the Indigenous population and the criminalization of irregular migration, leading to the reinforcement of false, xenophobic, and discriminatory narratives that portray migrants as criminals or migration itself as a threat.

When Indigenous language speakers are not identified, however, detention centers rely on Spanish speakers to conduct credible fear interviews which can lead to the erroneous removal of Indigenous asylum seekers who may indeed qualify for asylum⁹⁸. Indigenous speakers are often subjected to stigma and humiliation due to lack of Spanish skills, so it is not uncommon to say that they speak Spanish, even if this Spanish is limited⁹⁹. Further, the conventions of some Indigenous narrative forms, including the nonchronological telling of events, may result in their story in the credible fear interview being deemed as confusing or untruthful¹⁰⁰. A negative decision on the credible fear interview may be appealed to an immigration judge, where if reaffirmed the asylum seeker will be deported; if the judge does not affirm the negative decision, the asylum seeker may enter the U.S. and start the asylum process that can take years¹⁰¹. If the judge affirms the negative decision, the next steps involve

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ GÓMEZ CERVANTES, Andrea. Op. cit. SPEED, Shannon. *Incarcerated stories*. Op. cit.

⁹⁹ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

¹⁰⁰ SPEED, Shannon. *Incarcerated stories*. Op. cit.

¹⁰¹ RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

removal proceedings and deportation¹⁰². The detention, surveillance, and deportation of asylum seekers have been described as state-sanctioned violence and are extensions of the logic of white supremacy¹⁰³.

Language is an aspect of identity that serves to racialize individuals and groups¹⁰⁴ - by correlating indigeneity and language¹⁰⁵ - and is among one of many barriers for access to rights while Indigenous asylum seekers are held in detention. Language barriers may result in inability to report abuse, making Indigenous asylum seekers more situationally vulnerable while in detention¹⁰⁶. Medical care has also been systemically denied for migrants in United States custody who speak Indigenous languages¹⁰⁷. Further, detention can be isolating for Indigenous language speakers, who may be unable to communicate with either detention officers or other detainees, adding another layer of violence and vulnerability¹⁰⁸. More extreme consequences of the inability to communicate can be seen by the death of Indigenous migrants while in the custody of

¹⁰² RIVA, Sara. *Across the border and into the cold*. Op. cit.

¹⁰³ UDANI, Adriano; TORRES WEDDING, Maria. Op. cit.

¹⁰⁴ GÓMEZ CERVANTES, Andrea. Op. cit. RIVA, Sara. *Across the border and into the cold*. Op. cit.

¹⁰⁵ RIVA, Sara. *Tracing invisibility as a colonial project*. Op. cit.

¹⁰⁶ SPEED, Shannon. *States of violence*. Op. cit. SPEED, Shannon. *Incarcerated stories*. Op. cit.

¹⁰⁷ SLACK, Jeremy; MARTÍNEZ, Daniel E.; HEYMAN, Josiah. *Immigration authorities systematically deny medical care for migrants who speak Indigenous languages*. *Center for Migration Studies*, 2018. Available at: <<https://cmsny.org/publications/slackmartinezheyman-medical-care-denial/>>. Accessed: 30 January 2022.

¹⁰⁸ GÓMEZ CERVANTES, Andrea. Op. cit.

United States Customs and Border Protection¹⁰⁹. Adriano Udani and Maria Torres Wedding argue “the scarcity of legal and linguistic resources that would facilitate a safe and informed asylum process reflects colonial interests, conquest, and Indigenous erasure”¹¹⁰.

However, language is only one element that contributes to the situational vulnerability of Indigenous migrants. They may stand out phenotypically, vulnerable to xenophobia and racism, and their migration experiences may be shaped by social class where Indigenous asylum seekers are more likely to have to fend for themselves¹¹¹. Sara Riva argues that the fact Indigenous speaking women end up in detention facilities, although they are often released, proves a deficiency in identifying Indigenous asylum seekers at the border¹¹². For the many Indigenous asylum seekers that are not immediately released, detention often ends with injustice and forced return: a final, state-sponsored act of violence¹¹³.

Conclusion

The state-centric nature of human rights may operate to reinforce colonially imposed borders while also positioning the state in authority to define what it

¹⁰⁹ OBINNA, Denise N. Alone in a crowd: Indigenous migrants and language barriers in American immigration. *Race and Justice*, 2021. Available at: <<https://doi.org/10.1177/21533687211006448>>. Accessed: 23 September 2022.

¹¹⁰ UDANI, Adriano; TORRES WEDDING, Maria. Op. cit.

¹¹¹ SPEED, Shannon. States of violence. Op. cit.

¹¹² RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project. Op. cit.

¹¹³ SPEED, Shannon. *Incarcerated stories*. Op. cit.

recognizes as indigeneity within its territory; this places states in positions of power, where state sovereignty influences the recognition, protection, and enforcement of Indigenous migrants' rights¹¹⁴. For Indigenous Peoples this means "accepting the settler state as the sovereign power that could grant them rights"¹¹⁵, where Indigenous migrants are rendered invisible and thereby lack access to Indigenous rights. This intersectional invisibility where their recognition as Indigenous is systematically denied is an extension of coloniality and oppression facing Indigenous migrants, exacerbated through the United States failing to ratify Indigenous rights instruments, a neglect when acknowledging the Indigenous status of migrants and other non-federally recognized tribes, and detention of asylum seekers where Indigenous people are particularly vulnerable to abuse, medical neglect, and potentially death while in custody.

The history of violence against Indigenous Peoples in the region and the imperialistic role of the United States in backing neoliberal and anti-socialist armed conflicts cannot be ignored when considering the human rights violations and modern state violence that exacerbate the forced migration of Indigenous Peoples. As Freire teaches us:

With the establishment of a relationship of oppression, violence has already begun. Never in history has violence been initiated by the oppressed. How could they be the initiators,

¹¹⁴ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit.

¹¹⁵ SPEED, Shannon. The persistence of white supremacy. Op. cit.

if they themselves are the result of violence? How could they be the sponsors of something objective whose objective inauguration called forth their existence as oppressed? There would be no oppressed had there been no prior of violence to establish their subjugation¹¹⁶.

As violations of rights as Indigenous Peoples often are motives for seeking asylum, acknowledgement of Indigenous status and Indigenous rights must continue to have priority in new contexts; otherwise, human rights violations extend into new contexts by continuing to strip Indigenous Peoples of their rights as soon as they cross a border¹¹⁷. In migrant detention centers in the United States, a disregard for Indigenous status results in further oppression, the criminalization of their existence, and violations in human rights including, among other violations, a systematic denial of medical care for migrants who speak Indigenous languages and deaths while in United States custody. In this way, borders and the detention of Indigenous migrants operates to reinforce power and colonial structures that are still in place, where Indigenous Peoples become invisible in asylum processes and are held in detention centers in the name of profit and where invisibility perpetuates oppression.

References

BAZO VIENRICH, Alessandra. Indigenous immigrants

¹¹⁶ FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the oppressed*, 1970.

¹¹⁷ MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move. Op. cit.

from Latin America (IILA): racial/ethnic identity in the U.S. *Sociology Compass*, v. 13, n. 1, 2019.

BONESSI, Dominique Maria; TURNER, Tyrone. Local Maya immigrants seek services – and visibility – in their Indigenous languages. *NPR*, 23 November 2021.

BROWNELL, Margo S. Who is an Indian? Searching for an answer to the question at the core of Federal Indian Law. *University of Michigan Journal of Law Reform*, v. 34, n. 1&2, p. 275-320, 2000.

CARBADO, Devon W.; CRENSHAW, Kimberlé Williams; MAYS, Vickie M.; TOMLINSON, Barbara. Intersectionality: mapping the movements of a theory. *Du Bois Review*, v. 10, n. 2, p. 303-312, 2013.

CENTER FOR INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS. *Report on the role of private security companies in migrant detention in the U.S. and their impact on the protection of the rights of migrants*, 2020.

CHAPARRO, Luis. Indigenous asylum seekers struggle for interpreters in the US. *Al Jazeera*, 03 July 2021.

CHOMSKY, Aviva. *Undocumented: how immigration became illegal*. Boston: Beacon Press, 2014.

FARR, Paddy. Toward a critical race analysis of the COVID-19 crisis in US carceral institutions. *Critical Social Policy*, 2021.

FIGUEIRA, Rickson Rios. Indigenous refugees and cultural erosion: possibilities and limits of international

refugee and Indigenous Peoples law in the protection of Indigenous cultural expressions related to traditional land and native language. *Brazilian Journal of International Law*, v. 17, n. 3, p. 440-461, 2020.

FREEDOM FOR IMMIGRANTS. *Done with detention: an overview of mapping immigrant detention*, 2019.

FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the oppressed*, 1970.

GIESELMAN, Jennifer. An invisible wall: how language barriers block Indigenous Latin American asylum-seekers. *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 27, n. 2, p. 451-475, 2018.

GÓMEZ CERVANTES, Andrea. Language, race, and illegality: Indigenous migrants navigating the immigration regime in a new destination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021.

HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. detention of asylum seekers: seeking protection, finding prison*, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; MEZZANOTTI, Gabriela. *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. Berghahn Books, 2021.

LIPTAK, Adam. Supreme Court to review Trump-era 'Remain in Mexico' asylum policy. *New York Times*, 18 February 2022.

LÓPEZ, Josué. CRT and immigration: settler colonialism, foreign indigeneity, and the education of racial perception.

University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender and Class, v. 19, n. 1, p. 134-165, 2019.

MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Indigenous Peoples on the move: intersectional invisibility and the quest for pluriversal human rights for Indigenous migrants and refugees from Venezuela in Brazil. Forthcoming.

MEZZANOTTI, Gabriela; KVALVAAG, Alyssa Marie. Power, vulnerability, and the effects of COVID-19 on migrants held by the detention industry in the United States. In: SCHWEIGER, Gottfried (Ed.). *The global and social consequences of the COVID-19 pandemic: An ethical and philosophical reflection*. Studies in Global Justice. Springer, 2022. p. 269-290.

NELSON-POLLARD, Suzanna. Responding to Forced Displacement in the North of Central America: Progress and Challenges. In JUBILUT, Liliana Lyra; VERA ESPINOZA, Marcia; and MEZZANOTTI, Gabriela (Eds.). *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*. Berghahn Books, 2021. p. 303-322.

OBINNA, Denise N. Alone in a crowd: Indigenous migrants and language barriers in American immigration. *Race and Justice*, 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. IACHR conducted visit to the United States' South Border. OAS, 16 September 2019.

PÉREZ, Sonia. Mexico deports Central Americans after

being flown in by US. *AP*, 12 August 2021.

PEW RESEARCH CENTER. Facts on U.S. immigrants, 2018, 20 August 2020.

PURDIE-VAUGHNS, Valerie; EIBACH, Richard P. Intersectional invisibility: the distinctive advantages and disadvantages of multiple subordinate-group identities. *Sex Roles*, v. 59, n. 5-6, p. 37. 2008.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-Systems Research*, v. 1, n. 2, p. 342-386, 2000.

QUIJANO, Aníbal. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. *Nepantla: Views from South*, v. 1, n. 3, p. 533-580, 2000.

RIVA, Sara. Across the border and into the cold: *hieleras* and the punishment of asylum-seeking Central American women in the United States. *Citizenship Studies*, v. 21, n. 3, p. 309-326, 2017.

RIVA, Sara. Tracing invisibility as a colonial project: Indigenous women who seek asylum at the U.S.-Mexico border. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 2021.

RIVA, Sara. Women for profit – seeking asylum in the United States: a neocolonial story. In: DIAB, Jasmin Lilia. *Dignity in movement: borders, bodies and rights*. E-International Relations Publishing, 2021.

RILEY, Angela R.; CARPENTER, Kristen A. Decolonizing Indigenous migration. *California Law Review*, v. 109, n. 63,

p. 63-139, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A cruel pedagogia do vírus*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologies of the South: justice against epistemicide*. Routledge, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Public sphere and epistemologies of the South. *Africa Development*, v. 37, n. 1, p. 43-67, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Una concepción multicultural de los derechos humanos. *Revista Memória*, v. 101, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARTINS, Bruno Sena. *O Pluriverso dos Direitos Humanos: a diversidade das lutas pela dignidade*. Autentica Editora, 2019.

SLACK, Jeremy; MARTÍNEZ, Daniel E.; HEYMAN, Josiah. Immigration authorities systematically deny medical care for migrants who speak Indigenous languages. *Center for Migration Studies*, 2018.

SPEED, Shannon. States of violence: Indigenous women migrants in the era of neoliberal multicriminalism. *Critique of Anthropology*, v. 36, n. 3, p. 280-301, 2016.

SPEED, Shannon. *Incarcerated stories: Indigenous women migrants and violence in the settler-capitalist state*. University of North Carolina Press, 2019.

SPEED, Shannon. The persistence of white supremacy: Indigenous women migrants and the structures of settler

capitalism. *American Anthropologist*, v. 122, n. 1, p. 76-85, 2020.

TOLAN, Casey. Biden vowed to close federal private prisons, but prison companies are finding loopholes to keep them open. *CNN*, 12 November 2021.

UDANI, Adriano; TORRES WEDDING, Maria. Looking in a mirror: Asylum in the United States as a reflection of white supremacy. *Social Science Quarterly*, v. 102, n. 7, p. 3142-3148, 2021.

UN COMMITTEE ON MIGRANT WORKERS. General comment no. 5 (2020) on migrants' rights to liberty and freedom from arbitrary detention, 2020.

UN GENERAL ASSEMBLY. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984.

UN GENERAL ASSEMBLY. International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

UN GENERAL ASSEMBLY. Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the rights of peoples to self-determination, 2017.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Impact of the use of private military and security services in immigration and border management on the protection of the rights of all migrants, 2020.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Resolution 33/4. The use of mercenaries as a means of violating human rights

and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, 2016.

YBARRA, Megan. Why are Indigenous children dying at the US border? Transnational state violence and Indigenous erasure in asylum bureaucracies. *Society and Space*, 2019.

YESCAS, Carlos. Hidden in Plain Sight: Indigenous Migrants, Their Movements, and Their Challenges, 31 March 2010.

YESCAS ANGELES TRUJANO, Carlos. *Indigenous routes: a framework for understanding Indigenous migration*, 2008.

A Vulnerabilidade das Migrantes em Centros de Detenção Ante Políticas Eugenistas de Esterilização Forçada: a polêmica atuação do ICE nos Estados Unidos

Marina Garcez*

Introdução

O termo eugenia remete a períodos sangrentos e pavorosos da história mundial, mas infelizmente práticas como a esterilização forçada para controle populacional não são exclusivas de governos ditatoriais. Ademais, a autonomia da mulher sobre seu próprio corpo é tópico de discussões acirradas e o gozo que ela tem de seus próprios direitos é ainda mais quando tratamos de minorias dentro do próprio grupo de migrantes, como um resultado da falta de políticas e práticas interseccionais.

Um caso que se destaca é a situação das migrantes detidas nos Estados Unidos da América (EUA) que, ao deslocarem-se pela fronteira com o México, viveram situações precárias sanitárias e de saúde, além de serem submetidas aos mais variados tipos de violência. Mesmo aquelas que conseguiram realizar o trajeto e chegar ao território americano continuam vivendo na insegurança de serem pegadas pelas autoridades e retiradas do seio familiar e deixar filhos, que quando nascidos americano se tornam cidadãos automaticamente, e demais familiares

* Mestranda em Direitos Humanos na Universidade Federal de Goiás (UFG) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

para trás.

Assim, encontrando-se em um duplo estado vulnerável, enquanto migrantes detidas nos centros de detenção especializados, muitas delas foram coagidas à submissão de histerectomias, cirurgias invasivas com o objetivo da esterilização. O presente capítulo tem, portanto, como objetivo verificar como tais práticas aplicadas em migrantes violam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como os seus direitos sexuais e reprodutivos. A metodologia utilizada na pesquisa será a revisão de literatura bem como a análise de relatórios oficiais que versam sobre o tema.

1. A vulnerabilidade da mulher migrante

Historicamente as mulheres migravam com o intuito de acompanhar seus familiares, sejam eles seus esposos, irmãos ou pais, porém esta situação deixou de ser uma regra, vez que muitas mulheres passaram a migrar sozinhas¹. Entre 1986 e 1999, a migração de trabalhadoras no Sri Lanka quase dobrou, enquanto dados das Filipinas indicam que mais de dois terços das migrantes que entravam no país trabalhar eram mulheres². Por fim, “na fronteira entre Estados Unidos e México, aproximadamente 60 % da força de trabalho na linha de montagem é composta de migrantes vindas do interior do México”³.

¹ HAIDER, Aliya. Out of the Shadows: Migrant Women’s Reproductive Rights Under International Human Rights Law. *Geo. Immigr. LJ*, v. 22, p. 429, 2007. p. 432.

² Ibid.

³ Ibid. Tradução livre.

Dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) indicam que a porcentagem de mulheres migrantes diminuiu desde 1990 até 2020, passando de 49,3 % para 48,1 %⁴. Segundo dados apresentados no *International Migration Stock* de 2020, as migrantes eram maioria na Europa (51,6%), na Oceania (50,5 %) e na América do Norte (51,8 %), enquanto a América Latina, a Ásia e a África contavam com uma presença maior de homens⁵.

Em lugares como a Europa e a América do Norte, o número elevado de migrantes mulheres impacta diretamente os números da força de trabalho migrante nestes continentes, com a Europa possuindo 39,8 % da força de trabalho migrante feminina, muito acima dos 26,3% do mesmo grupo em relação aos migrantes homens⁶. Por sua vez, a América do Norte conta com 25,8 % da mão de obra migrante feminina e 21,1 % da mão de obra migrante masculina⁷.

As razões para seu deslocamento são diversas, passando por conflitos, desastres ambientais, perseguições de naturezas distintas, bem como a busca por melhores condições financeiras e oportunidades de trabalho. Tratando-se do recorte temático deste trabalho, as migrantes que cruzam a fronteira física entre México e EUA, é necessário enfatizar que muitas delas possuem, de fato, motivações econômicas enquanto outras buscam fugir da violência endêmica em seu país de origem, ou até mesmo visam a reunião familiar com integrantes que já

havam migrado para os EUA previamente⁸.

Muitas dessas mulheres veem na migração uma oportunidade de buscar sua independência financeira e trilhar seu próprio caminho no mundo. Além disso, elas são um fator contribuinte fundamental na economia de seus países natais, já que remetem parte de seus ganhos para familiares que ficaram para trás⁹. Devido à natureza mista dos fluxos migratórios, há certa dificuldade em distinguir uma migrante de uma pessoa refugiada em termos práticos, impossibilitando rotulações restritivas¹⁰. Entretanto, independentemente de seu *status* ou rótulo, o fator gênero implica em uma vulnerabilidade dupla, vez que ela é vulnerável devido à sua situação de migrante/pessoa refugiada, bem como por ser mulher e sofrer as discriminações às quais este grupo é submetido cotidianamente.

Desta forma, a rejeição para com a qual pessoas migrantes e refugiadas são recebidas, especialmente em países do norte global, pode ser explicada pelo chamado “medo da ‘aniquilação’ dos valores da maioria”¹¹. Isto se trata de uma manifestação de “discriminações raciais, étnicas e religiosas”¹² que refletem o medo da perda da identidade daquele destino, seja no sentido racial, cultural ou religioso, “desestruturando ainda mais sua pretensão a uma completude identitária”¹³. Assim, a migração é vista como uma ameaça ao *status quo* naquele país, seja do ponto de vista racial, cultural ou religioso.

A repulsa às mulheres tem uma camada que

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

envolve sua vida sexual e reprodutiva, já que existe uma pré-concepção de que o ingresso das migrantes em um determinado país implicaria em um aumento populacional considerável da minoria que ela representa. A noção preconceituosa de que migrantes não-brancas têm mais filhos e, conseqüentemente, irão ser uma peça-chave na destruição da identidade cultural, étnica ou racial daquele país para o qual migraram se reverbera através de políticas violadoras de direitos humanos e, em específico, dos direitos sexuais e reprodutivos destas mulheres.

1.1. Os direitos reprodutivos no direito internacional

A definição exata do que são direitos reprodutivos ainda é anuviada por questões a serem respondidas, tendo em vista que não há consenso sobre o assunto. Inicialmente, questiona-se se são recentes ou não e, caso sejam, passa-se para o questionamento de se o rol de direitos humanos pode ser expandido ou não para acomodá-los e, por fim, se não se tratam apenas de direitos civis e políticos, como também de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). As duas classificações têm como características a universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação¹⁴.

Ademais, não existem tratados ou convenções internacionais de direitos humanos que definam ou classifiquem estes direitos. Neste sentido:

The term 'reproductive rights' has not yet been defined by any international → human rights

¹⁴ FALCÓN, Julissa Mantilla. El caso de las esterilizaciones forzadas en el Perú como una violación de los derechos humanos. *Ius et veritas*, n. 23, p. 10-20, 2001. p. 10-11.

convention. However, Art. 23 (1) (b) International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities entails the right to reproductive health and education and, on a regional level, Art. 14 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa ('Maputo Protocol') expressly articulates women's reproductive rights as human rights (→ Disabled People, Non-Discrimination of; → Women, Rights of, International Protection)¹⁵.

Ainda que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Protocolo de Maputo mencionem que os direitos reprodutivos devem ser resguardados e protegidos, inclusive se referindo claramente em relação às mulheres no caso de Maputo, estes documentos não definiram o que seriam estes direitos. Existem duas claras posições. A minoritária restringe direitos reprodutivos à escolha reprodutiva, como por exemplo os direitos atrelados à família e ao planejamento familiar¹⁶. Já a posição doutrinária majoritária vê os direitos reprodutivos manifestados através de uma amálgama de direitos, que incluem o direito à vida, saúde,

¹⁵ "O termo 'direitos reprodutivos' ainda não foi definido por nenhuma convenção internacional de direitos humanos. Entretanto, o artigo 23 (1) (b) da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência prevê o direito à saúde e educação reprodutivas e, em um nível regional, o artigo 14 do Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África ('Protocolo de Maputo') articula de forma expressa os direitos reprodutivos das mulheres como direitos humanos." GEBHARD, Julia; TRIMIÑO, Diana. Reproductive rights, international regulation. *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2012. para. 1. Tradução livre.

¹⁶ *Ibid.* p. 2-3.

liberdade, segurança e integridade pessoal, privacidade, estar livre da violência sexual e de gênero, igualdade e não discriminação, entre vários outros¹⁷.

A segunda opinião, com maior adesão, prevê então os direitos reprodutivos como parte tanto daqueles chamados de civis e políticos, como o direito à vida, à liberdade pessoal e à integridade física, quanto dos DESC, no que tange à igualdade e não discriminação, à educação, ao trabalho, entre outros. Portanto, eles possuem uma natureza híbrida que transita entre os dois grupos, fazendo com que consistam em mais do que apenas a autonomia corporal e de planejamento familiar, por exemplo.

Entretanto, há entendimento de que eles devem constituir uma nova categoria, despida das características tidas como *male-centered* que permeiam todo o Direito Internacional, focadas apenas na dicotomia público-privado¹⁸. Para isso, a autora Julissa Mantilla Falcón utiliza-se das abordagens feministas de Hilary Charlesworth, Christine Chinkin e Shelley Wright¹⁹, sugerindo uma abordagem realizada a partir de agendas totalmente voltadas às mulheres, com tratados específicos, desenvolvidos com o propósito de enfrentar as questões relacionadas aos direitos das mulheres e seus desafios²⁰.

¹⁷ Ibid. p. 4-5.

¹⁸ FALCÓN *apud* CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, Christine; WRIGHT, Shelley. Feminist approaches to international law. *American Journal of International Law*, v. 85, n. 4, p. 613-645, 1991. p. 627.

¹⁹ CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, Christine; WRIGHT, Shelley. Feminist approaches to international law. *American Journal of International Law*, v. 85, n. 4, p. 613-645, 1991. pp. 613-645.

²⁰ CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, Christine; WRIGHT, Shel-

1.2. A justiça reprodutiva e as migrantes

O conceito de justiça reprodutiva foi criado para receber um número maior – e interseccional – de mulheres cujo movimento pelos direitos sexuais e reprodutivos não foi capaz de acolher. Desta forma, no ato de “[...] compreender que gênero se entrelaçam com outros marcadores de opressão, os direitos reprodutivos vistos de forma universal não são suficientes considerando as diversidades das mulheres e suas realidades”²¹.

Dentro do Direito Internacional dos Refugiados ou dos demais tratados que versam sobre pessoas deslocadas, não há instrumentos específicos que lidam com a saúde reprodutiva das mulheres migrantes²². Desta forma, para lidar com situações onde os direitos destas mulheres é violado torna-se necessário recorrer ao Direito Internacional dos Direitos Humanos²³. Ainda assim, existem documentos resultados de conferências, como a Conferência sobre População e Desenvolvimento de 1994 e a Conferência de Pequim de 1995, que tiveram um papel

ley. Op. cit.

²¹ GOES, Emanuelle F. “Um giro epistemológico, contribuição da teoria interseccional nos estudos sobre direitos reprodutivos”. In: TRAD, Leny A. Bomfim et al. Saúde-doença-cuidado de pessoas negras: expressões do racismo e de resistência. Salvador: EDUFBA, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/34604/1/saude-doenca-cuidado-pessoas-negras-RI.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²² GIRARD, Françoise; WALDMAN, Wilhelmina. Ensuring the reproductive rights of refugees and internally displaced persons: legal and policy issues. *International Family Planning Perspectives*, v. 26, n. 4, p. 167-173, 2000. p. 168.

²³ Ibid.

relevante ao delinear os direitos sexuais e reprodutivos²⁴.

Em termos de políticas públicas e ações de organizações internacionais,

While international law requires countries that have ratified the relevant treaties to provide refugees and the internally displaced with sexual and reproductive health services, in practice UN agencies and NGOs usually have to help provide these services. The level of sexual and reproductive health care that refugees and internally displaced persons thus receive depends to a large extent on the policies of these agencies and organizations. In spite of efforts to reach agreement on common guidelines, policies vary greatly and do not always fully comply with international law²⁵.

Portanto, há uma falta de padronização na forma como estas migrantes são tratadas. Assim, elas permanecem à mercê de políticas públicas ou ações institucionais que podem ou não dar certo, mas que não respeitam diretrizes pré-estabelecidas. A realização da justiça reprodutiva com relação a essas mulheres não cabe apenas aos governos, mas passa a demais *stakeholders* como organizações regionais, agências doadoras e defensores de direitos humanos, no sentido de identificar, documentar

²⁴ Ibid, p. 170.

²⁵ Ibid, p. 170. “Enquanto o Direito Internacional requer que os países que ratificaram os tratados relevantes que oferecem aos refugiados e deslocados internos os serviços de saúde sexual e reprodutiva, na prática as agências da ONU e as ONGs geralmente precisam ajudar no provimento desses serviços. O nível de saúde sexual e reprodutiva que os refugiados recebem, portanto, depende em larga escala das políticas dessas agências e organizações. Apesar das tentativas de se chegar a um acordo em diretrizes em comum, as políticas variam muito e não cumprem necessariamente o Direito Internacional”. Tradução livre.

e denunciar violações dos direitos deste grupo e tomar as medidas legais cabíveis²⁶.

2. A esterilização forçada nos Estados Unidos

A supressão de direitos sexuais e reprodutivos de minorias não é um fato recente na história estadunidense. A primeira lei de esterilização foi assinada no estado de Indiana em 1907, destinada a “criminosos habituais, estupradores, idiotas, ou deficientes mentais que estavam internados em uma instituição estatal e foram diagnosticados por médicos como ‘incuráveis’”²⁷. Os reflexos das ideias eugenistas de Francis Galton, bem como os arquétipos de criminosos estabelecidos por Lombroso foram grandes influências para este movimento²⁸.

Nos próximos quatro anos o país viu dezesseis projetos de lei neste sentido, dos quais doze passaram e quatro foram vetados²⁹. Dentre os mais entusiasmados eugenistas no início do século XX nos EUA estava o presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), que acreditava que as famílias americanas deveriam aumentar de tamanho para impedir que seu sangue se diluiria quando fosse misturado com o de imigrantes³⁰. Em *Mulheres, Raça e Classe*³¹, a filósofa americana Angela Davis ressalta

²⁶ HAIDER, Aliya. Op. cit., p. 452.

²⁷ REILLY, Philip R. Involuntary sterilization in the United States: a surgical solution. *The Quarterly review of biology*, v. 62, n. 2, p. 153-170, 1987. p. 154.

²⁸ Ibid, p. 153.

²⁹ Ibid, p. 155.

³⁰ Ibid, p. 157.

³¹ DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Boitempo Editorial, 2016. p.

o discurso racista de Roosevelt, que usava a expressão “suicídio da raça” para promover a plataforma crescente de racismo presente nos Estados Unidos e se opor contra o movimento de “esterilidade voluntária” que afirmava que as mulheres brancas aristocráticas se encontravam³².

Para Davis, ao ter a teoria do suicídio da raça incorporada por mulheres importantes dentro do movimento sufragista, esta movimentação eventualmente resultou na campanha pelo controle de natalidade³³. A autora argumenta que, com o intuito de promover a supremacia branca, estes grupos de mulheres apoiavam o controle de natalidade com a finalidade de impedir o que julgavam ser uma “proliferação das classes baixas”³⁴.

A Suprema Corte americana legalizou a esterilização compulsória para fins eugenistas em todo o país através da sua decisão no caso *Buck v. Bell*³⁵ em 1927, que tratava de uma mulher internada em uma instituição estatal. Segundo o argumento estabelecido neste precedente, pessoas “ineptas” poderiam ser impedidas de se reproduzirem. O precedente foi derrubado apenas em 1942, no caso *Skinner v. Oklahoma*³⁶, onde os magistrados estabeleceram que

³² Ibid.

³³ Ibid, p. 212.

³⁴ Ibid.

³⁵ SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS (SCOTUS). “*Buck v. Bell*.” 274 US 200 (1927). Decisão de 02 de Maio de 1927. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/274/200/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

³⁶ SCOTUS. “*Skinner v. Oklahoma*”. 316 US 535 (1942). Decisão de 01 de Junho de 1942. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/316/535/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

procriar era um direito civil e que, portanto, não cabia ao Estado promover a esterilização com fins de eugenia.

Nas décadas seguintes a ligadura de tubas uterinas, ou laqueadura, se tornou um método contraceptivo comum no país e, com subsídios governamentais³⁷, essa forma de contracepção atingiu especialmente as mulheres não-brancas. De acordo com Priti Patel, a imposição da esterilização, seja ela forçada ou coagida, visa grupos minoritários, sejam étnicos/raciais, de baixa renda ou com algum tipo de enfermidade como o HIV³⁸. O ato de força ou coação é então cometido quando a mulher está em um momento particularmente vulnerável, seja durante o parto ou porque os profissionais fornecem informações limitadas³⁹. Há também os casos em que não são sequer perguntadas, mas quando saem de uma cesariana são informadas que foi realizada a laqueadura conjuntamente⁴⁰.

2.1. O papel do ICE nas esterilizações forçadas

A Polícia de Imigração e Alfândega dos Estados Unidos da América, ou *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE) em inglês, foi fundada em 2003 “através da fusão dos elementos de investigação e polícia interna do antigo Serviço de Alfândega e Serviço de Imigração

³⁷ DAVIS, p. 220.

³⁸ PATEL, Priti. Forced sterilization of women as discrimination. *Public health reviews*, v. 38, n. 1, p. 1-12, 2017.p. 2.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

e Naturalização dos Estados Unidos da América”⁴¹. Atualmente o órgão conta com mais de 20.000 funcionários e possui centenas de escritórios não apenas em solo americano, mas também em outras partes do mundo⁴². O ICE conta com um orçamento anual de cerca de oito bilhões de dólares⁴³ e foi responsável por cerca de 140 mil prisões administrativas entre 2017 e 2019, 104 mil em 2020 e 72 mil em 2021⁴⁴.

A maior parte da atuação do ICE é doméstica, apreendendo migrantes indocumentados que conseguiram entrar no país. Depois de detidos, estes migrantes vão para centros de detenção e aguardam o processo administrativo relacionado a seu caso, onde é decidido se serão deportados ou não. Neste contexto, em 2020 foi noticiado de forma ampla que muitas migrantes que passaram pelo centro de detenção Irwin County Detention Center (ICDC), na Geórgia, haviam sido submetidas a cirurgias invasivas⁴⁵.

De acordo com um documento assinado pelas

⁴¹ U.S. Immigration and Customs Enforcement. “About ICE”. Disponível em: <<https://www.ice.gov/about-ice>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ MIROFF, Nick. SACCHETTI, Maria. Immigration arrests fell to lowest level in more than a decade during fiscal 2021, ICE data shows. *The Washington Post*. 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/national/ice-arrests-biden-trump/2021/10/25/f33130b8-35b5-11ec-9a5d-93a89c74e76d_story.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴⁵ BEKIEMPIS, Victoria. More immigrant women say they were abused by Ice gynecologist. *The Guardian*. 22 de Dezembro de 2020. Disponível em: < https://www.washingtonpost.com/national/ice-arrests-biden-trump/2021/10/25/f33130b8-35b5-11ec-9a5d-93a89c74e76d_story.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

organizações Project South, Georgia Detention Watch, Georgia Latino Alliance for Human Rights e South Georgia Immigrant Support Network⁴⁶, migrantes detentas e enfermeiras do local relataram que o número de histerectomias realizado em mulheres migrantes é alto⁴⁷. Uma das enfermeiras que atuou no ICDC, cujo depoimento faz parte do relatório citado, demonstrou preocupação ao relatar que quase todas as migrantes que eram atendidas pelo ginecologista-obstetra do centro eram submetidas a histerectomias mesmo sem a real necessidade⁴⁸.

A falta de conhecimento das migrantes detidas também foi explorada pelo médico responsável, que não fornecia explicações detalhadas acerca dos motivos pelos quais a cirurgia era necessária⁴⁹. Desta forma, o consentimento destas mulheres não foi informado, especialmente devido à barreira linguística, já que grande parte das migrantes falava espanhol, idioma que a equipe do centro não dominava⁵⁰.

Além disso, de acordo com o relato de uma das migrantes detidas no local, havia uma confusão na entrega de informações pelos funcionários do ICDC, que não ofereciam detalhes para o procedimento ao qual ela

⁴⁶ PROJECT SOUTH - Institute for the Elimination of Poverty & Genocide. *Re: Lack of Medical Care, Unsafe Work Practices, and Absence of Adequate Protection Against COVID-19 for Detained Immigrants and Employees Alike at the Irwin County Detention Center*. 14 de Setembro de 2020. Disponível em: <<https://projectsouth.org/wp-content/uploads/2020/09/OIG-ICDC-Complaint-1.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴⁷ Ibid, p. 18.

⁴⁸ Ibid, p. 19.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid, p. 19-20.

estava sendo submetida⁵¹. Neste caso, a migrante deveria ter sido submetida a um procedimento rápido para drenar um cisto no ovário, mas ao invés disso foi transportada para um hospital para uma histerectomia, que só não foi realizada porque ela testou positivo para a COVID-19⁵². Segundo o depoimento da enfermeira ouvida para o relatório supramencionado, este não foi um caso isolado.

2.2. Os direitos violados no centro de detenção do ICE

Retomando os cenários descritos por Patel⁵³ acerca da forma como a força ou coação é exercida sobre essas mulheres, é possível associá-los às situações contadas pelos depoimentos do relatório acerca do tratamento que os profissionais de saúde do ICDC forneciam às migrantes lá detidas. Desta forma, a vulnerabilidade na qual as mulheres se encontram no momento em que são submetidas a este procedimento pode tomar várias formas.

No caso dos centros de detenção do ICE, muitas migrantes não falam inglês e são tratadas por profissionais que não falam espanhol ou português, por exemplo. Devido a este *gap* na comunicação, abre-se margem para um consentimento duvidoso ou até mesmo inexistente, já que não é possível que alguém concorde com um procedimento médico altamente invasivo se não entender o idioma no qual tal prática é descrita para ela.

Em outros casos, em uma prática recorrente há tempos para com minorias, a laqueadura é feita após o

⁵¹ Ibid, p. 20.

⁵² Ibid.

⁵³ PATEL, Priti. Op. cit., p. 2.

parto via cesariana, sem o consentimento da paciente e sem necessidade por razões de saúde. Neste caso, não há sequer uma possibilidade de consentimento, já que a decisão de fazer o procedimento é tomada unilateralmente pelo médico sem a consulta da paciente, que está anestesiada e muitas vezes até desacordada.

A discussão acerca de direitos humanos violados passa pela *human rights in patient care framework* (HRPC)⁵⁴, cujos princípios reconhecem a vulnerabilidade de determinados grupos, inclusive as mulheres de grupos marginalizados, bem como a necessidade de um ambiente com condições de trabalho para os profissionais de saúde⁵⁵. O HRPC também entende que o Estado possui um papel importante no tratamento de pacientes, com o dever de investigar violações de direitos humanos nesses contextos⁵⁶. Por fim, o HRPC utiliza-se do conteúdo dos tratados internacionais de direitos humanos para aplicá-lo nos casos concretos de tratamento de pacientes, com o intuito de coibir eventuais violações⁵⁷.

Analisando a situação é possível compreender que o direito à saúde foi violado, uma vez que a esterilização forçada ou coagida impediu a paciente de tomar uma decisão informada e de livre espontânea vontade em relação ao seu próprio corpo. Além disso, restou violado o direito à liberdade sexual e reprodutiva, bem como às

⁵⁴ “Marco de direitos humanos acerca do tratamento de pacientes”. Tradução livre.

⁵⁵ PATEL, Priti. Op. cit., p. 3.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, p. 4.

vedações à tortura, tratamento médico sem consentimento e experiências médicas.

Este direito é presente em alguns documentos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵⁸, a Convenção Americana de Direitos Humanos⁵⁹ e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁶⁰, entre outras⁶¹. Em termos mais específicos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) possui uma disposição específica sobre saúde materna, além de proteger o direito de escolha em relação à reprodução⁶².

Um dos outros direitos violados em um cenário como o do ICDC é o direito à informação, já que as migrantes não tiveram acesso a informações importantes acerca do tratamento ao qual seriam submetidas⁶³. Além disso, restou violado o direito à segurança pessoal, tendo em vista que as migrantes não puderam tomar uma

⁵⁸ ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁵⁹ OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos “Pacto de São José da Costa Rica”. 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁶⁰ ONU. Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁶¹ PATEL, Priti. Op. cit., p. 4.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid, p. 5.

decisão acerca do que aconteceria com seus próprios corpos⁶⁴. Ademais, o direito de estar livre de tratamento cruel, desumano ou tratamento degradante também restou violado, pois esterilização forçada ou cruel se encaixa nestas práticas⁶⁵. Este direito está protegido pela Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes⁶⁶.

Por fim, o direito à não discriminação e à igualdade de gênero também restou violado. Instrumentos como o CEDAW proíbem que uma mulher seja discriminada ao tentar acessar serviços de saúde⁶⁷. Além disso, a omissão ao não fornecer estes serviços, especialmente quando são necessários em decorrência do gênero, também configura uma violação desse direito. Para além dos direitos violados, é importante suscitar a questão da ética médica pode representar “um padrão de injustiça médica documentada, que foi perpetuada pela administração Trump contra migrantes vulneráveis”⁶⁸, o que no caso das migrantes significa uma hipervulnerabilidade interseccional.

Conclusão

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ ONU. Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 10 de dezembro de 1984. Disponível em: < <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

⁶⁷ PATEL, Priti. Op. cit., p. 6.

⁶⁸ GHANDAKLY, Elizabeth C.; FABI, Rachel. Sterilization in US Immigration and Customs Enforcement's (ICE's) detention: ethical failures and systemic injustice. *American Journal of Public Health*, v. 111, n. 5, p. 832-834, 2021. p. 833.

As situações relatadas por detentas e funcionárias do centro de detenção do ICE, na Geórgia, retratam uma situação de violação sistemática dos direitos humanos das migrantes que se encontram lá. Ao serem submetidas a formas de esterilização forçada, seja através da laqueadura ou da histerectomia, essas mulheres tiveram diversos de seus direitos violados simultaneamente. Essa atuação estatal traça um novo capítulo em uma história de controle de natalidade e repressão dos direitos reprodutivos de minorias que vem sendo construída desde o final do século XIX.

A esterilização forçada ou coagida de migrantes representa uma nova onda de iniciativas de eugenia, pois a motivação tem como objetivo evitar que estas mulheres tenham filhos que representariam a mescla da sua cultura com aquela dos EUA. O repúdio a migrantes e refugiados parte deste temor da perda da identidade cultural, racial, étnica ou religiosa. Porém, ao exercer uma intervenção cirúrgica desnecessária, e muitas vezes sem consentimento, o Estado americano viola uma quantia considerável de direitos humanos.

Entretanto, a *accountability* por tais violações só pode ser alcançada através do direito interno. Isto porque os EUA não ratificaram tratados internacionais como o CEDAW, que permitiriam que casos como este fossem analisados pelo sistema onusiano de proteção de direitos humanos, tampouco reconhecem a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Desta forma, a responsabilização dos perpetradores de tais

violações dependerá de articulações internas e *advocacy* para que as devidas reparações sejam feitas, bem como a garantia de que uma violação tão cruel e macabra da integridade física, pessoal e mental destas mulheres deixe de ocorrer.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Carolina Moulin. Entre a crise e a crítica: migrações e refúgio em perspectiva global. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 8, n. 16, p. 21-41, 2019.

CHARLESWORTH, Hilary; CHINKIN, Christine; WRIGHT, Shelley. Feminist approaches to international law. *American Journal of International Law*, v. 85, n. 4, p. 613-645, 1991.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Boitempo Editorial, 2016.

GEBHARD, Julia; TRIMIÑO, Diana. Reproductive rights, international regulation. *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2012.

GHANDAKLY, Elizabeth C.; FABI, Rachel. Sterilization in US Immigration and Customs Enforcement's (ICE's) detention: ethical failures and systemic injustice. *American Journal of Public Health*, v. 111, n. 5, p. 832-834, 2021.

GIRARD, Françoise; WALDMAN, Wilhelmina. Ensuring the reproductive rights of refugees and internally displaced persons: legal and policy issues. *International*

Family Planning Perspectives, v. 26, n. 4, p. 167-173, 2000.

GOES, Emanuelle F. “Um giro epistemológico, contribuição da teoria interseccional nos estudos sobre direitos reprodutivos”. In: TRAD, Leny A. Bomfim et al. *Saúde-doença-cuidado de pessoas negras: expressões do racismo e de resistência*. Salvador: EDUFBA, 2021.

HAIDER, Aliya. Out of the Shadows: Migrant Women’s Reproductive Rights Under International Human Rights Law. *Geo. Immigr. LJ*, v. 22, p. 429, 2007.

International Labour Office. *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*. 2nd ed. International Labour Office - Geneva: ILO, 2018.

KAWAR, Mary. Gender and migration: Why are women more vulnerable. *Femmes et mouvement: genre, migrations et nouvelle division internationale du travail*, p. 71-87, 2004.

FALCÓN, Julissa Mantilla. El caso de las esterilizaciones forzadas en el Perú como una violación de los derechos humanos. *Ius et veritas*, n. 23, p. 10-20, 2001.

MEYER, Peter J. *Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy*. Congressional Research Service. Relatório de 27 de Outubro de 2021.

PATEL, Priti. Forced sterilization of women as discrimination. *Public health reviews*, v. 38, n. 1, p. 1-12, 2017.

PROJECT SOUTH – Institute for the Elimination of Poverty & Genocide. *Re: Lack of Medical Care, Unsafe Work Practices*,

and Absence of Adequate Protection Against COVID-19 for Detained Immigrants and Employees Alike at the Irwin County Detention Center. 14 de Setembro de 2020.

REILLY, Philip R. Involuntary sterilization in the United States: a surgical solution. *The Quarterly review of biology*, v. 62, n. 2, p. 153-170, 1987.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2020). *International Migrant Stock 2020*. Table 5: Female migrants as a percentage of the international migrant stock by age and by region, country, or area of destination, 1990-2020.

Mulheres Migrantes e Capacidades de Agência: haitianas e venezuelanas em Brasília

Susana Martínez Martínez*

Introdução

As mulheres geralmente têm sido descritas como objetos carentes de agência e protagonismo nos estudos migratórios, quando não silenciadas. As diferentes teorias migratórias que se têm sucedido ao longo das décadas apresentaram sérias dificuldades para análise da realidade das mulheres migrantes internacionais que contribuíssem na compreensão das relações de poder entre os gêneros nas dinâmicas migratórias.

Focadas nos aspectos macroeconômicos do processo migratório, as primeiras grandes teorias não deixavam espaço para análises de gênero. A incorporação do lar como unidade de análise abriu portas para diversos trabalhos sobre a situação e condição das mulheres nas migrações internacionais, assim como sobre as relações de poder de gênero. Diversas autoras criticaram essas deficiências nos

* Professora Adjunta no Bacharelado em Línguas Estrangeiras Aplicadas ao Multilinguismo e à Sociedade da Informação, Universidade de Brasília (UnB), desde 2012. Graduação em Tradução e Interpretação, Universidade de Alicante, Espanha (1999). Mestrado em Gênero e Desenvolvimento, Universidade Complutense de Madri (2005). Doutorado em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas, UnB (2020). Trabalhou na Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), 2005-2012. Pesquisadora no grupo *Mobilang* e no Laboratório de Estudos sobre as Migrações Internacionais (LAEMI). Coordenadora do Projeto de extensão universitária Migrações e Fronteiras: a mediação linguística como garantia dos direitos humanos.

estudos migratórios e, de forma retroativa, têm realizado estudos sobre a presença e o protagonismo das mulheres nos processos migratórios ao longo da história.

O presente capítulo traz uma análise das capacidades de agência de um grupo de treze mulheres haitianas e venezuelanas residentes em Brasília¹, procurando contribuir para a compreensão sobre o papel ativo das mulheres migrantes na construção de suas próprias trajetórias, assim como na tomada de decisões em situações de mobilidade humana. As situações específicas de cada mulher, os contextos nos quais são gerados os fluxos migratórios de forma diferenciada no Haiti e na Venezuela, assim como as diferentes respostas que o governo e a sociedade brasileira atribuem aos dois fluxos migratórios, condicionam as capacidades de agência desse grupo de mulheres.

Para o levantamento dos dados, foi realizada observação participante durante treze meses em que a pesquisadora construiu uma empatia metodológica e um compromisso argumentado² com as mulheres: a pesquisadora se engajou e agiu em diversas situações (como intérprete mediadora cultural em interlocuções

¹ Este capítulo se fundamenta na tese de doutorado da autora, utilizando-se de reflexões contidas na tese como ponto de avanço. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana. *Migrantes haitianas y venezolanas en São Sebastião, Brasília*: capacidades de agencia y sentimientos de pertinencia. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/40433>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

² PUAUD, David. L' «empathie méthodologique», une position éthique du chercheur face à des migrants en situation précaire. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, v. 9, n. 1, p. 169-196, 2019.

com a administração pública, estabelecendo um curso de português para estrangeiros etc.) que poderiam contribuir para trazer melhorias na vida das mulheres, quando assim o solicitavam. Deste modo, a pesquisa não se limitou a uma observação que cumpria apenas aos interesses da própria pesquisadora.

1. As Mulheres nas Migrações Internacionais

O fenômeno multidisciplinar das migrações internacionais ainda está à procura de uma teoria guarda-chuva que possibilite a compreensão da totalidade do processo migratório. As diversas grandes teorias atualmente existentes conseguem dar uma imagem das migrações internacionais ao complementar as diferentes facetas do processo; as teorias não são excludentes, porém, ainda não oferecem uma análise da totalidade³. São vários os aspectos sociais que não são corretamente contemplados nestas teorias e dentre eles os estudos feministas e de gênero, sobre os quais autoras como Gloria Camacho têm realizado críticas⁴. Patricia Pessar critica como a teoria neoclássica não conseguiu incorporar a importância dos lares e das redes sociais no processo migratório.⁵

³ MASSEY, Douglas S. Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

⁴ CAMACHO Z., Gloria. *Mujeres migrantes: Trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2010.

⁵ LEWIS apud PESSAR, Patricia R. Role of Gender, Households, and Social Networks in the Migration Process: A Review and Appraisal. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.).

Na década de 1970, a categoria gênero é incorporada nos estudos migratórios e nas ciências sociais de forma geral, porém como mais uma variável a ser analisada e não como um conceito teórico central nas pesquisas.⁶ Assim, as mulheres aparecem como dependentes e improdutivas em seus papéis de mães ou esposas. Será preciso aguardar até a década de 1980 para encontrar estudos de mulheres migrantes autônomas e não de simples acompanhantes familiares.

As pessoas migrantes carregam as pautas sociais dos seus países de origem e dos países pelos quais têm transitado. Essas pautas incluem as relações de gênero que podem ser reproduzidas no novo local de residência ou ressignificadas mediante o contato com outras pautas sociais.

Nas últimas décadas, muito tem se falado sobre a feminização das migrações, porém, a migração feminina sempre esteve presente na história migratória, chegando inclusive as mulheres a liderarem os fluxos em diversos momentos, como várias autoras mostram no livro *Women, gender and labour migration* editado por Pamela Sharpe em 2002. Assim, na década de 1980 migraram mais mulheres que homens da Irlanda para os Estados Unidos da América.⁷ *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

⁶PESSAR, Patricia R. Role of Gender, Households, and Social Networks in the Migration Process: A Review and Appraisal. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

⁷SHARPE, Pamela. Introduction: gender and the experience of migration. In: SHARPE, Pamela (Ed.). *Women, gender and labour migration:*

Stafford também mostra como o fluxo de mulheres migrantes haitianas para a cidade de Nova Iorque chegou a superar em número os migrantes haitianos do sexo masculino depois da Segunda Guerra Mundial devido à oferta de trabalho para domésticas que residem no lugar de trabalho.⁸ De los Reyes afirma que na América Latina as mulheres têm liderado a migração interna.⁹ Porém o fato das mulheres não serem consideradas naquelas épocas como sujeitos de pesquisa social não contribuiu para uma reflexão sobre a presença e a importância das mulheres nos fluxos migratórios.

Essa realidade muda quando fatores como a divisão sexual do trabalho ou a disparidade salarial passam a ser centrais nos estudos sociais. Da mesma forma, dentro das pesquisas sobre migração internacional, as limitações que as mulheres enfrentam para viajar – por sua condição e situação de gênero – começaram a fazer parte das análises.

Entre outras coisas, a falta de reconhecimento da importância da variável de gênero nos estudos migratórios deixou um legado de pesquisas incapazes de descrever a totalidade do fenômeno migratório. Patricia Pessar critica trabalhos posteriores a esse reconhecimento da importância da categoria de gênero nos estudos migratórios de autores renomados, incluindo Alejandro Portes, quem reconheceu

Historical and cultural perspectives. London: Routledge, 2002

⁸ STAFFORD, Susan H. Buchanan. Haitian immigrant women: A cultural perspective. *Anthropologica*, v. 26, n. 2, p. 171-189, 1984.

⁹ DE LOS REYES, Paulina. Women and migrants: continuity and change in patterns of female migration in Latin America. In: SHARPE, Pamela (Ed.). *Women, gender and labour migration: Historical and cultural perspectives*. London: Routledge, 2002.

publicamente em 1985 que um dos seus estudos excluía as mulheres.¹⁰

Atualmente, existem inúmeras pesquisas sobre as mulheres migrantes que incorporam uma análise de gênero, observando tanto fluxos onde a mobilidade das mulheres é restrita, como outros fluxos onde se fomenta a migração feminina devido a nichos de trabalho para mulheres nos mercados laborais em países receptores de imigração, principalmente para realizar o trabalho doméstico nos lares de países onde a incorporação das mulheres ao mercado laboral não foi acompanhada de uma redistribuição das tarefas domésticas e de reprodução da vida humana e cuidados entre homens e mulheres.

Outro fator importante a ser incorporado nas pesquisas é a interseccionalidade, pois a raça, a etnia, a orientação sexual e a classe social são determinantes nos processos migratórios. De los Reyes mostra a importância da interseccionalidade na análise da migração feminina interna na América Latina: as diferenças de classe, raça e etnia impactam de forma diferenciada as mulheres nos processos migratórios do campo para a cidade, onde as mulheres pobres, negras e indígenas se deslocam para o trabalho doméstico nas urbes.¹¹

¹⁰ PESSAR, Patricia R. Role of Gender, Households, and Social Networks in the Migration Process: A Review and Appraisal. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

¹¹ DE LOS REYES, Paulina. Women and migrants: continuity and change in patterns of female migration in Latin America. In: SHARPE, Pamela (Ed.). *Women, gender and labour migration: Historical and cultural perspectives*. London: Routledge, 2002.

Se, por um lado, o movimento feminista hegemônico estimulava a união entre as mulheres pelas condições essencialistas do ser mulher que unem todas as pessoas do sexo feminino no mundo, por outro lado, cada vez mais pesquisas e movimentos sociais mostravam que a discriminação de gênero não era necessariamente a discriminação que mais marcava as mulheres negras, indígenas ou pobres. Nesse sentido, e no relativo à condição de migrante, Pessar aponta como a hierarquia de gênero não é a mais determinante na vida das mulheres¹²: as mulheres migrantes que trabalham como domésticas pouco se identificam com as mulheres que as contratam. Assim, as pautas reivindicativas das mulheres migrantes se relacionam com sua condição de migrantes, de estrangeiras, com o racismo, com a xenofobia e com as condições precárias de trabalho e/ou habitação que enfrentam.

A capacidade de agência foi um fator pouco analisado até o século XXI tanto nos estudos migratórios como nas pesquisas sobre as mulheres, sobre grupos indígenas ou pessoas racializadas, traçando análises onde as pessoas em situação de mobilidade ou as mulheres eram meros objetos de estudo, vítimas de um sistema estrutural, resultado de processos, sem reconhecer o papel ativo das pessoas nos seus próprios projetos de vida.

Para Emirbayer e Mische, a capacidade de agência mostra a vontade das pessoas de agir fora dos padrões sociais previamente estabelecidos, agir de forma

¹² PESSAR, Patricia R. Op. cit.

socialmente não esperada em vez de se limitar à repetição desses padrões sociais; analisando as experiências passadas, o contexto atual e os desejos e planos para o futuro, as pessoas agem para responder aos problemas e situações com as quais se deparam.¹³

No caso das pessoas em situação de mobilidade, essa capacidade de agência analisa e desafia constantemente dois padrões (se não mais) socialmente diferentes: os da sociedade de origem e os da sociedade na qual habitam.

Naila Kabeer argumenta que a agência responde à relação entre recursos ou condições prévias e resultados da ação; não se limita à tomada de decisões, pois a agência pode ter forma de manipulação, decepção ou negociação, incluindo a mentira e a ocultação.¹⁴ Mishra e Tripathi consideram a agência um fator dinâmico, diferentemente da autonomia que é estática, pois a primeira depende do contexto e do tipo de interação social¹⁵, podendo ou não ser acionada e adquirir as diferentes formas esgrimidas por Kabeer.

A situação de vulnerabilidade tem sido geralmente o fator detonante para analisar e estudar a capacidade de agência das pessoas, o que acontece com frequência com mulheres e com migrantes. A vulnerabilidade também

¹³ EMIRBAYER, Mustafa; MISCHÉ, Ann. What is agency? *American journal of sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

¹⁴ KABEER, Naila. Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, v. 30, n. 3, p. 435-464, 1999.

¹⁵ MISHRA, Nripendra Kishore; TRIPATHI Tulika. Conceptualising Women's Agency, Autonomy and Empowerment. *Economic and Political Weekly*, v. 46, n. 11, p. 58-65, 2011.

depende dos contextos e não representa uma característica estática da pessoa. Assim, a vulnerabilidade e a agência não devem ser compreendidas como um armazenamento de características individuais, senão em termos relacionais¹⁶. As pessoas não são vulneráveis ou sem capacidade de agência, senão que estão em situação de vulnerabilidade e essa situação pode mudar dependendo do momento, do contexto, dos meios e das pessoas com as quais estão se relacionando.

A capacidade da agência aparece, assim, como a outra face da moeda da situação de vulnerabilidade, e nas pesquisas que trabalham com a capacidade de agência as pessoas deixam de ser meras vítimas ou objetos passivos, ou, como argumenta o Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, objetos de pesquisa ou meros informantes¹⁷. Este conceito vem sendo utilizado nos estudos migratórios, porém, algumas pesquisadoras e pesquisadores utilizam os sinônimos de protagonismo¹⁸ ou até fuga¹⁹.

Este capítulo se baseia na análise da capacidade de agência de treze mulheres migrantes, haitianas e

¹⁶ BUTLER apud ÁLVAREZ VEINGUER, Aurora; SEBASTIANI, Luca. Una década de luchas contra los desahucios. De la vergüenza y la soledad a los agenciamientos cotidianos. *Papeles del CEIC*, v. 1, p. 1-19, 2019.

¹⁷ CENTRO SCALABRIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS. *O protagonismo de migrantes e refugiados(as)*. Brasília: Núcleo Duro dos Estudos e Pesquisas do CSEM, 2018.

¹⁸ LUSSI, Carmen. Protagonismo. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). *Dicionário crítico das migrações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2017.

¹⁹ MEZZADRA, Sandro. Capitalismo, migraciones y luchas sociales: la mirada de la autonomía. *Nueva sociedad*, n. 237, p. 159-178, 2012.

venezuelanas, moradoras de São Sebastião, Distrito Federal, entre 2018 e 2020, trazendo e focando na agência de duas destas mulheres. Nesse sentido, é uma análise em nível micro, individual, porém, sem esquecer as condições macroestruturais nas quais essas mulheres migrantes se encontram.

Na análise, foi considerado que a capacidade de agência aparece quando uma ação não pode ser considerada um hábito, uma interação ou simples repetição das ações socialmente construídas. A capacidade de agência exercida é sempre observada de fora; assim, os parâmetros de observação e reconhecimento foram colocados pela pesquisadora. No processo de estabelecer esses parâmetros, foram consideradas as descrições sobre o esperado no agir das mulheres migrantes de acordo com a literatura feminista e dos estudos migratórios e se compreendeu que elas exerciam capacidade de agência quando agiam fora do esperado, ainda segundo esta literatura.

2. Migrantes Haitianas e Venezuelanas no Brasil

Nos últimos anos, os maiores contingentes de migrantes internacionais no Brasil procedem do Haiti e da Venezuela²⁰. Se bem no imaginário social brasileiro

²⁰ CAVALCANTI, Leonardo. Capítulo 01. A década de 2010 (2011-2020): dinamismo e mudanças significativas no panorama migratório e de refúgio no Brasil. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. *Relatório Anual 2021 - 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. p. 8-23.

esses fluxos migratórios originam-se pelo terremoto no Haiti em 2010 e pela crise política venezuelana em 2012, vários estudos colocam os fatores socioeconômicos como os principais motivadores para a emigração²¹²². No caso da Venezuela, é evidente que a situação política tem um impacto direto com as condições econômicas que a população vive, porém são poucos os casos de imigrantes venezuelanos no Brasil que respondem a perseguição política²³, situação que justificaria o reconhecimento do status de refugiado.

No que concerne às mulheres deste estudo, no trabalho de campo foram observadas diferenças por nacionalidade nas decisões para emigrar para o Brasil e na acolhida dispensada a elas no país. Os contextos e as histórias migratórias de Haiti e Venezuela também divergem, apesar de terem pontos igualmente em comum.

O Haiti tem uma diáspora consolidada resultada de uma longa história de emigração, de mão de obra

²¹ HANDERSON, Joseph. A historicidade da (e)migração internacional haitiana. O Brasil como novo espaço migratório. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. *A imigração haitiana no Brasil: Características sociodemográficas e laborais na Região Sul e no Distrito Federal*. Observatório das Migrações Internacionais; Conselho Nacional de Imigração; Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016. p. 85-106.

²² OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 1, p. 219-244, 2019.

²³ MAZUERA-ARIAS, Rina et al. *Informe sobre la movilidad humana venezolana II*. Realidades y perspectivas de quienes emigran (8 de abril al 5 de mayo de 2019). Servicio Jesuíta a los Refugiados: San Cristóbal, Venezuela, 2019.

qualificada e não qualificada²⁴. A história migratória da Venezuela se assemelha mais a brasileira: os governos de ambos os países fomentaram a imigração no século XX, principalmente a provinda da europeia, mas, posteriormente, a partir da década de 1980, passaram a ser emissores de mão de obra qualificada²⁵.

A Venezuela, porém, muda seu padrão migratório de mão de obra altamente qualificada a partir da crise do petróleo de 2012, agudizada em 2015, quando começa a se falar do êxodo venezuelano que sai do país por via terrestre para os países vizinhos, dentre eles o Brasil²⁶.

As mulheres venezuelanas que participaram deste estudo se encontram entre esses fluxos migratórios formados pelas camadas mais populares da sociedade: só duas delas tinham estudo superior.

Outra das diferenças entre as mulheres haitianas e venezuelanas residentes em Brasília que participaram deste estudo se encontra nas formas de deslocamento e entrada no país. Quem residia no Haiti precisava fazer uma viagem aérea por se tratar de uma ilha, requerendo uma forte inversão de dinheiro para tal. Se bem é habitual que imigrantes haitianos façam uma combinação de viagem aérea e terrestre para chegar ao Brasil, entrando

²⁴ HANDERSON, Joseph. Diáspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

²⁵ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana. *Migrantes haitianas y venezolanas en São Sebastião, Brasília: capacidades de agencia y sentimientos de pertinencia*. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

²⁶ Ibid.

no país por via terrestre, todas as mulheres deste estudo entraram pelos aeroportos do país (com exceção de uma que migrou em um primeiro momento para Venezuela e décadas depois veio ao Brasil). Por outro lado, quem reside na Venezuela incorre em gastos bem inferiores para entrar no Brasil, pois realiza uma viagem por terra em que não é requerido passaporte nem visto²⁷. As mulheres haitianas geralmente adquirem uma dívida no país de origem para poder custear sua viagem.

Com respeito ao acolhimento por parte da sociedade brasileira e às respostas dos canais e instituições oficiais no país, observam-se igualmente diferenças. O Estado brasileiro tomou a decisão de outorgar o status de refugiado para os e as venezuelanas²⁸, incluindo concessões de refúgio massivas para evitar as filas no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), mesmo sem ter registrado pedidos motivados por persecução política, enquanto as pessoas procedentes do Haiti não tiveram essa oportunidade. Entretanto, o governo brasileiro respondeu de forma diferenciada²⁹ quando nos primeiros fluxos haitianos no século XXI, com medidas como o Visto Humanitário³⁰; porém as haitianas precisavam pagar por esse direito de permanência no Brasil sem que houvesse garantia de que

²⁷ O visto não é requerido porque a Venezuela faz parte do Mercosur.

²⁸ cf. ACNUR - ACNUR felicita a Brasil por reconhecer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena; ACNUR - ACNUR celebra la decisión de Brasil de reconocer a miles de venezolanos como refugiados Acesso em: 15 jul. 2022.

²⁹ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana. Op. cit.

³⁰ Brasil criou o Visto Humanitário, por meio da Resolução Normativa 97, de 2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

todas fossem conseguir, pois foi estabelecido um sistema de quotas, o que motivou igualmente a entrada ilegal de haitianos. O governo brasileiro também implementou programas de interiorização³¹ para reduzir a pressão nos serviços públicos em Roraima³², através dos quais imigrantes venezuelanos eram realocados em outras cidades do país com subsistência (alimentação e moradia) para seis meses.

O fato da sociedade brasileira ser socialmente racializada configura em um tratamento diferenciado para imigrantes negros (entre os quais se encontram as mulheres haitianas, mas não as venezuelanas, que participaram deste estudo), sendo eles associados aos papéis sociais atribuídos a eles no Brasil, como herança do período da escravatura.

Nesse imaginário social, uma das figuras que é associada às mulheres negras é a de trabalhadora doméstica³³, e assim é feita a associação com as imigrantes negras, como aconteceu com a chegada das médicas cubanas ao país pelo Programa Mais Médicos³⁴. As

³¹ A Medida Provisória 820 decretou a emergência social e determinou medidas de assistência para migrantes venezuelanos, criando assim a Operação Acolhida para trabalhar em Roraima com ordenamento da fronteira, acolhida e interiorização. Na Operação Acolhida trabalham de forma coordenada o Exército Brasileiro, o Governo de Roraima, o Ministério do Desenvolvimento Social, agências das Nações Unidas, organizações não governamentais e empresários que oferecem empregos.

³² Cidade fronteira entre o Brasil e a Venezuela onde se concentravam os maiores contingentes de imigrantes venezuelanos.

³³ GONZÁLEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. Revista Ciências Sociais hoje. *Anpocs*, p. 223-244, 1984.

³⁴ cf. G1 - Jornalista diz que médicas cubanas parecem 'empregadas

mulheres haitianas que participaram deste estudo relatavam racismo e informaram sobre propostas de trabalho em situações análogas à escravidão. As mulheres venezuelanas também relataram esse tipo de proposta, pois experimentam a xenofobia assim como as haitianas, porém as condições geralmente não eram tão precárias, provavelmente por não sofrerem racismo.

As mulheres haitianas deste estudo se dedicam todas à venda ambulante e ao pequeno comércio, de forma autônoma,³⁵ diferentemente das venezuelanas que acabaram se sustentando como empregadas em comércios ou como domésticas. As mulheres venezuelanas, por sua parte, procuravam e formalizavam as diferentes ajudas dos programas de proteção social brasileiros como uma forma de sustentar as suas vidas, programas com os quais elas se sentiam mais familiarizadas talvez porque nas últimas décadas o governo venezuelano também implementou programas semelhantes. O fato das mulheres haitianas compartilharem o mesmo trabalho, além da mesma religião, facilitou a consolidação de uma rede migratória que oferecia um sistema de apoio entre as mulheres, fomentando tanto a agência individual como a coletiva. Esse fortalecimento de grupo entre as haitianas não aparecia entre as mulheres venezuelanas, que faziam

domésticas' - notícias em Rio Grande do Norte (globo.com). Acesso em: 21 jan. 2022.

³⁵ As mulheres haitianas ocupam tradicionalmente o espaço público como pequenas comerciantes, tanto no Haiti como nos países para os quais migram, como registram diversos autores e autoras: HAN-
DERSON, Joseph; JOSEPH, Rose-Myrllie, 2015. STATTFORD, Susan
H. Buchanan, 1984. LLAVANERAS BLANCO, Masaya, 2019.

parte de uma rede de migrantes gerada pelo Programa Pana Brasil da Cáritas Brasileira para interiorização dos migrantes venezuelanos e não pelos próprios migrantes; assim, as mulheres venezuelanas não se sentiam identificadas com o grupo.

Cinco mulheres haitianas realizaram sozinhas os projetos migratórios; Sophie³⁶ iniciou seu projeto antes do companheiro e Marie seguiu o companheiro que deu início ao projeto. Duas mulheres venezuelanas migraram junto com os companheiros, duas se juntaram a eles (que deram início ao projeto migratório) e outras duas migraram sem companheiro. Entre as mulheres haitianas, duas refizeram o projeto migratório e iniciaram viagem para os Estados Unidos, sendo que Nicolle morreu no caminho e Giselle só conseguiu chegar até o México; entre as venezuelanas, Rita retornou para a Venezuela e Lorena refez o projeto migrando para Londrina, Paraná.

3. Capacidade de Agência das Mulheres Migrantes

As agências observadas neste capítulo se referem a ações do cotidiano e que não necessariamente têm um impacto político imediato para além daquele na vida das próprias mulheres que as exercem. Essas agências têm sido geralmente descartadas desde os estudos nas ciências sociais, que têm se concentrado mais em agências com impactos a nível macropolítico.

Nesse sentido, Álvarez Veinguer chama a reconhecer

³⁶ Todos os nomes utilizados são fictícios para garantir a confidencialidade dos dados.

e observar a agência na infrapolítica³⁷, que contém igualmente efeitos além do micro e que é determinante nas vidas das pessoas que a exercem. Llavaneras Blanco critica a dificuldade nas ciências sociais em reconhecer as agências que envolvem o cotidiano: formas de resistência como o silêncio ou as queixas formalizadas que, aliás, não necessariamente devem ter sucesso, pois o contexto pode dificultar o cumprimento dos objetivos esperados.³⁸

Na situação de mobilidade, geralmente as mulheres só podem recorrer a esse tipo de agência pela impossibilidade legal de se engajarem em atividades políticas formais³⁹, porém, pode-se configurar em um caminho até elas.

Para Mezzadra, o simples ato de migrar configura a primeira agência das pessoas em mobilidade.⁴⁰

No trabalho de campo, observou-se como as mulheres migrantes exercem sua capacidade de agência para atingir objetivos, agindo fora dos padrões socialmente construídos. O grupo de mulheres que formou parte do processo de pesquisa era ciente da sua condição de

³⁷ ÁLVAREZ VEINGUER, Aurora. Habitando espacios de frontera. Más allá de la victimización y la idealización de las mujeres migrantes. In: IMAZ, Elixabete (Coord.). *La materialidad de la identidad*. Donostia-San Sebastián: Hariadna Editoriala, 2008.

³⁸ LLAVANERAS BLANCO, Masaya. *Fanm pa chita: Mobilities, Intimate Labour, And Political Subjectivities Among Haitian Women On The Move*. Tesis doctoral. Ontario, Canada: Wilfrid Laurier University Waterloo, 2019.

³⁹ ÁLVAREZ VEINGUER, Aurora. Habitando espacios de frontera. Más allá de la victimización y la idealización de las mujeres migrantes. In: IMAZ, Elixabete (Coord.). *La materialidad de la identidad*. Donostia-San Sebastián: Hariadna Editoriala, 2008.

⁴⁰ MEZZADRA, Sandro. Capitalismo, migraciones y luchas sociales: la mirada de la autonomía. *Nueva sociedad*, n. 237, p. 159-178, 2012.

migrantes e de serem heteroidentificadas como pessoas sem agência e vulneráveis, situação que não as impedia de agir no seu cotidiano de forma individual e até coletiva.

Foram observados alguns fatores que influenciaram ou condicionaram a capacidade de agência das mulheres que participaram neste estudo, como situações de violência física e psicológica de gênero (vivenciadas por três das mulheres venezuelanas), e assimetrias na divisão das tarefas reprodutivas (no caso de uma das haitianas), e a própria maternidade, seja transnacional ou não, que faz as mulheres concentrarem esforços nos filhos e filhas, limitando assim sua capacidade de agência. Outro fator limitante observado foi a heteroidentificação: como a identificação estereotipada outorgada pela sociedade brasileira às mulheres migrantes afeta o contexto de interação e a sua projetividade, os desejos e objetivos marcados, especialmente quando incorpora o racismo e a xenofobia.

Os fatores determinantes observados podem incidir desde o passado (experiências vividas, memória interpretada e padrões das sociedades de origem), do presente (contexto de interação, hábitos, recursos e relações de poder) ou desde o futuro (desejos, planos e projetividade). Entendeu-se que a projetividade e também a capacidade de agência são dinâmicas e podem mudar de natureza, aparecendo na forma de tomada de decisões, manipulação, negociação, decepção ou até resistência. À continuação serão analisadas algumas situações nas quais duas das mulheres exerceram sua capacidade de agência.

Lorena tinha 19 anos quando entrou no estudo, casada e mãe de uma menina que não passava dos dois anos de idade. Grávida, atravessou a fronteira desde a Venezuela e quando a criança completou um ano de idade a família entrou no Programa Pana de interiorização da Cáritas, deslocando-se até Brasília. Lorena apresentou uma capacidade de agência muito dinâmica que ela mesma vinculou com o seu processo de empoderamento. Estava atravessando problemas conjugais e se sentia sem capacidade de agir por conta da situação de mobilidade e por estar residindo em um país estrangeiro longe da sua rede familiar, o que não oferecia a ela a segurança suficiente para realizar suas avaliações práticas e atingir sua projetividade, seus objetivos. Depois de manter conversações com a irmã que morava em Londrina e refletir muito sobre a realidade ao seu redor, começou a agir em prol de melhorias para sua própria vida: renunciou a um trabalho no mesmo local do seu marido, deixou o marido e foi morar em Londrina com a irmã, onde conseguiu um emprego mais estável, creche para a sua filha e, posteriormente, alugou um apartamento para elas. Meses depois o marido foi atrás dela e reiniciaram a vida juntos, porém, com a independência econômica de Lorena. De Londrina, por mensagem de WhatsApp, ela reconheceu que, em Brasília, tinha perdido a capacidade de agir para seu próprio bem-estar.

Descubrí que puedo hacer muchas cosas sola, que puedo crecer sola sin necesidad de tener una persona al lado; mi inseguridad, mi desconfianza en mí era por, no sé, depresión,

alguna cosa, pero ahorita creo mucho en mí, creo en mis potenciales, creo en lo que soy, con mucha fuerza, y a veces caigo al piso porque no salen las cosas como queremos, pero es parte de la vida. (Lorena, caderno de campo, 30 de abril de 2020).⁴¹

Antes de renunciar ao emprego em Brasília, Lorena comprou uma máquina de lavar roupa com o seu primeiro salário: precisava enviar dinheiro para a família na Venezuela, mas desejava ter essa máquina porque a liberaria de horas de tarefas domésticas. Na avaliação prática que Lorena realizou antes de comprar o eletrodoméstico ela considerou as necessidades de sua família na Venezuela e sua obrigação em ajudá-la, porém, agiu para melhorar a realidade do seu cotidiano para, então, posteriormente, poder ajudar sua família. Lorena relatou que a decisão de agir em benefício de sua própria realidade, em detrimento da realidade da família, não a eximiu do sentimento de culpa.

Marie tinha 47 anos quando entrou no estudo, casada e mãe de cinco filhos, três deles residentes no Haiti e dois com ela e o marido em Brasília⁴². Chegou em Brasília via aérea com os dois filhos, dez anos depois do marido. A

⁴¹ “Descobri que posso fazer muitas coisas sozinha, que posso crescer sem precisar de alguém ao meu lado; minha insegurança, minha desconfiança em mim mesma era por, não sei, depressão, alguma coisa, mas agora acredito muito em mim mesma, acredito nas minhas potencialidades, acredito em quem eu sou, com muita força, e às vezes caio no chão porque as coisas não ficam como eu espero, mas faz parte da vida” (tradução livre).

⁴² Um dos filhos teve que ser dado para adoção por falta de recursos para mantê-lo quando morava no Haiti. Apesar de terem prometido para Marie que teria sempre informações sobre o paradeiro do filho e o bem-estar dele, nunca conseguiu essas informações.

família morava em uma roça, sendo caseiros. A dona da roça pagava para o marido de Marie 500 reais mensais para que realizasse diversos trabalhos duros, sob sua constante supervisão e frequente tratamento de desprezo; segundo Marie, em condições análogas à escravidão. Nesse cenário, Marie avaliou sair da roça para atingir suas expectativas no projeto migratório, sempre conversando com sua família para tomar as decisões, porém, ela só poderia pagar o aluguel de uma quitinete – o que os faria perder a privacidade entre adolescentes e adultos; então ela chegou a cogitar se mudar para São Paulo. O fato de ela contar com uma rede social migratória forte, composta pelas outras vendedoras haitianas, fez com que ela pudesse avaliar sua agência, incluindo as experiências passadas e os contextos das outras mulheres, que a orientaram a ficar em Brasília por conta das dificuldades que outras haitianas tinham enfrentado ao se deslocar para São Paulo. A família conseguiu mudar de casa, permanecendo em São Sebastião.

Marie relatou que analisou experiências passadas da vida dela para avaliar como agir na situação, refletindo sua experiência como *restavek*⁴³ no Haiti, quando não tinha liberdade de movimento no próprio lugar onde morava, liberdade que ela aprendeu a valorizar fortemente. Marie compreendia a heteroidentificação que a sociedade brasileira faz das mulheres haitianas, através

⁴³ Voz em *créole* haitiano que se refere a crianças que trabalham como empregados domésticos fora de casa, passando a morar nas residências nas quais trabalham devido à impossibilidade dos próprios pais cobrirem as necessidades da criança. Geralmente migram de áreas rurais para áreas urbanas e vivem em situação de exploração.

de comentários da dona da roça sobre o desperdício dela trabalhar como vendedora e dos filhos estudarem em vez de trabalharem, compreensão que a incomodava e que a levou a agir para não se ajustar nem responder a essa identificação que lhe vinha imposta desde fora.

É importante ressaltar que a projetividade de abandonar a casa partiu sempre de Marie, quem mostrava autonomia financeira em relação ao marido para tomar esse tipo de decisões, autonomia que vinculava com as suas experiências passadas ao ser sido abandonada grávida e com um bebê pelo então atual marido. Até Marie conseguir o objetivo de sair da moradia onde se sentia explorada e sem liberdade de movimento, sua capacidade de agência se apresentou de diversas formas, com dinamismo: tomada de decisões, negociação dentro da família e resistência. A agência apareceu desde que ela fez e comunicou publicamente os planos de ir a São Paulo, mesmo que esse plano não tenha se materializado.

Marie usou várias vezes a sua capacidade de agência para rejeitar trabalhos oferecidos no Brasil, trabalhos que a sociedade brasileira entende serem aptos para mulheres migrantes e mulheres negras, mas que representam uma limitação para a liberdade das mulheres haitianas, sua presença na esfera pública (através do comércio) e sua autonomia. Marie preferia manter o rendimento baixo da sua atividade comercial, sem esforços físicos nem submissão a uma patroa. Pode-se observar em Marie como as mulheres migrantes não são meros agentes passivos que não tomam decisões para mudar as suas vidas.

Além das capacidades de agência individuais observadas (das quais só foram registradas neste capítulo as de duas mulheres participantes), no trabalho de campo foi observada uma agência coletiva por parte do grupo das mulheres haitianas. Sua atividade econômica, que as sustentava no Brasil, estava ameaçada pelo Decreto 39.769⁴⁴, de 11 de abril de 2019, do Governo do Distrito Federal, que de forma indireta negava a possibilidade da venda ambulante para pessoas estrangeiras ao exigir documento de domicílio eleitoral no Distrito Federal com um mínimo de dois anos. Não foram observadas agências coletivas entre as mulheres venezuelanas, mas as suas necessidades de agência coletiva eram sempre cobertas pelas organizações que prestavam ajuda ao coletivo, como foi o caso da Cáritas Brasileira.

Conclusão

Os estudos migratórios têm incorporado a análise de gênero e os estudos das mulheres nas últimas décadas, porém, ainda se faz necessário pesquisar e analisar a realidade das mulheres migrantes como agentes ativos. Este capítulo mostra como mulheres haitianas e venezuelanas em São Sebastião, Brasília, agem fora dos padrões estabelecidos para atingir objetivos que representem melhorias nas suas vidas.

Foi observado que existem diferenças na entrada e na acolhida destas mulheres migrantes ao Brasil, onde

⁴⁴ cf. <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2ff5ac840d7f4be5b3dc821667a477bc/Decreto_39769_11_04_2019.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

as haitianas precisam se endividar para pagar passagens aéreas e vistos, enquanto as venezuelanas entram no país via terrestre e não precisam pagar por um visto. Além disso, o Estado brasileiro criou programas de assistência para os migrantes venezuelanos, facilitando também o reconhecimento do status de refugiado, enquanto as pessoas haitianas ficam sem assistência específica ou possibilidade de ter o status de refugiadas; porém essa falta de assistência por parte do Estado levou ao fortalecimento da rede migratória entre as mulheres haitianas. As mulheres haitianas também sofrem o racismo e as heteroidentificações impostas que a sociedade brasileira entende para as mulheres negras.

As mulheres têm se deparado com diversas situações que requerem agência, seja na forma de tomada de decisões, na forma de negociação ou outras. Nessas situações, elas avaliam o contexto de interação, as experiências prévias, os potenciais resultados da ação, os recursos disponíveis, etc., colocando todos estes elementos em relação. No caso de Marie, ela compreendia sua condição de imigrante, era consciente de que a sociedade brasileira a identificava como vulnerável, sem capacidade de agência, oferecendo a ela trabalhos análogos à escravidão, porém, ela enfrentava essa realidade, agindo em prol de melhorar a vida dela no que se refere à liberdade de movimento e à escolha, e não no que se refere a acumular mais dinheiro para poder avançar na consumação do seu projeto migratório. Por sua parte, Lorena compreendia que parte do seu projeto migratório era ajudar os familiares que ficaram na Venezuela, porém,

avaliando o contexto atual e a projetividade entendeu que devia primeiro melhorar a vida dela mesma no Brasil para poder posteriormente ajudar a família que tinha ficado para trás. Lorena também vivenciou como a situação de mobilidade pode limitar a capacidade de agência das mulheres em determinadas situações.

O estudo mostrou que as imigrantes haitianas e venezuelanas residentes em São Sebastião, Brasília, fazem uso da sua capacidade de agência cotidianamente, tomando decisões que afetam diretamente suas vidas e, por extensão, as vidas dos seus familiares e de suas redes migratórias.

Referências Bibliográficas

ÁLVAREZ VEINGUER, Aurora. Habitando espacios de frontera. Más allá de la victimización y la idealización de las mujeres migrantes. In: IMAZ, Elixabete (Coord.). *La materialidad de la identidad*. Donostia-San Sebastián: Hariadna Editoriala, 2008.

ÁLVAREZ VEINGUER, Aurora; SEBASTIANI, Luca. Una década de luchas contra los desahucios. De la vergüenza y la soledad a los agenciamientos cotidianos. *Papeles del CEIC*, v. 1, p. 1-19, 2019.

CENTROSCALABRIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS. *O protagonismo de migrantes e refugiados(as)*. Brasília: Núcleo Duro dos Estudos e Pesquisas do CSEM, 2018.

CAMACHO Z., Gloria. *Mujeres migrantes: Trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano*. Buenos Aires:

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2010.

CAVALCANTI, Leonardo. Capítulo 01. A década de 2010 (2011-2020): dinamismo e mudanças significativas no panorama migratório e de refúgio no Brasil. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. p. 8-23.

DE LOS REYES, Paulina. Women and migrants: continuity and change in patterns of female migration in Latin America. In: SHARPE, Pamela (Ed.). *Women, gender and labour migration: Historical and cultural perspectives*. London: Routledge, 2002.

EMIRBAYER, Mustafa; MISCHÉ, Ann. What is agency? *American journal of sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

GONZÁLEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais hoje. Anpocs*, p. 223-244, 1984.

HANDERSON, Joseph. Diáspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

_____. A historicidade da (e)migração internacional haitiana. O Brasil como novo espaço migratório. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. *A imigração haitiana*

no Brasil: Características sociodemográficas e laborais na Região Sul e no Distrito Federal. Observatório das Migrações Internacionais; Conselho Nacional de Imigração; Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2016. p. 85-106.

HANDERSON Joseph; JOSEPH, Rose-Myrllie. As Relações de Gênero, de Classe e de Raça: mulheres migrantes haitianas na França e no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 9, n. 2, p. 1-33, 2015.

KABEER, Naila. Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, v. 30, n. 3, p. 435-464, 1999.

LLAVANERAS BLANCO, Masaya. *Fanm pa chita: Mobilities, Intimate Labour, And Political Subjectivities Among Haitian Women On The Move*. Tesis doctoral. Ontario, Canada: Wilfrid Laurier University Waterloo, 2019.

LUSSI, Carmen. Protagonismo. In: CAVALCANTI, Leonardo et al. (Org.). *Dicionário crítico das migrações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2017.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Susana. *Migrantes haitianas y venezolanas en São Sebastião, Brasília: capacidades de agencia y sentimientos de pertinencia*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Brasília: Instituto de Ciências Sociais, 2020.

MASSEY, Douglas S. Why Does Immigration Occur? A Theoretical Syntesis. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.). *The Handbook of Internacional*

Migration: The American Experience. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

MAZUERA-ARIAS, Rina et al. *Informe sobre la movilidad humana venezolana II*. Realidades y perspectivas de quienes emigran (8 de abril al 5 de mayo de 2019). Servicio Jesuíta a los Refugiados: San Cristóbal, Venezuela, 2019.

MEZZADRA, Sandro. Capitalismo, migraciones y luchas sociales: la mirada de la autonomía. *Nueva sociedad*, n. 237, p. 159-178, 2012.

MISHRA, Nripendra Kishore; TRIPATHI Tulika. Conceptualising Women's Agency, Autonomy and Empowerment. *Economic and Political Weekly*, v. 46, n. 11, p. 58-65, 2011.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. A migração venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 1, p. 219-244, 2019.

PESSAR, Patricia R. Role of Gender, Households, and Social Networks in the Migration Process: A Review and Appraisal. In: HIRSCHMAN, Charles; DeWIND, Josh; KASINITZ, Philip (Ed.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation, 1999.

PUAUD, David. L' «empathie méthodologique», une position éthique du chercheur face à des migrants en situation précaire. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, v. 9, n. 1, p. 169-196, 2019.

SHARPE, Pamela. Introduction: gender and the experience of migration. In: SHARPE, Pamela (Ed.). *Women, gender and labour migration: Historical and cultural perspectives*. London: Routledge, 2002

STAFFORD, Susan H. Buchanan. *Haitian immigrant women: A cultural perspective*. *Anthropologica*, v. 26, n. 2, p. 171-189, 1984.

Tráfico de Mulheres Latino-Americanas para a Exploração Sexual: aspectos de violências e saúde sob a perspectiva decolonial

Cristiane Batista Andrade*
Silvana Maria Bitencourt**

Introdução

Refletir sobre o tráfico de mulheres latino-americanas para a exploração sexual surgiu a partir das experiências das autoras com as questões de gênero, raça, migração e os estudos sobre trabalho, especialmente as atividades de cuidado, que fazem com que mulheres latino-americanas se desloquem em busca de oportunidades de inserção laboral fora de seus países de origem. Foi por meio de leituras sobre os processos migratórios e o trabalho escravo contemporâneo que o tráfico de pessoas, sobretudo de mulheres, chamou à atenção pelas situações de exploração sexual e as inúmeras violências que as mulheres sofriam ao serem reféns desta prática criminosa.

Associado a isso, os seminários temáticos promovidos

*Doutora em Educação e Pós-doutora em Enfermagem pela Unicamp. Pesquisadora Titular e Professora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz. Departamento de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli (Claves).

**Doutora em Sociologia Política pela UFSC e Pós-doutora em Ciências Sociais pela UBA na Argentina. Professora Associada II do Departamento de Sociologia e Ciência Política e Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

pelo grupo de pesquisa¹ sobre o feminismo decolonial e a sua abordagem, especialmente sobre as explorações das mulheres no sistema capitalista, patriarcal e racista, dialogam com os estudos de gênero, classe, raça/etnia e sexualidades², fazendo com que as autoras propusessem o presente capítulo.

O feminismo decolonial coloca no centro de debate as mulheres racializadas (negras, indígenas, migrantes e/ou refugiadas) que são submetidas, ainda na atualidade, ao processo de colonização e exploração de seus corpos/emoções e de seus trabalhos ao longo do desenvolvimento da formação social latino-americana³. Portanto, ele é capaz de aproximar a problemática do tráfico de mulheres para a exploração sexual, sendo que as repercussões deste contexto de violências na vida pessoal e familiar e na saúde dessas mulheres ainda é um campo a ser aprofundado, a fim de, quiçá, contribuir para a construção de políticas públicas para o reconhecimento e a prevenção do tráfico humano.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo analisar, a partir de uma revisão de literatura narrativa de artigos nacionais e internacionais, o tráfico de mulheres⁴

¹ Grupo de Pesquisa do CNPq “Saúde do corpo, gênero e gerações”-CNPq liderado pelas autoras. Ele é formado por pesquisadoras doutoras, estudantes de Graduação, Especialização, Mestrado Acadêmico e Profissional, e Doutorado.

² GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2020.

³ *Ibid.*; VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. São Paulo: UBU, 2020.

⁴ Apesar de ter haver, na literatura nacional e internacional, extensas produções científicas sobre o tema com crianças e jovens, as autoras,

para a exploração sexual das latino-americanas e os aspectos relativos às violências sofridas por elas, bem como as repercussões na saúde, além dos (des) arranjos familiares dessas mulheres e os impactos na relação familiar diante desse tipo de exploração, e as condições de vida e de trabalho antes e depois dessa violação de direitos humanos.

1. O tráfico de mulheres e a exploração sexual na Latino América

Ao se discutir a exploração sexual na sociedade latino-americana, o contexto histórico das formas de exploração no trabalho se faz importante, já que o processo de colonização colocou, na sua centralidade, as violências perpetradas aos povos originários e africanos à medida que a economia do período colonial os utilizava como “mera força de trabalho”⁵. E, em se tratando das relações de gênero, a reprodução do patriarcado e da heteronormatividade nas sociedades colonizadas pelos europeus foi uma das estratégias de colonizadores para o estabelecimento das relações de poder dos homens para com as mulheres⁶. No caso das mulheres negras, tais relações foram atravessadas por muitas violências,

neste capítulo, analisam apenas as mulheres e aquelas produções que versam sobre o tráfico de pessoas com fins para a exploração sexual.

⁵ NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectivas, 2016.

⁶ Ibid.; LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de; VAREJÃO, Adriana (Orgs.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 53-83.

inclusive, pelos abusos sexuais e pela exploração de seus corpos⁷.

Portanto, para se dialogar, na atualidade, sobre o tráfico para a exploração sexual, a dimensão histórica das mulheres latino-americanas é importante, pois, se as africanas diaspóricas sofreram com o processo de colonização, assim como as mulheres dos povos originários, é possível afirmar que esse processo ainda perpetua e “violentamente inferioriza as mulheres colonizadas”. Sob essa ótica, entender a formação social da América Latina e considerar as violências de gênero de modo racializado é uma das estratégias de libertação e de mudança social⁸.

Isto posto, de modo a não aprofundar a dimensão histórica da problemática da exploração de pessoas na América Latina, mas reafirmar a historicidade da escravização dos povos e a formação social nesse continente⁹, faz-se necessário o diálogo sobre as explorações sexuais vividas por mulheres, que, a depender das condições de vida, classe social ou raça/etnia, estão vulneráveis às falácias de oportunidades de emprego, mascaradas, por vezes, pelo tráfico de pessoas. E, nesse sentido, concorda-se com Sprandel ao afirmar a veemência de considerar o racismo, a presença do Trabalho Escravo Contemporâneo (TEC), as mortes da população jovem negra, as desigualdades sociais e raciais, a luta pela

⁷ NASCIMENTO, Abdias. Op. cit.

⁸ LUGONES, Maria. Op. cit.

⁹ SPRANDEL, Marcia Anita. “Vou pra rua e bebo a tempestade”: observações sobre os dissabores do guarda-chuva do tráfico de pessoas no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 47, p. 1-28, 2016.

reforma agrária e pelos direitos trabalhistas ao se abordar o tráfico de pessoas na sociedade brasileira¹⁰.

Portanto, não sem razão as organizações internacionais colocam o tráfico de pessoas como uma das formas de explorá-las por meio sexual, constituindo-se como uma grave violação de direitos humanos e trabalhistas, pois colocam em risco a liberdade e a vida de pessoas¹¹, o que, de fato, corrobora que a exploração sexual se configure pelas situações de violência, especialmente contra crianças, jovens e mulheres¹².

No caso específico do Brasil, houve a ratificação, em 2004, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), sendo que, dois anos depois, foi elaborada a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas¹³. O Protocolo de Palermo considera o tráfico de pessoas como:

¹⁰ Ibid.

¹¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO; PROJETO DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS (Orgs.). Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil (2004-2011): avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_234390/lang-pt/index.htm. Acesso em: 25 jan 2022

¹² SERPA, Monise Gomes; FELIPE, Jane. O conceito de exploração sexual e seus tensionamentos: para além da dicotomia vitimização-exploração, *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2019.

¹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO; PROJETO DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS (Orgs.). Op. cit.

entende-se o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coacção, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extracção de órgãos¹⁴.

No entanto, uma perspectiva crítica ao conceito de tráfico de pessoas é trazida por Venson e Pedro que consideram que o fato de o Protocolo de Palermo foi implementado visando o controle de fronteiras e o enfrentamento do crime organizado, sem menos considerar as especificidades das mulheres em cada país, além disso: “ainda que contemple interesses humanitários, não é um instrumento de promoção de direitos humanos, mas uma normativa cuja intenção é combater o crime organizado”¹⁵.

2. Aspectos metodológicos

¹⁴ BRASIL. *Decreto n. 5.017, de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.

¹⁵ VENSON, Anamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria. Pode a “tráfegada” falar? *Sexualidad, salud y sociedad*, n. 16, p. 31-49, 2014. p. 36.

A pesquisa parte da análise de literatura com o uso do método de revisão narrativa, buscando apresentar e discutir o “estado da arte” de um determinado tema, com exposição de discussões teóricas ou contextuais. As produções oriundas deste tipo de revisão auxiliam as atividades de profissionais de diversas áreas do conhecimento à medida que fornecem perspectivas de atualização profissional. Embora este tipo de revisão não necessite explicar as bases de informação que foram utilizadas ou, até mesmo, os descritores e/ou palavras-chaves selecionadas¹⁶, para facilitar o encontro de produções científicas sobre o tema do tráfico de pessoas para a exploração sexual de mulheres latino-americanas, selecionou-se os descritores e/ou palavras-chaves em português e inglês: “exploracao do trabalho” OR “trabalho escravo” OR “trafico de pessoas” OR “trafico humano” OR “servidao por dividas” OR “escravidao por dividas” OR “exploracao sexual” OR “economia sexual” OR “economias sexuais” OR “mercado do sexo” OR “trabalho sexual” OR prostituicao OR “trafico de mulheres”. Na *Biblioteca Virtual em Saúde (BVS)*, foram encontrados 347 documentos; no *Scielo*, 302, e na *Scopus*, 532, totalizando 1.181 documentos. A escolha pelas bases de dados do *Scielo*, *BVS* e *Scopus* justifica-se pelo fato de elas integrarem produções científicas interdisciplinares e abarcarem aquelas relativas às da área de saúde e das ciências sociais.

Para facilitar a análise dos resultados encontrados, os documentos foram inseridos no programa *Zotero*,

¹⁶ ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 20, n. 2, p. 1-2, 2007.

que é um gerenciador de referências. Nele, leu-se os resumos e, por meio desse procedimento, selecionou-se os artigos que: a) tratam do tema do tráfico de pessoas para a exploração sexual e contemplam a discussão sobre as condições de vida, trabalho e familiar, e a saúde e/ou violências sofridas por mulheres; b) apresentam o enfoque das mulheres latino-americanas, e c) estão disponíveis online na íntegra. Não foram incluídos na amostra os artigos referentes ao trabalho/exploração sexual que não dizem respeito ao tráfico de pessoas, embora tenha-se encontrado inúmeras produções e acredita-se que as situações de exploração de prostitutas seja uma realidade e um grave problema social.

Por se tratar de uma revisão narrativa, a abordagem de análise dos artigos selecionados é qualitativa, com reflexividade crítica das autoras do texto, não sendo necessária a exposição dos motivos de escolha das obras selecionadas¹⁷.

3. **Resultados e discussão**

De modo geral, há um conjunto de produções que apresentam a temática da prostituição, outros específicos sobre crianças e jovens, mas nem todos mencionam o tráfico de mulheres, relatando apenas a exploração sexual. Dentro do contexto da América Latina, os artigos que dizem respeito à realidade mexicana são os que mais apareceram nas bases de dados utilizadas, inclusive, são usados na revisão, pois apresentam abordagens de condições de

¹⁷ Ibid.

vida, saúde e violências com dados empíricos relevantes, que expressam de modo ampliado a problemática do tema proposto. Ainda que, neste capítulo, sejam veiculadas as análises sobre as condições de vida, trabalho e familiar, e de saúde e violências de maneira separada, considera-se que muitos artigos trabalham, por vezes, essas temáticas de modo interligado.

3.1 Condições de vida, trabalho e familiar das mulheres traficadas para a exploração sexual

Em relação às mulheres latinoamericanas que vivenciam/vivenciaram a experiência de serem traficadas para fins de exploração sexual em países do norte¹⁸, através dos estudos encontrados, pode-se constatar a complexidade presente sobre esta temática e a necessidade da construção de programas, redes de apoio e políticas públicas que articulem diversas instituições nacionais e internacionais¹⁹, prezando os direitos humanos destas mulheres traficadas.

Uma vez que estas mulheres, que já trazem em seus corpos/emoções um somatório de muitos abusos por um histórico pautado na dominação patriarcal,

¹⁸ VENSON; PEDRO, Op. cit.; SOUSA, Tatiana Raulino de. Tráfico de mulheres e exploração sexual: análise sobre o atendimento às vítimas. *Revista Katálisis*, v. 19, n. 2, p. 270–280, 2016; IZCARA-PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE-RUBIO, Karla Lorena. Deportation of central american women victims of trafficking. *Papeles de Poblacion*, v. 22, n. 90, p. 173–196, 2016; CASTANER, Marti et al. How trauma related to sex trafficking challenges parenting: Insights from Mexican and Central American survivors in the US. *PLoS One*, v. 16, n. 6, p. e0252606–e0252606, 2021.

¹⁹ SOUSA, Tatiana Raulino. Op. cit; VENSON; PEDRO. Op. cit.

moldada a partir de um poder colonial²⁰, este se reproduz cotidianamente nas condições de vida e trabalho destas mulheres, considerando que muitas delas são traficadas para fins de exploração sexual ainda meninas, portanto, tiveram suas “infâncias roubadas” e marcadas pela prostituição forçada, abusos, violências, humilhações de todos os tipos por serem mulher.

Historicamente, ocidentais, capitalistas e patriarcais, os corpos femininos são entendidos como diferentes, recebendo denominações como: “segundo sexo”²¹, corpo diferente e incompleto²²; no caso das latinas não brancas, corpos “exóticos”, “submissos”, que exalam sexo²³, estes corpos têm sido tomados como “mercadoria do prazer sexual” para os homens colonizadores dos países do norte²⁴.

Logo, constata-se que, nos dossiês de vida de muitas destas mulheres, quando expostas à exploração sexual, sentimentos de vergonha, culpa e conseqüentemente traumas irreparáveis em sua saúde física e mental tendem a tornar-se presentes em suas vidas cotidianas no pós-tráfico²⁵,

²⁰ GONZALEZ, Lélia. Op. cit.

²¹ BEAUVOIR, Simone de. *The second sex*. New York: Knopf, 1983.

²² LAQUEUR, Thomas Walter. *La construcción del sexo: cuerpo y gênero desde los griegos hasta Freud*. Madrid: Cátedra; Universitat de València; Instituto de la Mujer, 1994.

²³ CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro Edições, 2011; NASCIMENTO, Beatriz. *Uma história feita por mãos negras*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

²⁴ PISCITELLI, Adriana. Violências e afetos: intercâmbios sexuais e econômicos na (recente) produção antropológica realizada no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 42, p. 159-199, 2014.

²⁵ CASTANER, Marti et al. Op. cit

pois seus corpos serão altamente objetificados e passam a ser tratados como mercadorias desprezíveis a qualquer momento para um mercado, que é mantido pelo discurso enganador de ofertas de trabalho com bom retorno financeiro em outro país. Assim, esperançosas, também se apresentam neste discurso capitalista e violento a fim de conseguirem sustentar suas famílias, especialmente os filhos que ficaram em seu país de origem.

No entanto, estas mulheres não podem ser reduzidas como vítimas ou culpadas de uma experiência que vai além de estarem ou não trabalhando no mercado sexual, mas a condição de vida e de trabalho que são submetidas denota uma estrutura social pautada na dominação masculina, que historicamente tem objetificado, abusado e explorado sexualmente corpos de mulheres, especialmente aquelas que vivenciam os efeitos da colonização, que as definiu como objeto de desejo sexual do colonizador²⁶.

Neste caso, entre as mulheres latinas que migraram, percebem-se características nas quais prevalecem um perfil socioeconômico pautado no serem pobres, terem baixo grau de instrução, estarem em idade reprodutiva, do mesmo modo que muitas carregam a responsabilidade de enviar o sustento para a família (filhos/as e demais parentes) que ficou no seu país de origem.

Nos estudos, assevera-se que estas mulheres já viviam em um contexto de extrema pobreza e de violências ao decidiram sair do país de origem, ou seja, migrarem em busca de melhores condições de vida e trabalho²⁷. Desse

²⁶ VENSON; PEDRO. Op. cit.

²⁷ SOUSA, Tatiana Raulino. Op. cit.

modo, a partir de contatos com pessoas aliciadoras, estas, que tinham informações sobre sua família, vivenciam no tráfico um ciclo de ameaças que colocam em risco seus familiares, fazendo que muitas trabalhem todos os dias na semana, realizando um número de 20 a 25 relações sexuais por dia para serem considerada sum “corpo rentável” para o empregador/explorador do mercado sexual no exterior, como é o caso das mexicanas nos Estados Unidos ²⁸.

Partindo destas condições, tornam-se evidentes os efeitos a curto e longo prazo da exploração sexual no corpo, portanto, na saúde destas mulheres, sendo um dano irreparável, considerando os prejuízos vivenciados pela grande maioria que vive uma batalha individual a fim de retomar a capacidade de agência²⁹ pós- tráfico para lidar com as relações sociais dentro de uma estrutura social. Portanto, na América Latina, mesmo considerando a diversidade cultural nos diversos países que a constituem, há características presentes nas relações de gênero, pautadas na exploração colonial para lidar com as mulheres, pois as sociedades, ao prezar por um padrão de feminilidade centrado na “boa esposa e mãe”, considerando o significativo familismo presente na América Latina³⁰, colocam as mulheres como aquelas que não se enquadram neste padrão burguês e branco familista. Consequentemente, poderão ser julgadas,

²⁸ IZCARA-PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE-RUBIO, Karla Lorena. Op. cit.

²⁹ GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.

³⁰ LÓPEZ, Elsa et al. Mujeres en tensión: la difícil tarea de conciliar familia y trabajo. *Población de Buenos Aires*, v. 8, n. 13, p. 7-25, 2011.

excluídas e acusadas de não terem condições de serem esposas e mães, já que sua condição não correspondem à representação da mulher “para casar”, pautada na lógica burguesa e cristã³¹.

Sobre a experiência da maternidade pós-tráfico, a pesquisa de Castaner et al.³² evidencia os diversos preconceitos, julgamentos e traumas que estas mulheres traficadas enfrentam e carregaram em seus corpos/emoções. Uma vez que, mesmo depois de terem resistido e sobrevivido ao tráfico de pessoas, quando mães, elas tendem a se tornar superprotetoras de seus filhos/as por medo destes poderem sofrer qualquer tipo de abuso e violência. Para elas, os filhos são compreendidos como “uma luz” para suas vidas, pois estavam na “escuridão” ao serem traficadas. Contudo, muitas delas sentem vergonha e culpa pelo seu passado no mercado sexual e, também, medo de seus filhos terem acesso às suas histórias de violências que vivenciaram, ademais muitas ainda vivem os dilemas emocionais relativos à perda dos laços afetivos com os outros filhos que ficaram em seu país de origem.

Nos estudos sobre mulheres que são mães e que viveram a experiência da exploração sexual em países do norte, ficou evidente o comprometimento em suas saúde e o desenvolvimento de doenças, como depressão, estresse e ansiedade. Muitas convivem com a ambiguidade de sentimentos e emoções sobre a responsabilidade materna do cuidado dos filhos, mas também sentem a culpa de

³¹ CARNEIRO, Sueli; EVARISTO, Conceição. *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

³² CASTANER, Marti et al. *Op. cit.*

não estarem sendo “boas mães”, pois carregam dores emocionais vinculadas a suas famílias de origem ou aos abusos que sofreram, sentindo muito medo por seus filhos/as passarem por isso³³.

Nessa perspectiva, é importante pontuar que as condições de vida destas mulheres, antes da experiência da migração, eram precárias; muitas viviam em extrema pobreza e aceitavam sair de seu país de origem para migrar por necessidade financeira, o que envolvia sustentar filhos, pais idosos e demais parentes, que, no pós-encarceramento no esquema de tráfico, seriam os “calcanhares de aquiles” destas mulheres para os patrões/exploradores que as submetiam a situações de completa violação de seus direitos humanos como mulheres e ameaçavam a deportação, como o caso da maioria das mulheres mexicanas, que, apesar de todas as violências e condições de trabalho sem contar com nenhuma forma de direito, tinham retorno financeiros, assim, enviavam alguma quantia para suas famílias que dependiam do trabalho delas para viver.

Os estudos mostram a relação abusiva que estas eram submetidas não apenas por seus patrões/exploradores que as traficaram, mas também por policiais, que, em situações de deportação por falta de documentos, faziam perguntas que as constrangiam sobre o trabalho que faziam nas casas de prostituição no país de destino³⁴.

³³ Ibid.; IZCARA-PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE-RUBIO, Karla Lorena. Op. cit.

³⁴ IZCARA-PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE-RUBIO, Karla Lorena. Op. cit.

3.2 Os aspectos de saúde e de violências das mulheres exploradas sexualmente

Os artigos selecionados sobre o contexto latino-americano, de modo geral, apresentam escassas discussões sobre a saúde de mulheres vítimas de tráfico para a exploração sexual, sendo que, para esta revisão, selecionou-se cinco artigos específicos sobre a saúde, já que dialogam com as violências sofridas por elas. Portanto, afirma-se que os aspectos de saúde estão estreitamente interligados com as histórias de abusos verbais, físicos, psicológicos, assédios, agressões, estigmas, preconceitos, violência institucional e sexual ou situações de aborto após agressão física, conforme são apresentadas nas análises a seguir.

Dentre os problemas de saúde encontrados, estão a depressão, a ansiedade generalizada e o Transtorno do Estresse Pós-Traumático (TEPT), além de sentimentos de insegurança, medo, ansiedade e a vergonha e culpa de terem sido traficadas, receio de serem deportadas, tudo isso relacionado com as situações de abusos e violências sofridos por elas, assim como os obstáculos que envolvem a maternidade, já que relataram o medo de que alguém pudesse fazer mal aos seus filhos, tornando-se hipervigilantes³⁵.

Dentre os problemas de saúde sexual, a pesquisa de Collins et al³⁶ expressa os riscos às infecções, especialmente

³⁵ CASTANER, Marti et al. Op. cit.

³⁶ COLLINS, Shane P. et al. Situating HIV risk in the lives of formerly trafficked female sex workers on the Mexico-US border. *AIDS Care - Psychological and Socio-Medical Aspects of AIDS/HIV*, v. 25, n. 4, p. 459-465, 2013.

o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV). Ao mesmo tempo, a contribuição dessa pesquisa diz respeito às análises não apenas descritivas das situações de saúde, mas as associam com os contextos de vida, sobretudo, o econômico, pois as condições financeiras e a necessidade de proverem seus filhos são os principais motivos para permanecem no trabalho sexual. Algumas mulheres relataram o não uso de preservativo durante as relações sexuais quando eram solicitadas pelos homens, pois tendiam a receber a mais por isso³⁷.

Outro estudo sobre a saúde sexual revela que há traumas e sofrimentos psicoemocionais, como o abuso de drogas e álcool, e um risco maior para as infecções sexualmente transmissíveis, como o HIV³⁸. As poucas mulheres que procuraram cuidado profissional para a tratativa do uso de drogas relataram a violência institucional³⁹, que, de acordo com a sua definição, ocorre nas diversas instituições, expressada pelas negligências ou pela negação dos atendimentos, pelas relações tecnicistas e não dialógicas na assistência de cuidados, além da imposição de normas e regras sem considerar as necessidades humanas das pessoas a serem atendidas nessas instituições⁴⁰. Desse modo, as mulheres que

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.; ACHARYA, Arun Kumar. Trafficking of women in Mexico and their health risk: Issues and problems. *Social Inclusion*, v. 3, n. 1, p. 103-112, 2015.

³⁹ COLLINS, Shane P. et al. Op. cit.

⁴⁰ MINAYO, Maria Cecília de Souza. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. In: NJAINE, Kathie et al. (Orgs.). *Impactos da violência na saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020.

precisam de acompanhamento de saúde e que viveram as inúmeras violências não recebem o devido cuidado por motivações diversas, inclusive, pelos estigmas de terem sido traficadas, como aponta estudo⁴¹.

Outro ponto a ser destacado é que as mulheres vítimas desta violência nem sempre se sentem seguras para a busca de ajuda nos serviços de proteção, pois os estigmas e preconceitos referentes às migrantes e/ou prostitutas são uma realidade que as afasta: “[...] o medo e a falta de confiança nos órgãos policiais bloqueiam os depoimentos das vítimas de exploração sexual, seja porque já vivenciaram ou porque conhecem casos de violência policial contra prostitutas em seus países de origem”⁴². Embora este artigo não trate a violência institucional sob a perspectiva das mulheres, é preciso que se atente para a acolhida, o cuidado e o encaminhamento delas, a fim de que possam ser atendidas em suas necessidades não apenas de saúde, mas de segurança, além de oportunidades de trabalho para aquelas que assim desejarem.

Um artigo em específico aborda a necessidade de se formar profissionais de saúde para o reconhecimento e o cuidado às mulheres, já que consideram seus efeitos deletérios do tráfico para exploração sexual na saúde física e mental⁴³. No entanto, essa produção não dialoga com as

p. 21–42.

⁴¹ ZÚQUETE, José Gonçalo; SOUZA, Edinilsa Ramos de; DESLANDES, Suely Ferreira. Enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres na ótica dos agentes institucionais de Brasil e Portugal. *Interface – comunicação, saúde, educação*, v. 20, n. 58, p. 611–623, 2016.

⁴² *Ibid.*, p. 617.

⁴³ VIERGEVER, Roderik F. et al. Health care providers and human

especificidades das mulheres e seus sofrimentos ao serem traficadas, pois é preciso que se coloque, no centro do debate, as suas condições de classe social e as violências de gênero e raciais que sofrem ao longo de suas vidas na sociedade latina impactada mesmo em dias atuais, com o processo de colonização⁴⁴, além das repercussões na saúde e nas condições de vida. Faz-se necessário que a área da saúde considere as condições de ser mulher em um contexto de precarização das relações de trabalho e da vida, já que o processo de saúde e de adoecimento está intrinsecamente relacionado com as condições de classe social, gênero e raça/cor⁴⁵.

Nesse sentido, concorda-se com Rita Segato⁴⁶, uma autora decolonial, que, no seu livro “*La guerra contra las Mujeres*”, reforça que o corpo da mulher foi a primeira colônia, sendo subjugado pelo sistema capitalista, patriarcal e racista. Do ponto de vista histórico, a autora registra que os corpos das mulheres são suscetíveis às violências letais e não letais, dentro ou fora do espaço público em um continente mais violento, que é a América Latina. Se as histórias de violências sofridas pelas mulheres têm o seu contexto na formação do continente latinoamericano, elas

trafficking: What do they know, what do they need to know? Findings from the Middle East, the Caribbean, and Central America. *Frontiers in Public Health*, v. 3, jan. 2015.

⁴⁴ GONZALEZ, Lélia. Op. cit.

⁴⁵ LUCENA, Maria de Fátima Gomes de. *Saúde, gênero e violência: um estudo comparativo Brasil-França sobre a saúde da mulher negra*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

⁴⁶ SEGATO, Rita Laura. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.

são potencializadas quando se trata do tráfico de mulheres com vistas à exploração sexual.

As violências sofridas nos locais de trabalho envolvem a aprendizagem de como saber tratar bem os clientes, como realizar as relações sexuais, o cumprimento de normas e regras estabelecidas pelos traficantes, não sair do local sem aviso prévio e omitir sobre o local onde trabalham. A expressão “vida de violência” é trazida na pesquisa ao verbalizarem sobre os aliciamentos com as promessas de emprego e coação para a permanência no tráfico⁴⁷.

Nesta revisão, o termo “vida de violência” utilizado por autores⁴⁸, sintetiza os aspectos relativos aos abusos sofridos por elas, como os casos de estupro e de espancamentos. Além disso, foi relatado por uma mulher migrante forçada à servidão sexual que, após engravidar, foi agredida fisicamente e teve um aborto, mesmo tendo procurado atendimento em saúde⁴⁹. As ameaças de denúncias por serem indocumentadas, o que levaria à deportação, são um dos desafios das mulheres. Ademais, foram extorquidas economicamente com ameaças aos seus familiares. Todas essas violências fazem com que elas não consigam sair das redes do tráfico, isolando-se cada vez mais⁵⁰. A violência extrema contra as mulheres e os casos de feminicídio entre as peruanas mostram que um

⁴⁷ ACHARYA, Arun Kumar. Trafficking of women in Mexico and their health risk: Issues and problems. *Social Inclusion*, v. 3, n. 1, p. 103-112, 2015. p. 107.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ COLLINS, Shane P. et al. Op. cit.

⁵⁰ CASTANER, Marti et al. Op. cit.

dos fatores envolvidos com essa crueldade pode ser o fato de que muitas delas estão envolvidas no tráfico visando a exploração sexual⁵¹.

Um dos avanços na literatura é a pesquisa de Olmedo e Sampo⁵² sobre a governança da migração nas fronteiras, pois dialoga com a abordagem interseccional e reafirma que as mulheres estão mais expostas às violências, já que geralmente são pobres, indígenas, negras, migrantes e menores de idade. Por meio de dados oficiais, apontam que a América Central é a área com mais casos de feminicídios nas Américas, além de ter como características as desigualdades de gênero, raça, classe social e a presença do crime organizado, que impõe riscos às mulheres que estão mais vulneráveis nos seus deslocamentos internos ou nas tentativas de cruzamento das fronteiras.

Percebe-se que os estudos apontam como a saúde destas mulheres é afetada em todos os aspectos, nesse sentido, é urgente uma política que trabalhe em redes a partir de uma perspectiva interdisciplinar de cunho feminista decolonial que possa acolher, cuidar/ instruir/ empoderar e dar segurança às vítimas socialmente marcadas por este crime, que promove o desrepeito e o descumprimento dos direitos humanos das mulheres latinas que migram para trabalhar a fim de cuidar de suas

⁵¹ CURRO URBANO, Olga María et al. Violencia extrema contra la mujer y feminicidio: del escenario íntimo al tráfico de personas en el Perú. *Cuadernos de Medicina Forense*, v. 23, n. 1/2, p. 15–28, 2017.

⁵² OLMEDO, Concepción Anguita; SAMPÓ, Carolina. The case of migrant women from the central American northern triangle: How to prevent exploitation and violence during the crossing. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021.

famílias; se a escolha é o mercado sexual, isso não é uma questão a ser discutida na condição de extremo abuso e exploração.

Referências bibliográficas

ACHARYA, Arun Kumar. Trafficking of women in Mexico and their health risk: Issues and problems. *Social Inclusion*, v. 3, n. 1, p. 103–112, 2015.

BEAUVOIR, Simone de. *The second sex*. New York: Knopf, 1983.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro Edições, 2011.

CARNEIRO, Sueli; EVARISTO, Conceição. *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

CASTANER, Marti et al. How trauma related to sex trafficking challenges parenting: Insights from Mexican and Central American survivors in the US. *PLoS One*, v. 16, n. 6, 2021.

COLLINS, Shane P. et al. Situating HIV risk in the lives of formerly trafficked female sex workers on the Mexico-US border. *AIDS Care - Psychological and Socio-Medical Aspects of AIDS/HIV*, v. 25, n. 4, p. 459–465, 2013.

CURRO URBANO, Olga María. et al. Violencia extrema contra la mujer y feminicidio: del escenario íntimo al tráfico de personas en el Perú. *Cuadernos de Medicina Forense*, v. 23, n. 1/2, p. 15–28, 2017.

GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan. *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2020.

IZCARA-PALACIOS, Simón Pedro; ANDRADE-RUBIO, Karla Lorena. Deportation of central american women victims of trafficking. *Papeles de Poblacion*, v. 22, n. 90, p. 173-196, 2016.

LAQUEUR, Thomas Walter. *La construcción del sexo: cuerpo y gênero desde los griegos hasta Freud*. Madrid: Cátedra ; Universitat de València; Instituto de la Mujer, 1994.

LÓPEZ, Elsa; PONCE, Marisa; FINDLING, Liliana et al. Mujeres en tensión: la difícil tarea de conciliar familia y trabajo. *Población de Buenos Aires*, v. 8, n. 13, p. 7-25, 2011.

LUCENA, Maria de Fátima Gomes de. *Saúde, gênero e violência: um estudo comparativo Brasil-França sobre a saúde da mulher negra*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

LUGONES, Maria. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloísa Buarque de; VAREJÃO, Adriana (Orgs.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro, RJ: Bazar do Tempo, 2020, p. 53-83.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. In: NJAINE, Kathie et al. (Orgs.). *Impactos da violência na saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. p. 21-42.

NASCIMENTO, Beatriz. *Uma história feita por mãos negras*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

OLMEDO, Concepción Anguita; SAMPÓ, Carolina. The case of migrant women from the central American northern triangle: How to prevent exploitation and violence during the crossing. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, p.1-15, 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO; PROJETO DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS (Orgs.). *Enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil (2004-2011): avaliações e sugestões de aprimoramento de legislação e políticas públicas*. Brasília: OIT, 2012.

PISCITELLI, Adriana. Violências e afetos: intercâmbios sexuais e econômicos na (recente) produção antropológica realizada no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 42, p. 159-199, 2014.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 20, n. 2, p. 1-2, 2007.

SEGATO, Rita Laura. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.

SERPA, Monise Gomes; FELIPE, Jane. O conceito de exploração sexual e seus tensionamentos: para além da dico-

tomia vitimização-exploração. *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 1, p. 1-14, 2019.

SOUSA, Tatiana Raulino de. Tráfico de mulheres e exploração sexual: análise sobre o atendimento às vítimas. *Revista Katálisis*, v. 19, n. 2, p. 270-280, 2016.

SPRANDEL, Marcia Anita. “Vou pra rua e bebo a tempestade”: observações sobre os dissabores do guarda-chuva do tráfico de pessoas no Brasil. *Cadernos Pagu*, n. 47, p. 1-28, 2016.

VENSON, Anamaria Marcon; PEDRO, Joana Maria. Pode a “traficada” falar? *Sexualidad, salud y sociedad*, n. 16, p. 31-49, 2014.

VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. São Paulo: UBU, 2020.

VIERGEVER, Roderik F. et al. Health care providers and human trafficking: What do they know, what do they need to know? Findings from the Middle East, the Caribbean, and Central America. *Frontiers in Public Health*, v. 3, p.1-9, 2015.

ZÚQUETE, José Gonçalo; SOUZA, Edinilsa Ramos de; DESLANDES, Suely Ferreira. Enfrentamento ao tráfico sexual de mulheres na ótica dos agentes institucionais de Brasil e Portugal. *Interface – comunicação, saúde, educação*, v. 20, n. 58, p. 611-623, 2016.

The Burden of out Time: as solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero

Paula Monteiro Danese*
Thiago Giovani Romero**

Introdução

The burden of out time ou o fardo de nossa época é a conclusão lançada por Hannah Arendt¹ ao intuir a respeito da problemática dos refugiados inseridos na atual conjuntura internacional. Ainda, aduz que o indivíduo

* Doutoranda e Mestre em Direito Internacional Público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora da Faculdade de Direito da Anhembi Morumbi, EBRADI e ESA-SP. Supervisora Acadêmica da Pós-Graduação em Direito Internacional Aplicado da EBRADI. Consultora na área de educação em Direitos Humanos pela empresa Câmelli - Assessoria e Treinamento. Pesquisadora Visitante bolsista na “*Europa Universität Viadrina*” em *Frankfurt(Oder)*- Alemanha (de outubro de 2021 a dezembro de 2022). Co-coordenadora do Grupo de Pesquisa “*Cátedra OEA*” na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mediadora e Árbitra na CAMES-Brasil em Direito do Consumidor.

** Professor nos cursos de pós-graduação “*lato sensu*” do Damásio Educacional. Professor Assistente da Pós Graduação em Relações Internacionais e Diplomacia do IBMEC. Professor do curso de graduação em Direito da Fundação Educacional de Penápolis (FUNEPE). Doutorando em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*” (UNESP). Professor Associado no portal Direito Internacional sem Fronteiras (DisF), sendo integrante da linha de pesquisa “*Os direitos da criança no sistema internacional*”. Pesquisador no Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas e Direitos Sociais (UNESP/Franca). Pesquisador no Núcleo de Estudos de Direito Internacional de Ribeirão Preto (NEDIRP/USP-Ribeirão Preto).

¹ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Cia das Letras: São Paulo, 1989.

pode perder todos os seus “direitos do homem” sem perder a sua essencialidade ou sua dignidade, mas adverte “[...] só a perda da própria comunidade é o que expulsa da humanidade.”²

Tais reflexões feitas por Hannah Arendt, como expostas acima, demonstram como o instituto do refúgio merece considerável atenção pelos atores que compõem a sociedade internacional. Neste sentido, Paulo Borba Casella³ aponta que o assunto “refugiados” se tornou emergente em razão dos “[...] graves e patéticos problemas humanos envolvidos, conjuntamente aos desdobramentos políticos, econômicos e sociais, uns e outros em escala nacional e internacional.”

Dentro da perspectiva dos direitos das pessoas LGBTQIA+, o direito de liberdade de escolha aparece com grandes desafios: a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIA+ não serem protegidos no país de origem, levando à necessidade de deslocamento e a proteção do grupo vulnerável no país em que é recepcionado.

O presente capítulo tem como objetivo tratar da interlocução entre a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIA+ e refúgio, levando em consideração outros pontos de atenção, como a exposição do grupo vulnerável a outras situações de grande vulnerabilidade, como o tráfico internacional de pessoas. A reflexão levará em consideração dados oficiais da Organização das Nações

²Ibid.

³CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords). *O Direito internacional dos Refugiados: uma perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

Unidas e os instrumentos internacionais sobre a temática.

1. **Proteção Internacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+**

Cenário posto, percebe-se que nas últimas décadas, as questões que envolvem migrações humanas e suas ligações com o Direito Internacional se tornaram mais acirradas e imperativas, especialmente, no âmbito das organizações internacionais, como no Alto-comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Na esteira dos últimos acontecimentos, como a guerra entre Rússia e Ucrânia em 2022⁴, torna-se relevante e urgente a identificar que os fluxos migratórios, no qual o refúgio está inserido, acontecem em razão dos nacionais de um determinado Estado abandonarem seus países, em razão de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a grupos sociais, opiniões políticas, orientação sexual e à identidade de gênero⁵.

Logo, notório que a discussão do refúgio diante da perseguição por orientação sexual e à identidade de gênero, nas quais estão as pessoas LGBTQIA+, é invisibilizada. Talvez isso aconteça em razão dos mesmos fatores dos quais essas pessoas não consigam, na prática, a priorização da concessão do seu refúgio.

⁴ ACNUR. Declaração sobre a situação na Ucrânia, 2022. Disponível: <<https://www.acnur.org/portugues/2022/02/24/declaracao-sobre-a-situacao-na-ucrania-atribuida-ao-alto-comissario-da-onu-para-refugiados-filippo-grandi/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁵ ACNUR. Perguntas e Respostas. Disponível: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#refugiado>>. Acesso em : 11 mar. 2022.

Neste sentido, explica Annamari Vitikainen⁶, há dois fatores inter-relacionados que sustentam esta crítica: “[...] Primeiro, na vulnerabilidade específica das pessoas LGBTQIA+ há uma variedade de injustiças [...] e, segundo, no número relativamente baixo de países que estão dispostos e são capazes de proteger as pessoas LGBT contra tais injustiças.” A crítica é relevante, capaz de trazer à tona, a verdadeira identidade dos Estados, conforme afirma o ACNUR⁷, “[...] muitos países não reconhecem pessoas LGBTI como um grupo social específico, ou [...] não aceitam solicitações de pessoas refugiadas com base em perseguição relacionada à orientação sexual, à identidade de gênero e à condição intersex.”

O ACNUR⁸ reconhece que as pessoas LGBTQIA+ tiveram “[...] longo histórico de perseguições e trajetórias de deslocamentos em face de violações de direitos” e demonstra preocupação, pois tem conhecimento que contra essa população, a sociedade internacional, ainda há que se debruçar para ampará-la normativamente, tendo em vista que “[...] o desenvolvimento de marcos normativos para garantir sua proteção é recente.”

⁶ VITIKAINEN, Annamari. LGBT rights and refugees: a case for prioritizing LGBT status in refugee admissions, *Ethics & Global Politics*, 13:1, p. 64-78, 2020.

⁷ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁸ ACNUR. Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero, 2018. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/refugiogbti/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Nesta linha, merece destaque:

As diretrizes emitidas pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) consideram que pessoas perseguidas pela sua identidade de gênero, orientação sexual ou características sexuais têm direito a essa proteção. Às vezes, os refugiados LGBTQIA+ são vítimas de leis severas de seus governos. Outras vezes, sofrem nas mãos da sociedade local ou de suas próprias famílias – com uma atitude indiferente do Governo, que pode até participar do abuso.⁹

Segundo o escritório do ACNUR¹⁰ nos Estados Unidos, a perseguição da população LGBTQIA+ não é um fenômeno novo, mas, nas últimas décadas, percebeu-se que as solicitações de refúgio aumentaram consideravelmente. Ainda, revelou que os Estados, diante desses altos números de pedidos, tiveram que se conscientizar “[...] sobre as experiências específicas dos solicitantes de refúgio LGBTI e um exame mais profundo das questões jurídicas envolvidas.”¹¹

Neste sentido, o ACNUR¹² teve um posicionamento recomendatório estratégico para os Estados:

⁹ ACNUR. O que significa ser um refugiado LGBTQIA+, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/06/29/o-que-significa-ser-um-refugiado-lgbtqi/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁰ ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). LGBTI claims, 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/lgbti-claims.html>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹¹ ACNUR. LGBTI claims, 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/lgbti-claims.html>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹² ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Pessoas refugiadas com orientação sexual, identidade de gênero e/ou status sexual diversos enfrentam uma série de riscos, ameaças e vulnerabilidade ao longo de todas as etapas de seu deslocamento. É fundamental garantir que essas pessoas tenham conhecimento dos seus direitos, assim como garantir que comunidades de acolhida estejam sensibilizadas para recebê-las de forma adequada, com respeito, dignidade e solidariedade.

Ainda, o ACNUR aponta, através dos seus levantamentos, que as perseguições enfrentadas pela população LGBTQIA+ são bastante variadas, começando por “[...] enfrentar discriminação, rejeição e violência dentro de sua comunidade ou família”.¹³ Ademais, sabe-se que este grupo, fora dos seus lares e núcleos familiares enfrentam “[...] assédio ativo, discriminação e prisões e detenções arbitrárias por parte das autoridades governamentais, com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero, incluindo os 73 Estados onde relações homossexuais consensuais são atualmente criminalizadas”.¹⁴

Salienta-se a iniciativa, sem precedentes,

¹³ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁴ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

desenvolvida, em 2013, pela Organização das Nações Unidas (ONU) e liderada pelo ACNUR, chamada “Livres & Iguais”¹⁵. Tal projeto busca promover a “[...] igualdade de direitos da população LGBTI – lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, pessoas trans e intersex.”¹⁶ A iniciativa é um retrato da atuação do sistema onusiano para enfrentamento à discriminação e a violência em razão da identidade de gênero, orientação e status sexual, especialmente, quando se trata de refúgio.

Nesta toada, é fundamental a compreensão de que as pessoas que são perseguidas por razões da sua orientação sexual, identidade de gênero ou condição intersex são consideradas “grupo social específico” para fins de solicitação de refúgio. Tal entendimento, consolidado pela ONU e suas agências, demonstram que, importante também, é que seja demonstrado por estas solicitações, que a suas condições exteriorizam “[...] fundado temor de perseguição com base na percepção social da orientação sexual ou identidade de gênero também pode qualificar uma pessoa como refugiada”.¹⁷

¹⁵ ONU. NASCIDOS LIVRES E IGUAIS- Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos. Disponível: < https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_Portuguese.pdf> Acesso em : 11 mar. 2022.

¹⁶ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI-ACNUR-2017.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁷ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <ht-

Conforme amplamente divulgado pelo escritório do ACNUR nos Estados Unidos, o ACNUR¹⁸ preocupou-se em publicar “[...] instrumentos interpretativos reconhecendo as necessidades específicas de proteção de indivíduos LGBTI [...] que fornece orientação sobre como usar os pontos do ACNUR e do direito internacional para pelos solicitantes de refúgio.”

A preocupação com a segurança jurídica da população LGBTQIA+ é crescente, especialmente, a partir do momento em que os pedidos de refúgio começaram a ser expressivos, em razão de serem um “grupo social específico”.

Neste sentido, o ACNUR¹⁹ salienta:

O ACNUR lançou diretrizes em outubro de 2012 que deixam claro que pessoas LGBTI devem ser reconhecidas como refugiadas quando têm um fundado temor de perseguição. Pessoas LGBTI são, por exemplo, reconhecidas nos termos das leis de refúgio da União Europeia como membros de um “grupo social específico”. Atualmente, dois países monitoram especificamente estatísticas de refúgio relacionado à orientação sexual e identidade de gênero. Apesar desses avanços,

[tps://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁸ ACNUR. LGBTI claims, 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/lgbti-claims.html>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

¹⁹ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

os níveis de respeito com que refugiados LGBTI são tratados, uma vez que entram no sistema global de proteção, variam amplamente.”

Ademais, o ACNUR foi responsável por trazer um vasto material interpretativo, capaz de auxiliar as pessoas LGBTQIA+ no momento da solicitação do refúgio por orientação sexual ou identidade de gênero.

Este compilado de documentos feito pelo ACNUR é composto por diretrizes, *briefings*, relatórios, peticionamentos judiciais como *amicus curie*, entre outros, nos quais pautou-se nas seguintes discussões²⁰: (i) orientações sobre a determinação do status de refugiado de indivíduos com base em sua orientação sexual e/ou identidade de gênero; (ii) lacunas na proteção dos solicitantes de asilo e refugiados LGBTI; (iii) desenvolvimento de análise e interpretação de questões relativas à orientação sexual e identidade de gênero no contexto do direito dos refugiados; (iv) discussão sobre evidências de melhores condições de um Estado para indivíduos LGBTI não é suficiente para a rejeição de solicitação pedido de asilo; e (v) debate sobre o posicionamento do Alto-comissariado sobre não esperar que solicitantes de asilo evitem a perseguição ocultando ou negando as características e identidade pelas quais temem perseguição.

Quanto aos documentos, destacam-se os seguintes:

(i) Diretrizes sobre Reivindicações ao Estatuto de Refugiado com base na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero²¹ no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção

²⁰ ACNUR. LGBTI claims, 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/en-us/lgbti-claims.html>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²¹ ACNUR. Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orien-

de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados (2012); (ii) Documento de Discussão *The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees* (2010)²²; (iii) Intervenção do ACNUR perante a Suprema Corte do Reino Unido no caso HJ (Irã) e HT (Camarões) v. Secretário de Estado do Departamento do Interior (2010)²³; (iv) Relatório do ACNUR Mulheres em fuga: relatos em primeira mão de refugiados que fogem de El Salvador, Guatemala, Honduras e México (2015)²⁴; e (v) Relatório do ACNUR, Crianças em Fuga: Crianças Desacompanhadas Deixando a América Central e México e a Necessidade de Proteção Internacional²⁵.

tação Sexual e à Identidade de Gênero. Disponível: < <https://www.acnur.org/portugues/refugiolgbt/> > . Acesso 18 Maio 2022.

²² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*, 2010. Disponível: < <https://www.refworld.org/docid/4cff9a8f2.html> > Acesso em 20 Feb 2022.

²³ 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. Disponível em: < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf > . Acesso 18 Maio 2022.

²⁴ ACNUR. ACNUR alerta sobre iminente crise de refugiados enquanto mulheres fogem da violência na América Central e no México, 2015. Disponível: < <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/28/acnur-alerta-sobre-iminente-crise-de-refugiados-enquanto-mulheres-fogem-da-violencia-na-america-central-e-no-mexico/> > . Acesso 18 Maio 2022.

²⁵ ACNUR. *Children on the Run*, 2014. Disponível:< <https://cartagena30.acnur.org/pt-br/acnur-insta-a-los-paises-de-las-americanas-a-proteger-a-los-ninos-no-acompanados/> > . Acesso 18 Maio 2022.

Nota-se que, mesmo com este arcabouço de documentos que auxiliam a população LGBTQIA+ no momento da solicitação do refúgio, ainda é evidente as dificuldades enfrentadas por estes indivíduos nos países de trânsito, enquanto se deslocam, como nos países que o refúgio foi concedido.

Nesta esteira, o ACNUR aponta que os refugiados LGBTQIA+ são “[...] em sua maioria, duplamente marginalizadas, como estrangeiros(as) e por conta de sua orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou condição intersex.”²⁶ O ACNUR enfatiza:

Pessoas refugiadas LGBTI muitas vezes não conseguem moradia segura ou são expulsas quando sua orientação sexual ou identidade de gênero é descoberta. Elas são frequentemente privadas de acesso a emprego e saúde. Por causa da sua maior vulnerabilidade, esses indivíduos também são, com frequência, alvo de extorsão e exploração. Pessoas refugiadas LGBTI também podem enfrentar discriminação ou violência por parte de outras pessoas refugiadas em centros de registro de pessoas refugiadas. O isolamento extremo e a marginalização generalizada agravam sua vulnerabilidade.²⁷

²⁶ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²⁷ ACNUR. Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf>.

Assim, a vulnerabilidade e invisibilidade enfrentadas pelos refugiados LGBTQIA+ podem estar, muitas vezes, estar inseridas na ausência expressa da possibilidade de solicitação de refúgio com base na perseguição por motivos de orientação sexual ou identidade de gênero, na Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e do Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67).

Pode-se argumentar que a crítica acima exposta estaria superada em razão do posicionamento da ONU, por intermédio do ACNUR, que adotou o entendimento de que as pessoas LGBTQIA+ pertencem a um “grupo social específico”, acometidos de diversas violações de direitos humanos, como a perseguição, conseqüentemente, enquadrando-se no conceito clássico de refúgio, trazido Convenção de 51, explorado anteriormente.

Entretanto, a filiação de indivíduos não pertencentes aos grupos apontados pela Convenção de 51 e seu Protocolo de 67 merece atenção, pois os critérios para que aqueles possam ser protegidos pelo instituto do refúgio são verdadeiramente maleáveis e abrangentes.²⁸

Neste sentido, destaca-se a reflexão de Juliana Jubilut²⁹ sobre o contexto do “grupo social específico”:

pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

²⁸ NASCIMENTO, João Pedro Rodrigues; FÉLIX, Inês da Silva. Refúgio LGBTI: reconhecimento e proteção no Brasil e na Argentina. Revista de Gênero, Sexualidade e Direito, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2019.

²⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

Percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas ao mesmo tempo, verificou-se a indispensabilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto.

Para que um indivíduo possa pertencer a um determinado “grupo social específico”, necessário se faz a observância de três critérios, como expõe Juliana Jubilut³⁰:

(1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social - o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não o critério contextual; e (3) o mais adequado para o reconhecimento do status de refugiado o critério do agente de perseguição -, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social.

Em contrapartida, o ACNUR nas suas Diretrizes sobre a Proteção Internacional 09 (Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 51 e/ou Protocolo de 67 relativo ao Estatuto dos Refugiados) demonstra que o “grupo social específico” deve ser visto, entendido e interpretado de forma “[...] evolutiva, aberta à natureza diversificada e mutável dos grupos em várias sociedades e à evolução das normas de Direito

³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit..

Internacional de Direitos Humanos.”³¹

Cabe ressaltar que as diretrizes desenvolvidas pelo ACNUR são recomendatórias, ou seja, tratam-se de instrumentos *soft law*, fortemente utilizados no guarda-chuva onusiano, com peso normativo significativo, mas que não sugerem obrigatoriedade, muitas vezes, por não prever expressamente sanções.³²

Assim, diante do problema posto, em relação ao refúgio por pessoas LGBTQIA+, pode-se inferir que, pelo ACNUR, mesmo não havendo previsão positivada, ou seja, expressa na Convenção de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967, é consolidada a solicitação de refúgio fundamentada em razão da orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou condição intersex.

O ACNUR enaltece e acredita nos seus instrumentos *soft law*, no caso, nas Diretrizes sobre a Proteção Internacional 09. O papel desta organização é revelador, no sentido de, ao apoiar tal documento, mostra-se em alinhamento com a contemporaneidade do direito internacional público para

³¹ ACNUR. Diretrizes sobre a Proteção Internacional 09 (Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados), 2012. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

³² “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” (LOTF, Tatiana Ferreira. Refúgio de Mulheres no Brasil: a violência de gênero cabe no conceito de “grave e generalizada violação a direitos humanos, p. 214 IN: Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Internacional dos Refugiados / Liliana Lyra Jubilut ... [et al.], organizadores. – Boa Vista : Editora da UFRR, 2021.

o reconhecimento de novas fontes de direito. Uma norma *soft law*, conforme aponta Matusalém Pimenta “[...] se violada, não haverá sanção tradicional, mas pode o Estado ser aliado de novos compromissos internacionais e sofrer retaliações e represálias da comunidade internacional, nos mesmos moldes da *hard law*.”³³

Por outro lado, a ausência expressa da possibilidade da obtenção de refúgio em razão da orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou condição intersex na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, pode ser um dos fatores a justificar que alguns Estados a não receberem este grupo vulnerabilizado, causando em larga escala, a sua invisibilidade e o aumento acentuado de violações de direitos humanos, em razão da desproteção.

Como forma de trazer equalização neste debate, as diretrizes do ACNUR sobre as solicitações de refúgio fundamentadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero no contexto do Artigo 1A(2), da Convenção de 51 e/ou Protocolo de 67, conjuntamente com a observância dos critérios para que o indivíduo seja incluído em um “grupo social específico”, advogam, mesmo a curtos passos, para a efetivação do refúgio para pessoas LGBTQIA+ perseguidas.

Pode-se afirmar que os direitos humanos, em destaque, a dignidade humana do refugiado LGBTQIA+, está em constante evidência e pauta, especialmente, pelo ACNUR. Obviamente, o reconhecimento pelo direito

³³ PIMENTA, Matusalém Gonçalves. Uma visão contemporânea da *soft law*, 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64141/uma-visao-contemporanea-da-soft-law>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

internacional das suas novas fontes, faria com que os instrumentos *soft law* ganhassem mais respeito pelos atores internacionais, como já acontece com os instrumentos *hard law*.

Assim, diante do cenário exposto, a inclusão expressa do refúgio fundamentado em perseguição por orientação sexual e/ou identidade de gênero, atualmente, enquanto não há fim para a discussão de fontes *hard law* e *soft law*, representaria alcançar o mais alto patamar de proteção para os indivíduos LGBTQIA+ em situação de deslocamento migratório.

2. Refúgio, Migração de Pessoas LGBTQIA+ e Tráfico de Pessoas: qual a relação?

Ninguém deve ser forçado a fugir de casa por ser quem é, mas as pessoas LGBTIQ+ podem ser forçadas a buscar o status de refugiado porque temem ser perseguidas com base em sua orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e/ou características sexuais.

As comunidades LGBTI enfrentam grandes desafios ao tentar influenciar as políticas públicas para um maior respeito aos seus direitos, entre eles a falta de estatísticas e dados públicos sobre denúncias de violações de direitos humanos com base na identidade sexual. Há uma necessidade urgente de produzir estudos baseados em evidências que possam estabelecer a extensão da discriminação e violência contra os membros dessas comunidades e como elas impactam no acesso a programas e serviços de prevenção e tratamento.

De acordo *World Economic Forum*³⁴, em 72 Estados, as relações entre pessoas do mesmo sexo são atualmente criminalizadas. Em seis, eles são punidos com a morte. Mas, em muitos outros, as normas sociais, tradições e costumes tornam a vida das pessoas LGBTQA igualmente impossível, mesmo que a lei não seja oficialmente contra elas.

Segundo o ACNUR³⁵, a perseguição e discriminação severas de atores estatais e não estatais continuam a forçar lésbicas, pessoas gays, bissexuais, transgêneros, intersexuais e *queer* (LGBTIQ+) - incluindo crianças, adolescentes e pessoas idosas, pessoas com deficiência - de deixar seus locais de residência habitual em busca de um ambiente em que possam exercer plenamente os seus direitos. De acordo com o mesmo organismo, um grande grupo ainda é forçado a cruzar uma fronteira internacional ou uma fronteira interna (deslocamento interno) reconhecida em busca de um ambiente mais seguro.³⁶

Mas, como enquadrar a perseguição a pessoas

³⁴ WEF. *Forgotten twice: the untold story of LGBT refugees*. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2018/01/forgotten-twice-lgbt-refugees/>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

³⁵ UNHCR. *2021 Global Roundtable LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions - Discussion Paper*. Disponível: <<https://www.unhcr.org/611e33704>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

³⁶ ACNUR. *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, 1998*. Disponível em: < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

LGBTQI+ no termo Refugiados? De acordo com a Convenção de 51: “Um refugiado é uma pessoa fora de seu país que tem um fundado temor de perseguição devido à sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a um determinado grupo social”.

Em relação às pessoas LGBTQI+, a última categoria exposta no artigo acima – pertencimento a um determinado grupo social – tornou-se crucial. Pode-se identificar que os debates sobre refugiados ou refugiadas LGBTQI+ se concentram em duas questões. (1) Sobre a questão do que conta como ‘fundado temor de perseguição’, e 2) como estabelecer que a pessoa que solicita asilo com base nisso é LGBTQI+. Neste último ponto, entende-se que é a determinação pessoal que deve ser levada em conta, ou seja, como a pessoa se autodetermina.

De acordo com o ACNUR, a proteção das pessoas LGBTQI+ impõe à responsabilidade internacional do Estado um outro ponto importante: Leis e políticas de asilo devem reconhecer que a perseguição de alguém com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero pode ser um motivo válido para um pedido de asilo.³⁷ Assim, os Estados também têm o dever de conceder refúgio seguro a indivíduos fugindo de perseguição decorrente de sua orientação sexual ou identidade de gênero.

A perseguição a pessoas LGBTQI+ que são levadas a buscar refúgio ou deslocar-se internamente pode ter

³⁷ ACNUDH. NASCIDOS LIVRES E IGUAIS: Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos, p. 21. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_Portuguese.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

dois fundamentos³⁸: (i) As pessoas LGBTIQ+ deslocadas à força ou apátridas podem ter origem em um ambiente onde os direitos LGBTIQ+ foram protegidos, mas devido ao deslocamento forçado por vários motivos, eles se encontram posteriormente em um ambiente que criminaliza relações homossexuais consensuais entre adultos, ficando em uma situação de especial vulnerabilidade no local em que buscam proteção; (ii) Algumas pessoas LGBTIQ+ deslocadas à força ou apátridas reivindicam proteção *in loco*, uma vez que seu local de origem criminaliza a relação sexual entre adultos do mesmo sexo ou não permite o exercício de direitos em função da identidade de gênero ou orientação sexual, como quando uma criança foge de um local de origem com sua família, mas não pode retornar devido à violação de direitos ou situação de violência no país de origem.

O ACNUR estima que pelo menos 42 Estados tenham concedido asilo a indivíduos com medo fundado de perseguição devido à sua orientação sexual ou à sua identidade de gênero. Alguns Estados concederam asilo mesmo sem haver uma política clara sobre o assunto, enquanto outros não encontraram razão para conceder a condição de refugiado ou asilo. Mesmo em países que reconhecem tais condições para o asilo, práticas e procedimentos ficam, com frequência, aquém dos padrões internacionais. A análise das aplicações é às vezes arbitrária e

³⁸ ACNUDH. NASCIDOS LIVRES E IGUAIS: Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos, p. 21. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_Portuguese.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

inconsistente.³⁹

O processo de migração é ainda mais complexo quando se está diante da violação de direitos humanos de pessoas transsexuais. Pode-se considerar que a migração para tal grupo vulnerável é ainda mais arriscado, pois a documentação que carregam consigo muitas vezes não reflete a sua identidade de gênero. Em tais circunstâncias, a pessoa transsexual que migra tende a enfrentar uma violência institucional em diversos setores, como pelas autoridades de migração do país de destino, agentes de segurança, guardas da fronteira, trabalhadores dos aeroportos, inclusive negação arbitrária da entrada no país.

A documentação das pessoas LGBTQIA+ pode ser particularmente desafiador para transgêneros deslocados à força, pessoas não binárias e intersexuais, cujo gênero autodeterminado muitas vezes não é refletido em documentos oficiais emitidos pelo ACNUR ou por autoridades governamentais em seus países de origem ou asilo.

Nesse sentido, o ACNUR recomenda que tanto ele quanto outras autoridades humanitárias associadas emitam uma declaração pública sobre a necessidade de garantir o reconhecimento legal de gênero por meio da autodeterminação para todas as pessoas de interesse.

E, que seja reconhecido pelos Estados o direito ao

³⁹ ACNUDH. NASCIDOS LIVRES E IGUAIS: Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Regime Internacional de Direitos Humanos, p. 21. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_Portuguese.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

reconhecimento legal de gênero para todos refugiados, requerentes de asilo e outras pessoas deslocadas no seu território.⁴⁰

Adicionalmente, a pessoa transsexual que está migrando pode enfrentar hostilidades e humilhações nas etapas subsequentes ao seu pedido de entrada em um país, como também em seu próprio país de origem, podendo ocasionar na negativa ao seu pedido de refúgio. É evidente que leis de asilo e políticas devem reconhecer que a perseguição por conta de orientação sexual ou identidade de gênero pode ser uma condição válida para um pedido de asilo, entretanto, não é esse o cenário atual.

Os procedimentos de determinação do status de refugiado para pessoas LGBTIQ+, bem como para outras categorias de solicitantes de refúgio, podem ser bastante demorados devido principalmente a grandes atrasos em muitos países e informações sobre o status de seus casos que nem sempre são transmitidos regularmente em tempo útil⁴¹, enquanto aguardam os resultados dos seus pedidos de asilo. Segundo o ACNUR, embora os pedidos de asilo LGBTIQ+ em muitas situações sejam priorizados devido aos riscos de proteção que enfrentam, os requerentes LGBTIQ+, como outros requerentes de asilo, não têm acesso ao mercado de trabalho formal em países de primeiro

⁴⁰ ACNUR. 2021 GLOBAL ROUNDTABLE ON PROTECTION AND SOLUTIONS FOR LGBTIQ+ PEOPLE IN FORCED DISPLACEMENT. Disponível em:<<https://www.unhcr.org/611e48144>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁴¹ ACNUR. 2021 GLOBAL ROUNDTABLE ON PROTECTION AND SOLUTIONS FOR LGBTIQ+ PEOPLE IN FORCED DISPLACEMENT. Disponível em:<<https://www.unhcr.org/611e48144>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

asilo, uma vez que correm risco de serem submetidos a detenção arbitrária e/ou outros obstáculos e violações de seus direitos, muitos optam por seguir adiante antes que uma decisão sobre seu pedido de asilo seja comunicada.⁴²

Pessoas LGBTIQ+ e aquelas percebidas como tal podem estar em risco de detenção arbitrária pelas forças de segurança, seja com base em seu status de imigração irregular. Em alguns países de asilo, as pessoas LGBTIQ+ cujos países de origem têm historicamente uma baixa taxa de reconhecimento de asilo no país de acolhimento são imediatamente colocados em detenção administrativa ao entrar no território, sem recurso a assistência jurídica, a menos que o ACNUR intervenha. Embora essa prática pareça ter como alvo todos os requerentes de asilo em determinados países, levando em consideração sua nacionalidade ou origem, as pessoas LGBTIQ+ são mais desfavorecidos por esta abordagem, uma vez que já são marginalizados dentro da população geral de requerentes de asilo.⁴³

Complementando o aspecto protetivo da população LGBTQIA+ no plano internacional, é importante ressaltar que o ACNUR indicou alguns passos para uma possível solução, como: (1) Repatriamento voluntário, (2) Integração local em países de asilo, (3) Reinstalação em

⁴² ACNUR. 2021 Global Roundtable LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions – Discussion Paper. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/611e33704>>. Acesso em: 02 fev. 2022

⁴³ ACNUR. 2021 Global Roundtable LGBTIQ+ Persons in Forced Displacement and Statelessness: Protection and Solutions – Discussion Paper. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/611e33704>>. Acesso em: 02 fev. 2022

países terceiros (4) Vias complementares de admissão em países terceiros.⁴⁴

Quando se pensa nas assimetrias da proteção dos direitos humanos, há que se levar em conta que a interseccionalidade também é um fator para fruição de direitos. Para ilustrar tal afirmação, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)⁴⁵ enfatiza que discriminação de mulheres com base em sexo e gênero pode estar ligada a outros tipos de discriminação com base em outros fatores como classe, etnia, idade, deficiência e estado de saúde. Como exemplo, uma mulher transexual deficiente auditiva, de uma determinada etnia e refugiada pode enfrentar discriminação e barreiras devido a qualquer um desses fatores ou levando em consideração uma combinação de tais fatores.

Cada um desses tipos de discriminação é baseado em estruturas de poder e assimetrias diferentes, mas interligadas. que interagem para criar uma discriminação multifacetada ou interligada, que pode levar à estigmatização, exclusão, abuso e violência.

Violências e discriminações persistem, não obstante as obrigações e parâmetros internacionais de proteção dos direitos

⁴⁴ ACNUR. LGBTIQ+ PERSONS IN FORCED DISPLACEMENT AND STATELESSNESS: PROTECTION AND SOLUTIONS. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/611e16944.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁴⁵ ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf> Acesso em: 3 mar. 2022.

humanos. Destacam-se os princípios da universalidade, igualdade e não-discriminação, consagrados em diversos instrumentos internacionais e considerados fundamentais na ótica dos direitos humanos. Em relação aos deveres dos Estados, o estudo ressalta o dever de proteger direito à vida, liberdade e integridade pessoal independentemente de orientação sexual e identidade de gênero(...).⁴⁶

As pessoas LGBTQI+ que buscam refúgio às vezes buscam evitar perseguição ao ocultar sua orientação sexual, enquanto expectativas semelhantes não são aplicadas na mesma medida em reivindicações relativas à opinião política ou crença religiosa. No Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Atala Riffo e filhas vs. Chile⁴⁷, também estabeleceu que o artigo 1.1, da Convenção Americana, sobre as obrigações dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos sem discriminação, inclui orientação sexual e identidade de gênero em “qualquer outra condição social”. Nesse sentido, a partir da interpretação do direito a não discriminação, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) estabelece que os Estados têm a obrigação de não devolver os refugiados aos locais onde sua vida ou liberdade pessoal estaria em perigo por

⁴⁶ PIOVESAN, Flávia. KAMIMURA, Akemi. Proteção internacional à diversidade sexual e combate à violência e discriminação baseadas a orientação sexual e identidade de gênero, p. 13. Disponível em:<<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37886.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2022.

⁴⁷ CIDH. CASE OF ATALA RIFFO AND DAUGHTERS v. CHILE. Disponível:<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_ing.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

causa de sua real ou orientação sexual percebida e/ou identidade de gênero.

De acordo com o relatório da CIDH⁴⁸, há ainda outra questão preocupante em tal contexto migratório: a exploração sexual e tráfico de pessoas trans por grupos privados. Segundo o mesmo relatório, grupos privados ainda se aproveitam da falta de documentação ou a situação de extrema vulnerabilidade de grupos que já são considerados grupos vulneráveis, como pessoas trans que acabam sendo exploradas sexualmente ou expostas a tráfico de pessoas. É neste último ponto que o presente artigo focará sua análise final.

Importante lembrar que, segundo o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas⁴⁹, Tráfico de Pessoas é o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins

⁴⁸ IACHR. Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ViolenceLGBTIPersons.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁴⁹ PLANALTO. Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em: 3 mar. 2022.

de exploração, que incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, à servidão ou à remoção de órgãos. Segundo o mesmo instrumento, é irrelevante o consentimento da vítima em toda e qualquer situação na qual estiver configurado o delito.

A discriminação de diversos grupos sociais – populações afrodescendentes, povos originários, população rural, população LGBTQIA+ – geram condições de vulnerabilidade para que estas populações sejam capturadas por redes de tráfico, especialmente mulheres, crianças e adolescentes. A CIDH⁵⁰ recebeu informações sobre pessoas transsexuais e transgêneros que se envolvem em trabalho sexual fora de seus países de origem e a violência a que são submetidas sujeitos na intersecção entre identidade de gênero e migração, como se depreende do trecho abaixo:

In many parts of the world, including in countries in the Americas, LGBT persons experience serious human rights abuses and other forms of persecution due to their actual or perceived sexual orientation and/or gender identity. For example, during the March 2015 period of sessions, the IACHR received reports of threats and various forms of persecution that result in the forced migration of lesbian, gay, bisexual, and trans persons from Honduras, Guatemala, El Salvador, and Nicaragua. Reportedly, Costa Rica is one of the destination countries. The

⁵⁰ IACHR. Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ViolenceLGBTIPersons.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

*petitioners indicated that international frameworks on asylum do not take into account the specific circumstances of LGBT persons, and that the requirements and level of evidence required for refugee or asylum seekers are often unachievable for LGBT persons. This results in LGBT persons being unable to receive effective international protection. Further, LGBT persons are more vulnerable to extortion and violence on the part of organized crime. The petitioners in that hearing informed the IACHR that many LGBT persons arrive to countries in perilous circumstances and, as a result of their irregular migration status, are forced to live in hiding. The petitioners also indicated that policies related to LGBT asylum seekers and refugees in destination countries are often inadequate and inaccessible.*⁵¹

⁵¹ IACHR. Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ViolenceLGBTIPersons.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022. Texto original: “Em muitas partes do mundo, inclusive em países das Américas, as pessoas LGBT sofrem graves abusos dos direitos humanos e outras formas de perseguição devido a sua orientação sexual e/ou identidade de gênero real ou percebida. Por exemplo, durante o período de sessões de março de 2015, a CIDH recebeu relatórios de ameaças e diversas formas de perseguição que resultam na migração forçada de lésbicas, gays, bissexuais e trans de Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicarágua. Alegadamente, a Costa Rica é um dos países de destino. Os peticionários indicaram que os marcos internacionais sobre asilo não levam em conta as circunstâncias específicas das pessoas LGBT, e que os requisitos e nível de evidência exigido para refugiados ou requerentes de asilo são muitas vezes inatingíveis para pessoas LGBT. Isso faz com que as pessoas LGBT sejam incapazes de receber proteção internacional. Além disso, as pessoas LGBT são mais vulneráveis à extorsão e violência por parte do crime organizado. Os peticionários nesta audiência informaram à CIDH que muitas pessoas LGBT chegam a países em circunstâncias e, em resultado do seu estatuto de migração irregular, são forçados a viver escondido. Os peticionários também indicaram que as políticas relacionadas ao asilo LGBT requerentes e refugiados nos países de destino são muitas vezes inadequados e inacessível”. (tradução livre)

Há uma relação direta entre migração e tráfico de pessoas. De acordo com Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, aqueles que traficam pessoas tem como alvo todos que podem ser valiosos para sua troca: internamente ou além-fronteiras. Eles podem traficar vítimas que podem circular livremente através das fronteiras, aqueles que exigem vistos ou pessoas que já vivem no país de destino. Nos casos em que as pessoas estão dispostas a migrar, mas incapazes de obter acesso regular ao destino desejado, os traficantes podem aproveitar essa limitação durante o recrutamento⁵².

O deslocamento não é uma garantia de segurança ou uma solução durável para muitas pessoas, principalmente devido à discriminação do país anfitrião, comunidades ou autoridades, ou rejeição ao procurar emprego ou moradia. A rota migratória é longa e há alto risco de ataques, tráfico e contrabando de pessoas, exploração laboral e abuso sexual.

Os aliciadores atraem vítimas prometendo viagens seguras e entrada no país de destino desejado e, em seguida, enganá-los em situações de exploração. O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime esclarece:

A ligação entre as pessoas que escapam da perseguição e a o tráfico é por vezes determinado pelo fato de a perseguição é realizada pelos traficantes. Ser uma vítima de tráfico pode, por vezes, ser a razão pela qual os refugiados status ou formas complementares

⁵² UNODC. Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

de proteção são concedidos à vítima.⁵³

Como mencionado anteriormente, a discriminação, a exclusão social e a ameaça à sua segurança que enfrentam, tanto em sua comunidade de origem quanto ao longo de sua rota migratória, promovem vulnerabilidades à violência, exploração e tráfico de pessoas.

Infelizmente, os esforços para acabar com o tráfico de pessoas só são eficazes quando todas as vítimas de tráfico de pessoas recebem apoio e assistência. Embora o campo de combate ao tráfico de pessoas tenha se destacado em fornecer atendimento às populações marginalizadas e vulneráveis, muitos jovens LGBTQIA+ traficados ainda são mal atendidos ou não identificados como vítimas do crime de tráfico de pessoas⁵⁴.

O que se verifica ao longo da análise do presente artigo é que a população LGBTQIA+ ao ficar desamparada no contexto migratório fica sujeita a mais uma grave violação de direitos humanos, qual seja, o tráfico de pessoas. São três temas interligados: a proteção dos direitos da população LGBTQIA+, a proteção internacional dos refugiados e o combate ao tráfico de pessoas. Tal ligação não é apenas formal, mas jurídica e prática, e enquanto a resposta protetiva não levar em consideração os três contextos aqui assinalados, haverá assimetria no amparo

⁵³ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Glotip16_Chapter_2.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁵⁴ UNODC. Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, 2008. https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2008_PlanoNacionalTP.pdf. Acesso 19 de Maio de 2022.

legal e na aplicação de políticas públicas. Caberá aos Estados internalizarem não só os Tratados que tratam sobre tais temas, mas alinharem seu posicionamento interno com o que já foi desenvolvido internacionalmente no que diz respeito à interpretação de tais direitos.

Conclusão

Como salientado durante a exposição do presente artigo, os motivos que levam à solicitação de refúgio caminham com o desenvolvimento da interpretação e construção dos direitos humanos. Nesse sentido, o fundado temor de perseguição por pertencimento a um determinado grupo social deve ser interpretado à luz da proteção de grupos vulneráveis, tais como as pessoas LGBTQA+, que sofrem pela criminalização da união de pessoas do mesmo sexo ainda em muitos países, ou sofrem discriminação simplesmente por exercerem o seu direito de ser, podendo levar ao impedimento de fruição de seus direitos fundamentais.

O artigo chamou a atenção para a violação dos direitos das pessoas LGBTIAQ+, sendo um ponto crucial para entender as razões que levam ao deslocamento forçado e as demais violações a direitos na trajetória entre o país de origem e o país anfitrião.

Ainda que não se tenha explicitamente a proteção das pessoas LGBTQIA+ na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, o ACNUR tratou do tema de forma clara, trazendo uma interpretação atual ao conceito de refugiado, permitindo que a perseguição em função da orientação

sexual ou identidade de gênero fossem considerados motivos objetivos para a solicitação de refúgio.

Restou evidente que dentro da situação de especial vulnerabilidade que a busca refúgio traz, quando se trata de pessoas transexuais ou transgênero, aumenta-se o risco de serem vítimas de tráfico de pessoas, como apontado pela CIDH e pela própria ONU, chamando a atenção que ainda que seja possível o deslocamento do indivíduo para poder exercer seus direitos, a trajetória expõe a novas violações a seus direitos, urgindo que os Estados tratem de integrar uma política migratória que leve em consideração a proteção dos direitos das pessoas LGBTQIA+.

Conclui-se que o conceito de refugiado evoluiu conjuntamente com a construção dos direitos humanos, levando a uma interpretação atualizada sobre a motivação para busca de refúgio, impactando a responsabilidade internacional dos Estados que precisam adequar sua política migratória aos instrumentos protetivos dos direitos das pessoas LGBTQIA+.

Referências bibliográficas

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Cartilha informativa sobre a proteção de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio LGBTI*, 2017.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Diretrizes sobre a Proteção Internacional 09 - "Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto*

do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados”, 2012.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *LGBTI claims*, 2017.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *O que significa ser um refugiado LGBTQIA+*, 2020.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero*, 2018.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *2021 Global roundtable on protection and solutions for LGBTIQ+ people in forced displacement*. 2021.

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Cia das Letras: São Paulo, 1989.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: *O Direito internacional dos Refugiados: uma perspectiva Brasileira*, Coordenadores: Nadia de Araujo e Guilherme Assis de Almeida. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS | IACHR. | *Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas*, 2015.

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

NASCIMENTO, João Pedro Rodrigues; FÉLIX, Inês da Silva. Refúgio LGBTI: reconhecimento e proteção no Brasil e na Argentina. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito*, v. 5, n. 1, p. 1-21, 2019.

PIOVESAN, Flávia. KAMIMURA, Akemi. Proteção internacional à diversidade sexual e combate à violência e discriminação baseadas a orientação sexual e identidade de gênero, *Anuario de Derecho Público*, Nº. 1, 2017, págs. 173-190.

PIMENTA, Matusalém Gonçalves. *Uma visão contemporânea da soft law*, 2018.

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020* (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.3).

VITIKAINEN, Annamari. LGBT rights and refugees: a case for prioritizing LGBT status in refugee admissions, *Ethics & Global Politics*, 13:1, p. 64-78, 2020.

How does the 2030 Agenda see Migrant Women in Latin America? An Analysis of Forced Migrations under the Perspectives of Gender and Development.

Danielle Annoni*

Introduction

The debates between the right to development and human rights are not recent. Since 2015, the international community has reflected and debated on the processes of international human displacement, with special attention to voluntary migration, requests for refuge and asylum, temporary displacement and statelessness¹. In effect, there is an understanding of migration as a right that must function in an orderly, secure and regular manner, as advocated by the Global Compact for Migration – a document elaborated for this purpose and which has been debated in instances of the United Nations (UN) since 2017, being mandatory in the international cooperation agendas between States².

The Sustainable Development Goals (SDGs), outlined in the 2030 Agenda for Sustainable Development,

* PhD in International Law from the Federal University of Santa Catarina (UFSC - 2006) in Brazil and a Post-Doctorate in International Law from the University of Münster (WWU - 2019), in Germany. Professor of Geopolitics and International Relations in the Master's and Doctoral Program in Public Policy at UFPR, Professor of human rights practice at the Law School and Coordinator of the Human Rights Observatory, also at UFPR.

¹ KARIMOVA, Tahmina. *Human rights and development in international law*. Oxfordshire: Routledge, 2016.

² GUILD, Elspeth. The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: what place for human rights? *International Journal of Refugee Law*30, n. 4, p. 661-663, 2018.

grant visibility to the migratory issue through their determinations for reducing social and economic inequalities, encompassing countries, peoples and individuals, whether they are national or they are people in a situation of displacement³. The SDG debates on poverty reduction and hunger eradication also point to concerns regarding social minorities and groups that are vulnerable on the basis of race, ethnicity, gender or social status⁴. Proposals include social policies with economic development strategies aimed especially at such social groups, and financial incentive policies for accelerating and strengthening family farming or that of small producers in order to promote the production of safe and high-value nutrition food for vulnerable populations⁵.

Still on the Global Compact for Migration, it is relevant to mention that this was the first intergovernmental agreement signed under the auspices of the UN that contemplated all dimensions of international migration⁶. The Pact recognizes migration as favorable to sustainable and inclusive economic development, and also to bilateral

³ WINKLER, Inga; WILLIAMS, Carmel. The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. *The international journal of human rights*, v. 21, n. 8, p. 1023-1028, 2017.

⁴ HICKEL, Jason. The true extent of global poverty and hunger: questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 5, p. 749-767, 2016.

⁵ BATTERSBY, Jane. MDGs to SDGs—new goals, same gaps: the continued absence of urban food security in the post-2015 global development agenda. *African Geographical Review*, v. 36, n. 1, p. 115-129, 2017.

⁶ GOTTARDO, Carolina; CYMENT, Paola. The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations? *Gender & Development*, v. 27, n. 1, p. 67-83, 2019.

relations between nations. In addition, it understands migration as often driven by unfavorable economic conditions in peoples' countries of origin⁷. Thus, extreme poverty, hunger, underdevelopment and also lack of opportunities to work and to lead comfortable life appear among the central reasons for migration⁸.

The contents of the Global Compact are grounded on Article 10.7 of the 2030 Agenda, which states “[...] to facilitate orderly, safe, regular and responsible migration of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies⁹”. In turn, its entire scope is defined in Annex II of the New York Declaration¹⁰, in which the intentions of the Pact are presented, such as centralizing all aspects for the support of international migration; and its contribution is indicated both for global governance and for improving the coordination of international migration¹¹.

⁷ LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka. Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability. *Globalizations*, v. 15, n. 6, p. 762-778, 2018.

⁸ ABDELZAHER, Dina; FERNANDEZ, Whitney Douglas; SCHNEPER, William D. Legal rights, national culture and social networks: Exploring the uneven adoption of United Nations Global Compact. *International Business Review*, v. 28, n. 1, p. 12-24, 2019.

⁹ UNITED Nations. Chapter 10: Reduction of Inequalities. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Available at: <brasíl.un.org/pt-br/sdgs/10>. Accessed on 23/02/2022.

¹⁰ OIM. Global Compact for Migration. Available at: <iom.int/global-compact-migration>. Accessed on 23/02/2022.

¹¹ ÅLUND, Aleksandra; SCHIERUP, Carl-Ulrik. Making or unmaking a movement? Challenges for civic activism in the global governance of migration. In: SCHIERUP, Carl-Ulrik; LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka; WISE, Raúl; TOKSÖZ, Gülay. *Migration, Civil Society and Global Governance*. Oxfordshire: Taylor & Francis, 2019.

Also in Annex II of the New York Declaration, other relevant elements for the migration debate are presented, such as the contributions of immigrants to sustainable development and the complex relationship between migration and development; the impact of migration on human capital in countries of origin; reduction of the incidence and the impact caused by irregular migration; the responsibilities and duties of migrants in host countries; consideration of policies that regularize the status of migrants in host countries; and the recognition of educational qualifications and skills gained in home countries, such as the recognition of foreign diplomas¹².

As this chapter deals with the issue of women and girls in the migratory context, the elements of the Pact related exclusively to the gender issue stand out: combating human trafficking, the practice of coyotage, the exploitation of the migrant workforce, which includes sexual exploitation, and work regimes similar to slavery; protection of human rights and individual freedoms, with an emphasis on women and children, regardless of their migratory status, and the specific needs of migrants in vulnerable situations; protection of labor rights and a safe environment for migrant workers in precarious work conditions, protection of female migrant workers in all sectors and promotion of labor mobility, including long distance commuting¹³.

¹² GUILD, Elspeth; GRANT, Stefanie. Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What does it Mean? *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, n. 252, 2017.

¹³ PITTAWAY, Eileen; BARTOLOMEI, Linda. Enhancing the protection of women and girls through the Global Compact on Refugees. *Forced migration review*, v. 57, p. 77-79, 2018.

Within the cultural and historical processes of the American context, women were generally limited to the home environment¹⁴. Black and indigenous women were subject to a greater stigma and devaluation, being destined to serve families of colonizers in domestic tasks, in the care and attention to babies, to sick people and to the elderly individuals, in addition to cleaning houses¹⁵. Historically, these jobs were considered “natural” to women, especially to black and indigenous women, and therefore it took a long time for these activities to be recognized as professions¹⁶.

In an article from ECLAC (CEPAL) this issue is broadly debated. It approaches the way the stigma of gender, mainly carried by the colonial past of Latin America, places black and indigenous women in positions of greater vulnerability and discrimination, which shows that these jobs are even more devalued. Furthermore, the article demonstrates how housework was historically understood as a condition rather than as an occupation¹⁷.

Domestic work overlaps issues of gender, class and race: one in ten women in Latin America is a domestic

¹⁴ MOLLETT, Sharlene. Irreconcilable differences? A postcolonial intersectional reading of gender, development and Human Rights in Latin America. *Gender, Place & Culture*, v. 24, n. 1, p. 1-17, 2017.

¹⁵ KESKINEN, Suvi; ANDREASSEN, Rikke. Developing theoretical perspectives on racialisation and migration. *Nordic Journal of Migration Research*, v. 7, n. 2, p. 64, 2017.

¹⁶ ADGER, W. Neil. Focus on environmental risks and migration: causes and consequences. *Environmental Research Letters*, v. 10, n. 6, p. 060201, 2015..

¹⁷ VALENZUELA, María Elena; SCURO, Lucía; VACA-TRIGO, Iliana. *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2020.

worker, and 94% of people with domestic work on the continent are women. This situation strengthens the sexual division of labor, imposing the task of caring on women¹⁸. As reported, because this has been a condition rather than an occupation, the elaboration of legislation on labor for this category was made quite late, only formulated and formalized between the end of the 1990s and the beginning of the 21st century¹⁹.

Considering the female migrant population in Latin America, there is the need for discussion about the regulation and access to decent and safe work conditions, the eradication of all forms of exploitation, as well as ensuring access to other basic rights such as health, education and proper housing²⁰. Bearing this in mind, this article intends to analyze the mechanisms of protection for migrant women, in the face of the Latin American migratory crisis and also taking into account the challenges for meeting the goals of the existing international agreements in the 2030 Agenda and in the Cartagena Agreement²¹. The actions

¹⁸ TAYAH, Marie-José. *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*. Geneva: ILO, 2016.

¹⁹ HARZIG, Christiane. *Domestics of the world (unite?): Labor migration systems and personal trajectories of household workers in historical and global perspective*. In BARKAN, Elliot. *Immigration, Incorporation, and Transnationalism*. Oxfordshire: Routledge, 2017. p. 39-62.

²⁰ O'NEIL, Tammie; FLEURY, Anjali; FORESTI, Marta. *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. ODI, 2016. Available at: <<https://cdn.odi.org/media/documents/10731.pdf>>, Accessed on 22/03/2022.

²¹ JUBILUT, Liliana L.; ESPINOZA, Marcia V.; MEZZANOTTI, Gabriela. *The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America*. *E-International Relations*, 2019. Available at: <<https://www.e-ir.info/pdf/80667>>. Accessed on 22/03/2022.

of international organizations around these issues from January 2018 to January 2022 are also considered

1. Migrant Women in the 2030 Agenda

The SDGs established by the UN and recognized as Agenda 2030 contain topics related to the quality of life of women and girls. The document shows that the inequalities and social imbalances found in the member countries are crossed by gender issues, such as the way women are treated and their access or not to State equipment and Human Rights. The Agenda observes, in an even more sensitive way, how such issues are experienced by women in the context of migration, and, consequently, it indicates some paths towards gender equity through which States can base their policies²².

Below are the items in which the document addresses the issue of gender and in which the inclusion of policies for migrant women is observed. Although some of the objectives are not specifically aimed at, it is important to consider how the specific inclusion of women in the text indicates attention to the discussion of gender and to the integration of this agenda in the policies addressed by the document²³.

1.1. Eradication of Poverty and Fight against Hunger

As a starting point for social equity and for the end of

²² O'NEIL, Tammie; FLEURY, Anjali; FORESTI, Marta. Op. cit.

²³ ALAOUI-FARIS, Mustapha El. Migrants' Health, the Sustainable Development Goals, and the COVID-19 Pandemic. *Neurology in Migrants and Refugees*, 2021. 339-347.

inequalities, the SDGs focus on the eradication of poverty, so that by 2030 States can guarantee that everyone, men and women, particularly the poor and vulnerable individuals, have equal rights of access to economic resources and to basic services²⁴; this means ownership and control over land and over other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technologies and financial services, including microfinance²⁵. The SDGs also advocate halving the proportion of men, women and children of all ages who currently live in poverty of any size. Another aspect highlighted in the SDGs is the creation of solid policy frameworks at national, regional and international levels, based on pro-poor and gender-sensitive development strategies, especially to support accelerated investments for the eradication of poverty²⁶.

Regarding the Fight against Hunger, the 2030 Agenda envisages eradicating hunger, as well as guaranteeing access for all people, in particular the poor and vulnerable people, including children, to safe food, with high nutrition value and in sufficient quantities during all the year²⁷. To

²⁴ PATEL, Leila. *Gender: Toward gender equality and poverty reduction*. In: MIDGLEY, James SURENDER, Rebeccaç ALFERS, Laura. *Handbook of Social Policy and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

²⁵ MASHAYEKHI, Mina. *Services Trade, Structural Transformation and the SDG 2030 Agenda*. In: KLASSEN, Andreas. *The Handbook of Global Trade Policy*. Hoboken: John Wiley & Sons Ltd., 2020, p. 79-117.

²⁶ BRADSHAW, Sarah, Sylvia Chant, and Brian Linneker. *Challenges and changes in gendered poverty: The feminization, de-feminization, and re-feminization of poverty in Latin America*. *Feminist Economics*, v. 25, n. 2, 2019, p. 119-144.

²⁷ GRUDZIEN, Marta. *World Without Hunger as a Sustainable Challenge of XXI Century*. Bangkok: Dissertation School of Business, Siam Uni-

this end, the aim is to double the agricultural productivity and income of small food producers, particularly women, indigenous peoples and other traditional communities, family farmers, herders and fishermen. This can be achieved through secure and equal access to land, production resources and inputs, knowledge acquisition and financial services, as well as opportunities for value-adding and non-agricultural employment. By acting this way, the SDGs seek to balance the production and distribution of food in relation to production via commodities²⁸.

It is important to note that these objectives leave room for interpretation. If the biggest factors that drive most populations to migrate are lack of opportunities for a comfortable life, poverty and social vulnerability, it is possible to understand that the fight against hunger and the eradication of poverty contribute not to preventing migration, but to safer, planned and responsible displacement processes²⁹.

1.2. Gender Equality Aimed at Reducing Inequalities

Goal 5 of the 2030 Agenda discusses gender equality and the empowerment of women and girls. The topic directly concerns the treatment that should be given to migrant women during their reception, fundamental parts for guaranteeing the security and adaptation of migrants³⁰.
versity , 2020.

²⁸ PATEL, Leila. Op. Cit..

²⁹ LEE, Jean. Poverty and migration in the digital age: Experimental evidence on mobile banking in Bangladesh. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 13, n. 1, 2021, p. 38-71.

³⁰ TAYLOR, Sara Rose,; MAHON, Rianne. Gender equality from the

Therefore, the document states the need to the following³¹: end all forms of discrimination against all women and girls everywhere; eliminate all forms of violence against all women and girls in the public and private spheres, including trafficking and sexual or any other type of exploitation; eliminate all harmful practices such as early, forced and child marriages and also female genital mutilation; recognize and value unpaid care and domestic work through the provision of public services, infrastructure and social protection policies, as well as the promotion of shared responsibility within the home and family, according to national contexts; ensure the full and effective participation of women and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life; ensure universal access to sexual and reproductive health and reproductive rights, as agreed in accordance with the Program of Action of the International Conference on Population and Development and the Beijing Platform for Action³², and documents resulting from its review conferences; undertake reforms to give women equal rights to economic resources, as well as access to ownership and control over land and other forms of property, financial services, inheritance and natural resources, in accordance MDGs to the SDGs: The struggle continues. In: DALBY, Simon; HORTON, Susan; MAHON, Rianne; THOMAZ, Diana. *Achieving the Sustainable Development Goals*. Oxfordshire: Routledge, 2019, p. 54-70.

³¹ TREMBLAY, David. Sustainable development goal interactions: An analysis based on the five pillars of the 2030 agenda. *Sustainable Development*, v. 28, n. 6, 2020, p. 1584-1596.

³² GARCIA-MORENO, Claudia; AMIN, Avni. Violence against women: where are we 25 years after ICPD and where do we need to go? *Sexual and reproductive health matters*, v. 27, n. 1, 2019, p. 346-348.

with national laws; increase the use of basic technologies, in particular information and communication technologies, to promote women's empowerment; adopt and strengthen sound policies and applicable legislation for the promotion of gender equality and the empowerment of all women and girls at all levels³³.

Besides addressing gender equality, the document covers other aspects of social inequality that must be tackled in order to strengthen a more just and equitable society, as follows³⁴: by 2030, empower and promote the social, economic and political inclusion of all, regardless of age, gender, disability, race, ethnicity, origin, religion, economic condition or any other status; ensure equal opportunities and reduce inequalities of outcomes, even through the elimination of discriminatory laws, policies and practices and the promotion of appropriate legislation, policies and actions in this regard; facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including the implementation of planned and well-managed migration policies; and, by 2030, reduce migrants' remittance transaction costs to less than 3% and eliminate remittance corridors with costs above 5%.³⁵

These two last items are discussed in detail in the Global Compact for Migration, mentioned above. Both are

³³ UNITED Nations. *The long road to equality: taking stock of the situation of women and girls in Asia and the Pacific for Beijing+ 25*. Bangkok: UN, 2020.

³⁴ PATEL, Leila. Gender: Op. Cit..

³⁵ MCGREGOR, Elaine. Migration, The Mdgs, And Sdgs. In: MIDGLEY, James SURENDER, Rebecca ALFERS, Laura. *Handbook of Social Policy and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

determinations regarding the treatment that hosting States must adopt for the reception and inclusion of migrants in their society, and the treatment that the financial and banking systems must guarantee to the amounts raised by migrants in their hosting countries. This last topic is particularly sensitive, as it deals with an entire economic system of its own, which maintains families and even cities through the values remitted by emigrated family members. In these contexts, the figures of middlemen are often obstacles to the survival of these systems³⁶.

1.3. Quality Health and Education

Regarding the right to health, the 2030 Agenda takes a general approach in terms of gender: migrants should have full access to rights in the host land. Nevertheless, in terms of female gender, the highlights are as follows: by 2030, reduce the global maternal mortality rate to less than 70 deaths per 100,000 live births; and, by 2030, ensure universal access to sexual and reproductive health services³⁷, including family planning, information and education, as well as the integration of reproductive health into national strategies and programmes³⁸.

The same happens with access to education, in which the definitions of the SDGs do not focus on the discussion of gender, but instead seek equity between

³⁶ PODOLSKI, Michal. *Towards low-cost digital remittances: supporting migrants during COVID-19 pandemic and beyond*. Bangkok: United Nations, 2020.

³⁷ GARCIA-MORENO, Claudia; AMIN, Avni. Op. Cit..

³⁸ ALAOUI-FARIS, Mustapha El. Op. Cit..

migrants and nationals. However, some gender concerns are identified in educational policies, especially regarding access to education, such as the following³⁹: by 2030, ensure that all girls and boys complete free, equitable and quality primary and secondary education that lead to learning outcomes that are relevant and effective; ensure that all girls and boys have access to quality early childhood development, care and pre-school education so that they are ready for primary education; ensure equal access for all men and women to quality technical, vocational and higher education at affordable prices, including university; and, eliminate gender disparities in education as well as ensure equal access to all levels of education and vocational training for the most vulnerable, including persons with disabilities, indigenous peoples and children in vulnerable situations⁴⁰.

Next, the phenomenon of the feminization of migrations in the Latin American continent is discussed in order to understand the relevance and urgency of this approach⁴¹. Afterwards, the debate turns to the indications of rights for the female migrant population, according to the actions by the States together with the OAS (OEA) itself.

2. The Feminization of Migration Phenomenon

The increase in the female contingent among migrant

³⁹ MCGREGOR, Elaine. Migration, *The Mdgs, And Sdgs*. In: MIDGLEY, James SURENDER, Rebecca; ALFERS, Laura. Op. Cit..

⁴⁰ JUBILUT, Liliana L.; ESPINOZA, Marcia V.; MEZZANOTTI, Gabriela. Op. Cit..

⁴¹ BRADSHAW, Sarah, Sylvia Chant, and Brian Linneker. Op. Cit..

populations is assessed as a phenomenon related to the 21st century. The explanations for the so-called feminization of migration go beyond the quantitative increase of migrant women in the flows; they are placed in the face of female emancipation, since this allowed women to be heads of families⁴². As a result, they became the main responsible element for the bearing their groups economically and had their figure detached from the existence of a man, whether a patriarch or a spouse⁴³. In other words, female migration is also an individual project, which has a professional career as its backbone, in addition to being driven by general migration factors, such as economic, political or climate issues⁴⁴. Also, there is a third factor, one of a methodological nature: there is a greater focus on the female migrant population in migration research, and this is due to the influence and agreement with gender studies, which have gained academic and political space in decades and shed light on the vulnerabilities of this part of the population⁴⁵.

⁴² RICO, Maria Nieves. Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional. *Seminario internacional Las mujeres trabajadoras inmigrantes y sus aportes al desarrollo del país de acogida y de origen, en el marco del segundo Foro social mundial de las migraciones*, 2006.

⁴³ RUIZ, Martha Cecilia, . Trazando fronteras nacionales en contextos de integración: migración femenina y sexualidad en la subregión andina. *Revista de estudios sociales*, n. 64, p. 42-54, 2018.

⁴⁴ GUIZARDI, Menara Lube; TORRALBO, Herminia González; STEFONI, Carolina. De feminismos y movilidades. Debates críticos sobre migraciones y género en América Latina (1980-2018). *Revista Rumbos TS*, n. 18, p. 37-66, 2018.

⁴⁵ CRISTOFFANINI, Macarena Trujillo; HERNÁNDEZ, Paola Contreras. Desde las epistemologías feministas a los feminismos decoloniales: Aportes a los estudios sobre migraciones. *Athena digital*, v. 17, n. 1, p. 145-162, 2017.

Regarding the Latin American context, forced migration has shown a growth trend in the region, mainly as a consequence of the immense economic inequalities that cause social imbalances of gender, race and culture⁴⁶. Another mechanism that makes this migration even more expressive is the selectivity of the destination countries regarding the entry of immigrants, in processes marked by racial and market interests⁴⁷. Indeed, the economic interests present in international transit, in which the circulation of goods is prioritized, but human displacement is prevented or hindered⁴⁸.

Addressing again the issue of increase in female populations in migratory flows in Latin America, it is possible to understand this phenomenon by focusing on the economic sector of paid domestic work⁴⁹. ECLAC (CEPAL) addresses this issue by observing how the segment of care for homes and people was historically inflicted on women and understood as a “natural” task they should perform⁵⁰. There are also historical factors linked to the region’s colonial past, which favored the exploitation of indigenous

⁴⁶ CASARIL, Fernanda. *Violência em Trânsito na América Latina e Caribe: a Situação das Mulheres Migrantes Durante o Trajeto Migratório*. Curitiba: dissertação de Mestrado em Direito, UFPR, 2019.

⁴⁷ ASAD, Asad.; ROSEN, Eva. Hiding within racial hierarchies: How undocumented immigrants make residential decisions in an American city. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 11, p. 1857-1882, 2019.

⁴⁸ TOMÁS, Casimiro Leco; CHÁVEZ, José César Lenin Navarro. *Migración, Remesas y Actividad Económica*. Ciudad Del México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2018.

⁴⁹ TAYAH, Marie-José. Op. Cit..

⁵⁰ VALENZUELA, Maria Elena; SCURO, María Lucia; TRIGO, Iliana Vaca. Op. Cit..

and black women in domestic work⁵¹. In addition to these issues, it should be noted again that housework is commonly taken as a “natural” condition of women, which is a central understanding in the devaluation of this activity⁵². Currently, this field of work is relegated to women with lower education level and belonging to a lower income group with fewer opportunities of professional placement. Due to the historical context briefly observed, this permeates racial issues⁵³.

In the largest migratory flow on the continent, that is, the northern triangle of Central America (Guatemala, Honduras and El Salvador), the female contingent is also the most numerous.⁵⁴ Annoni (prelo)⁵⁵ relates these pieces of data to a tripod of female vulnerability in the migratory process: women suffer because of their gender⁵⁶, their nationality and their class. Annoni (ibid) highlights how many migrant women have their femininity questioned

⁵¹ HARZIG, Christiane. Op. Cit.

⁵² KING-DEJARDIN, Amelita. *The social construction of migrant care work*. At the intersection of care, migration and gender. Geneva: International Labour Office, 2019.

⁵³ GUPTA, Tania Das. *Racism and paid work*. Toronto: University of Toronto Press, 2019.

⁵⁴ OBINNA, Denise. Transiciones e Incertidumbres: Migration from El Salvador, Honduras and Guatemala. *Latino Studies*, v. 17, n. 4, p. 484-504, 2019.

⁵⁵ ANONNI, Danielle. *Feminization of Latin American Migrations*. No Prelo, 2022.

⁵⁶ Embora autora não mencione, é importante relacionar as mulheres trans a este processo. Conforme a ONG Médicos Sem Fronteiras, há casos e relatos de mulheres trans que migraram para fugir da violência transfóbica e da exploração sexual sofrida em seus países de origem. Disponível em: <[youtube.com/watch?v=kUnd4m3vUA4&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=kUnd4m3vUA4&feature=youtu.be)>. Acesso em 18/03/2022, às 08:56.

when the role of “good mother” is put in check or in the background, as it is correlated with external work. That is, separating from the children to provide them with a more comfortable economic condition is seen as a bad practice of motherhood, thus revealing a clear reflection of machismo. Migrant women often match their tasks as workers in the land of adoption with those of mothers and breadwinners in the countries of origin, while for migrant men this adaptation does not occur, as they are only providers of the family and not the caregivers⁵⁷.

3. A Look at the Organization of American States (OAS / OEA)

The Organization of American States engages in dialogues on gender issues in several of its committees, such as the Committee on Migration Affairs (CAM) and the Inter-American Commission of Women (CIM)⁵⁸. Debates also take place at meetings of the Council for Integral Development (CIDI) and at the meeting of the Conference of Ministers of Labor (CIMT)⁵⁹.

At the 21st Inter-American Conference of Ministers of Labor, most of the points related to the SDGs on migrant women and also the entity's position on them were discussed.

⁵⁷ ANONNI, Danielle. Op. Cit.

⁵⁸ Interamerican Commission. Strategic plan of action of the inter-american commission of women. Resolution adopted at the fifth plenary session, 1994. CIM, 1994. Available at: <summit-americas.org/Strategic%20Plan%20of%20Action%20CIM.htm>. Accessed on 22/03/2022.

⁵⁹ GOOLSBY, Laura. Why International Law Should Matter to Black Lives Matter: A Draft Petition to the Inter-American Commission on Human Rights on Behalf of the Family of Eric Garner. *U. Pa. JL & Soc. Change*, v. 21, p. 29, 2018.

It was considered that the SDGs – once they are followed – can serve as a parameter for coping with COVID-19, for it is through the promotion of economic growth, the reduction of inequalities and the fight against hunger and extreme poverty that society and States will achieve greater security in terms of health care and contamination prevention; and, of course, financial and economic security⁶⁰.

At this same Conference, a debate similar to that of ECLAC took place. The event reinforced the need for promoting economic development policies that not only involve women but also place them in a leading role. Such referral demonstrates the consonance of the two entities around the issue, as well as its centrality in the development process of the Latin American region⁶¹.

The agenda also included the commitment to work, in a transversal way, with gender and work issues, and with a focus on gender guidelines in the elaboration of work, employment and income policies⁶². As a whole, the Conference ratified the importance of defending democratic processes and institutions in the countries of the region, and reinforced the understanding that the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic has severely impacted on the most socially fragile people. Thus, the Conference considered principles 1, 5 and 10 of

⁶⁰ OEM. Declaração de Buenos Aires. Buenos Aires: Vigésima Primeira Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), 2021.

⁶¹ MCGREGOR, Elaine. Op. Cit.

⁶² MONDELLI, Juan Ignacio. From the Brasilia Declaration to the Brazil Plan of Action. *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics, and Challenges*, v. 41, 2021, p. 181.

the SDGs⁶³ as fundamental to human development and as means to overcome any economic crisis, especially because they aim at social justice. In addition, the event reinforced its concern and efforts to recover jobs that were lost during the pandemic, with special attention to the most vulnerable groups, which is the case of women⁶⁴.

In April 2020, the Organization issued a statement that shows concern on the living conditions of women during the period of confinement arising from the COVID-19. The document emphasized the increase in indicators of domestic violence, with special attention to the suffering of repeated aggressions without an escape route from the aggressor or even a space to hide and ask for help. Another aspect discussed by the Organization, this one in relation to the Right to Health, addressed⁶⁵ the treatment received by migrants during the pandemic, whether referring to health measures when leaving their country of origin, freedom of flow during migration or even the non-impediment of entry to destination countries. The statement also highlighted the lack of information and educational campaigns aimed at migrants on the prevention of COVID-19, and also the access of these populations to treatment, hospitalization and vaccines to combat the disease⁶⁶.

⁶³ These objectives address, respectively, the reduction of poverty and inequality as they also reinforce the need for gender equality, topics directly related to this text, as can be seen in item 1.

⁶⁴ ALAOUI-FARIS, Mustapha El. Op. Cit.

⁶⁵ CAM. Impacto de la Pandemia de COVID-19 en las Personas Migrante de las Américas. Sesión Temática de la CAM, jun/20.

⁶⁶ Comisión Interamericana de Mujeres. COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados de CO-

Regarding education, as presented in the work plan of its Education Committee for the years 2019 to 2021, the OAS recommended sharing the project “*Programa Escuelas para el Cambio*”⁶⁷. This was applied by the government of Costa Rica with a view to promoting the concept of gender equality and equity throughout the school community. The project intends to disseminate the concept to school agents, in a methodological and operational way, in order to introduce it into the school culture and, therefore, build sociocultural practices of gender equality, institutionalize them in the school environment and promote student participation in the development and application of these same actions⁶⁸.

Final Considerations

The presentation of the activities and positions of the entities, as well as the trends of themes under debate, leads to the need for the next steps of continental entities and organizations with regard to migrant women and their issues. A well-founded reflection should observe and consider the proposals along with the social indicators, so that light be shed on the directions taken in this discussion⁶⁹.

VID-19. Comisión Interamericana de Mujeres, 2020. Available at: <<oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-EN.pdf>>. Accessed on 22/03/2022.

⁶⁷ CIE. Plan de Trabajo de la CIE para 2019-2021. Available at: <oas.org/es/sedi/dhdee/cie.asp>. Accessed on 18 mar. 2022.

⁶⁸ UNESCO. Global education monitoring report. Latin America and the Caribbean: inclusion and education: all means all. Paris: UNESCO, 2020.

⁶⁹ BATTERSBY, Jane. Op. Cit.

Concerning the right to Social Security of migrant women, there are social inclusion and social security policies that aim at promoting adequate humanitarian assistance to populations that settle or move between countries. These include emergency medical assistance, attention to food security, access to and shelter in homes or shelters, access to protection and information on legal themes, shelter and assistance for victims of human trafficking and other forms of violence. They represent one of the main financial challenges faced by nations⁷⁰.

In order to improve the state capacity to assist migrant women, it is recommended that the following are tackled: the training of authorities and State agents in assisting migrant populations in order to avoid episodes of discrimination, racism and xenophobia, and to establish reference services for the care to immigrants. Indeed, reference centers must have teams that count on participants with knowledge about the immigrants' reality and who are capable of communicating in different languages. There are also proposals for changes in the asylum and refuge request systems, in order to make them more agile and efficient, and to create new spaces for dialogue between civil society, State agents and the private sector; the aim must be to facilitate the introduction of migrants into the economy and life in society in the host land⁷¹.

Regarding the right to health, the indicators highlight the same measures raised by the 2030 Agenda, reinforcing the need to comply with it. Regarding the right

⁷⁰ MOLLETT, Sharlene. Op. Cit.

⁷¹ LUSTIG, Nora; TOMMASI, Mariano. Op. Cit.

to education, it is necessary to consider that, in the case of asylum seekers, access to language courses is essential. This will guarantee freedom and autonomy to the individual who seeks the right of residence in the host country. Access to education, however, is not limited to language learning and enrollment in educational institutions. Organizing the proper reception effectively guarantee that immigrant students remain in schools. School managers have the special task of organizing actions that can guide the other members of the institution, as they should also help create a school environment prepared for reception⁷².

Considering the right to work, dignified treatment is recommended for male and female workers, with full payment of their wages and benefits, as well as recognition of the rights of their children in the land of adoption. These measures reinforce the corollary of rights already defined by labor organizations. Trade Union Rights, in turn, follow the same tone of affirmation of historically suggested determinations, such as the right to strike and to collective bargaining⁷³.

In the right to Adequate Food, the protocol of the SDGs of the 2030 Agenda is reinforced, that is, the eradication of poverty and the fight against hunger. For women, the importance of quality nutrition during pregnancy and lactation is emphasized. These are topics that must be considered through public and private health programs. In terms of food distribution, it is recommended

⁷² TAYLOR, Sara Rose; MAHON, Rianne. Op. Cit.

⁷³ KING-DEJARDIN, Amelita. Op. Cit.

to encourage production via family farming, which, in general, are headed by women⁷⁴.

The right to a Healthy Environment is also concerned with the use of land in a sustainable way, with respect for traditional communities and access to water for the entire population. An important point is that of climatic catastrophes or environmental accidents, as they commonly lead to migration. They include landslides, floods and earthquakes⁷⁵.

Finally, as to the right to Culture, it is noted that in recent years, with the significant increase in migration, especially from South American countries, a lot of progress has been made in cultural matters. Several organizations have worked to produce more effective instruments to respect cultural and ethnic diversity. For this, it is necessary to maintain the determination of Article IV of the ICESCR (PIDESC), which requires Member States to take actions aimed at deterring, making illegal and considering punishments for any form of incitement through ideas or theories based on the superiority of a race or a group of people of a certain color or ethnic origin. Equally, the democratization of access to art and education facilities should be sought, especially in decentralized and more inland isolated locations, in order to reach the largest possible portion of the population⁷⁶.

⁷⁴ MCGREGOR, Elaine. Op. Cit.

⁷⁵ RICO, Maria Nieves. Op. Cit.

⁷⁶ UNESCO. Global Education Monitoring Report. Latin America And The Caribbean: Inclusion And Education: All Means All. Paris: UNESCO, 2020.

Bearing these recommendations in mind, some possible responses to the goals established in the 2030 Agenda can be outlined. First, more tangible policies to fight against hunger need to be developed. All International Organizations agree that it is unacceptable for entire populations to experience difficulties in acquiring food, for families not to be able to maintain three meals a day and, finally, that large-scale agriculture is more concerned with producing grains and meat, traded as commodities, than with growing food. It is paramount that solutions be developed by the public authorities of the member countries to place food as a vital right⁷⁷.

With this, policies of egalitarian distribution of food can then be developed. If the concern of organizations is focused on the recovery of the economy, the focus should be on a project of income distribution between and within nations, with real cooperation between States. This is a possible way to support the need for the general eradication of poverty, a topic that, naturally, would be reflected in a better quality of life for women⁷⁸.

Another possible result is related to women's health in a broader way, in addition to sexual and reproductive health – a scope, in fact, that is very important, but not exclusive. When women have access to information about their health and knowledge about their bodies, they feel more empowered to make decisions. Therefore, it is important to think about educational campaigns for the prevention of chronic diseases, physical inactivity, oral

⁷⁷ BATTERSBY, Jane. Op. Cit.

⁷⁸ Ibid.

health, harm reduction in the use of licit or illicit drugs, among other topics. Furthermore, it is paramount to encourage vaccination programs for the correct and effective prevention of diseases and to combat false news involving contamination and spread of diseases. To ensure better quality of life and comfort, basic sanitation should also be sought. A woman in a situation of precarious hygiene and basic sanitation is marginalized and more vulnerable to risks to her family's health and to herself. Finally, mental health care should be considered through psychosocial care programs, adequate treatment for mental disorders, suicide prevention and other aspects that guarantee quality of life for them⁷⁹.

In the area of education, this piece of research observed a shortage of projects in international organizations. One must ask, however, if actions in the area of education would be stalled due to the pandemic context or if, in fact, institutions consider that every possible action has already been taken with regard to this topic⁸⁰.

This article does not propose the belief that such a topic is closed, as technological advances are not yet available to a large part of the Latin American population; in addition, scenarios of digital illiteracy and exclusion of these individuals are frequently seen. It is possible to design projects for the allocation of international public resources to scientific initiation projects for school-age girls,

⁷⁹ GUIZARDI, Menara Lube; TORRALBO, Herminia González; STEFONI, Carolina. Op. Cit.

⁸⁰ CRISTOFFANINI, Macarena Trujillo; HERNÁNDEZ, Paola Contreras. Op. Cit.

for instance. Or, still, to recommend that Member States perform a more accurate rendering of accounts about their actions in the area, including the exchange of projects. The consideration reached in this article is that Latin American education and, more specifically, the education of Latin American girls and women, is relegated to a second or third plane.

References

ABDELZAHER, Dina; FERNANDEZ, Whitney Douglas; SCHNEPER, William D. Legal rights, national culture and social networks: Exploring the uneven adoption of United Nations Global Compact. *International Business Review*, v. 28, n. 1, p. 12-24, 2019.

ADGER, W. Neil et al. Focus on environmental risks and migration: causes and consequences. *Environmental Research Letters*, v. 10, n. 6, p. 060201, 2015..

ALAOUI-FARIS, Mustapha El. Migrants' Health, the Sustainable Development Goals, and the COVID-19 Pandemic. *Neurology in Migrants and Refugees*, 2021. 339-347.

ÅLUND, Aleksandra; SCHIERUP, Carl-Ulrik. Making or unmaking a movement? Challenges for civic activism in the global governance of migration. In: SCHIERUP, Carl-Ulrik; LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka; WISE, Raúl; TOKSÖZ, Gülay. *Migration, Civil Society and Global Governance*. Oxfordshire: Taylor & Francis, 2019.

ANONNI, Danielle. *Feminization of Latin American Migrations*. No prelo, 2022.

ASAD, Asad.; ROSEN, Eva. Hiding within racial hierarchies: How undocumented immigrants make residential decisions in an American city. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 45, n. 11, p. 1857-1882, 2019.

BATTERSBY, Jane. MDGs to SDGs—new goals, same gaps: the continued absence of urban food security in the post-2015 global development agenda. *African Geographical Review*, v. 36, n. 1, p. 115-129, 2017.

BRADSHAW, Sarah, Sylvia Chant, and Brian Linneker. Challenges and changes in gendered poverty: The feminization, de-feminization, and re-feminization of poverty in Latin America. *Feminist Economics*, v. 25, n. 2, 2019, p. 119-144.

BRUMAT, Leiza. Four generations of regional policies for the (free) movement of persons in South America (1977–2016). In: RAYP, Glenn; RUYSEN, Ilse; MARCHAND, Katrin. *Regional integration and migration governance in the Global South*. New York: Springer, 2020. p. 153-176.

CABIESES, Báltica; SEPULVEDA, Camila; OBACH, Alexandra. Prevention of vertical transmission of hiv in international migrant women: Current scenario and challenges. *Rev Chil Pediatric*, v. 91, n. 5, 2020, p. 672-83.

CAM. *Impacto de la Pandemia de COVID-19 en las Personas Migrante de las Américas*. Sesión Temática de la CAM, jun/20.

CASARIL, Fernanda. *Violência em Trânsito na América Latina*

e Caribe: a Situação das Mulheres Migrantes Durante o Trajeto Migratório. Curitiba: dissertação de Mestrado em Direito, UFPR, 2019.

CEPAL. *La Autonomía de las Mujeres en Escenarios Económicos Cambiantes*. Santiago: ONU, 2019.

CEPAL. *Los Riesgos de la Pandemia de COVID-19 para el Ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las Mujeres*. 2020.

CEPAL. *Mujeres Indígenas: Nuevas Protagonistas Para Nuevas Políticas*. Santiago: ONU, 2014.

CEPAL. *Report of the Regional Review Meeting on the Implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in Latin America and the Caribbean*. 2021.

CIE. Plan de Trabajo de la CIE para 2019-2021. 2021.

Comisión Interamericana de Mujeres. *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados de COVID-19*. Comisión Interamericana de Mujeres, 2020.

CRISTOFFANINI, Macarena Trujillo; HERNÁNDEZ, Paola Contreras. Desde las epistemologías feministas a los feminismos decoloniales: Aportes a los estudios sobre migraciones. *Athenea digital*, v. 17, n. 1, p. 145-162, 2017.

DO RIO MUNIZ, Fernanda Eduardo Olea; MUNIZ, Antônio Walber Matias. Repercussions of the approval of the structure of the Mercosur institute of public policies on human rights by the Brazilian government. *Revista Juridica*,

v. 1, n. 54, p. 51-72, 2019.

GARCIA-MORENO, Claudia; AMIN, Avni. Violence against women: where are we 25 years after ICPD and where do we need to go? *Sexual and Reproductive Health Matters*, v. 27, n. 1, 2019, p. 346-348.

GOOLSBY, Laura. Why International Law Should Matter to Black Lives Matter: A Draft Petition to the Inter-American Commission on Human Rights on Behalf of the Family of Eric Garner. *U. Pa. JL & Soc. Change*, v. 21, p. 29, 2018.

GOTTARDO, Carolina; CYMENT, Paola. The Global Compact for Migration: what could it mean for women and gender relations? *Gender & Development*, v. 27, n. 1, p. 67-83, 2019.

GRUDZIEN, Marta. *World Without Hunger as a Sustainable Challenge of XXI Century*. Bangkok: Dissertation School of Business, Siam University , 2020.

GUILD, Elspeth. The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: what place for human rights? *International Journal of Refugee Law*, v. 30, n. 4, 2018, p. 661-663.

GUIZARDI, Menara Lube; TORRALBO, Herminia González; STEFONI, Carolina. De feminismos y movilidades. Debates críticos sobre migraciones y género en América Latina (1980-2018). *Revista Rumbos TS*, n. 18, p. 37-66, 2018

GUPTA, Tania Das. *Racism and paid work*. Toronto: University of Toronto Press, 2019.

HARZIG, Christiane. Domestic workers of the world (unite?): Labor migration systems and personal trajectories of household workers in historical and global perspective. In BARKAN, Elliot. *Immigration, Incorporation, and Transnationalism*. Oxfordshire: Routledge, 2017. p. 39-62.

HICKEL, Jason. The true extent of global poverty and hunger: questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 5, 2016, p. 749-767.

Interamerican Commission. *Strategic plan of action of the inter-american commission of women. Resolution adopted at the fifth plenary session*. CIM, 1994.

JUBILUT, Liliana L.; ESPINOZA, Marcia V.; MEZZANOTTI, Gabriela. The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America. *E-International Relations*, 2019.

KARIMOVA, Tahmina. *Human rights and development in international law*. Oxfordshire: Routledge, 2016.

KESKINEN, Sivi; ANDREASSEN, Rikke. Developing theoretical perspectives on racialisation and migration. *Nordic Journal of Migration Research*, v. 7, n. 2, p. 64, 2017.

KING-DEJARDIN, Amelita. *The social construction of migrant care work. At the intersection of care, migration and gender*. Geneva: International Labour Office, 2019.

LEE, Jean. Poverty and migration in the digital age: Experimental evidence on mobile banking in Bangladesh. *American Economic Journal: Applied Economics*,

v. 13, n. 1, 2021, p. 38-71.

LIKIĆ-BRBORIĆ, Branka. Global migration governance, civil society and the paradoxes of sustainability. *Globalizations*, v. 15, n. 6, p. 762-778, 2018.

LUSTIG, Nora; TOMMASI, Mariano. *Covid-19 and social protection of poor and vulnerable groups in Latin America: a conceptual framework*. CEPAL, 2020.

MASHAYEKHI, Mina. Services Trade, Structural Transformation and the SDG 2030 Agenda. In: KLASSEN, Andreas. *The Handbook of Global Trade Policy*. Hoboken: John Wiley & Sons Ltd., 2020, p. 79-117.

MCGREGOR, Elaine. Migration, The Mdgs, And Sdgs. In: MIDGLEY, James SURENDER, Rebecca ALFERS, Laura. *Handbook of Social Policy and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

MERCOSUR. *Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR*. El caso de las ciudades de la "Triple Frontera". Buenos Aires: IPPDH MERCOSUR, 2019.

MOLLETT, Sharlene. Irreconcilable differences? A postcolonial intersectional reading of gender, development and Human Rights in Latin America. *Gender, Place & Culture*, v. 24, n. 1, p. 1-17, 2017.

O'NEIL, Tammie; FLEURY, Anjali; FORESTI, Marta. *Women on the move: Migration, gender equality and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. ODI, 2016.

OBINNA, Denise. Transiciones e Incertidumbres: Migration from El Salvador, Honduras and Guatemala. *Latino Studies*, v. 17, n. 4, p. 484-504, 2019.

OSCE. *Applying Gender-Sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*. Viena: OSCE, 2021.

PATEL, Leila. Gender: Toward gender equality and poverty reduction. In: MIDGLEY, James SURENDER, Rebecca ALFERS, Laura. *Handbook of Social Policy and Development*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

PITTAWAY, Eileen; BARTOLOMEI, Linda. Enhancing the protection of women and girls through the Global Compact on Refugees. *Forced migration review*, v. 57, p. 77-79, 2018.

PODOLSKI, Michal. *Towards low-cost digital remittances: supporting migrants during COVID-19 pandemic and beyond*. Bangkok: United Nations, 2020.

RAGHURAM, Parvati. *Race and feminist care ethics: intersectionality as method*. The Changing Ethos of Human Rights. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

RICO, Maria Nieves. *Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional*. Seminario internacional Las mujeres trabajadoras inmigrantes y sus aportes al desarrollo del país de acogida y de origen, en el marco del segundo Foro social mundial de las migraciones, 2006.

RUIZ, Martha Cecilia. Trazando fronteras nacionales en contextos de integración: migración femenina y sexualidad en la subregión andina. *Revista de estudios sociales*, n. 64, 2018, p. 42-54.;

SADEGHLOU, Saeed. Role of Regional Integration in MERCOSUR Regional Peace and Development An Approach to Human-Centered Geopolitics. *Geopolitics Quarterly*, v. 15, n. 56, p. 1-24, 2019.

TAYAH, Marie-José. *Decent work for migrant domestic workers: Moving the agenda forward*. Geneva: ILO, 2016.

TAYLOR, Sara Rose,; MAHON, Rianne. Gender equality from the MDGs to the SDGs: The struggle continues. In: DALBY, Simon; HORTON, Susan; MAHON, Rianne; THOMAZ, Diana. *Achieving the Sustainable Development Goals*. Oxfordshire: Routledge, 2019, p. 54-70.

TREMBLAY, David. Sustainable development goal interactions: An analysis based on the five pillars of the 2030 agenda. *Sustainable Development*, v. 28, n. 6, 2020, p. 1584-1596.

UNESCO. *Global education monitoring report. Latin America and the Caribbean: inclusion and education: all means all*. Paris: UNESCO, 2020.

UNESCO. *Global Education Monitoring Report. Latin America And The Caribbean: Inclusion And Education: All Means All*. Paris: UNESCO, 2020.

UNITED Nations. *Chapter 10: Reduction of Inequalities*. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

UNITED Nations. *The long road to equality: taking stock of the situation of women and girls in Asia and the Pacific for Beijing+ 25*. Bangkok: UN, 2020.

VALENZUELA, María Elena; SCURO, Lucía; VACATRIGO, Iliana. *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2020.

WINKLER, Inga; WILLIAMS, Carmel. The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review. *The international journal of human rights*, v. 21, n. 8, 2017, p. 1023-1028.

“Cuando Dios no Quiere, los Santos no Pueden”: Reflexões Sobre Migração Forçada de Famílias de colombianos no Sul do Brasil.

Diana Patricia Bolaños Erazo*
Maria Catarina Chitolina Zanini**

Introdução

Colômbia é um país de deslocamentos. Estima-se que 8 milhões de colombianos foram obrigados a deixar suas terras por conta da situação sócio-política de longa duração que enfrenta o país, colocando-o como epicentro de múltiplos e complexos processos de mobilidade humana, deslocamentos internos forçados e refúgio transfronteiriço, evidenciado pelo crescimento contínuo do número de deslocados¹.

Para se ter uma ideia do contingente migratório colombiano, apesar de que em 2020 foi declarado o início da pandemia por conta do alto índice de contágios pelo SARS-CoV-2, fato que fortaleceu as restrições de mobilidade humana, incorrendo no fechamento total de fronteiras, quarentenas obrigatórias e outras medidas adotadas pelos estados-nação para conter a circulação

*Estudante de doutorado no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Contemporâneos (NECON). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

** Professora Titular do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenadora do Núcleo de Estudos Contemporâneo (NECON). Membro do Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional (MIGRAIDH).

¹ RIAÑO, Pilar. Introducción. In: RIAÑO, Pilar; VILLA, Marta. *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. 1 ed. Medellín: Corporación Región, 2008, p 8-34.

do vírus, os colombianos continuaram se deslocando. Os números foram, inclusive, mais elevados do que em 2019, quando a circulação se entendia como “mais livre”, segundo dados do Sistema de Informação Sobre Direitos Humanos e Deslocamentos (SISDHES) adjunto ao escritório de Consultoria para os Direitos Humanos e o Deslocamento (CODHES).

O chamado conflito interno de longa duração entre as guerrilhas das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), ELN (Exército de Libertação Nacional) entre outras, o Estado Colombiano e grupos paramilitares, somado ao narcotráfico, a delinquência comum e às, agora denominadas Bandas Criminais (BACRIM), deixaram a Colômbia como um dos principais países da região na busca de refúgio para suas populações. Estima-se que 87% dos municípios colombianos sofreram deslocamentos forçados². Com essa ruptura do tecido social e da vida em comunidade, dadas as condições de violência real ou simbólica, imbrincadas nos processos de deslocamentos e exílio, evidencia-se uma quebra com o mundo cotidiano.

O primeiro grande evento que obrigou os colombianos a se deslocarem, remonta ao ano de 1948. Durante a chamada época de “*La Violencia*”, que durou mais de 10 anos. Durante tal período, camponeses e trabalhadores rurais em geral migraram em direção aos centros urbanos e grandes cidades como Bogotá, Medellín e Cali. Essa época de violência foi associada aos partidos políticos da época: Liberal y Conservador, que se alternaram

² Ibid.

no poder por meio de um acordo realizado em 1957 e que foi denominado como a Frente Nacional. Estima-se que foram cerca de 2 milhões de pessoas as que deixaram suas terras modificando as condições demográficas no país³. Assim sendo, as cidades se transformaram em locais de refúgio para as famílias que chegavam buscando proteção e melhoria nas condições de vida. Calcula-se que até a metade do século passado, cerca do 70% dos colombianos moravam nas zonas rurais, sendo *La Violencia* a causa do êxodo até as cidades, invertendo a distribuição da área rural e urbana, em um período menor a 10 anos⁴.

De repente, os colombianos se depararam com a necessidade de deixar seus lugares de convívio e, por vezes, deixar de lado também os membros do grupo familiar e doméstico. Pararam de frequentar as ruas e estabelecimentos comerciais com os quais tinham relação e perderam pontos sociais de referência, tendo que reaprender e recomeçar no lugar de acolhida. Trata-se de uma nova socialização que se deu em meio a precariedades de vários tipos, como poucos recursos econômicos, falta de redes de apoio institucionalizadas, ingresso no mundo de trabalho urbano em locais desprivilegiados, entre outros.

Para o caso da Colômbia, além do conflito armado, destacam-se outros fatores para se compreender os

³JARAMILLO, Ana Maria. Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá. *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. 1 ed. Medellín: Corporación Región, 2008, p 37-69.

⁴MACHADO, Absalón. La cuestión agraria en Colombia a finales del milenio. In *Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

deslocamentos e suas dinâmicas. Tais fatores são: a estrutura agrária, estratégias de erradicação de cultivos de uso ilícito, e o encarecimento do preço dos alimentos, entre outros⁵.

Como uma resposta perante este panorama de crise humanitária, observa-se, paulatinamente, o florescimento de uma ampla rede institucional nacional e internacional que se preocupa pelo bem-estar dos colombianos que começam a migrar, primeiro, internamente e, posteriormente, atravessando as fronteiras nacionais.

Todavia, busca-se compreender quanto o deslocamento de colombianos, seja de maneira interna, ou atravessando as fronteiras nacionais em direção a outros países, evidencia o contexto expulsor no qual eles se encontram inseridos, sempre cercado por tensões entre os fatores estruturais que os obriga a se deslocar, e a securitização das fronteiras que, por vezes, os repele de volta aos seus países de origem.

Considera-se a estrutura agrária e a violência política como as duas causas mais importantes do deslocamento forçado de colombianos⁶. Isto é, de camponeses colombianos, em maior medida.

1. **Deslocamento interno, refúgio e conflito armado**

Se em um princípio, a violência foi atribuída aos partidos políticos existentes, a partir de finais do Século XX atores armados como as guerrilhas das FARC, ELN,

⁵JARAMILLO, Ana Maria. *Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá*. Op. cit.

⁶Ibid, p. 38.

EPL (Exército Popular de Liberação), entre outras, (desde os anos 60) e grupos paramilitares, autodefensas e narcotraficantes (desde os anos 80) tomaram protagonismo.

Com a expansão da intensidade do conflito armado na Colômbia e as múltiplas violações ao Direito Internacional Humanitário decorrente das ações dos grupos armados, o Século XX foi marcado por migrações massivas de colombianos a diferentes partes do mundo. Os países de destino eleitos pelos colombianos, entre 1995 e 2005 foram Estados Unidos, Espanha, Venezuela, Equador, Panamá, Costa Rica e México e, em menor medida, Austrália, Peru e Bolívia⁷.

Em um primeiro momento, os migrantes colombianos eram caracterizados como camponeses ou como “trabalhadores não qualificados”, porém, desde meados dos anos 70 do século passado, observa-se um incremento no número de técnicos e profissionais que tinham os Estados Unidos como objetivo, dadas as condições de desemprego estrutural que o país enfrentava⁸. Mais tarde, os destinos dos colombianos iriam se diversificando, dirigindo-se para países como Espanha, Equador e Venezuela. Essa mudança de países de eleição para a migração dialoga com as novas políticas internacionais para deslocamentos, com o mundo do trabalho e também com redes de apoio, institucionalizadas ou não

⁷Ibid, p. 46.

⁸MÁRMORA, Lelio. “El Desarrollo de la Política de Migraciones Laborales en Colombia”, in: *Migraciones Laborales 1. Senalde* – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Proyecto PNUD – OIT Migraciones Laborales, 1976, p. 43-74.

Os colombianos foram atraídos até Venezuela por meio da “bonanza petrolera”, isto é, o período iniciado com a nacionalização do petróleo e do ferro e do incremento dos preços do primeiro, fazendo com que o Estado venezuelano crescesse economicamente e tivesse recursos para fazer frente aos países industrializados que não possuíam petróleo. Tal situação finalizou em 1983 quando os preços do petróleo e as exportações caíram, o que diminuiu o fluxo de colombianos atravessando a fronteira e viabilizou o retorno dos que ainda estavam na Venezuela⁹.

Situação semelhante aconteceu com o Equador, em que o impacto do petróleo atraiu um contingente de colombianos até finais dos anos 80 do século passado, quando o fluxo da migração se estabeleceu e foram observados movimentos de retornados para a Colômbia. Porém, a década dos anos 90 e a dolarização da economia equatoriana, somado ao incremento do conflito armado colombiano nas zonas de fronteira, gerou uma nova onda migratória de colombianos até o Equador¹⁰.

Na década dos anos 90 do século passado, observou-se um incremento nos deslocamentos de colombianos em direção à Espanha, constituindo esta a maior e mais recente onda migratória de colombianos. Identifica-se como fator fundamental da decisão de migrar: a abertura econômica, perante a qual a produção nacional ficava desprotegida,

⁹ MEJÍA, William Ochoa. Colombia y las migraciones Internacionales: Evolución Reciente y Panorama Actual a partir de las cifras. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, Ano XX, Nº 39, p. 185-210, jul./dez. 2012.

¹⁰ *Ibid.* p. 195.

a queda dos preços internacionais do café, e o avanço da violência comum e associada ao conflito interno¹¹. O autor, argumenta que estas condições criaram um ambiente de insegurança, sendo a emigração um caminho viável e, perante a securitização imposta pelos Estados Unidos, especialmente depois dos atentados terroristas acontecidos em 9 de setembro de 2001, a não exigência de visto a colombianos para o ingresso na Espanha, esta se converteu no local ideal de chegada daqueles que almejavam recomeçar suas vidas. Há que pensar que questão linguística, de alguma forma, também tem seu peso nos deslocamentos. O conhecimento da língua possibilita uma inserção mais rápida em alguns contextos nos países de destino.

Dada a magnitude do êxodo de colombianos, o desterro como mecanismo de exclusão política é visibilizado¹², e o refúgio, mesmo que invisibilizado, por vezes, dadas as condições do país expulsor: um país democrático e que negou por décadas o caráter político do conflito, mostrou-se como uma instituição sob a qual a migração forçada e massiva de colombianos encontrou acolhida.

2. O refúgio como saída

Detenções massivas, execuções extrajudiciais, Zonas de reabilitação e consolidação, Estado de Sítio, entre outros,

¹¹ Ibid, p. 195.

¹² ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. *Suramérica y los refugiados colombianos*. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum, Ano XXII, n. 43, p. 35-51, jul./dez. 2014.

converteram-se na realidade de muitos colombianos, especialmente de aqueles que moravam nas zonas rurais do país. Para não serem mortos na confusão entre vítimas e agressores, foram forçados a se deslocar. Equador aparece como primeira opção de muitos, uma vez que se trata de um país com o qual se divide fronteira. Novamente, a rota para sair do conflito é a do exílio, pensando-se, talvez, num retorno possível.

Como figura legal do Direito Internacional, o refúgio reconhece e outorga um estado de exceção àqueles que saem dos seus países de origem ou residência por conta do “fundado temor de perseguição” que poderia colocar suas vidas, existências e modos de ser em risco.

Em 2002, ano em que o governo do então presidente da República Andrés Pastrana Arango rompe os diálogos de paz com a guerrilha das FARC e se inicia a implementação das políticas de *Seguridad Democrática*, as solicitações de refúgio incrementam significativamente¹³, ocupando, então, o lugar de oitavo país do mundo com maior número de refugiados. É nesse ano que duas famílias de colombianos partem em direção ao Equador, em busca de uma melhor qualidade de vida. Estas famílias de colombianos são interlocutores de pesquisa em um estudo antropológico maior de uma das autoras deste capítulo.

A família de Dario, 52 anos e a família de Pedro, 53, viajaram por terra desde suas casas no centro e centro oeste da Colômbia em direção ao Equador, onde contataram o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

¹³ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Op. Cit. p. 44.

- ACNUR com a intenção de buscar proteção e acolhida no país de destino. Antes disso, eles teriam entrado em contato com outras instituições de orientação e acolhida a migrantes forçados, como a *Corporación Minuto de Dios*, a Cruz Vermelha e Caritas Internacional.

Estas instituições, assim como as redes entre membros da sociedade civil, deixam ver o quanto os caminhos e as estratégias que as pessoas refugiadas constroem, solidificam-se e se difundem assim que cada um vai usufruindo das ações delas, demonstrando dessa forma, o importante papel que eles desenvolvem na criação de laços duradouros para quem está por vir e, também, que a categoria de refúgio é dinâmica. Por meio dela é que vínculos entre instituições e pessoas, negociações são feitas e as dores do deslocamento são sobrelevadas. Essas redes de apoio, acolhida e orientação servem, também, para informar a quem sai do seu país porque sua vida, segurança ou liberdade estão em perigo, pois se observa que muitos deles não recorrem à figura do refúgio por desconhecimento ou medo e por conseguir se estabelecer em outros países sem precisar de se enquadrar em outras figuras humanitárias.

Até os anos 90, os lugares eleitos pelos colombianos para solicitar refúgio eram Estados Unidos e Canadá, uma vez que já existiam redes migratórias consolidadas em tais países. América do Sul não configurava um destino viável, talvez pelos resquícios das ditaduras militares do cone sul. Contudo, desde os anos 2000, este panorama mudou. Com as políticas de securitização e políticas migratórias

cada vez mais restritivas, principalmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o fluxo Sul-Norte diminuiu e os países sul-americanos começam a aparecer como opção.

Assim, a grande maioria de colombianos que saíram do país em busca de refúgio o fizeram para países da América do Sul. Sendo a proximidade com países fronteiriços, as medidas migratórias adotadas pela região, o contexto político de unidade latino-americana e a implementação do *Plan de Acción de México*, fatores que explicam essa tendência¹⁴.

Além disso, em Equador foi criado o Registro Ampliado, um programa que buscava melhorar o reconhecimento da condição de refugiado para evitar o incremento de situações de irregularidade migratória.

Facundo¹⁵ explica que, além dos vínculos culturais, de parentesco e comércio que pessoas da região sudoeste da Colômbia possuem com algumas regiões do Equador, o princípio de cidadania universal adotado pelo Equador, é um fator de atração e decisivo na hora de escolher um novo lugar de residência. Além disso, ainda de acordo com a autora, a proximidade fronteiriça lhes permitiria um retorno ao país de origem, caso a situação de violência melhorasse¹⁶. A família de Pedro, 53, inclusive, conseguiu passar por via terrestre até o local em que pediria refúgio,

¹⁴ ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Op. Cit. p. 46.

¹⁵ FACUNDO, Ángela. Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de populações em êxodo. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* v.13 n.1 2019 ISSN: 1984-1639.

¹⁶ *Ibid*, p.250

sem maiores complicações fronteiriças. Estima-se que mais de 63.000 refugiados colombianos estejam no Equador, compondo 98% do total de refugiados que este país acolhe.

Todavia, muitos dos colombianos que buscam refúgio no Equador, acabam solicitando reassentamento ou, como é conhecido entre eles, “o terceiro país”. Segundo Ortiz e Kaminker¹⁷, as situações nas quais a perseguição continuou por meio das fronteiras deu lugar a novos deslocamentos ou reassentamentos em países mais distantes como Chile, Argentina, Uruguai e Brasil.

Grande parte dos colombianos que estão no Brasil, anteriormente estavam em situação de refúgio no Equador. O reassentamento é uma forma de acolhimento a refugiados que obtiveram seu *status* reconhecido por outro Estado-nação e que, por comprovar que ainda estariam em risco no país de destino, foram realocados em outro país.

O ACNUR é o órgão interlocutor nesse processo de reassentamento, sendo que, o primeiro grupo de reassentados no Brasil, estava composto por 23 afegãos que chegaram em Porto Alegre em 2002.

Em 2004, Brasil promove o Reassentamento Solidário, uma forma de “auxiliar aos Estados da região em que houvesse grande número de refugiados provenientes do conflito armado colombiano e selecioná-los a partir de critérios humanitários”¹⁸. Este Programa surgiu no

¹⁷ ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Op. Cit. p. 46

¹⁸ JUBILUT, Liliana; APOLINÁRIO, Silvia. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Univ. Rel. Int.*, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008. p. 23.

marco da Plano de Ação do México (PAM), no qual o Brasil se compromete sob os princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada com os reassentados da região¹⁹.

Portanto, o Reassentamento Solidário no Brasil é um marco para a elaboração desta pesquisa, uma vez que, ele foi criado exclusivamente para as vítimas do conflito armado colombiano, com a intenção de “desafogar” os outros países do continente que teriam um contingente maior de refugiados colombianos.

Se o reconhecimento do *status* de refugiado pelo Brasil exige uma série de procedimentos burocráticos, reassentar-se no Brasil, provindo de um outro país, é mais trabalhoso ainda. Isto porque os Estados não tem obrigação em recebe-los, mas é uma decisão discricionária, o que permite que cada governo decida e planeje a quantidade, a frequência e o perfil das pessoas que deseja admitir no seu território²⁰. Além disso, há que se observar que no Brasil os quadros técnicos governamentais para tratar dessa situação, são limitados.

Em deliberação tripartite entre o Governo, a sociedade civil organizada e o ACNUR, comissões de acolhida viajam ao Equador em busca de famílias elegíveis. As pessoas que frisarem na iminência de extinção ou perigo da vida, terão mais chances de serem selecionadas. Outra condição para conseguir fazer parte do programa era a de não deixar transparecer o conhecimento sobre a opção de reassentamento “as autoridades do refúgio frisaram que o

¹⁹ FACUNDO, Ángela. Op. cit. p.250.

²⁰ Ibid, p.255.

programa é uma oferta e que não poder ser demandando, mas apresentado como uma opção”²¹.

O papel das instituições de acolhida é fundamental para a inserção dos novos reassentados. Uma das interlocutoras da pesquisa menciona que um “voluntário” os esperou na saída do aeroporto e os deixou em casa. A nova morada, no Nordeste, tinha tudo: cozinha, cama, panelas, pratos, tudo, já que eles tinham viajado apenas com uma mala de roupas. Da mesma forma, ganharam 500 reais por mês até conseguirem trabalho no Brasil e se sustentarem pelos seus próprios meios.

Como mencionado por Jimenez²², “a atmosfera de terror e os rastros que a violência deixou permanecem na memória individual e coletiva dos que escaparam do conflito”. Assim, ainda de acordo com o autor, qualquer evento poderia acordar fantasmas do passado e por esse motivo, os colombianos por ele pesquisados, evitavam estar no mesmo espaço que outros conacionais. Para Facundo²³, desde as próprias organizações da sociedade civil, evitam-se as formações de “guetos”, e para o reassentamento de colombianos, levam em consideração, ademais, os perigos de ficarem juntas pessoas ou famílias de lados opostos do conflito, usando assim a estratégia de dispersão territorial ou interiorização das famílias.

Nos casos das famílias de colombianos observadas

²¹ Ibid, p.256.

²² JIMENEZ, Gabriel. Entre o medo e a suspeita: memórias de refugiados colombianos no Brasil. In: *Etnografias do Refúgio no Brasil*, (Org) MACHADO, Igor José. EdUFSCar. São Carlos, São Paulo, 2020. p. 105.

²³ FACUNDO, Ángela. Op. cit. p.257.

para este estudo, a dispersão territorial foi uma estratégia para, mais uma vez, salvar as suas vidas. Após terem saído do Equador em condição de reassentados, e passarem a morar no nordeste brasileiro, as famílias de colombianos foram morar no sul do Brasil, por terem experimentado situações de violência e extorsão.

O medo como uma categoria socialmente construída faz parte da trajetória das pessoas refugiadas, dificulta os processos de socialização no novo país e estrutura sua condição de mobilidade e possível retorno. A ameaça iminente e a busca pela sobrevivência em decorrência do contexto violento do qual eles fizeram parte fragmenta o tecido social e a sua vida em comunidade, mesmo após o refúgio.

3. Panorama atual do conflito e o deslocamento forçado de colombianos

As ditaduras militares que tiveram lugar no cone sul da América Latina foram motivo de estudo, dados os índices de migração forçada resultante destes regimes totalitários. Contudo, enquanto os países da América Latina iam retornando à democracia e as violações sistemáticas aos direitos humanos iam sendo registradas, na Colômbia, o país com a democracia mais sólida da região parecia empenhada em não deixar no esquecimento as práticas repressivas e a perseguição a atores sociais.

Segundo Ortiz e Kaminker²⁴, é possível identificar três momentos nos quais a violência política gerou a saída

²⁴ ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Op. Cit.

massiva de colombianos, nos últimos trinta anos. O primeiro momento, entre 1984 e 1995, teve como objetivo a repressão de organizações políticas alternativas decorrentes dos acordos de paz de 1980. O segundo momento, entre 1996 e 2005 caracterizada pela expansão do paramilitarismo e do narcotráfico, assim como a despovoação de zonas consideradas como de influência guerrilheira. O terceiro e último momento citado pelos autores, desde 2006 até a atualidade, evidencia a consolidação do paramilitarismo como sistema político e a perseguição de defensores dos direitos humanos e críticos da política de guerra total.

Todavia, identificaria um outro período após a assinatura dos acordos de Paz na Habana- Cuba, em 2016. A ideia da implementação de “*Un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”²⁵ ²⁶era pôr fim a um conflito de mais de 60 anos entre a guerrilha das FARC-EP e o Estado colombiano. Os diálogos de paz se iniciaram oficialmente em 2012, sob o governo do então presidente da Colômbia Juan Manuel Santos. Os diálogos foram realizados entre a Habana, Cuba e Oslo, Noruega²⁷ e contou com a participação de uma equipe de negociadores do governo, encabeçado pelo Chefe Negociador Humberto de La Calle, Sergio

²⁵ Um acordo final para a terminação do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura (Tradução livre)

²⁶ Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Disponível em: <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co>>. Acesso em: set. 2022

²⁷ Disponível em: <<https://www.comisiondelaverdad.co/recorridos/como-lo-hicimos/>>. Acesso em: fev. 2022

Jaramillo Comissionado de Paz do lado do governo, entre outros, e do lado das FARC-EP, Iván Márquez como chefe negociador, Pablo Catatumbo, Jesus Santrich, entre outros membros da cúpula da guerrilha. Trata-se de um processo inacabado, longo e com brechas de “acordo” em muitas de suas fases.

Os Acordos de Paz levavam em consideração uma política para o desenvolvimento do sistema agrário colombiano, no qual camponeses colombianos teriam terras coletivas para trabalhar. Um outro ponto dos acordos seria o da constituição das FARC-EP como um partido com representação política no Congresso colombiano, assim como o reconhecimento total às vítimas do conflito armado colombiano, criando-se assim a *Comisión de La Verdad*²⁸, uma instituição estatal que teria como objetivo compreender as causas do conflito armado e que promover o reconhecimento das vítimas, a convivência nos territórios e a garantia a não repetição. Por certo, questões estruturais mais amplas ainda necessitam ser revistas ao longo do processo de vigência da busca pela Paz. Colômbia faz parte de uma América colonizada, em que consolidar determinados processos de equidade e diálogo não somente pelas lentes das elites, é algo trabalhoso.

Como parte da agenda de implementação dos Acordos de Paz, em 02 de outubro de 2016 o povo colombiano foi convocado às urnas, a votar em um plebiscito que buscava referendar os acordos. Os cidadãos

²⁸ Disponível em: <<https://www.comisiondelaverdad.co/>>. Acesso em: set. 2022

precisavam escolher entre o SIM ou NÃO e passar o umbral eleitoral (13% dos aptos a votar). Como resultado das votações o NÃO ganhou com o 50,21% dos votos. Isto é, os mais de 6 milhões de colombianos que saíram para²⁹votar rejeitaram o acordado desde 2012 na Habana.

Mesmo tendo ganhado o NÃO, o então Presidente da República, Juan Manuel Santos, renegociou com a oposição os acordos e os implementou, via decreto presidencial. Isto gerou uma polarização entre os colombianos que identificaram como de direita aqueles que votaram pelo NÃO e como de esquerda, aqueles que votaram pelo SIM.

O país ficou submerso em um debate ideológico entre o SIM e o NÃO, entre direitas e esquerdas, entre apoiadores do ex-presidente Álvaro Uribe Vélez e o presidente Juan Manuel Santos. Porém, quem mais sofreu as consequências foram os ex combatentes das FARC, que, sem armas e nos centros urbanos, lutavam para se sustentar, mesmo tendo ficado em um limbo jurídico. Em conclusão, observou-se um panorama no qual os ex guerrilheiros estavam prontos para deixar as armas, serem julgados abertamente e se inserirem na sociedade civil, mas a sociedade não estava pronta para recebê-los, assim como o Estado não estava pronto para garantir seus direitos e cumprir com todo o acordado.

Como consequência dessa nova negociação entre o governo e a oposição e o incumprimento de grande parte do acordado, grupos dissidentes inconformes

²⁹ Disponível em: <<https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/posplebiscito/index.html>> Acesso em: set. 2022

com o pactuado se levantaram novamente em armas. O país, fragmentado desde o plebiscito entrou em um caos social, que se viu refletido nas manifestações do 21N. As manifestações do 21N (21 de novembro de 2019 até 20 de fevereiro de 2020) deixaram mais de 100 pessoas presas³⁰ e muitos feridos e mortos com cifras não oficiais. Esses buscavam a mobilização nacional contra e também exigiam a implementação total dos Acordos de Paz.

Durante a pandemia de SARS-COV 2, iniciada em março de 2020, o governo colombiano tomou medidas restritivas de circulação de seus cidadãos. Durante meses, o povo colombiano foi impossibilitado de sair para trabalhar. Podendo sair apenas para compras no supermercado ou farmácia e apenas nos dias em que o rodízio de identificação o permitia. Empresas faliram e a fome tomou força nas casas colombianas. Isto porque os subsídios para quem ficava em casa, denominados como *Ingreso Solidario*³¹, correspondiam a menos de 20% do salário-mínimo legal.

Perante essa situação, somada a líderes sociais sendo perseguidos e aniquilados, em 28 de abril de 2021 as centrais obreiras convocaram a mais uma jornada de mobilização nacional. O governo nacional buscava aprovar uma reforma tributária, enquanto a maioria dos cidadãos mal conseguiam se alimentar. O caos social estourou novamente e se observou como, nas grandes

³⁰ Segundo fontes de INDEPAZ. Disponível em: <<https://indepaz.org.co/victimas-de-violencia-homicida-en-el-marco-del-paro-nacional/>>. Acesso em: fev. 2022

³¹ Disponível em: <<https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>>. Acesso em: set. de 2022

idades, as pessoas saíam para protestar. De novo, mais mortos, presos e prédios incinerados diariamente, durante meses.

Após os protestos concluírem, os líderes sociais que convocaram os mesmos, assim como os chamados de *primera línea* foram denunciados e alguns deles mortos por dissidências do paramilitarismo colombiano.

Segundo dados do Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ)³², estima-se que 80 pessoas foram mortas durante o período de mobilizações nacionais, com corte em 23 de julho de 2021. Dentre os mortos, identifica-se os civis e o *Escuadrón Móvil Antidisturbios, da Policía Nacional* (ESMAD), como os principais executadores.

Com este panorama atual, evidencia-se um movimento constante de colombianos, isto é, mesmo após a assinatura dos acordos de paz, em 2016, os colombianos continuam se deslocando interna e externamente. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), mais de 654 mil pessoas se deslocaram internamente após os acordos da Habana³³.

Na Espanha, por exemplo, no período entre janeiro e dezembro de 2021, foram registradas mais de 11 mil solicitações de asilo provindas de colombianos, segundo o portal de dados do ACNUR. O fluxo de colombianos se deslocando e saindo do país por motivos sociais e econômicos continua constante enquanto a situação política

³² Disponível em: <<https://indepaz.org.co/victimitas-de-violencia-homicida-en-el-marco-del-paro-nacional/>>. Acesso em: 05 de mar. de 2022.

³³ Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/es/country/col>>. Acesso em: 05 mar. 2022

e social continua se agravando. Estima-se que, ainda hoje, 15% da população colombiana sofre o deslocamento forçado interno, enquanto cerca de 10% da população reside fora do país e 1% se encontra sob proteção como refugiados ou em outra condição semelhante³⁴.

Conclusão

As redes sociais criadas e executadas por migrantes forçados e refugiados constituem uma das principais ferramentas de sobrevivência. Por meio delas circulam informações sobre países e condições de acolhida, documentação exigida, organismos de cooperação internacional, entre outras. Tais informações são fundamentais na hora de reestruturar a vida no país de destino. Essas redes de apoio não institucionais e também as institucionais são, por vezes, determinantes na hora de se eleger um país para deslocamento.

Um enfoque relacional entre o conflito armado, o deslocamento interno e a migração forçosa internacional é indispensável para se compreender a categoria de refúgio como dinâmica e flexível, que se relaciona com outros tipos de deslocamentos e heterogeneiza os sujeitos e suas experiências de mobilidade. A história de Colômbia, seu colonialismo, inclusive o interno, exige um olhar mais ampliado acerca das populações que tem procurado proteção em locais distintos dos de origem. Seja no interior do espaço do Estado nacional colombiano ou no exterior, essas populações se sentem, por vezes, obrigadas

³⁴ ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Op. Cit. p. 48

a procurar novos lugares para sobreviver.

Mesmo que os deslocados internos ou as pessoas refugiadas provindas da Colômbia se encontrem em categorias de classificação diferentes, ambos, enquanto vítimas de processos violentos e de exclusão política dos seus territórios, sofrem com o apagamento das suas identidades e com a imagem de vítimas na busca de proteção, cuja presença constantemente ameaça à população hegemônica, situação que os deixa em vulnerabilidade e exclusão. Trata-se, sem dúvida, de um processo violento, em muitos sentidos. Contudo, é importante frisar que, mesmo que os processos, as dores e as estratégias sejam semelhantes, entre ambas as categorias, identificar as diferenças, as circunstâncias e as especificidades de cada processo se faz fundamental para não homogeneizar e/ou estereotipar os discursos.

O retorno e a reinserção das milhares de pessoas deslocadas pela violência continuam ainda como um dos grandes interrogantes decorrentes do processo de paz. A recuperação de terras e bens, assim como as expectativas de bem-estar oferecidas como uma solução às vítimas do conflito são alguns dos fatores que já influenciam na decisão de retornar e participar de uma ideia de Colômbia em paz, com estabilidade política, segurança cidadã e bem-estar econômico e social.

Referências Bibliográficas

FACUNDO, Ángela. Deslocamento Forçado na Colômbia e Políticas de Refúgio no Brasil: Gestão de populações em

êxodo. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.13, n.1, 2019.

JARAMILLO, Ana Maria. Contextos explicativos del desplazamiento interno y del refugio de colombianos en Ecuador y Canadá. *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. 1 ed. Medellín: Corporación Región, 2008, p 37-69.

JIMENEZ, Gabriel. Entre o medo e a suspeita: memórias de refugiados colombianos no Brasil. In: *Etnografias do Refúgio no Brasil*, (Org) MACHADO, Igor José. EdUFSCar. São Carlos, São Paulo, 2020

JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU: "Migrações Forçadas"*, v.22, n. 43, p. 11-33, 2014.

JUBILUT, Liliana; APOLINÁRIO, Silvia. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas Relações Internacionais*, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.

MACHADO, Absalón. La cuestión agraria en Colombia a finales del milenio. In *Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

MÁRMORA, Lelio. El Desarrollo de la Política de Migraciones Laborales en Colombia, In: *Migraciones Laborales*, 1. Senalde - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Proyecto PNUD - OIT Migraciones

Laborales, 1976, p. 43-74.

MEJÍA, William Ochoa. Colombia y las migraciones Internacionales: Evolución Reciente y Panorama Actual a partir de las cifras. *REMHU: "Migrações e dados estatísticos"*, v.20, n. 39, p. 185-210, jul./dez. 2012.

ORTIZ, Diana; KAMINKER, Sergio. Suramérica y los refugiados colombianos. *REMHU: "Migrações Forçadas"*, v.22, n. 43, p. 35-51, jul./dez. 2014.

RIAÑO, Pilar. Introducción. In: RIAÑO, Pilar; VILLA, Marta. *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. 1 ed. Medellín: Corporación Región, 2008, p 8-34

Migrações Forçadas e Justiça Climática: um estudo sobre a vulnerabilidade dos deslocados ambientais nos *Small Island Developing States* do Pacífico

João Paulo Pereira dos Santos*

Yasmin Sousa Gonella**

Isabela de Araujo Simas***

Introdução

Os *Small Island Developing States* (SIDS) estão entre os países mais expostos aos riscos do aumento da temperatura média global. Um estudo recente constatou que a situação de vulnerabilidade climática das Ilhas do Pacífico tem aumentado em decorrência do crescimento dos fenômenos climáticos, em que se vislumbra a possibilidade de que os países insulares deixem de existir devido ao aumento do nível do mar¹.

A migração motivada pelas mudanças climáticas surge como um desafio urgente a ser considerado pelo

* Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Pesquisador Colaborador do Grupo de Pesquisa Instituições Internacionais e Segurança (PUC-Minas).

** Mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Gestora de Casos de Proteção na Fraternidade Sem Fronteiras.

*** Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), pós-graduada em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas) e membra da *Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action* (LACLIMA).

¹ THOMAS, Adelle; MARTYR-KOLLER, Rose; PRINGLE, Patrick. *Climate change and small islands: more scientific evidence of high risks*. CLIMATE ANALYTICS, 2020. Disponível em: <<https://climateanalytics.org/blog/2020/climate-change-and-small-islands-more-scientific-evidence-of-high-risks/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

regime jurídico internacional. Evidencia-se uma verdadeira lacuna – tanto no Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), diante do princípio da prevenção, como no Direito Internacional dos Refugiados (DIR) – para fins de proteção das pessoas que se deslocam em função das mudanças climáticas. Isto porque os deslocados ambientais não são reconhecidos pelo instituto jurídico do refúgio, dada a interpretação restritiva da disposição normativa da Convenção relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951)². Não há, assim, no regime jurídico internacional, uma previsão legal que enquadre as pessoas que migram forçadamente por motivações ambientais, de forma específica. Nesse sentido, resta obstaculizada a efetiva proteção desses migrantes a partir de uma base normativa.

Sendo assim, este capítulo tem o objetivo de analisar o fenômeno das migrações forçadas através da ótica da justiça climática, no sentido de expor a situação de vulnerabilidade dos deslocados climáticos dos SIDS em decorrência de falta de proteção jurídica internacional. Assim, é discutido inicialmente o enquadramento conceitual dos deslocados ambientais e climáticos, especialmente no contexto de vulnerabilidade socioambiental dos SIDS. Ademais, são mencionadas as principais disposições normativas internacionais em relação à situação dos deslocados climáticos e, finalmente,

² POON, J. Drawing upon international refugee law: the precautionary approach to protecting climate change-displaced persons. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *Climate Refugees*. Beyond the Legal Impasse? New York: Routledge, 2018. p. 157-171.

algumas das principais propostas internacionais e locais para responder à questão das migrações forçadas, em especial nos SIDS.

1. Migrações Forçadas, Vulnerabilidade Socioambiental e Justiça Climática

Ao longo do século XX, diversos conflitos internacionais contribuíram para o aumento dos fluxos migratórios, especialmente após o final da Segunda Guerra Mundial³. Assim, durante muitas décadas, o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (de 1948), que aduz “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”⁴, e a Convenção de 1951 serviram como principais marcos jurídicos para guiar as decisões internacionais sobre situações de migração e refúgio.

Cabe destacar o caráter restritivo da conceituação da Convenção de 51 sobre refugiados, que declara que o termo “refugiado” deve se aplicar a qualquer pessoa que:

[...] 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,

³BERCHIN, Issa Ibrahim et al. Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, v. 84, p. 147-150, 2017, p. 147.

⁴ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

*is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it*⁵.

Contudo, em decorrência do surgimento de novos riscos à segurança dos indivíduos, discute-se a expansão da definição legal do *status* de refugiado no sentido de considerar: o risco de tortura, a pena capital, o estado de conflito armado, os desastres ambientais, a falta de recursos naturais, os laços familiares, as doenças e a perseguição relacionada ao gênero. Desse modo, pesquisadores e instituições políticas buscaram definir novos conceitos de refugiados para complementar lacunas contextuais na Convenção de 51, como foi o caso das migrações motivadas por desastres ambientais e mudanças climáticas⁶.

A literatura⁷ aponta que Lester Brown popularizou o termo “refugiados ambientais” nos anos 1970 e Essam El-Hinnawi ajudou a desenvolver a discussão nos anos 1980 com a publicação de um artigo no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que serviu para definir o conceito de “refugiados ambientais”. Em linhas gerais, Essam El-Hinnawi define os “refugiados

⁵ No original. “[...] devido ao receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido a esse receio, não está disposto a recorrer à proteção desse país; ou que, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país de sua antiga residência habitual em consequência de tais eventos, é incapaz ou, devido a esse receio, não está disposto a retornar a ele” (tradução livre). UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 jul. 1951, United Nations, Treaty Series, v. 189, p. 137. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁶ BERCHIN, Issa Ibrahim et al. Op. cit, p. 148.

⁷ Ibid, p. 148.

ambientais” como:

those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardize their existence and/or seriously affects the quality of their life⁸

Entretanto, argumenta-se que a utilização do termo “refugiado ambiental” tem um grande apelo emocional e acaba por enquadrá-los como pessoas sujeitas às perturbações ambientais e ecológicas, ao invés de reconhecer que, na verdade, elas são deslocadas à força de seu território. Assim, os conceitos de “deslocados ambientais” ou “pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas” conseguem melhor capturar a dimensão coercitiva da migração em decorrência ambiental ou climática, tendo em vista a necessidade de fuga involuntária do território de origem⁹.

Cabe distinguir ainda o caráter temporal da migração realizada por pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas, em que a migração pode ocorrer tanto temporalmente (nas situações de fuga por enchentes ou secas) ou permanentemente (nas situações em que o território – comunidade, cidade ou país – se torna

⁸No original. “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental marcante (natural e/ou desencadeada por pessoas) que compromete sua existência e/ou afeta seriamente a qualidade de sua vida” (tradução livre). El-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. United Nations Environment Programme, Nairobi, 1985. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/121267>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

⁹BERCHIN, Issa Ibrahim et al. Op. cit, p. 148.

inabitável). É nesse cenário de ameaça existencial permanente que os habitantes dos *Small Island Developing States* (SIDS)¹⁰, especialmente localizados no Pacífico, se veem inseridos em decorrência do aumento do nível dos mares¹¹.

Mesmo que o aumento da temperatura média global afete a todos os países do planeta, os efeitos das mudanças climáticas serão sentidos de maneira mais acentuada nos países com menor capacidade de adaptação climática, independentemente de sua responsabilidade histórica e presente pela produção de gases poluentes. Os SIDS são responsáveis por menos de 1% das emissões globais de gases de efeito estufa, mas estão entre os países mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, que exacerbam os constrangimentos existentes e seus recursos limitados. Assim, destaca-se como o aumento dos níveis dos mares, a perda de biodiversidade e a perspectiva de alargamento do território agravam a vulnerabilidade climática de países cuja economia concentra-se em atividades ligadas à exploração dos mares e incentivo ao turismo¹².

¹⁰ São um grupo diversificado de países e territórios insulares localizados, principalmente, entre o Mar do Caribe, o Pacífico Sul e o Oceano Índico. Contudo, nem todos são, necessariamente, pequenos (como Papua Nova Guiné), ilhas (como Guiana), em desenvolvimento (como Bahrein) ou países (como as Antilhas Neerlandesas), mas compartilham uma situação comum de vulnerabilidade às mudanças climáticas. WONG, Poh Poh. Small island developing states. *WIREs Climate Change*, v. 2, p. 2, 2011.

¹¹ BERCHIN, Issa Ibrahim et al. Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, v. 84, p. 148, 2017.

¹² WONG, Poh Poh. Small island developing states. *WIREs Climate*

Diante desse cenário de injustiça climática, Taroco e Bezerra explicam que Tuvalu é um exemplo extremo da situação de vulnerabilidade climática e desamparo jurídico quanto aos deslocados climáticos. Segundo os autores, desde o final dos anos 1980, a comunidade científica tem alertado sobre a possibilidade de que Tuvalu seja “riscado do mapa” e, em decorrência disso, o país tem buscado se engajar nas discussões da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) para alertar a comunidade internacional sobre a situação das ilhas do Pacífico¹³.

Cabe lembrar o discurso gravado de Tuvalu na COP 26 de Glasgow (em 2021), em que o primeiro ministro Simon Kofe, com água até seus joelhos, destaca como:

*Climate change and sea level rise are deadly and existential threats to Tuvalu and low-lying atoll countries. We are sinking, but so is everyone else. And no matter if we feel the impacts today, like in Tuvalu, or in a hundred years, we will all still feel the dire effects of this global crisis one day [...]*¹⁴.

Change, v. 2, p. 1-6, 2011. p. 2.

¹³ TAROCO, Lara Santos Zangerolame; BEZERRA, Marcelo Hugo de Medeiros. Migrações, direitos humanos e refugiados ambientais: os impactos sociais das mudanças climáticas e o Caso Tuvalu. In: BRAVO, Alvaro A. Sánchez; AUGUSTIN, Sérgio (ed.). *Revista Internacional de Direito Ambiental*, n. 20, p. 177-198, 2018, p. 192-193.

¹⁴ No original. “A mudança climática e a elevação do nível do mar são ameaças mortais e existenciais para Tuvalu e países de atóis baixos. Estamos afundando, mas todos os outros também estão. E não importa se sentimos os impactos hoje, como em Tuvalu, ou daqui a cem anos, todos nós ainda sentiremos os efeitos terríveis desta crise global um dia [...]” (tradução livre). THE GUARDIAN. *Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise*. 2021. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/08/tuvalu-minister-to-address-cop26-knee-deep>>

A fala do primeiro-ministro tuvaluano ressalta a diferença de percepções entre os SIDS e os demais países do Norte Global quanto à iminência dos impactos climáticos, em que os últimos, ancorados na narrativa ilusória do “sofrimento distante” continuam a atrasar a definição de uma resposta internacional consistente para a questão dos deslocados climáticos¹⁵.

Assim, Klepp e Herbeck argumentam que, da perspectiva do Direito Internacional, ainda predomina um padrão de soluções *ad-hoc* e abordagens individuais de Estados para tratar a questão dos deslocados ambientais e climáticos, ao invés do desenvolvimento de uma solução global. Segundo os autores, as iniciativas globais, quando existem, costumam surgir do Norte Global para serem implementadas nos países com maior vulnerabilidade climática do Sul Global¹⁶.

2. Marco Jurídico e Institucional para a Proteção dos Deslocados Ambientais

A análise e a revisão do regime jurídico internacional, a fim de reforçar a proteção dos deslocados ambientais, fazem-se imprescindíveis, notadamente diante do aumento da emergência climática como motivação de fluxos populacionais¹⁷.

-in-seawater-to-highlight-climate-crisis>. Acesso em: 15 fev. 2022.

¹⁵ SKILLINGTON, Tracey. *Climate Justice and Human Rights*. Palgrave Macmillan, New York, 2017, p. 151.

¹⁶ KLEPP, Silja; HERBECK, Johannes. The politics of environmental migration and climate justice in the Pacific Region. *Journal of Human Rights and the Environment*, v. 7, n. 1, p. 54-73, 2016.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Mudanças Cli-*

Evidencia-se que a indefinição terminológica das pessoas que migram em função das mudanças climáticas e a conseqüente falta de reconhecimento jurídico do status de refugiado, consoante interpretação taxativa da Convenção de 1951, tornam-se barreiras à efetiva salvaguarda das pessoas deslocadas por causas ambientais.

Sem o devido amparo legal, é difícil quantificar e mapear os deslocamentos ambientais recentes, bem como projetar a quantidade de pessoas que serão suscetíveis às referidas migrações nos próximos anos. Isto posto, além do óbice ao reconhecimento dos deslocados ambientais, a falta de um marco legal impõe como desafio à governança global a necessidade de resolubilidade síncrona da lacuna estrutural do Direito Internacional e das conseqüências mediatas e imediatas desses movimentos populacionais, sobretudo para promover o acolhimento adequado, prevenir a ocorrência de novos fluxos emergenciais e garantir o respeito aos direitos humanos.

A adoção de um sistema específico tem a finalidade não apenas de formalmente reconhecer essa nova categoria de pessoas, mas estabelecer um compromisso global para sua proteção, promovendo a internacionalização de tais compromissos em sintonia com as leis nacionais e estimulando a coordenação de ações entre atores envolvidos em questões relacionadas com os refugiados, migrantes, meio ambiente e direitos humanos, inclusive em relação a seus aspectos preventivos¹⁸.

máticas impulsionam Migrações e Deslocamentos Forçados. 2021. Disponível em: <<https://bitly.com/gsEKgI>>. Acesso em: 12 jul. 2022.

¹⁸ CONTIPELLO, E; MENEZES, D.; GIORDANI, T. Novos debates sobre as Migrações Climáticas e sua regulamentação internacional. *Re-*

Destarte, tem-se que os instrumentos jurídicos vigentes não são suficientes para proteger direta e objetivamente as pessoas que se deslocam por razões ambientais. A categoria jurídica do deslocado ambiental não é existente no Direito Internacional, e não houve qualquer órgão internacional ou agência da ONU delegada a protegê-los ou assisti-los especificamente, apesar de contribuírem, na prática, no amparo das vítimas de desastres ambientais¹⁹.

Além disso, ressalta-se que esses migrantes forçados não se encaixam no engessamento jurídico do termo “refugiado”, determinado no art. 1º, da Convenção de 1951, que não faz menção explícita à possibilidade de migração pelas fundamentações de matéria ambiental. A respeito da não satisfação da condição de “refugiado” aos deslocados ambientais, Attapatu aduz que:

*It is quite clear that those who are fleeing adverse consequences of climate change do not fall within this definition. Moreover, the persecution must be carried out by one's own state – hence, the international community must step in to protect that person because he is unable or unwilling to avail himself of the protection of his state. Thus, the legal regime governing refugees is based on the collective responsibility of states. The same principle can be applied in relation to climate refugees, particularly where the state itself is disappearing due to climate change.*²⁰

vista Direito e Desenvolvimento, v. 11, n. 1, p. 215-227, 2020. p. 225.

¹⁹ SANDOVAL, Karen. *Analyse du droit de l'Union européenne face aux déplacés environnementaux*. 2020. 198 f. Mémoire (Maîtrise en Droit International). Montréal: Faculté de Droit, Université de Montréal, 2020. p. 75.

²⁰ No original. “É evidente que aqueles que fogem das consequências

À vista do hiato jurídico a respeito da matéria, as pessoas que migram forçadamente por motivos ambientais restam invisibilizadas e têm reforçado os seus ciclos de vulnerabilidade. Nem mesmo a jurisprudência internacional relativa aos direitos humanos propõe uma solução que possa garantir aos deslocados ambientais uma proteção minimamente eficiente²¹. Por conseguinte, é fundamental que a comunidade internacional promova a devida regulamentação jurídica dos deslocados ambientais a fim de que, sob o princípio da responsabilidade coletiva dos Estados e à luz da proteção dos direitos humanos, estes sejam amparados e tenham sua vida viabilizada em uma nova região.

Ao referir-se aos deslocados ambientais como migrantes climáticos, Burkett²² chama a atenção para o fato de que se tornaram um dos exemplos mais marcantes

adversas das mudanças climáticas não são abrangidos por essa definição [a definição de refugiado da Convenção de 1951]. Além disso, a perseguição ao refugiado deve ser efetuada por seu próprio Estado – deste modo, a comunidade internacional deve intervir para protegê-los, porque não são capazes ou não querem recorrer à proteção de seu Estado. Assim, o regime jurídico que rege os refugiados é baseado na responsabilidade coletiva dos Estados. O mesmo princípio pode ser aplicado em relação aos refugiados climáticos, particularmente onde os próprios Estados estão desaparecendo devido às mudanças climáticas” (tradução livre). ATAPATTU, Sumudu Anopama. A new category of refugees? Climate refugees and a gaping hole in international law. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *‘Climate Refugees’*. Beyond the Legal Impasse. New York: Routledge, 2018. p. 41.

²¹SANDOVAL, Karen. Op. cit., p. 81.

²²BURKETT, Maxine. Justice and Climate Migration : The importance of nomenclature in the discourse on twenty-first-century mobility. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *‘Climate Refugees’*. Beyond the Legal Impasse. New York: Routledge, p. 73-88, 2018. p. 77.

da urgência e da injustiça das mudanças climáticas. Isto porque há uma imensa lacuna na identificação de direitos e consequentes deveres referentes às migrações climáticas forçadas. O autor ainda reforça que as maiores vítimas das mudanças climáticas sequer são agentes da escala planetária dessas mudanças, de maneira que o debate sobre os direitos dos deslocados ambientais tem natureza intrinsecamente política e geopolítica²³ e escancara o aspecto das desigualdades sociais em matéria de Direito Internacional.

Diante do impasse terminológico e ciente da urgência da conjuntura de expressivo aumento das migrações forçadas por razões ambientais, a Organização Internacional para as Migrações (IOM) apontou como migrantes ambientais aquelas pessoas ou grupo de pessoas que são obrigadas a deixar seus lares ou escolhem fazê-lo, por razões que alteram o meio ambiente²⁴. No entanto, as incertezas jurídicas existentes reforçam o limbo legal ao qual elas estão reféns. Assim, o estabelecimento de um marco normativo internacional que reconheça explicitamente o enquadramento desses migrantes é crucial.

Apesar de ainda não haver nenhuma ampliação universal da previsão exaustiva na Convenção de 1951, já há, na alçada regional, incorporações ao rol de motivações elencadas para o reconhecimento do *status* de refugiado,

²³ Ibid, p.83.

²⁴ CONTIPELLO, E; MENEZES, D.; GIORDANI, T. Novos debates sobre as Migrações Climáticas e sua regulamentação internacional. *Revista Direito e Desenvolvimento*, v. 11, n. 1, p. 215-227, 2020. p. 219.

a exemplo das disposições normativas da Convenção da Organização de Unidade Africana (1969) e da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984).

Analisa-se, a partir dos referidos instrumentos normativos africano e latino-americano, a possibilidade de enquadrar os eventos motivados por catástrofes ambientais na hipótese de circunstâncias que causam grave perturbação à ordem pública – prevista por ambas as normativas em matéria de refúgio –, de maneira que se viabilizaria o reconhecimento do status de refugiado quando da ocorrência de grandes impactos sociais consequentes de impactos ambientais²⁵. Todavia, essa tentativa de enquadramento dos migrantes ambientais não é tida como possibilidade pela comunidade internacional, dada a interpretação restrita do instituto jurídico do refúgio atrelada à disposição da Convenção de 1951²⁶. Assim, ainda resta frustrada a possibilidade de ampliação do conceito de refugiado para proteger os deslocados ambientais.

Cumprе evocar, nesse diapasão, que, apesar de não haver ainda a possibilidade de alargamento do conceito de refugiado para a proteção dos deslocados ambientais a partir das regulamentações normativas regionais supracitadas, instrumentos jurídicos regionais africanos inovaram ao prever proteção aos deslocados ambientais internos. Em 2009, a União Africana adotou

²⁵ SANTOS, Ana Carolina dos; SILVEIRA, Vladmir Oliveira. Deslocado ambiental: Dos conceitos questionados ao reconhecimento jurídico no Brasil. *Revista Argumentum*, v. 20, n. 2, 2019. p. 429.

²⁶ *Ibid.* p. 429.

uma Convenção sobre a proteção e assistência de pessoas deslocadas na África, a Convenção de Kampala.

[...] les objectifs de la Convention visent à la fois à mettre en place un cadre juridique approprié pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées internes, mais également à prévenir les migrations internes forcées. La Convention se fonde notamment sur « la coutume et la tradition africaines inhérentes d'hospitalité » (préambule) et sur plusieurs instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit international humanitaire²⁷.

Ao evocar os costumes e as tradições africanas, a Convenção de Kampala reconhece que as catástrofes, assim como os conflitos e a violência generalizada, são fatores que influem no desenraizamento das pessoas. O instrumento prevê que as violações de Direitos Humanos podem relacionar-se com catástrofes naturais e faz referência explícita aos deslocados ambientais internos²⁸. As disposições normativas da Convenção de Kampala, por conseguinte, são as únicas, em documento regional, que protegem essa categoria de migrantes forçados por razões ambientais, não obstante a interpretação restrita

²⁷ No original. “Os objetivos da Convenção visam não só desenvolver um quadro jurídico apropriado para proteger e assistir às pessoas deslocadas internas, mas, igualmente, prevenir as migrações internas forçadas. A Convenção se funda notadamente sobre ‘o costume e a tradição africana inerentes de hospitalidade’ (preâmbulo) e sobre os vários instrumentos relativos aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário” (tradução livre). LOBRY, Dorothée; *Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain*. Les Cahiers d'Outre Mer, Bourdeaux, 2012. p. 547. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/com.6690>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁸ OUA. *Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África*. 2009.

aos deslocados internos²⁹.

No que tange aos debates sobre a questão do *Small Island Development States do Pacífico*, cuja proximidade ao nível do mar é um agravante em consideração aos efeitos das mudanças climáticas, especialmente em razão do aumento do nível do mar, surgira um importante precedente jurídico internacional, em janeiro de 2020. Ocorreria que o Comitê de Direitos Humanos da ONU (CDH) julgara o Caso Ioane Teitiota *versus* Nova Zelândia³⁰. A postulação teve como objeto a deportação da vítima ao seu Estado de origem, devido à rejeição de pedido de refúgio na Nova Zelândia, motivado pelas alterações ambientais ocasionadas pela elevação do nível do mar na República de Kiribati.

The author claims that by removing him to Kiribati, New Zealand violated his right to life under the Covenant. Sea level rise in Kiribati has resulted in: (a) the scarcity of habitable space, which has in turn caused violent land disputes that endanger the author's life; and (b) environmental degradation, including saltwater contamination of the freshwater supply³¹

Apesar da negativa da reivindicação de proteção da família de Teitiota – dado o entendimento do Comitê de que não havia provas de risco real e iminente que viesse a submeter a família a um perigo de vida ou a violação do direito de vida digna –, a decisão do Comitê foi um marco favorável à luta dos deslocados ambientais pelo reconhecimento e garantia de direitos, tendo em vista que se decidiu pela determinação da possibilidade de ilegalidade da devolução de uma pessoa para um país onde ela corra

risco de vida ou de submissão a tratamento desumano ou degradante por efeito das mudanças climáticas³².

Assim decidira:

The Committee also observes that it, in addition to regional human rights tribunals, have established that environmental degradation can compromise effective enjoyment of the right to life, and that severe environmental degradation can adversely affect an individual's well-being and lead to a violation of the right to life³³.

Embora as decisões das Cortes Internacionais não culminem em jurisprudência nos moldes do Direito brasileiro, esta se trata de uma decisão histórica, sobretudo pela matéria disposta no mérito da causa. Nota-se que as preocupações elencadas por toda a decisão, ao elucidar a respeito da possibilidade de comprometimento da garantia do direito à vida, em razão dos efeitos das mudanças climáticas, servirão de base para futuras alterações no regime jurídico internacional sobre a matéria, de forma a garantir a efetiva proteção dos deslocados ambientais.

3. Propostas para Assistência aos Deslocados Climáticos

O deslocamento através de fronteiras internacionais em contexto de desastre ambiental é uma realidade em muitas partes do mundo, sendo provável que ocorra em outras mais ou de que aumente, visto a tendência em que

³² Ibid. p. 5.

³³ No original. “O Comitê também constata que, além dos tribunais regionais de direitos humanos, tem-se estabelecido que a degradação ambiental pode comprometer o gozo efetivo do direito à vida, e que a degradação ambiental severa pode afetar adversamente o bem-estar individual e levar a uma violação do direito à vida” (tradução livre). (Ibid)

as mudanças climáticas estão aumentando a frequência de desastres.

Logo, faz-se necessário discutir quais as propostas em debate para a proteção desses indivíduos. Segundo Álvaro Mirra³⁴, existem duas estratégias gerais que buscam garantir a prestação de ajuda humanitária para os refugiados climáticos, ambas sob a ótica do Direito Internacional: a primeira proposta baseia-se na alteração dos instrumentos internacionais atuais, como a Convenção de 1951 ou a CQNUMC, para que incluam referências à proteção dos deslocados climáticos em seus textos e protocolos; já a segunda proposta apresentada baseia-se na produção de uma nova convenção internacional específica para essa questão, tal como o exemplo exposto anteriormente desenvolvido pela União Africana com a Convenção de Kampala, que presta assistência a pessoas deslocadas devido a acontecimentos climáticos, porém somente no âmbito interno dos países³⁵.

Nesse sentido, além das referidas iniciativas regionais, Mirra explica que o maior esforço a nível global se deu com a proposição dos governos da Suíça e da Noruega em 2012 para a criação da Iniciativa Nansen. Sua criação se deu a partir do entendimento que o Direito Internacional não possuía nenhuma disposição que garantisse que as pessoas forçadas a se deslocar entre

³⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A questão dos “refugiados” climáticos e ambientais no Direito Ambiental. *CONJUR*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental#_ednref6>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³⁵ *Ibid.*

países seriam admitidas nos países de destino ou que fossem receber algum tipo de assistência, tampouco dava uma solução para o deslocamento³⁶.

A iniciativa contou com consultas realizadas desde o nível estatal, passando por organizações internacionais, pesquisadores, sociedade civil e comunidades afetadas. O principal objetivo era buscar o consenso entre os Estados afetados sobre qual a melhor resposta para os deslocamentos transfronteiriços, incluindo as repercussões negativas das mudanças climáticas³⁷. Como Álvaro Mirra explica:

A iniciativa Nansen foi um processo de consulta mundial que contou com a participação de vários países (ao todo 111 Estados), com ênfase ao reforço de medidas preventivas a serem adotadas nos países de origem e ao planejamento da relocação das pessoas em situação de risco. Dada a diversidade de situações que envolvem os deslocados transfronteiriços externos, sustenta-se que as soluções devem ser preferencialmente regionais³⁸.

Os deslocamentos em grande escala produzem um impacto devastador tanto nas pessoas como nas comunidades, gerando desafios humanitários e de desenvolvimento complexos, e que precisam de medidas além dos setores tradicionais. É necessário que haja

³⁶ Ibid.

³⁷ KÄLIN, Walter. *La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres*. 2015. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres/kaelin>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit.

uma mudança na forma com que os atores nacionais e internacionais abordam a crise, desde a gestão da crise e dos riscos à preparação para a crise³⁹.

La Iniciativa ha despertado un gran interés porque ofrece un espacio donde debatir acerca de lo que conviene hacer para prepararse adecuadamente para responder ante el desplazamiento, y porque reúne a los principales interesados que trabajan por la acción humanitaria, la protección de los derechos humanos, la gestión de la migración, la reducción de los riesgos de desastre, la adaptación al cambio climático, la protección de los refugiados y el desarrollo⁴⁰.

Essa iniciativa serviu apenas como um guia prático e inspiração para os demais Estados no momento de elaborar suas legislações, não possuindo caráter obrigatório; logo, não reconhecia direitos específicos dos refugiados climáticos. A criação de uma agenda, sem caráter mandatário, sem o reconhecimento dos direitos essenciais e que se apoia em soluções que devem ser tomadas com primazia nos países de origem, não é suficiente para um assunto tão importante para as populações que precisam abandonar os lugares e países de origem em consequência

³⁹ PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES. *Abordando las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*. 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11176.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2022.

⁴⁰ No original. “A Iniciativa despertou grande interesse porque oferece um espaço para discutir o que precisa ser feito para se preparar adequadamente para responder ao deslocamento e porque reúne os principais atores que trabalham pela ação humanitária, proteção dos direitos humanos, gestão da migração, redução do risco de desastres, adaptação às mudanças climáticas, proteção e desenvolvimento de refugiados” (tradução livre). KÄLIN. Op. cit., p. 6.

de eventos climáticos⁴¹.

O resultado da Iniciativa Nansen foi a criação de uma Agenda de Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, essencial para que diretrizes fossem estabelecidas para assistência de indivíduos forçados a se deslocar:

A Agenda de Proteção se tratou de um documento não vinculativo, no qual descreveu as lacunas normativas no tratamento do deslocamento e da migração, no contexto de desastres e mudanças climáticas. Ao invés de exigir uma estrutura de orientação global ou um novo tratado, a Agenda de Proteção buscou adotar uma abordagem de práticas eficazes que os Estados poderiam incorporar em seus ordenamentos jurídicos nacionais e em políticas públicas⁴².

A Iniciativa Nansen apresentou outras propostas para a adoção da comunidade internacional de maneira a orientar e garantir a proteção dos deslocados climáticos, como: a emissão de vistos humanitários, o adiamento de deportações, a concessão de status de refugiado em casos excepcionais, acordos bilaterais ou regionais de livre passagem de pessoas, a emissão de autorizações de trabalho e outros. A exemplo disso, o Brasil emitiu visto humanitário para os haitianos devido ao terremoto que afetou o país em 2010, por meio da Resolução n. 97/2012

⁴¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit.

⁴² SILVA, Thalita Franciely de Melo; MOURA, Nayanna Sabiá de. A proteção de pessoas deslocadas transfronteiriças no contexto de desastres e mudanças climáticas. In: GUIMARÃES, Flávio Romero (org.), *Direitos Humanos em um mundo em transformação*. Campina Grande: Realize eventos, p. 133-148, 2020, p. 140-141.

do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)⁴³.

Em 2016 na Cúpula Mundial Humanitária, lançou-se a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD), para dar seguimento aos trabalhos realizados anteriormente, assim como para:

*[...] apoyar a los Estados y otras partes interesadas a implementar las recomendaciones de la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático de la Iniciativa Nansen (Agenda de protección), la cual fue respaldada por 109 Estados en octubre de 2015.*⁴⁴

O reconhecimento por parte da comunidade internacional da PDD foi um esforço coletivo, avançando para um maior entendimento dos desafios políticos e humanitários referentes ao deslocamento forçado devido a desastres e mudanças climáticas. Pode-se citar progressos realizados na área como: a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, o Pacto Global para a Migração Regular e Ordenada (*UN Global Compact on Migration GCM*) e o Pacto Global de Refugiados (*The Global Compact on Refugees*)⁴⁵.

⁴³ Ibid, p. 141-142.

⁴⁴ No original. “[...] apoiar os Estados e outras partes interessadas na implementação das recomendações da Agenda para a Proteção das Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas da Iniciativa Nansen (Agenda de Proteção), que foi endossada por 109 Estados em outubro de 2015.” (tradução livre). PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES. *Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) Estrategia 2019-2022*. 2019. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2020/02/09022019-PDD-Estrategia-Espa%C3%B1ol-FINAL_compressed.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁴⁵ SILVA. Op. cit. p. 144.

Em consonância com os princípios da Iniciativa Nansen e propostas anteriores de criação de vistos humanitários para refugiados, há uma discussão em curso sobre a criação de passaportes humanitários, tal como sugerido pelo German Advisory Council on Climate Change (WBGU) em 2018, que “[...] *aims to facilitate active, early, and thus dignified migration from affected regions. Such a passport would grant the holders not only the right to be admitted by other countries, but rights similar to those of citizenship*”⁴⁶.

Um exemplo recente e bem-intencionado, ainda que não tenha sido concretizado politicamente, foi a proposta da Nova Zelândia em 2020 de criação de um “visto humanitário experimental” para os deslocados climáticos das Ilhas do Pacífico. Apesar da oferta neozelandesa de abrigar 100 pessoas por ano, a proposta foi rejeitada pelos próprios habitantes das Ilhas do Pacífico. Isso se deveu por sua preferência para que o governo da Nova Zelândia adotasse uma abordagem mais justa com a “redução de emissões, apoio aos esforços de adaptação, fornecer vias de migração legal e, finalmente, se tudo falhar, conceder o status de refugiado”⁴⁷.

⁴⁶ No original. “[...] visa facilitar a migração ativa, precoce e, portanto, digna das regiões afetadas. Tal passaporte concederia aos titulares não apenas o direito de serem admitidos por outros países, mas direitos semelhantes aos da cidadania” (tradução livre). LOS, Roberto. *Climate Passport: a Legal Instrument to Protect Climate Migrants - A New Spirit for a Historical Concept*, Earth Refuge, 2020. Disponível em: <https://earthrefuge.org/climate-passport-a-legal-instrument-to-protect-climate-migrants-a-new-spirit-for-a-historical-concept/#_ftn40>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁷ DEMPSTER, Helen; OBER, Kayly. *New Zealand’s “Climate Refugee” Visas: Lessons for the Rest of the World*. ReliefWeb, 2020. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/new-zealands-climate-re->

Nesse sentido, devido à iminência dos impactos climáticos sobre os SIDS e a situação de impasse global nas negociações em torno dos deslocados ambientais, soluções autodeterminadas e ligadas à ideia de justiça climática têm sido propostas nos últimos anos centradas na migração preventiva e em estratégias de adaptação. Essas ações são enquadradas na área do *soft law*, que, a princípio, não tem força juridicamente vinculativa, mas podem ter efeitos práticos⁴⁸.

Kiribati tem uma atuação acentuada na promoção de uma perspectiva pró-refúgio que considere os direitos humanos e os direitos culturais e ambientais das populações indígenas e minorias. Assim, durante o governo do presidente kiribatiano Anote Tong, houve uma explícita recusa nos fóruns internacionais a aceitar o status de refugiado humanitário, em detrimento de uma concepção de migração pautada num plano de evacuação de longo-prazo para que os deslocados ambientais possam migrar devido a seu mérito e com dignidade, proposta também conhecida como I-Kiribati. O principal resultado prático foi a possibilidade de cidadãos kiribatianos realizarem uma migração circular junto com seus parentes imediatos na Nova Zelândia com a possibilidade de se estabelecer permanentemente no país caso consigam emprego fixo⁴⁹.

fugee-visas-lessons-rest-world>. Acesso em: 15 fev. 2022.

⁴⁸ KLEPP, Silja; HERBECK, Johannes. The politics of environmental migration and climate justice in the Pacific Region. *Journal of Human Rights and the Environment*, v. 7, n. 1, p. 54-73, 2016.

⁴⁹ Ibid.

Conclusão

O presente capítulo abordou como o agravamento das migrações forçadas em decorrência das mudanças climáticas tem contribuído para se repensar a capacidade do Direito Internacional e da comunidade internacional em responder à ameaça existencial que paira sobre os deslocados climáticos. Apesar da falta de um acordo internacional juridicamente vinculante até o momento, existem prerrogativas legais e algumas propostas internacionais e regionais para amparo preventivo e mais digno dos habitantes das Ilhas do Pacífico.

No que toca à regulamentação internacional para a proteção das pessoas que migram em virtude de questões ambientais, restou evidente que hão de ser propostas novas disposições normativas, tanto para ampliar o escopo da proteção do instituto do refúgio quanto para indicar um enquadramento jurídico específico a estes migrantes, de maneira a minguar os obstáculos à sua proteção.

Apesar dos atuais entraves, impostos pela indefinição terminológica e pela falta de amparo normativo, a comunidade internacional está vigilante quanto à necessidade de mudança deste paradigma. O alargamento hermenêutico possibilitado pelas regulamentações regionais – ainda que não aceito internacionalmente como fundamento para o reconhecimento do status de refugiado – bem como os novos precedentes decisórios do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, apontam para a importância da normatização da matéria.

Pode-se constatar iniciativas internacionais que

tiveram como intuito ajudar nas questões referentes aos deslocados climáticos, tendo a Iniciativa Nansen permitido um debate entre diferentes níveis, realizando a escuta de atores envolvidos nesse fenômeno. Posteriormente, criou-se uma Agenda de Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, que não possuía caráter vinculativo, por apenas realizar sugestões para o Estados, acabou ficando a critério de cada um como e o que implementar. Pouco depois, lançou-se a PDD que tinha como objetivo apoiar os Estados na implementação das ações da Agenda. Uma boa prática observada como resposta que atendesse as pessoas em deslocamento internacional devido às mudanças climáticas/ambientais foi a proposta da Nova Zelândia de um “visto humanitário experimental”. Apesar de todos esses debates e a preocupação internacional com os deslocados climáticos, nada ainda concreto foi deliberado para garantir seus direitos.

Referências Bibliográficas

ATAPATTU, Sumudu Anopama. A new category of refugees? Climate refugees and a gaping hole in international law. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *'Climate Refugees'*. Beyond the Legal Impasse? New York: Routledge, 2018.

BERCHIN, Issa Ibrahim et al. Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, v. 84, p. 147-150, 2017.

BURKETT, Maxine. Justice and Climate Migration: The importance of nomenclature in the discourse on twenty-first-century mobility. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *'Climate Refugees'*. Beyond the Legal Impasse? New York: Routledge, p. 73-88, 2018.

CONTIPELLO, E; MENEZES, D.; GIORDANI, T. Novos debates sobre as Migrações Climáticas e sua regulamentação internacional. *Revista Direito e Desenvolvimento*, v. 11, n. 1, p. 215-227, 2020.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS (UNHRC). *Ioane Teiriota vs. Nova Zelândia*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 de janeiro de 2020.

DEMPSTER, Helen; OBER, Kayly. *New Zealand's "Climate Refugee" Visas: Lessons for the Rest of the World*. Webrelief, 2020.

EI-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. United Nations Environment Programme, Nairobi, 1985.

KÄLIN, Walter. *La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres*. 2015.

KLEPP, Silja; HERBECK, Johannes. The politics of environmental migration and climate justice in the Pacific Region. *Journal of Human Rights and the Environment*, v. 7, n. 1, p. 54-73, 2016.

LOBRY, Dorothée; *Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques: l'exemple du continent africain*. Les Cahiers d'Outre Mer, Bourdeaux, 2012.

LOS, Roberto. *Climate Passport: a Legal Instrument to Protect Climate Migrants - A New Spirit for a Historical Concept*. Earth Refuge, 2020.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A questão dos “refugiados” climáticos e ambientais no Direito Ambiental. *CONJUR*, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Mudanças Climáticas impulsionam Migrações e Deslocamentos Forçados*. 2021.

PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES. *Abordando las necesidades de protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático*. 2015.

PLATAFORMA SOBRE DESPLAZAMIENTO POR DESASTRES. *Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD) Estrategia 2019-2022*. 2019.

POON, J. Drawing upon international refugee law: the precautionary approach to protecting climate change-displaced persons. In: BEHRMAN, S.; KENT, A. (ed.). *‘Climate Refugees’*. Beyond the Legal Impasse? New York: Routledge, 2018.

SANDOVAL, Karen. *Analyse du droit de l’Union européenne face aux déplacés environnementaux*. 2020. 198 f. Mémoire (Maîtrise en Droit International) – Faculté de Droit, Université de Montréal, Montréal, 2020.

SANTOS, Ana Carolina dos; SILVEIRA, Vladmir Oliveira. *Deslocado ambiental: Dos conceitos questionados ao*

reconhecimento jurídico no Brasil. *Revista Argumentum*, v. 20, v. 2, p. 423-440, 2019.

SILVA, Thalita Franciely de Melo; MOURA, Nayanna Sabiá de. A proteção de pessoas deslocadas transfronteiriças no contexto de desastres e mudanças climáticas. In: GUIMARÃES, Flávio Romero (org.), *Direitos Humanos em um mundo em transformação*. Campina Grande: Realize eventos, p. 133-148, 2020

SKILLINGTON, Tracey. *Climate Justice and Human Rights*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

TAROCO, Lara Santos Zangerolame; BEZERRA, Marcelo Hugo de Medeiros. Migrações, direitos humanos e refugiados ambientais: os impactos sociais das mudanças climáticas e o Caso Tuvalu. In: BRAVO, Alvaro A. Sánchez; AUGUSTIN, Sérgio (ed.). *Revista Internacional de Direito Ambiental*, n. 20, p. 177-198, 2018.

THE GUARDIAN. *Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise*. 2021.

THOMAS, Adelle; MARTYR-KOLLER, Rose; PRINGLE, Patrick. *Climate change and small islands: more scientific evidence of high risks*. CLIMATE ANALYTICS, 2020.

WONG, Poh Poh. Small island developing states. *WIREs Climate Change*, v. 2, p. 1-6, 2011.

Muro Epidemiológico, Práticas de Controle Discriminatório e Resistências das Vidas Migrantes: os fluxos migratórios na América Central no contexto da pandemia de Covid-19

Érica Sarmiento*

Introdução

Há quem acreditou que a chegada de uma pandemia como a Covid-19 ajudaria a combater não só o vírus, mas também muitas das atrocidades cometidas pelos estados e pelas sociedades. O vírus demonstrou não ser nada democrático e o enrijecimento das fronteiras às custas das emergências sanitárias revelou que os estados não acompanharam o discurso de solidariedade almejado por milhares de indivíduos que tentaram e tentam, diariamente, ultrapassar “os muros da civilização”.

As migrações forçadas representam, no século XXI, um dos maiores desafios de ordem moral a ser enfrentado pelos estados-nação, em meio a que se considera a maior crise humanitária da contemporaneidade. No presente capítulo, objetivamos realizar uma análise das migrações forçadas, priorizando os deslocamentos da região conhecida como “Triângulo Norte” (Guatemala,

* Professora Associada de História da América na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisadora Produtividade nível 2 CNPQ e Cientista do Nosso Estado FAPERJ. Coordenadora do Laboratório de Estudos de Imigração (LABIMI-UERJ). Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-UERJ.

El Salvador e Honduras) para o México e os Estados Unidos, baseando-se no levantamento das mídias digitais e nos relatórios de organizações civis e governamentais, publicados no período da pandemia. Nesse contexto, pretende-se analisar as práticas de controle discriminatório e das práticas governamentais de criminalização dos fluxos migratórios, especialmente sob o chamado título 42 do governo estadunidense, priorizando as medidas sanitárias do Covid-19 em detrimento das solicitações do refúgio.

A implementação de uma política de militarização de fronteiras e sua externalização, o caso do México, pode transformar a imagem do imigrante em uma constante ameaça, mesmo em um contexto pandêmico. Nessa tragédia migratória, cria-se o que chamamos de muro epidemiológico e a segurança humana torna-se menos importante que a securitização, e as deportações e as violações dos direitos humanos transformam os sujeitos migrantes em corpos descartáveis das fronteiras.

Se compreenderá os processos migratórios, a partir de uma perspectiva decolonial, das resistências dos sujeitos e sujeitas de direito que lutam contra as necropolíticas em todos os estágios das migrações: em suas sociedades de origem, em trânsito e na sociedade de recepção.

Como exemplo da criminalização e tortura vividas pelos migrantes no contexto da pandemia, analisaremos a tragédia que ocorreu na fronteira do México com a Guatemala, em dezembro de 2020: o acidente com o caminhão que matou mais de 50 migrantes, a maioria

procedentes da Guatemala.

1. Quando os corpos migrantes são torturados no caminho

A desumanização do outro faz parte da lógica de exclusão, da prática de extermínio e silenciamento dessas vidas em trânsito na busca pela fronteira. Quando as fronteiras são militarizadas, os direitos humanos são violados, uma lógica simples e bárbara de anulação das vidas. A pandemia não trouxe nada de novo em relação ao controle fronteiriço, mas potencializou e recrudescer a militarização e a externalização das fronteiras. Em meio ao aumento dos fluxos migratórios rumo aos Estados Unidos, o muro epidemiológico associou-se aos muros materiais, para colaborar com os estados-nação na criminalização do sujeito migrante.

Abrindo um parêntese e no tocante às estatísticas, o relatório da Organização Internacional das Migrações (OIM) destaca que a Covid-19 foi “o grande perturbador” da migração e da mobilidade no mundo. Apenas no primeiro ano da pandemia foram adotadas quase 108 mil restrições de viagens, enquanto o número de passageiros aéreos caiu 60%, a 1,8 bilhão no mundo, contra 4,5 bilhões em 2019. De acordo com o estudo, intitulado *World Migration Report 2022*¹, atualmente o mundo conta com 281 milhões de migrantes internacionais, o que equivale a 3,6% da população global – ou uma em cada 30 pessoas. O número corresponde a um ligeiro aumento em relação à edição anterior, de 2020, que indicava 272 milhões de

¹ *World Migration Report, 2022*. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

pessoas vivendo em países distintos dos que nasceram.

No caso da América central, um grande problema a ressaltar, é que os sistemas de saúde da região, com exceção da Costa Rica, estão mal preparados para lidar com a pandemia. As sociedades centro-americanas, empobrecidas e com elites autocentradas e, em muitos casos, corruptas, veem-se submersas em graves problemas econômicos e sociais, que vão muito além dos efeitos da pandemia. Em El Salvador, por exemplo, o Presidente Nayib Bukele, exercendo uma postura autoritária desde que tomou posse em junho de 2019, fechou as fronteiras do país rapidamente para evitar o contágio, mas levou a cabo muitas violações dos direitos humanos, tais como prender dezenas de viajantes que regressavam ao país em verdadeiras prisões e encurralá-los em lugares insalubres com falta de água e higiene. O comportamento do presidente salvadorenho, que costuma governa a partir de *tweets* e redes sociais, aproxima-se do estado de espírito ditatorial que os líderes de El Salvador tiveram no passado. Os bandos criminosos (conhecidos como Maras) organizados de El Salvador, por seu lado, implementaram as suas próprias medidas durante a pandemia, impondo o toque de recolhida nas regiões onde exercem domínio da população; contiveram a violência durante algumas semanas, mas regressaram a ela no final de abril de 2020, de modo que a situação se tornou mais complexa.

Na Guatemala, o Presidente Alejandro Giammattei agiu de forma semelhante, deixando 182 migrantes deportados dos EUA a dormir em colchões no chão, ao

declarar um recolher obrigatório e uma lei seca. Em Honduras, a taxa de mortalidade é a segunda mais elevada da região, devido à pandemia. A Nicarágua é o caso mais dramático, pois o governo de Ortega-Murillo recusou-se a desenvolver medidas de prevenção contra o vírus e, em vez disso, permitiu reuniões públicas e encorajou reuniões e marchas para mostrar que o país estava unido em meio à grave crise sanitária que assolava o mundo². Em resumo, os problemas estruturais que se perpetuam na região se uniram à crise sanitária trazida pela pandemia, numa explosiva e drástica combinação que acentua, ainda mais, os fluxos migratórios, especialmente em busca do tradicional destino: os Estados Unidos.

Ao abordar a fronteira estadunidense a compreensão que teremos partirá da elaboração do conceito de fronteira decolonial, amparado, em parte, nos argumentos do antropólogo Nicholas de Génova. Pensamos a fronteira como um espaço vivo, de relação social, de formas de trabalho vivo e morto, que sustenta a manutenção dela mesmo, num processo dinâmico que envolve uma produção e reprodução constante. Segundo Génova:

...si entendemos las fronteras como productos del trabajo, podemos ver también que son un tipo de producto que acaba siendo utilizado o desplegado como «herramientas» (o incluso armas). En otras palabras, las fronteras se convierten en medios de producción para la creación y el mantenimiento de las diferencias en el espacio. Estas diferencias espaciales engendradas por las fronteras –o, más preci-

² DÍAZ ARIAS, David; VIALES HURTADO, Ronny. Centroamérica: Neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s)* 11(Especial), p. 53-59, 2020, p.57.

samente, esas actividades de producción de fronteras— están relacionadas en primer lugar con el poder soberano de los Estados-nación y con la forma en la cual el nacionalismo divide el mundo entero y subdivide a la humanidad en poblaciones separadas. Por supuesto, esto no es un hecho transhistórico de la condición humana. La división de mundo en estados definidos territorialmente es bastante reciente, históricamente hablando, pero aún más reciente es el Estado-nación como presunta forma ubicua de la vida política, y, en cierto modo, esta proliferación de la forma de la nación se entiende mejor como el principal producto de la era de la descolonización³.

Segundo Génova, a insurgência mundial das lutas anticoloniais rompeu a estrutura do colonialismo e, por isso, provocou a reconfiguração política da geopolítica mundial na qual o modelo do Estado-nação, como

³“...se entendermos as fronteiras como produtos da mão-de-obra, podemos também ver que são um tipo de produto que acaba por ser utilizado ou implantado como “ferramentas” (ou mesmo armas). Por outras palavras, as fronteiras tornam-se meios de produção para a criação e manutenção de diferenças no espaço. Estas diferenças espaciais geradas pelas fronteiras - ou, mais precisamente, por estas atividades produtoras de fronteiras - estão relacionadas em primeiro lugar com o poder soberano dos Estados-nação e com a forma como o nacionalismo divide o mundo inteiro e subdivide a humanidade em populações separadas. É claro que este não é um fato trans-histórico da condição humana. A divisão do mundo em Estados territorialmente definidos é bastante recente, historicamente falando, mas ainda mais recente é o Estado-nação como uma forma presumivelmente ubíqua de vida política, e, de certa forma, esta proliferação da forma de nação é melhor entendida como o produto principal da era da descolonização”. (tradução livre).Entrevista a Nicholas de Génova por Fiorenza Piccozza e Guillermo Castillo. Producción de fronteras poscoloniales, ilegalidad migrante y la política de la incorregibilidad. *Desinformémonos*. Periodismo de abajo. 23 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://desinformemonos.org/produccion-de-fronteras-poscoloniales-ilegalidad-migrante-y-la-politica-de-la-incorregibilidad/>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

característica específica da ordem mundial pós-colonial, se converteu na norma e na forma universal de organização política. Isso significa que o mundo de hoje está mais atravessado que nunca pelas fronteiras militarizadas e vigiadas. Nesse sentido, as fronteiras são meios de produção para a manutenção das diferenças através do espaço e contribuem para o projeto nacionalista segundo o qual o Estado-nação deverá produzir uma população a sua própria imagem⁴.

Nessas fronteiras decoloniais, as pessoas racializadas, submersas em uma ferida colonial, tornam-se invisíveis e quando não é possível invisibilizá-las porque são muitas, elas passam a ser criminalizadas. Quem chega a essa fronteira México-Estados Unidos emigra por terra, é uma emigração continental, dos povos do sul para o norte e nessa fronteira enfrentam a exploração, os discursos discriminatórios e racistas do império estadunidense,

As correntes migratórias contemporâneas dificilmente podem ser desvinculadas das disparidades que envolvem o Sul global e o Norte global, entendendo esses referenciais não no estrito sentido geográfico, mas como configurações político-sociais que consolidam enormes desigualdades quanto às condições sociais, saúde, direitos humanos, segurança, etc⁵. Isso torna a migração vítima de uma política de inspiração ideológica, baseada na supremacia branca, e nos crimes de lesa-humanidade perpetrados pelos autores estatais.

⁴ Ibid

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), Informe sobre las migraciones en el mundo, 2013, p.45.

De acordo com Aníbal Quijano⁶, a ideia de raça é uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que, desde então, permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo. Esse eixo tem, portanto, origem e caráter colonial, mas provou ser mais duradouro e estável que o colonialismo em cuja matriz foi estabelecido. Implica, conseqüentemente, num elemento de colonialidade no padrão de poder hoje hegemônico⁷. Isso se aplicaria ao caso das fronteiras, entendidas como espaços da decolonialidade do saber e do ser⁸, mas também como lugares de articulação, de

⁶ QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires - CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

⁷ CALAZANS, Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ílele; PIÑEIRO, Emilia da Silva. Apresentação. In: CALAZANS, Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ílele; PIÑEIRO, Emilia da Silva (Orgs.) *As desigualdades de gênero e raça na América Latina no século XXI*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019, p.12.

⁸ A colonialidade do saber estaria representada pelo caráter eurocêntrico do conhecimento moderno e sua articulação às formas de dominação colonial/imperial. Essa categoria conceitual refere -se especificamente às formas de controle do conhecimento associadas à geopolítica global traçada pela colonialidade do poder. Nesse sentido, o eurocentrismo funciona como um *locus* epistêmico de onde se constrói um modelo de conhecimento que, por um lado, universaliza a experiência local europeia como modelo normativo a seguir e, por outro, designa seus dispositivos de conhecimento como os únicos válidos. A colonialidade do ser entende a modernidade como uma conquista permanente na qual o constructo "raça" vem justificar a prolongação da não ética da guerra, que permite o avassalamento total da humanidade do outro. cf. QUINTERO, Pablo; FIGUEIRA, Patricia; ELIZALDE, Paz Concha. Uma breve história dos estudos decoloniais. *Masp Afterall*, 2019.

estratégias de sobrevivência e de resistência.

Essa fronteira, além de discriminar e selecionar os que devem entrar, também funciona como uma espécie de depósito formador de um exército de reserva de mão de obra, acumuladora de vidas descartáveis, que são aproveitadas segundo as necessidades do mercado e de seus contratadores.

O problema atinge níveis globais. Segundo Lois, para o caso europeu:

En el contexto de la Unión Europea, la decisión del cierre de las fronteras exteriores se tomaba el día 17 de marzo (2021). En las semanas y días previos, asistíamos a varios ejercicios de representación del espacio global en torno a la asociación entre movilidad, migración e inseguridad. Esta asociación no es, lamentablemente, una cuestión novedosa en ciertas retóricas populistas, pero, esta vez, en función del momento, la territorialización de los orígenes de la pandemia y la espacialidad de las cadenas de contagio, con la identificación de los itinerarios y nacionalidades del virus, le añadía una nueva dimensión⁹.

Os ativistas dos direitos humanos advertem constantemente do controle dos cartéis de droga sobre o fluxo dos migrantes indocumentados. Segundo eles, com ⁹ “No contexto da União Europeia, a decisão fechar as fronteiras externas foi tomada a 17 de Março (2021). Nas semanas e dias que antecederam, assistimos a vários exercícios de representação do espaço global em torno da associação entre mobilidade, migração e insegurança. Esta associação não é infelizmente uma questão nova em certa retórica populista, mas desta vez, dependendo do momento, a territorialização das origens da pandemia e a espacialidade das cadeias de contágio, com a identificação dos itinerários e nacionalidades do vírus, acrescentou-lhe uma nova dimensão (tradução livre). LOIS, Maria. Los Estados cierran sus territorios por seguridad... pero los virus están emancipados de las fronteras. *Geopolítica(s)* 11(Especial) 2020: 293-302, p. 294.

a crise econômica provocada pela pandemia do corona vírus, a falta de emprego e o fechamento das pequenas empresas nas cidades fronteiriças, os narcotraficantes passaram a dominar a migração em 2020¹⁰. Dessa forma, a exclusão faz-se necessária para que, em algum momento, ela sirva para ser aproveitada. Na fronteira estadunidense, há mão de obra descartável de sobra para quem quiser usufruí-la.

Aproveitando-se do cenário do tráfico de drogas e de pessoas, os estados implementam o discurso da criminalização do imigrante, deixando, assim, de lado as questões estruturais que envolvem os países da América Central: extrativismo das grandes indústrias com a conseguinte expulsão de milhares de camponeses e indígenas da terra, violência dos grupos criminosos e do Estado, pobreza e corrupção endêmica oriunda dos próprio Estado-mínimo. Valem-se do discurso da incrementação do tráfico em decorrência da migração como o escudo ideal para militarizar mais a fronteira. Ou seja, a preocupação primordial é deter a imigração sem se ocupar de fato com os fatores estruturais que causam os deslocamentos forçados.

Marcelo Ebrard, chanciller mexicano, mediante a trágica morte de 55 migrantes, no estado de Chiapas, sul do México, no dia 9 de dezembro de 2021, anunciou uma investigação internacional contra a rede de

¹⁰ MENDOZA, Gardenia. 2020, México a la sombra de la pandemia y cuatro temas más. *La opinión*, 30 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://laopinion.com/2020/12/30/2020-mexico-a-la-sombra-de-la-pandemia-y-cuatro-temas-mas/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

traficantes¹¹. É prioritário preocupar-se com a questão do tráfico internacional, obviamente, e urge combatê-lo, entretanto, o discurso das autoridades não pode se valer do combate ao tráfico como um artifício para criminalizar a migração ou ocultar/silenciar as verdadeiras causas da crise humanitária. O perigo está nos chamados *Coyotes*, os conhecidos traficantes de pessoas, servirem para incrementar as fronteiras mentais, ou seja, os discursos xenófobos e anti-imigrantistas, além das políticas de contenção de migrantes.

As políticas de contenção migratória dos Estados Unidos valem-se da submissão de países como México e Guatemala, no processo conhecido como externalização das fronteiras. O principal muro de contenção é o México, que utiliza suas duas fronteiras como espaços militarizados para deter os fluxos, especialmente os da América Central, que desejam se deslocar até os Estados Unidos. Após a entrada do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador em 2018, acordos foram feitos para transformar o México, conhecido como “país corredor”, no muro dos Estados Unidos. No mandato de Donald Trump (2017-2021), o programa intitulado *Quédate en México* (Protocolo de Proteção aos Migrantes, de acordo com suas siglas em inglês), firmado entre México e Estados Unidos, que obriga os requerentes de asilo nos Estados Unidos a esperar no México pela resolução da sua audiência. Segundo Leticia

¹¹ *Infobae*, México, 11 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/11/ebrard-anuncio-investigacion-internacional-contra-red-de-trafficantes-tras-muerte-de-55-migrantes/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Calderón, desde que se instituiu o Programa:

... las personas que logran llegar a la frontera norte mexicana, cruzar a Estados Unidos y presentar una solicitud de asilo en ese país, no obtienen la protección de la autoridad estadounidense, sino que deben volver a México y permanecer en este país todo el tiempo necesario para volver a cruzar a Estados Unidos cuando se les indique. Se calcula que en este limbo migratorio se encuentran hasta 40 000 personas, muchas de la cuales, aunque consigan una audiencia en una corte migratoria estadounidense, no tienen casos suficientemente fuertes desde la lógica jurídica como para recibir asilo en aquel país, lo que implica que muchos de ellos podrán decidir volver a sus países de origen -cuyas condiciones de violencia, pobreza y desigualdad continúan- o quedarse en México de manera definitiva. Esta es la razón por la que algunos analistas consideran que México ha iniciado una etapa de ser un país principalmente de tránsito migratorio a ser un país de destino¹².

¹² “... as pessoas que conseguem chegar à fronteira norte do México, atravessar para os Estados Unidos e aí apresentar um pedido de asilo não obtêm a proteção das autoridades americanas, mas devem regressar ao México e permanecer nesse país durante o tempo necessário para atravessar para os Estados Unidos, quando para tal forem instruídas. Estima-se que até 40.000 pessoas se encontram neste limbo migratório, muitas das quais, mesmo que obtenham uma audiência num tribunal de imigração dos EUA, não têm casos jurídicos suficientemente fortes, a partir de uma lógica jurídica, para lhes ser concedido asilo nos EUA, o que significa que muitas delas podem decidir regressar aos seus países de origem - onde as condições de violência, pobreza e desigualdade continuam - ou permanecer de forma permanente no México. Esta é a razão pela qual alguns analistas consideram que o México começou a passar de ser principalmente um país de migração de trânsito para ser um país de destino” (tradução livre). CALDERÓN, Leticia. Claves para entender la política migratoria mexicana en tiempos de López Obrador. *Rev. Cuadernos de Campo*, Araraquara, n. 30, p. 99-122, jan./jun. 2021, p.112. cf. SARMIENTO, Érica. *Migrações Forçadas, resistências e perspectivas: América Central, México e Estados Unidos (2016-2020)*. São Paulo: Intermeios, 2021.

Com a chegada do novo presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, em 2021, as expectativas foram no sentido de avançar rapidamente para inverter muitas das políticas de imigração mais censuráveis de Donald Trump, como a regularização do estatuto dos *dreamers*, os jovens imigrantes indocumentados que vieram para os EUA ainda crianças. A questão mais complicada, entretanto, direcionou-se para a situação dos milhares de refugiados, particularmente os provenientes da América Central, que sob o acordo Trump-AMLO passaram a ter que "permanecer no México"¹³. Biden comprometeu-se a resolver este problema rapidamente, mas segundo Leticia Calderón Chelius:

...el hecho de que Estados Unidos haya anunciado por todos los medios posibles que, quienes intenten ingresar a su país a partir del 1° de enero del 2021 no serán considerados en las propuestas y planes en curso, no detendrá los flujos migratorios que sin lugar a duda continuarán. Lo cual implica que, aunque gradualmente muchos de los que ahora esperan en las ciudades fronterizas mexicanas logren cruzar a Estados Unidos, muchos otros de quienes emprendan el camino de la migración acabarán instalándose en el país de manera más prolongada y en algunos casos, definitiva. México debe prepararse para este escenario¹⁴.

Vale ressaltar que entre os planos do Governo Biden não se encontra nem o desaparecimento do ICE

¹³ DAVIDOW, Jeffrey. Preparándose para Joe. *Reforma*, 6 de janeiro de 2021.

¹⁴ CHELIUS, Leticia Calderón. Adiós Trump, bienvenido Biden: El nuevo momento migratorio estadounidense. *Brújula Ciudadana*, índice 126. <https://www.revistabrujula.org/adios-trump-bienvenido-biden-nuevo>.

(o gabinete encarregado do controle da imigração), nem deixar de reforçar as fronteiras, embora tenha sido esclarecido que atuaria agora com uma perspectiva "mais humanitária", o que sugere que a sua abordagem punitiva seria principalmente dedicada ao combate a todos os tipos de tráfico ilegal (incluindo o contrabando de seres humanos), e a fatores considerados como sendo de segurança nacional. Parafraseando a Leticia Calderón, isto abre uma vasta gama de controle que exige que não sejamos ingênuos na expectativa de mudanças estruturais no que diz respeito à mobilidade migratória¹⁵.

Segundo Davis e Chacón, nos governos de Bush e Obama e posteriormente no de Trump, não houve nenhuma tentativa de criar uma política funcional que atenda o deslocamento econômico criado pelas políticas comerciais. Isso aumenta a probabilidade de futuros deslocamentos internos e a migração para os Estados Unidos, principalmente porque as políticas neoliberais se potencializam na região. Na gestão de Donald Trump, por exemplo, se gastou uns 66 bilhões de dólares em vigilância de fronteira e migratória; Segundo os autores:

En la práctica, las políticas de vigilancia han hecho muy poco para alterar la realidad de la migración. En vez de eso, aumentan el aislamiento y la opresión de los trabajadores migrantes. Como resultados, algunos elementos de segregación de la era Jim Crow están volviendo a insituirse en las comunidades, se inventan formas de castigo crueles y inusuales, y los agentes de migración federales cazan, detienen y deportan a miles de individuos al día de manera extrajudicial a través de la frontera. Sin legalización,

¹⁵ Ibid.

los trabajadores migrantes tienen medios muy limitados para ejercer sus derechos en contra de los bajos salarios y las precarias condiciones laborales. Por la intensificación de la vigilancia interna, así como por las condiciones de vulnerabilidad en un período de recesión, la mayoría de los trabajadores conservarán sus empleos, pero en condiciones que fomentan el miedo y la desconfianza. En estas condiciones, es posible mantener una mano de obra considerable y fácil de explotar¹⁶.

A segurança das fronteiras vale mais que a vida humana, prova está no fato de que a política estadunidense do governo Biden não demonstrou, ainda, aliviar a crise humanitária das fronteiras. O controverso programa *Quédate em México*, herdado da gestão Trump, segue vigente, e segundo especialistas, essa versão *a la Biden* tona a vida dos solicitantes de refúgio nos Estados Unidos ainda mais complicada, pois o tempo de espera pode

¹⁶ “Na prática, as políticas de vigilância pouco têm feito para alterar a realidade da migração. Em vez disso, aumentam o isolamento e a opressão dos trabalhadores migrantes. Como resultado, elementos da segregação da era Jim Crow estão a reintegrar-se nas comunidades, formas cruéis e invulgares de punição estão a ser inventadas, e agentes federais de imigração estão a caçar, deter e deportar milhares de indivíduos por dia, extrajudicialmente, através da fronteira. Sem legalização, os trabalhadores migrantes têm meios muito limitados para exercer os seus direitos face aos baixos salários e às más condições de trabalho. Devido à intensificação da vigilância interna, bem como às condições de vulnerabilidade num período de recessão, a maioria dos trabalhadores manterá os seus empregos, mas em condições que fomentam o medo e a desconfiança. Nestas condições, é possível manter uma mão-de-obra considerável e facilmente explorável”. (traução livre). DAVIS, Mike; CHACÓN, Justin Akers. *Nadie es ilegal*. La lucha contra el racismo y la violencia de estado en la frontera entre México y Estados Unidos. Ciudad de México: LibrosGrano de Sal, 2020, p. 406-407.

demorar até quatro anos¹⁷. A administração Biden decidiu introduzir algumas mudanças no programa, como, por exemplo, a inclusão dos migrantes haitianos¹⁸.

No caso da fronteira sul mexicana, a mesma caracterizava-se por ser uma fronteira historicamente aberta, onde havia um contínuo fluxo de pessoas e intercâmbio de bens entre as populações de ambos lados (Guatemala e México). Com a pandemia e os acordos firmados com Estados Unidos, a região passou a ter uma presença constante do exército mexicano e guatemalteco, o que provocou uma mudança radical nas relações entre as populações transfronteiriças. Atualmente, no governo de Andrés Manuel López Obrador, o tratamento militar, carregado de atitudes violentas em relação às personas que transitam na fronteira, gera um ambiente hostil e seletivo.

Segundo o relatório *Informe de Hallazgos de Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México*, no período de agosto a setembro de 2020, acerca da chegada da pandemia na região:

En medio de esta coyuntura, la pandemia de COVID-19 profundizó y evidenció las realidades de precarización y violencia de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional en la región. Con el cierre parcial o total de diferentes oficinas gubernamentales, además de la demora en las resoluciones y la suspensión de los términos en sus procesos de regularización migratoria y solicitud de asilo, recrudesció la incertidumbre en las personas,

¹⁷ O presidente Biden tentou derrogar o programa, mas um juiz federal invalidou a ação e ordenou o executivo a restabelecer o programa.

¹⁸ *El Universal*, 21 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/urgen-biden-cancelar-expansion-del-programa>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

atrapadas en un limbo jurídico. Por otro lado, con el cierre de espacios públicos, donde algunas personas podían desempeñar cualquier variante del trabajo informal, sus condiciones materiales de vida fueron muy afectadas, con una repercusión en sus condiciones de vivienda, alimentación y salud. El cierre de estos espacios también tuvo otros impactos al restringir áreas de distensión, recreación y socialización para la construcción de redes de apoyo de las personas migrantes y con necesidades de protección internacional¹⁹.

O ano terminou com o governo mexicano sendo acusado de uma dupla narrativa: por um lado diz que haverá melhores condições para a população migrante, por outro se incrementaram as medidas repressivas. Dito em outras palavras, há uma enorme lacuna entre os discursos e as ações. As estatísticas revelam a magnitude da crise humanitária: mais de 123 mil solicitações de asilo

¹⁹ No meio desta situação, a pandemia da COVID-19 aprofundou e destacou as realidades de precariedade e violência dos migrantes e requerentes de proteção internacional na região. Com o encerramento parcial ou total de diferentes gabinetes governamentais, bem como o atraso nas decisões e a suspensão dos termos dos seus processos de regularização de migração e de pedido de asilo, a incerteza agravou-se para as pessoas presas num limbo legal. Por outro lado, com o encerramento dos espaços públicos, onde algumas pessoas podiam realizar qualquer variante de trabalho informal, as suas condições materiais de vida foram grandemente afetadas, com repercussões nas suas condições de habitação, alimentação e saúde. O encerramento destes espaços também teve outros impactos ao restringir áreas de relaxamento, recreação e socialização para a construção de redes de apoio a migrantes e pessoas que necessitam de proteção internacional. (tradução livre). *Informe de Hallazgos de Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México*. Agosto- Septiembre 2020, p.20. Disponível em: <http://caravanamigrante.iberomx.org/uploads/monitoreos_pdf/7cdc5825a404775956cccd098e5b8427.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

de janeiro a outubro de 2021, número superior a dos outros anos²⁰.

Um dos episódios trágicos que demonstra a precarização e a violência dos estados, nesse caso o mexicano, contra as vidas migrantes foi o acidente ocorrido no mês de dezembro de 2021 na fronteira do México com a Guatemala. Mais de 50 pessoas perderam a vida confinadas em um contêiner super lotado e abandonado com 126 pessoas dentro, encontradas em condições desumanas. Os migrantes foram localizados durante a madrugada entre as cidades de Nueva Concepción e Coteles, depois que moradores relataram ter ouvido gritos vindos de dentro do trailer. As autoridades acreditam que essas pessoas foram abandonadas por contrabandistas que foram pagos para levá-las aos Estados Unidos através do México. Em entrevista logo após a descoberta, um porta-voz da polícia disse: “Ouvimos gritos e batidas vindos de dentro do contêiner. Abrimos as portas e encontramos 126 pessoas sem documentos”²¹.

Os policiais prestaram os primeiros socorros aos migrantes antes de escoltá-los até um abrigo administrado pelo Instituto de Migração da Guatemala. A descoberta ocorreu apenas um dia depois que as autoridades mexicanas detiveram 652 migrantes. Entre eles, cerca de 350 crianças, que viajavam em três caminhões refrigerados de reboque duplo perto da fronteira sul dos Estados

²⁰ *Reporte Indigo*, edição México, 21 de dezembro de 2021, p.13.

²¹ *BBC News Brasil*, 10 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58864616>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Unidos²².

O que para os governos se revelou como uma tragédia, pode ser considerada como tortura, uma tortura que se inicia na sociedade de origem, dá continuidade no trânsito migratório e tem o seu fim na chegada à fronteira. O veículo que transportava os migrantes numa espécie de “contêiner-refrigerador” já se configura por si só como tortura. A crise humanitária arrebatou a vida das pessoas que são obrigadas a se deslocar escapando de situações limites que lhes impedem de sobreviver. A migração torna-se o movimento de preservação da vida para os centro-americanos e outros grupos, que se deparam, no caminho, com a desumanização e a categorização do ser migrante.

...desde hace ya algunos decenios, los inmigrantes representan además un grupo social particularmente sospechado en su humanidad, tarea a la que el Estado ha contribuido enormemente. La gestión racista de los movimientos migratorios no sólo se ha traducido en la proliferación de muros en las áreas de fronteras y de centros de detención de emigrantes en sus zonas adyacentes; sino que además ha contribuido de manera decisiva a la naturalización de prácticas aberrantes como la creación de milicias ciudadanas dedicadas a repeler con armas de fuego

²² “...há várias décadas que os migrantes representam também um grupo social que é particularmente suspeito na sua humanidade, tarefa para a qual o Estado tem contribuído muito. A gestão racista dos movimentos migratórios não só resultou na proliferação de muros nas zonas fronteiriças e centros de detenção de migrantes em zonas adjacentes; também contribuiu decisivamente para a naturalização de práticas aberrantes como a criação de milícias cidadãs dedicadas a repelir o avanço de migrantes irregulares com armas de fogo ou a negação de ajuda humanitária àqueles que sobrevivem aos naufrágios no mar” (tradução livre).Ibid.

*el avance de emigrantes irregulares o la negación de ayuda humanitaria a quienes sobreviven a los naufragios de altamar*²³.

O tratamento necropolítico dado às pessoas consideradas sem *status* migratório regular privou-as da sua humanidade e dos seus direitos.

*El análisis del vínculo que se establece entre migración y tortura resulta indisoluble de esta avanzada global del racismo de vertiente neoliberal sobre el conjunto de estos grupos sociales. Desde esta óptica de análisis la tortura, entendida como todo acto en el cual el Estado, a través de sus instituciones y/o funcionarios, intencionalmente y con determinado fin o propósito, infringe a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, por fuera de las sanciones legítimas, no es más que una de las formas en las que esa deshumanización de la que hablábamos no sólo se consume sino que además se institucionaliza*²⁴.

A desumanização e a tortura institucionalizada condenam os migrantes que morrem e sofrem diariamente. O governo mexicano, ao invés de reconhecer as incapacidades institucionais do estado para organizar as questões migratórias, limitou-se a dar os pêsames às

²³ CARPINETTI, Juliana. Migración y tortura en la Argentina contemporánea. *Sapere l'Europa, sapere d'Europa*,5, 2019, p. 251-268, p.253.

²⁴ A análise da ligação estabelecida entre migração e tortura é inseparável deste avanço global do racismo neoliberal sobre estes grupos sociais como um todo. Deste ponto de vista, a tortura, entendida como qualquer ato em que o Estado, através das suas instituições e/ou funcionários, intencionalmente e com um determinado objetivo ou propósito, inflige dor ou sofrimento severo a uma pessoa, quer física ou mental, fora das sanções legítimas, é apenas uma das formas em que a desumanização de que falámos é não só consumada mas também institucionalizada (tradução livre). CARPINETTI, Juliana. Migración y tortura en la Argentina contemporánea. Op. cit, p.254.

famílias. A política de controle mexicana tergiversa o discurso alegando que detém os migrantes para protegê-los e que, na verdade, estão resgatando-os para que não sejam presas do tráfico. Entretanto, o problema é muito mais agudo e estrutural. Segundo Santibáñez, presidente do *Mexa Institute*:

A todas luces los migrantes no quieren ser protegidos ni rescatados porque voluntariamente buscan evadir a sus "protectores" y para ello recurren a figuras que existen, como los "tratantes", en virtud de la política de control rígido. Incluso los precios se explican en función de esa política. A mayor control, mas se eleva el costo y más se incrementan los riesgos. De hecho, si se quisiera realmente encontrar a los "tratantes", no habría que firmar alianzas ni pactos entre los gobiernos, bastaría disfrazarse de migrantes porque cientos de ellos los encuentran todos los días²⁵.

Ou seja, as políticas de contenção de migrantes, de militarização das fronteiras alimenta o tráfico e a violência, que se nutrem do desespero das migrações forçadas. Condenar o tráfico é algo que já se espera dos governos, o que falta é a responsabilização em relação à vida migrante.

Apenas el 22 de septiembre de 2021, AMLO²⁶ solicitó a las empresas de transporte en el sureste que no transportaran migrantes centroamericanos. A partir de esa petición, estas empresas empezaron a solicitar a sus potenciales pasajeros que se identifi-

²⁵ SANTIBÁÑEZ, Jorge. Por qué México es corresponsable de las muertes de los migrantes. *Los Angeles times*, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2021-12-15/opinion-por-que-mexico-es-corresponsable-de-la-muerte-de-los-migrantes>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²⁶ Sigla referente a Andrés Manuel López Obrador, presidente do México.

caran como mexicanos. Me imagino que AMLO no debe dormir nada tranquilo al saber que tiene una responsabilidad en la muerte de 55 personas que pudieron haber sido transportadas por empresas especializadas, con choferes entrenados y supervisados y que, en virtud de su petición y acuerdo con los transportistas, lo hicieron hacinados en la caja de un tráiler en donde se accidentaron y fallecieron²⁷.

As migrações forçadas representam as duas caras de uma mesma moeda: a luta pela sobrevivência, que nenhum Estado ou *coyote* conseguirá deter, e, também, a resistência dos sujeitos e das famílias migrantes ao tentar romper com o passado de violência de seus estados, em busca da preservação da vida de seus jovens, seus projetos e sua cultura, através da migração. Sendo assim, nenhuma aliança estatal, nem apelos de permanência em seus países, nem emergência sanitária irão deter os fluxos de centro-americanos dispostos a vencer os diferentes muros que se apresentam pelos caminhos.

A maioria dos migrantes que se encontravam no contêiner era originário de Quiché, em Guatemala, um dos departamentos mais pobres do país. Pedro Méndez Salvador, irmão de um dos sobreviventes do acidente, contou ao periódico *Milenio* que a sua família vive a 60 quilômetros de Santa Cruz del Quiché e que, entre outros motivos, os jovens saem da Guatemala devido à pobreza e os baixos salários. Conta que a migração é um movimento obrigatório e que os guatemaltecos objetivam chegar aos Estados Unidos em busca de um melhor futuro, para enviar dinheiro a seus familiares e melhorar suas condições de

vida²⁸. Segundo o irmão do migrante:

La situación de la pobreza, uno anhela sus bienes para sus hijos, para su familia. Aquí estamos 'fregados' porque no tenemos un trabajo digno. Labo-ramos en las milpa, la agricultura, aquí nos pagan de 35 a 40 quetzales diario, 200 a la semana, solo alcanza para la comida²⁹.

Quando os migrantes saem de cena, seus familiares são ameaçados. Aproveitando a falta de informações, os traficantes se ocuparam de chantagear e extorquir as famílias, alegando, em muitos casos, de forma falsa, terem sequestrados os migrantes. As famílias guatemaltecas receberam ligações de falsos sequestradores, que chegaram a pedir 3 mil dólares como recompensa. O jornal *Universal* informa que até o dia 13 de dezembro (de 2021), o governo mexicano não havia divulgado a lista dos migrantes mortos, mas nas redes sociais circulou muitos nomes de pessoas falecidas não confirmados. O silenciamento do estado mexicano associado à agilidade das redes sociais provocou ainda mais sofrimento aos familiares das vítimas.

Conclusão

Nessas poucas páginas, numa breve síntese,

²⁸ CÁRDENAS, Julio Navarro. *Milenio*, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.milenio.com/estados/migrantes-guatemala-salen-mexico-pobreza-familiar-victima>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

²⁹ A situação de pobreza, a pessoa anseia pelos seus bens para os seus filhos, para a sua família. Aqui estamos 'ferrados' porque não temos um emprego decente. Trabalhamos nos campos, na agricultura, aqui pagam-nos 35 a 40 quetzales por dia, 200 por semana, e é apenas o suficiente para a alimentação (tradução livre). *Ibid*

apresentou-se algumas questões relacionadas aos fluxos migratórios, no período da pandemia da Covid-19, da América Central para os Estados Unidos, tendo o México como país corredor e ao mesmo tempo receptor de fluxos migratórios.

A criminalização das migrações a partir da externalização e segurança das fronteiras demonstra o quanto os estados tergiversam seus discursos a fim de deter as migrações forçadas e controlar os fluxos nas fronteiras. A pandemia potencializou a militarização e, conseqüentemente, a violação dos direitos humanos. A fronteira passa a ser um lugar de vida e de morte, de violência e de resistências, de embate entre os corpos migrantes que querem ser descartados pelos estados, mas que enfrentam os bloqueios, pois eles necessitam manter um projeto de expectativa de futuro.

Os problemas estruturais que os estados da América Central carregam e que provocam as migrações tornam-se questões mínimas, até mesmo silenciadas, quando o assunto diz respeito ao controle do fluxo migratório aos Estados Unidos. Demonstrou-se ao longo do texto, através do trágico acidente ocorrido no estado de Chiapas (México) no dia 9 de dezembro de 2021, envolvendo mais de 100 migrantes confinados em um contêiner, como os governantes usam o tráfico de migrantes como um elemento central do discurso, ao invés de justificar as más ações implementadas pelos governos da região, e a própria falta de solução aos problemas das populações que buscam refúgio. Os *coyotes*, muitas vezes, servem de

desculpas para a militarização das fronteiras, para parar as migrações forçadas sem se preocupar com os problemas de fundo, estruturais das regiões.

A tortura caracteriza esses movimentos migratórios desde o lugar de origem dos migrantes, até o trânsito e possível destino final, nesse caso o México. Os estados tentam se eximir de sua responsabilidade, da crise humanitária que arrebatou a vida das pessoas e as arranca de seu lugar de origem. Os muros são muitos, claro está: o muro epidemiológico e o muro ideológico que selecionam migrantes, com discursos xenófobos, e, também, o muro militarizado. Todos são violentos e discriminatórios, mas nenhum consegue ser 100% eficaz. Em meio às adversidades que os sujeitos migrantes enfrentam, encontram-se, também, o horizonte de expectativas, a possibilidade de sobrevivência e a preservação dessas famílias que buscam um lugar de acolhida. Por mais que os governos ergam muros, a resistência, lamentavelmente a todo custo, será mantida.

Por fim, a crise sanitária serviu como um instrumento a mais para os Estados-nação salvaguardarem suas fronteiras e recrudescerem a militarização de seus territórios, mesmo conhecendo os direitos dos solicitantes de refúgios, cientes de que a saúde é benefício de todos e não privilégio de algumas nacionalidades.

Referências Bibliográficas

CALAZANS, Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ílele; PIÑEIRO, Emilia da Silva. Apresentação. In: CALAZANS,

Márcia Esteves de; MALOMALO, Bas'Ílele; PIÑEIRO, Emilia da Silva (Orgs.). *As desigualdades de gênero e raça na América Latina no século XXI*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

CALDERÓN CHELIUS, Leticia. *Adiós Trump, bienvenido Biden: El nuevo momento migratorio estadounidense*. Brújula Ciudadana, índice 126, 2021.

CALDERÓN CHELIUS, Leticia. Claves para entender la política migratoria mexicana en tiempos de López Obrador. *Rev. Cadernos de Campo*, n. 30, p. 99-122, jan./jun. 2021.

CÁRDENAS, Julio Navarro. *Milenio*, 14 de dezembro de 2021.

CARPINETTI, Juliana. Migración y tortura en la Argentina contemporánea. *Sapere l'Europa, sapere d'Europa*, 5, p. 251-268, 2019.

DAVIDOW, Jeffrey. *Preparándose para Joe*. Reforma, 6 de janeiro de 2021.

DAVIS, Mike; CHACÓN, Justin Akers. *Nadie es ilegal*. La lucha contra el racismo y la violencia de estado en la frontera entre México y Estados Unidos. Ciudad de México: LibrosGrano de Sal, 2020.

DÍAZ ARIAS, David; VIALES HURTADO, Ronny. Centroamérica: Neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s)* 11(Especial), p. 53-59, 2020.

Entrevista a Nicholas de Génova por Fiorenza Piccozza e

Guillermo Castillo. Producción de fronteras poscoloniales, ilegalidad migrante y la política de la incorregibilidad. Desinformémonos. Periodismo de abajo. 23 de dezembro de 2020.

Informe de Hallazgos de Misión de Observación de Derechos Humanos en la Frontera Sur de México. Agosto-Septiembre 2020.

LOIS, Maria. Los Estados cierran sus territorios por seguridad... pero los virus están emancipados de las fronteras. *Geopolítica(s)* 11(Especial), p.293-302, 2020.

MENDOZA, Gardenia. 2020, México a la sombra de la pandemia y cuatro temas más. *La opinión*, 30 de dezembro de 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo*, 2013.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires - CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

QUINTERO, Pablo; FIGUEIRA, Patricia; ELIZALDE, Paz Concha. *Uma breve história dos estudos decoloniais*. Masp Afterall, 2019.

SANTIBÁNEZ, Jorge. Por qué México es corresponsable de las muertes de los migrantes. *Los Angeles times*, 15 de dezembro de 2021.

SARMIENTO, Érica. *Migrações Forçadas, resistências e perspectivas: América Central, México e Estados Unidos (2016-2020)*. São Paulo: Intermeios, 2021.

O Aumento da Vulnerabilidade dos Migrantes no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

Luíza Helena Almeida*
Anna Clara Monjardim**

Introdução

A pandemia da Covid-19 trouxe um contexto de desafios em escala global. Dentre os grupos mais afetados se encontram os migrantes que deixam seus países de origem de maneira forçada. A pandemia, de forma muito acelerada, agravou as vulnerabilidades que os migrantes já sofriam. Dentre as dificuldades adicionais impostas aos migrantes se encontram as barreiras sanitárias e fechamento de fronteiras, a dificuldade de acesso aos serviços de saúde básica, a escassez de vacinas e as condições de vida em abrigos e residências coletivas diante da necessidade de distanciamento social.

Passaram-se aproximadamente dois anos desde a data que a Organização Mundial de Saúde (OMS) reconheceu a contaminação pelo vírus SARS-CoV-2 e o desenvolvimento da enfermidade denominada Covid-19,

*Cientista Política pela Universidade de Brasília (UnB). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados 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).

como uma pandemia¹, o que ocorreu próximo à data em que se identificou o que seria o primeiro caso da doença no Brasil². Atualmente, o Brasil é o segundo país com o maior número de mortes confirmadas decorrentes da Covid-19³ (mais de 638 mil⁴), ficando atrás somente dos Estados Unidos (mais de 915 mil⁵).

Nesse cenário, os migrantes em vulnerabilidade constituem um dos grupos de atenção frente à necessidade de proteção. O acesso igualitário e universal à saúde que dispõe o art.196 da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB/88) também inclui os migrantes em solo brasileiro. Os nacionais de outros países que estiverem no Brasil, independente da situação migratória, podem recorrer ao Sistema Único de Saúde (SUS). Porém, as dificuldades são as mesmas enfrentadas por todos

¹ OPAS. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. *Notícias*, 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>> Acesso em: 06 fev. 2022.

² OLIVEIRA, Elida; ORTIZ, Brenda. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. *G1 - Ciência e Saúde*, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/02/26/ministerio-da-saude-fala-sobre-caso-possivel-paciente-com-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

³ G1. Índia é o 3º país do mundo a superar 500 mil mortes por Covid. *Mundo*, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/02/04/india-e-o-3o-pais-do-mundo-a-superar-500-mil-mortes-por-covid.ghtml>>. Acesso em 06 fev. 2022.

⁴ REIS, Thiago; SORANO, Vitor (Coords.). Mortes e casos conhecidos de coronavírus nos estados. *G1 - Bem Estar*, 2022. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁵ Disponível em: <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#trends_dailydeaths>. Acesso em: 13 fev. 2022.

que necessitam do SUS, a falta de investimento no aparelhamento dos hospitais e superlotação de leitos.

Desde o início da pandemia, as autoridades públicas adotaram medidas sanitárias, o que afetou diretamente a vida dos migrantes em vulnerabilidade provenientes de migrações forçadas. Um dos grupos de migrantes mais afetados no Brasil pelas medidas sanitárias são aqueles provenientes da Venezuela que ingressaram pela fronteira terrestre no estado de Roraima, que além de depender de trabalho informal e apoio humanitário, também se encontram em estado de vulnerabilidade social vivendo em habitações coletivas. Uma das medidas sanitárias adotadas foi o fechamento das fronteiras para migrantes que não tenham autorização de residência no Brasil.

Conforme apontado por Jubilut e Jarochinski, a primeira fronteira a ser fechada pelo Governo Federal foi a terrestre com a Venezuela⁶, através da Portaria n. 120, de 17 de março de 2020. Porém, conforme apontado por ambos os autores, o fechamento de fronteiras não impede a entrada no país, apenas cria condições mais arriscadas e perigosas e acesso inseguro às pessoas que precisam de proteção internacional⁷. As trilhas clandestinas realizadas para travessia fora da fronteira terrestre oficial são denominadas *trochas*, colocando em mais risco pessoas com dificuldades de locomoção como pessoas com

⁶ JUBILUT, Liliana Lyra; JARochinski SILVA, João Carlos. A Covid-19 na fronteira Brasil-Venezuela: o bom, o mau e o feio. *Open Democracy*, 2020. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/pt/covid-19-fronteira-brasil-venezuela-o-bom-o-mau-e-o-feio/>>. Acesso em 06 fev. 2022.

⁷ Ibid.

deficiência, idosos e adultos com crianças pequenas, bem como facilitando que a violência de gênero ocorra⁸. Além disso, aumentam as oportunidades para atravessadores ou coiotes, que lucram com a atividade de contrabando de migrantes⁹.

Além da entrada no Brasil pelas chamadas *trochas*¹⁰, também foi observado um movimento de retorno à Venezuela, devido às medidas sanitárias tomadas e ao alastramento da pandemia no Brasil, movimento também observado em outros países da região¹¹.

Nesse sentido, propõe-se uma análise do agravamento das vulnerabilidades dos migrantes no contexto brasileiro, diante da pandemia da Covid-19, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

1. **Garantia de Direitos Básicos *Versus* Enfrentamento à Pandemia**

A pandemia da Covid-19 trouxe como impacto

⁸ MARTINEZ, Marta. Mulheres fugindo da Venezuela são alvos de abuso em meio a fronteiras fechadas. *Cnn Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/mulheres-fugindo-da-venezuela-sao-alvos-de-abuso-em-meio-a-fronteiras-fechadas/>>. Acesso em 06 fev. 2022.

⁹ PROFESSÃO REPÓRTER. Venezuelanos usam trilhas clandestinas para chegar ao Brasil: “Buscando futuro para o meu filho”. *G1 - Profissão Reporter*, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2021/04/07/venezuelanos-usam-trilhas-clandestinas-para-chegar-ao-brasil-buscando-futuro-para-o-meu-filho.ghtml>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

¹⁰ Trilhas que acessam o Brasil por pontos não-oficiais na fronteira, que nem sempre são monitorados.

¹¹ ACNUR; OIM; R4V. Agosto 2020. *Monitoramento do Retorno de Refugiados e Migrantes Venezuelanos*. 2020. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/82500>>. Acesso em: 14 fev. 2022

o agravamento das vulnerabilidades já existentes, configurando o que se chama de “vulnerabilidades sobrepostas”¹². Um dos fatores que exacerbaram as vulnerabilidades são as medidas sanitárias impostas pelos Estados, restrições essas que de alguma forma implicam na redução de direitos. Conforme ressalta Jubilut, as restrições aos direitos humanos são medidas excepcionais que devem ocorrer apenas em casos motivados, baseados em evidências científicas e em prol da saúde pública, por prazo determinado e aplicadas sem distinção ou discriminação entre as pessoas¹³. Nesse sentido, as minorias em vulnerabilidade socioeconômica tendem a sofrer mais com os impactos tanto da pandemia em si, diante da probabilidade de contaminação pelo vírus, quanto em relação às restrições impostas pelo Estado.

Uma frase muito ouvida e repetida desde o início da pandemia é de que o vírus não discrimina, infecta qualquer pessoa que estiver exposta. Se o vírus não discrimina, infelizmente o impacto que o vírus e a doença trazem é maior para aqueles mais vulneráveis, que não têm acesso ou têm acesso precário à água, saneamento básico e acesso à saúde. Se antes da Covid – 19 já não existia igualdade de oportunidades, a chance de desenvolvimento e sobrevivência das populações mais carentes diminuiu devido à pandemia.

Um dos princípios basilares do Direito Internacional

¹² JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Direitos Humanos e COVID-19 – Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis*. Santos: Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos, 2020. p.1

¹³ Ibid, p. 7

dos Direitos Humanos é o da não-discriminação. Porém, a Covid-19 também acarretou discriminação e xenofobia a grupos específicos. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ressalta que a confluência do racismo e da xenofobia é a maneira mais grave de vulnerabilidade que afeta as populações migrantes, particularmente as que provêm de países em que há um menor desenvolvimento e que migram de maneira forçada, possuindo recursos escassos e são de origem étnica ou racial específica¹⁴.

A primeira cidade a registrar casos da doença foi Wuhan, na China. Isso levou a uma estigmatização e discriminação contra chineses e outras nacionalidades orientais. Segundo Torres, a pandemia não criou, mas intensificou e revelou a discriminação contra asiáticos, pouco debatida no Brasil¹⁵. A campanha internacional “#Eu não sou um vírus” também foi vista no Brasil¹⁶.

¹⁴ CEPAL. Los efectos del Covid-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en desarrollo sostenible, *Informes Covid-19*, 2020. p. 2. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46353-efectos-covid-19-oportunidad-reafirmar-la-centralidad-derechos-humanos-personas>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁵ TORRES, Raquel. Pandemia Revela Outras Faces da Xenofobia. Dossiê 224, *Com Ciência - Revista de Jornalismo Científico*, 2021. Disponível em: <<https://www.comciencia.br/pandemia-revela-outras-faces-da-xenofobia/>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁶ A chinesa Sisi Liao, moradora de São Paulo, fez uma série de vídeos no *youtube*, em seu canal intitulado Pula Muralha, que se dedica ao ensino de Mandarim. Ela aproveitou o espaço do canal para divulgar vídeos informativos sobre o vírus e combater notícias falsas e discriminatórias. EQUIPE MIGRAMUNDO. “Eu não sou um vírus”: o apelo de uma chinesa que vive no Brasil. *MigraMundo*, 2020. Disponível em: <<https://migramundo.com/eu-nao-sou-um-virus-o-apelo-de>>

Conforme ressalta Ventura, o estigma e a xenofobia, não apenas contribuem para a disseminação da violência verbal e física, também leva as populações estigmatizadas a temer a sociedade e as autoridades, e a se afastar dos serviços de saúde, gerando um entrave maior ao combate da doença¹⁷.

A discriminação xenofóbica também é potencializada diante da percepção de que migrantes provenientes de um país menos desenvolvido e com menor capacidade estatal de combater o coronavírus, somado à condição socioeconômica desfavorável dos migrantes, implica em um sentimento coletivo de que esses migrantes vão trazer a doença, ou de que vão dificultar o combate ao vírus. Foi o que ocorreu com a relação já conflitante entre os migrantes provenientes da Venezuela e os moradores do Estado de Roraima, que faz fronteira com o país mencionado. Conforme pontuado por Jubilut e Jarochinski, a falta de oportunidades de emprego e um sistema de saúde precário, já era um ponto de discórdia contínuo entre os moradores do Estado e os recém-chegados migrantes, mesmo antes da pandemia¹⁸.

Outro direito protegido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos é o de ir e vir. O art. 13 da Declaração -uma-chinesa-que-vive-no-brasil/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

¹⁷ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Pandemia e Estigma: Nota sobre as Expressões “Vírus Chinês” e “Vírus de Wuhan”. In: BEANINGER, Rosana. VEDOVATO, Luís Renato. NANDY, Shailen (Coords.). VON ZUBEN, Catarina. MAGALHÃES, Luís Felipe. PARISE, Paolo. DEMÉTRIO, Natália. DOMENICONI, Jóice (Orgs.). *Migrações Internacionais e a pandemia da Covid - 19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. p. 96

¹⁸ JUBILUT, JAROCHINSKI SILVA. Op. cit.

Universal dos Direitos Humanos de 1948 preconiza o direito universal de circular livremente e fixar residência, bem como o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, bem como o direito de regressar ao seu país. O art. 14 da mesma declaração afirma o direito de qualquer pessoa sujeita a perseguição de procurar e se beneficiar de proteção internacional.

Em fevereiro de 2019, o Estado venezuelano decidiu fechar sua fronteira terrestre com o Brasil, diante do descontentamento com a iniciativa brasileira de enviar ajuda humanitária à população venezuelana. A fronteira do lado brasileiro continuou aberta, porém o lado venezuelano ficou fechado. Nesse episódio também ocorreu resposta militar venezuelana aos manifestantes contrários à medida de fechamento¹⁹. Nessa época, em que uma pandemia global era impensável para a maioria leiga da população, o fechamento da fronteira por parte das autoridades venezuelanas pôde ser interpretado como uma violação grave de direitos humanos, impedindo que seus nacionais saíssem do próprio país em busca de proteção interacional e melhores condições de vida. A Venezuela reabriu sua fronteira com o Brasil em maio do mesmo ano²⁰.

Anteriormente a esse episódio, cabe lembrar que
¹⁹ RODRIGUES, Alex. Fechamento da fronteira com a Venezuela completa dois meses. *AgênciaBrasil*, 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/fechamento-da-fronteira-com-venezuela-completa-dois-meses>> Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁰ DEUTSCHE WELLE. Venezuela reabre fronteira com o Brasil. *Política*, 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/venezuela-reabre-fronteira-com-o-brasil/a-48694757>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido liminar do Governo do Estado de Roraima de fechar, ainda que temporariamente, a fronteira do Brasil com a Venezuela, ou restringir o ingresso dos migrantes, em agosto de 2018. A então governadora de Roraima alegou colapso nos serviços básicos do Estado na hipótese de aumento do número de imigrantes, para resguardar o bem-estar da população residente no Estado de Roraima²¹.

A Ministra Rosa Weber, ao indeferir o pedido liminar, alegou que o acolhimento humanitário imediato é medida que deflui de todas as normas internacionais as quais aderiu o Brasil. Impedir que um migrante em vulnerabilidade entre no país e faça o requerimento para proteção internacional (refúgio ou residência por acolhida humanitária) implica em violar o direito constitucional de petição²². A Ministra ponderou ainda que não é justificável, em razão das dificuldades que o acolhimento de refugiados normalmente traz, adotar a solução mais fácil de “fechar as portas”, sendo equivalente ao ato de “fechar os olhos” e “cruzar os braços”²³. Assim, fechar as fronteiras em 2018 foi julgado inconstitucional e atentatório ao direito humano de buscar proteção internacional.

Nessa mesma lógica, Carvalho Ramos argumenta que o fechamento de fronteiras e o conseqüente impedimento do solicitante protocolar o pedido de refúgio

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.121 Roraima. Relatora Min. Rosa Weber, 6 de agosto de 2018.

²² Ibid. p. 28

²³ Ibid. p. 33

no Brasil abalam fortemente o direito ao acolhimento previsto nos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, a exemplo da Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951, da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena), e da Lei n.9474/97, ofendendo as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil²⁴.

Em 2019, o Estado venezuelano decidiu fechar a fronteira com o Brasil para impedir a entrada de ajuda humanitária, interpretada como ingerência de outro país em seu território²⁵. A medida unilateral feriu o mesmo direito de a população vulnerável ir buscar proteção internacional. Porém, em março de 2020, foi publicada a Portaria n. 120, de 17 de março de 2020, pelo Governo Federal brasileiro, que determinou o fechamento da fronteira do Brasil com a Venezuela, impedindo que migrantes sem prévia autorização de residência definitiva em território brasileiro pudessem entrar e solicitar proteção, tanto por meio do refúgio ou através do pedido de residência por acolhida humanitária. As razões que justificaram

²⁴ RAMOS, André de Carvalho. Construindo Muralhas: o Fechamento de Fronteiras na Pandemia do COVID -19. BEANINGER, Rosana. VEDOVATO, Luís Renato Vedovato. NANDY, Shailen (Coords.). VON ZUBEN, Catarina. MAGALHÃES, Luís Felipe. PARISE, Paolo. DEMÉTRIO, Natália. DOMENICONI, Jóice (Orgs.). Migrações Internacionais e a pandemia da Covid - 19. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2020. p. 117

²⁵ RFI. Maduro recusa ajuda humanitária e diz que Venezuela “não é mendigo de ninguém”. *RFI - Américas*. 2019. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/americas/20190208-maduro-recusa-ajuda-humanitaria-e-diz-que-venezuela-nao-e-mendigo-de-ninguem-0>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

essa portaria, previstas no art. 3º, I e II do instrumento normativo, foram a dificuldade do SUS em comportar o tratamento de migrantes infectados pelo coronavírus, bem como a dificuldade de impedir a disseminação do mesmo.

Em um espaço curto de aproximadamente três anos, uma medida que era inconstitucional passou a ser permitida. Seria então o direito de proteção da população residente no Brasil contra o avanço da pandemia, maior que o direito da população migrante vulnerável de entrar no Brasil e requerer proteção? A resposta a essa pergunta demanda a difícil tarefa de colocar na balança o direito fundamental à saúde e à vida de pessoas vulneráveis. Adicionalmente, o Brasil não esteve sozinho nas medidas sanitárias de fechamento de fronteiras, diversos países, como países da Europa²⁶ e da América do Sul²⁷, impediram a entrada de migrantes com o objetivo de combater a disseminação do vírus.

Em março de 2020, pouco se sabia sobre o alcance do vírus, sobre a velocidade de contaminação e letalidade, e como resposta, a medida de fechar as fronteiras passou a ser adotada. Mais recentemente, em janeiro de 2022, a Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio de seu

²⁶ VEJA. Por coronavírus, parte da Europa fecha fronteiras: veja situação de países. *Veja - Mundo*, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/foco-de-coronavirus-europa-fecha-fronteiras-veja-situacao-em-cada-pais>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

²⁷ MANETTO, Francesco; ESPAÑA, Sara; SINGER, Florentina. Países da América do Sul fecham fronteiras e ensaiam cooperação diplomática para conter pandemia. *El País - Coronavírus*, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-17/paises-da-america-do-sul-fecham-fronteiras-e-ensaiam-cooperacao-diplomatica-para-conter-pandemia.html>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

Comitê de Emergência relativo à Covid-19, demonstrou preocupação em relação às proibições de viagem/ fechamento de fronteiras, por não serem efetivas em impedir a disseminação do vírus. Segundo a OMS, as restrições de viagem adotadas após a identificação da variante Ômicron resultaram ineficazes em limitar a sua disseminação internacional, demonstrando a ineficácia de tais medidas restritivas com o passar do tempo. Ademais, restrições de tráfego internacional contribuem para a deterioração da situação socioeconômica daqueles dependentes do deslocamento internacional²⁸.

Conforme mencionado anteriormente, o fechamento das fronteiras contribui para a deterioração da vulnerabilidade dos migrantes em movimento forçado. A utilização das chamadas *trochas* pelos migrantes que cruzam a fronteira da Venezuela com o Brasil põe em risco sua segurança e integridade física. Os atravessadores ou “coiotes” cobram dinheiro dos migrantes para levá-los através das trilhas clandestinas, atividade que é ilegal²⁹. O risco de violência também se faz presente, existindo relatos de violência de gênero e abusos sexuais nesses

²⁸ WHO. Statement on the tenth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. *WHO – News*, 2022. Disponível em: <[https://www.who.int/news/item/19-01-2022-statement-on-the-tenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/19-01-2022-statement-on-the-tenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)>. Acesso em: 13 fev. 2022.

²⁹ G1. ‘Coiotes’ são presos por cobrar por travessia ilegal de migrantes na fronteira do Brasil com a Venezuela. *G1 – Roraima*, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/12/11/coiotes-sao-presos-por-cobrar-por-travessia-ilegal-de-migrantes-na-fronteira-do-brasil-com-a-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

tipos de rota. Foi o caso de uma jovem venezuelana que precisou atravessar a fronteira com a Colômbia, pelo rio Táchira, em 2020³⁰.

Por outro lado, a fronteira do Brasil com a Venezuela permaneceu aberta para aqueles que desejassem voluntariamente deixar o país via Pacaraima. Os que decidiram retornar à Venezuela apontam como principal motivação a dificuldade de inserção socioeconômica, a dificuldade de acesso à alimentação e educação, bem como riscos iminentes de saúde pela Covid-19 no Brasil³¹. Outra questão relativa ao agravamento das vulnerabilidades são as quarentenas em barreiras sanitárias que os retornados precisaram cumprir. A *Human Rights Watch* reportou que os chamados Pontos de Atenção Social Integral (PASI), destinados aos retornados à Venezuela não oferecem proteção contra o coronavírus, pois são lotados, impossibilitando o distanciamento social, com acesso restrito à água, alimentação e atenção médica³².

Em Boa Vista/RR, para lidar com a escassez de leitos de UTI³³, a Operação Acolhida montou um hospital de campanha (APC) para atender aos migrantes

³⁰ MARTINEZ, Marta. Op. cit.

³¹ ACNUR; OIM; R4V. Op. cit., p. 4

³² HRW. Venezuela: Abusive Treatment of Returnees. Poor Quarantine Conditions May Spread Covid-19. *HRW – News*, 2020. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2020/10/13/venezuela-abusive-treatment-returnees>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

³³ G1. Covid-19: veja a ocupação dos leitos de UTI, clínicos e semi-intensivos em Boa Vista. *G1 – Roraima*, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/03/02/covid-leitos-uti-ocupacao-boa-vista-roraima.ghtml>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

e a população local³⁴. No período inicial da pandemia, foi necessária bastante coordenação entre os diferentes atores, modificando consideravelmente a dinâmica do acolhimento à população migrante e refugiada oriunda da Venezuela³⁵. Inclusive, o governo venezuelano, que ofereceu passagens de avião para quem quisesse retornar ao país em 2018, implementou restrições ao movimento de retorno após o período agudo da pandemia³⁶.

Outro ponto relevante para a análise acerca da garantia de direitos é a questão dos desafios à integração socioeconômica desses migrantes em vulnerabilidade no Brasil, potencializados pela pandemia. Conforme pontuado por Jubilut, diante da pandemia, os Estados precisaram paralisar suas atividades comerciais para frear

³⁴ ACNUR. Agência da ONU para Refugiados doa 180 camas para hospital de campanha em Boa Vista. *ACNUR Brasil*, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/08/18/agencia-da-onu-para-refugiados-doa-180-camas-para-hospital-de-campanha-em-boa-vista/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

³⁵ FIGUEIRA, Rickson. FIGUEIREDO, Júlia. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. *Migrações em debate*. Museu da Imigração, 2020. Disponível em: <<http://museudaimigracao.org.br/en/blog/migracoes-em-debate/a-pandemia-de-covid-19-e-seus-impactos-sobre-a-operacao-acolhida-e-a-gestao-da-imigracao-venezuelana-em-roraima>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

³⁶ ESTADÃO. Dezenas de venezuelanos deixam o Peru em vôo fretado por Maduro. *Estadão – Internacional*, 2018. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,dezenas-de-venezuelanos-deixam-o-peru-em-voo-fretado-por-maduro,70002476432>>. Acesso em 15 fev. 2022; MANETTO, Francesco. Maduro redobra a ofensiva contra migrantes que retornam por acessos ilegais em meio à pandemia. *El País*, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-18/maduro-redobra-a-ofensiva-contra-migrantes-que-retornam-por-acessos-ilegais-em-meio-a-pandemia.html>>. Acesso em 15 fev. 2022.

a contaminação da população. Porém, na prática, trata-se de um difícil equilíbrio, pois as medidas adotadas para o enfrentamento da Covid-19 afetam e impactam empregos, gerando demissões e impondo limitações ao direito ao trabalho e à renda e aos direitos trabalhistas³⁷.

Em relação às políticas de integração socioeconômica dos migrantes em vulnerabilidade provenientes da Venezuela, destaca-se a chamada Interiorização, uma das principais medidas adotadas pelo Governo brasileiro, por intermédio da Operação Acolhida.

Segundo relatório do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, 68.520 pessoas se beneficiaram da interiorização, desde o seu início, em abril de 2018³⁸. Os municípios brasileiros que mais receberam migrantes provenientes da Venezuela foram Manaus, Curitiba e São Paulo³⁹.

Segundo relatório de pesquisa realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), ONU Mulheres e Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), as mulheres venezuelanas, tanto as interiorizadas, quanto as que permaneceram em Roraima, têm maior probabilidade do que os homens de estarem

³⁷ JUBILUT, Liliana Lyra et al. Op. cit., p. 30

³⁸ R4V.Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade. Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos. RV4 - *Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela*, 2022. Disponível em: <<https://www.r4v.info/pt/document/informe-de-interiorizacao-jan2022-0>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

³⁹ Ibid.

desempregadas ou subempregadas. As mulheres, principalmente as negras, possuem uma renda média mais baixa que os homens. O estudo aponta que as vulnerabilidades de gênero também devem ser levadas com consideração na formulação de políticas públicas voltadas para a integração socioeconômica da população venezuelana, levando-se também em consideração as particularidades das demais minorias, por exemplo, a população LGBTI⁴⁰.

Segundo estudo realizado por Tonhati e Macêdo, para as mulheres migrantes venezuelanas, o desemprego é o principal desafio e a maior preocupação durante a pandemia. Existe a necessidade de procurar emprego para prover o sustento da família, bem como para enviar remessas financeiras aos familiares que ficaram no país de origem. Essas pessoas ficam extremamente expostas à contaminação pelo vírus e aos desdobramentos psicológicos do paradoxo da necessidade de buscar emprego ao mesmo tempo de permanecer em isolamento social⁴¹. As autoras concluíram que as mulheres migrantes

⁴⁰ ACNUR; ONU Mulheres; UNFPA. *Limites e desafios à integração local de refugiadas, refugiados e pessoas migrantes da Venezuela interiorizadas durante a pandemia de Covid-19*. Sumário Executivo. 2021. Disponível em: <<https://acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/Sumario-Executivo-Limites-e-desafios-a-integracao-local-de-refugiadas-refugiados-e-pessoas-migrantes-da-Venezuela-interiorizadas-durante-a-pandemia-de-Covid-19-dez.2021.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁴¹ TONHATI, Tania Mara Passarelli; MACÊDO, Marília de. Os impactos da pandemia de Covid-19 para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. *Revista Sociedade e Estado*, v.36. n.3, 2021. p. 909. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/Pkr-JGBTQ4p3TvgvWPxqmT7H/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

no Brasil, em 2020, sofreram mais com os impactos da pandemia da Covid-19, quando comparadas aos homens migrantes, em termos de mobilidade nas fronteiras e inserção laboral⁴². Outro fator que influenciou diretamente na inserção laboral dessas mulheres foi o fechamento das escolas, que aumentou a sobrecarga sobre as mulheres que tinham filhos inseridos na educação formal. A dificuldade de acesso ao auxílio emergencial também representou um fator de agravamento da vulnerabilidade de algumas pessoas, devido à dificuldade de acesso à internet, ao aplicativo e até mesmo barreiras documentais⁴³.

Conclusão

A pandemia da Covid-19 agravou as vulnerabilidades dos migrantes provenientes de migrações forçadas, o que se chama de vulnerabilidades sobrepostas. Buscou-se, nesse capítulo, identificar e analisar algumas vulnerabilidades que foram agravadas pela pandemia, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Em relação aos migrantes que sofreram xenofobia devido à sua nacionalidade, ascendência ou condição socioeconômica, seu direito à proteção contra qualquer forma de discriminação sofreu séria violação.

Outro direito violado foi o de ir e vir, bem como o direito de buscar proteção internacional, seja através do

⁴² Ibid. p. 910

⁴³ SALATI, Paula. Imigrantes enfrentam dificuldades para acessar o Auxílio Emergencial em SP. *G1 - Economia*. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/imigrantes-enfrentam-dificuldades-para-acessar-o-auxilio-emergencial-em-sp.ghml>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

refúgio ou por meio da acolhida humanitária. O fechamento da fronteira terrestre do Brasil com a Venezuela, principal ponto de entrada da população migrante vulnerável desse último país, foi negado por decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2018.

A alegação de que o Estado de Roraima iria colapsar com a entrada progressiva de migrantes em situação de vulnerabilidade não foi o suficiente para justificar tal medida. Identificou-se que fechar a fronteira para impedir que a população venezuelana entrasse no Brasil seria atentatório ao direito constitucional de petição e ao direito de solicitar proteção internacional, consagrado não só no arcabouço jurídico brasileiro, mas nos principais Tratados Internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é parte.

Apesar da medida drástica ser proibida em 2018, em 2020 passou a ser permitida, com a justificativa de conter a expansão do coronavírus e da Covid-19. O Brasil não esteve sozinho ao fechar as portas tanto para a população migrante em vulnerabilidade quanto para a população que migra por outras diversas razões. Conforme identificou-se, outros países da América do Sul, bem como da Europa aderiram à medida restritiva. O fechamento da fronteira não impediu a entrada dos migrantes, trazendo riscos à segurança e à saúde daqueles que optaram por fazer a travessia por rotas alternativas por dentro da vegetação, as chamadas *trochas*.

Em relação à integração socioeconômica da população migrante vulnerável no Brasil, a pandemia

também impôs mais dificuldades além das que já existiam. A dificuldade de conseguir um emprego formal foi agravada diante das medidas de fechamento do setor de serviços. As mulheres migrantes foram mais afetadas pela pandemia, particularmente as mulheres negras, no sentido socioeconômico. Não só pela dificuldade de obter e permanecer em um emprego formal, mas o fechamento das escolas impôs uma sobrecarga nas mães, que tendem a assumir o cuidado dos filhos de maneira direta, às vezes sozinhas, de acordo com a realidade no Brasil.

As vulnerabilidades são exacerbadas diante da necessidade de se adequar à uma nova realidade em outro país. A pandemia tornou esse processo ainda mais penoso e, por vezes, impossível. As condições precárias de moradia e as dificuldades de acesso à renda tornaram a vida de refugiados e migrantes em vulnerabilidade ainda mais complicada.

Cumpre, por fim, lembrar que, na data de elaboração desse capítulo, a pandemia ainda não terminou. O acesso às vacinas por meio do SUS tornou o enfrentamento à pandemia mais possível, mas as vulnerabilidades da população migrante continuam desafiadoras.

Referências Bibliográficas

ACNUR; OIM; R4V. Agosto 2020. *Monitoramento do Retorno de Refugiados e Migrantes Venezuelanos*. 2020.

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados doa 180 camas para hospital de campanha em Boa Vista. *ACNUR Brasil*,

2020

Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). ONU Mulheres. Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). *Limites e desafios à integração local de refugiadas, refugiados e pessoas migrantes da Venezuela interiorizadas durante a pandemia de Covid-19*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2021.

CEPAL. Los efectos del Covid-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en desarrollo sostenible, *Informes Covid-19*, 2020.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ONU.CEPAL). Los efectos del Covid-19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en desarrollo sostenible. *Informes COVID- 19*, nov. 2020. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

DEUTSCHE WELLE. Venezuela reabre fronteira com o Brasil. *Política*, 2019.

EQUIPE MIGRAMUNDO. “Eu não sou um vírus”: o apelo de uma chinesa que vive no Brasil. *MigraMundo*, 2020.

ESTADÃO. Dezenas de venezuelanos deixam o Peru em vôo fretado por Maduro. *Estadão – Internacional*, 2018.

FIGUEIRA, Rickson. FIGUEIREDO, Júlia. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. *Migrações em debate*. Museu da Imigração, 2020.

G1. ‘Coiotes’ são presos por cobrar por travessia ilegal de migrantes na fronteira do Brasil com a Venezuela. *G1 – Roraima*, 2021.

G1. Covid-19: veja a ocupação dos leitos de UTI, clínicos e semi-intensivos em Boa Vista. *G1 – Roraima*, 2021.

G1. Índia é o 3º país do mundo a superar 500 mil mortes por Covid. *Mundo*, 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. Venezuela: Abusive Treatment of Returnees. Poor Quarantine Conditions May Spread Covid-19. *HRW – News*, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Direitos Humanos e COVID-19 – Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis*. Santos: Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Santos: Universidade Católica, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. A Covid-19 na fronteira Brasil-Venezuela: o bom, o mau e o feio. *Open Democracy*, 2020.

MANETTO, Francesco; ESPAÑA, Sara; SINGER, Florentina. Países da América do Sul fecham fronteiras e ensaiam cooperação diplomática para conter pandemia. *El País – Coronavírus*, 2020.

MANETTO, Francesco. Maduro redobra a ofensiva contra migrantes que retornam por acessos ilegais em meio à pandemia. *El País*, 2020.

MARTINEZ, Marta. Mulheres fugindo da Venezuela são alvos de abuso em meio a fronteiras fechadas. *Cnn Brasil*,

2020.

OLIVEIRA, Elida; ORTIZ, Brenda. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. *G1, Ciência e Saúde*, 2020.

OPAS. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. *Notícias*, 2020

para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. *Revista Sociedade e Estado*, v.36. n.3, 2021.

PROFISSÃO REPÓRTER. Venezuelanos usam trilhas clandestinas para chegar ao Brasil: “Buscando futuro para o meu filho”. *G1 – Profissão Reporter*, 2021.

R4V. Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade. Deslocamentos Assistidos de Venezuelanos. *RV4 - Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela*, 2022.

Rádio França Internacional (RFI). Maduro recusa ajuda humanitária e diz que Venezuela “não é mendigo de ninguém”. *RFI - Américas*. 2019.

RAMOS, André de Carvalho. Construindo Muralhas: o Fechamento de Fronteiras na Pandemia do COVID -19. BEANINGER, Rosana. VEDOVATO, Luís Renato Vedovato. NANDY, Shailen (Coords.). VON ZUBEN, Catarina. MAGALHÃES, Luís Felipe. PARISE, Paolo. DEMÉTRIO, Natália. DOMENICONI, Jóice (Orgs.). *Migrações Internacionais e a pandemia da Covid - 19. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”*

- Nepo/Unicamp, 2020.

REIS, Thiago; SORANO, Vitor (Coords.). Mortes e casos conhecidos de coronavírus nos estados. *G1 - Bem Estar*, 2022.

RODRIGUES, Alex. Fechamento da fronteira com a Venezuela completa dois meses. *AgênciaBrasil*, 2019.

SALATI, Paula. Imigrantes enfrentam dificuldades para acessar o Auxílio Emergencial em SP. *G1 - Economia*. 2020.

TONHATI, Tania Mara Passarelli; MACÊDO, Marília de. Os impactos da pandemia de Covid-19

para as mulheres imigrantes no Brasil: mobilidade e mercado de trabalho. *Revista Sociedade e Estado*, v.36. n.3, 2021.

TORRES, Raquel. Pandemia Revela Outras Faces da Xenofobia. Dossiê 224, *Com Ciência - Revista de Jornalismo Científico*, 2021.

VEJA. Por coronavírus, parte da Europa fecha fronteiras: veja situação de países. *Veja - Mundo*, 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Pandemia e Estigma: Nota sobre as Expressões “Vírus Chinês” e “Vírus de Wuhan”. In: BEANINGER, Rosana. VEDOVATO, Luís Renato. NANDY, Shailen (Coords.). VON ZUBEN, Catarina. MAGALHÃES, Luís Felipe. PARISE, Paolo. DEMÉTRIO, Natália. DOMENICONI, Jóice (Orgs.). *Migrações Internacionais e a pandemia da Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/

Unicamp, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Statement on the tenth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic. *WHO - News*, 2022.

Análise das Políticas Migratórias Brasileiras Durante a Pandemia: estudo sobre o fluxo venezuelano e suas consequências

Natalia Rosa de Oliveira*
Fernanda Lopes de Freitas Rodrigues**

Introdução

As migrações internacionais, entendidas por Sayad como um “fato social total”¹, e como um tema presente nas agendas de primeiro escalão dos governos nacionais, fóruns internacionais e nos discursos políticos, midiáticos e acadêmicos ganhou um protagonismo significativo no Brasil ao longo da década de 2010.

Como advento da Pandemia causada pela COVID-19 os movimentos migratórios sofreram alterações, mas não apenas em seu fluxo², que não deixou de existir e ser ainda mais, em alguns casos, necessário, visto que as condições econômicas de alguns países ficaram mais degradantes, como também sofreram alterações legislativas, pois, durante o momento pandêmico foi constatado não apenas

* Advogada. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em Relações Internacionais e Direito Constitucional.

** Advogada. Professora Universitária. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Internacional.

¹ BOURDIEU, P. (1998). Um analista do inconsciente” In: SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp, pp. 9-12.

² FERNANDES, Durval; BAENINGER, Rosana (Coordenadores). *Impactos da Pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de Pesquisa*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020.

com a restrição impostas pelas medidas sanitárias, mas com medidas aplicadas pelo próprio poder Executivo que demonstram ser uma grave ameaça para o Direito Humano dos Migrantes e Refugiados, assim como uma afronta a lei interna de Migrações, e a Constituição.

Este capítulo visa demonstrar que essas medidas, especificamente adotadas contra o povo venezuelano, se mostram irregulares, dificultando a gerência dos poderes, e a efetivação das normas nacionais e internacionais já ratificadas pelo Brasil sobre o tema, buscamos identificar de que forma essas medidas são prejudiciais na busca pela vida digna daqueles que tanto já sofreram, mas que necessitam por certas situações deixarem seus lares.

1. A Legislação Brasileira Referente a Questão Migratória

Anteriormente a mudança legislativa em 2017, o Brasil foi marcado por uma série de legislações e regulamentações na temática migratória, que costumavam possuir um cunho discriminatório, e que em um momento incentivavam o fluxo migratório, em outras reprimiam³.

O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980, vigente entre 1980 e 2017), legislação anterior a Lei da Migração, foi criado em pleno regime militar, um período histórico com valores e perspectivas completamente distintas das que vivemos atualmente. Prova disso era que essa norma

³ CONECTAS. *Saiba a importância da Lei de Migração para o Brasil*. 11 set. 2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/saiba-a-importancia-da-nova-lei-da-migracao-para-o-brasil>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

via o não nacional como ameaça, distintamente de hoje em que um migrante deve ser recepcionado visando a assistência humanitária e sua integração⁴.

Logo, enquanto o Estatuto esteve em vigor, não garantia direitos básicos aos migrantes no território brasileiro, e como forma de alterar essa situação, o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) editava resoluções para encobrir essas faltas. Mas, apesar da existência do Estatuto, em seu período de vigência, em regra, o tratamento ofertado para migrantes era bem positivo, mas isso se dava a despeito do seguimento frio da letra dessa lei⁵.

Por todos esses motivos, havia um apelo, de diferentes setores que atuavam migração, inclusive da própria Alto Comissariado das Nações Unidas para Refúgio (ACNUR), pela necessidade de elaboração de uma legislação migratória em que a proteção e garantia dos direitos humanos fossem sua base⁶.

Consciente da necessidade de atualizar o Estatuto do Estrangeiro, vários projetos buscaram garantir o efetivo direito do migrante, como ocorreu com a “Política nacional de imigração e proteção ao trabalhador migrante”, aprovado em 2010, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Em adicional a essa política, haviam dois projetos de lei tramitando em paralelo e que foram pensados por tratarem da mesma matéria, a

⁴ SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da lei 13.445, de 2017. In: FERNANDES, Durval et al. *Refúgio, migrações e cidadania*. v.13, n.13, p. 37-59, 2018. p. 38

⁵ CONECTAS. Op. cit.

⁶ Ibid.

Projeto de Lei (PL) 288/2013 que foi convertido na Câmara Federal no PL 2516/2015, e recebeu sob apenso a PL 5.655/2009, positivando a garantia dos direitos fundamentais dos migrantes, destacando a igualdade de tratamento e a sua inclusão social e laboral por meio de políticas públicas, assim como, também tratava da documentação, vistos, tipos de permanência e outros direitos e deveres que seriam regulados, inclusive a deportação⁷.

Após um longo período de espera, foi aprovada a Lei de Migração de 13.445⁸ em novembro de 2017, de autoria do ex-senador e do ex-ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes (PSDB-SP) que revogava o Estatuto do Estrangeiro, criado durante a ditadura militar.

A nova lei serve para humanizar as relações entre o Estado Brasileiro e o imigrante, estabelecendo novos princípios e diretrizes sobre políticas públicas, direitos e deveres, situação documental do migrante e do visitante, seu registro, identificação, condição jurídica, entrada e saída do território nacional, retirada compulsória, opção de nacionalidade e naturalização, normas de proteção aos brasileiros no exterior (emigrantes), medidas de cooperação, infração e penalidades aos que a descumprirem seus dispositivos, além de tipificar o crime de “Promoção de migração ilegal”, ou seja, tráfico de pessoas, acrescentando o art. 232-A, ao Código Penal Brasileiro (Decreto-lei 2.848/1940). Sendo sancionada em 24 de maio de 2017, contendo 125 artigos, 10 capítulos, e

entrando em vigor apenas em novembro de 2017⁹.

O texto foi bem recebido por organizações de defesa dos direitos humanos, uma vez que fora elaborado durante vários anos em conjunto com representações da sociedade civil e contempla princípios como a igualdade dos migrantes com os nacionais, inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade e acesso aos serviços públicos de saúde e educação, bem como registro da documentação que permite ingresso no mercado de trabalho e direito à previdência social¹⁰.

A Lei 13.445/17 foi promulgada sob o pilar da garantia dos direitos dos imigrantes e emigrantes. Esse dispositivo legislativo foi comemorado¹¹ por acadêmicos e diversos atores estratégicos da sociedade civil. Sem dúvidas, trata-se de um evento de extrema relevância na década, pois substituiu o anacrônico Estatuto do estrangeiro, que compreendia o imigrante como ameaça à segurança nacional. Baseado na garantia e nos direitos dos imigrantes e emigrantes, o novo marco normativo brasileiro é considerado uma das legislações mais vanguardistas da região quanto à proteção migratória. Além disso, a partir de então, é necessário empreender estudos que permitam monitorar e avaliar os impactos da Lei 13.445/17 no cenário migratório brasileiro atual¹².

Nesse contexto, uma das dimensões mais bruscamente afetadas pela pandemia foi a dos fluxos migratórios internacionais, especialmente no ano de 2020, que foi marcado pela emergência de uma ameaça

¹² Ibid.

em nível global à saúde humana, o vírus Sars-Cov-2, um tipo de coronavírus que transmite a COVID-19. Há duas principais formas em que esse impacto ocorre. A primeira se dá através da interrupção dos projetos migratórios em decorrência do fechamento de fronteiras, medidas restritivas, e mesmo políticas de proibição de concessão de vistos, como apontado por Cavalcanti, Oliveira e Tonhati¹³

A segunda forma é o impacto sentido nas vidas daqueles que já se movimentaram, seja diretamente pelas questões sanitárias, pelo distanciamento social, pelo impacto no mercado de trabalho ou pelo envio de remessas financeiras. A população migrante, em especial aqueles que foram forçados a migrar, constitui um estrato especialmente vulnerável da população e, certamente, foram proporcionalmente mais afetados pela pandemia, seja através do primeiro ou do segundo canal mencionado¹⁴.

As fronteiras (aquaviárias, aéreas, terrestres) se converteram em barreiras sanitárias de forma a evitar a “importação” do vírus. A mobilidade internacional se viu reduzida de forma significativa e abrupta. Os projetos

¹³ CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, A.T., TONHATI, T. A pandemia de COVID-19 e as migrações internacionais: impactos e desafios. In: BAENINGER, R., VEDOVATO, L.R., NANDY, S. (coord.). *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/ Unicamp, 2020. p. 373-380.

¹⁴ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

migratórios de famílias e indivíduos foram rotundamente afetados, e com eles o sonho de encontrar um lar seguro e digno.

2. O Fluxo Migratório Venezuelano durante a Pandemia

Primeiramente há que se falar do processo migratório, é notório que na última década o Brasil tem sido tratado como um destino para imigração em ascensão, questões políticas, sociais e econômicas, assim como a recente mudança na legislação interna com a chegada da Lei de Migração facilitaram a vinda, o acesso e as possibilidades de estadia no país daqueles que estão a enfrentar em seus países de origem graves violações de direitos. Somados a esses aspectos, também pode-se considerar a proximidade geográfica, principalmente em respeito aos migrantes oriundos da América do Sul, assim como culturais, afinal, não se pode entender o projeto migratório sem levar em conta os vínculos com a sociedade de origem.

A crise econômica, social e política na Venezuela, a partir de meados da década, foi decisiva para a intensificação do fluxo venezuelano para o Brasil. Soma-se a isso as graves violações de direitos humanos que atingem saúde, alimentação, integridade pessoal, proteção judicial, entre outras¹⁵.

O aumento do número de venezuelanos chegando via terrestre no norte do país foi expressivo. Essa região fronteiriça passou a ser a principal porta de entrada no

¹⁵ COMISSÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Migração forçada e pessoas venezuelanas- Resolução 2/18, 2018.

país, pela cidade de Pacaraima e Bonfim, no estado de Roraima a partir do segundo quinquênio da década¹⁶. A relação do Brasil com esses migrantes não foi pacífica e acolhedora ao longo desses anos. Exemplo disso, foi o fechamento das fronteiras brasileiras em dezembro de 2016 até janeiro de 2017, mesmo antes da pandemia¹⁷.

Cabe destacar que ao início do fluxo migratório venezuelano, esse coletivo utilizou de algumas estratégias¹⁸ para assegurar a regularização em território brasileiro: solicitação de visto (de turista, residência ou humanitário), e solicitação do reconhecimento da condição de refugiado. Para evitar problemas diplomáticos com o governo da Venezuela, o Brasil optou por não reconhecer a configuração dos requisitos que justificassem os pedidos de refúgio e editou, por intermédio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), a Resolução Normativa (RN) 126, estimulando que os venezuelanos solicitassem residência¹⁹.

Mesmo assim, por diversos motivos, inclusive de ordem financeira, muitas dessas pessoas insistiram na via do pedido de refúgio. Apenas em julho de 2019, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) passou a reconhecer e conceder a condição de refugiado com base na grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela²⁰.

Segundo dados colhidos pela OBMigra junto ao SisMigra 2020²¹, já são 172,306 mil venezuelanos juntando

²⁰ SILVA, S. *Costurando sonhos*. Trajetória de um grupo de imigrantes Bolivianos em São Paulo. São Paulo: Paulinas, 1997.

²¹ SISMIGRA, *Sistema de Registro Nacional Migratório*. Polícia Federal. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401205-sismigra>>

os temporários e o residentes no Brasil na última década, pessoas que deixaram seu país em busca de uma vida com mais dignidade, onde pudessem se estabelecer e usufruir de direitos básicos a todos os não nacionais, pessoas que fugiram da fome e da pobreza, da perseguição e da falta de liberdade, pessoas que buscavam em todos os sentidos a simples forma de viver. É um número expressivo, levado em consideração que nos últimos dois anos o mundo, e conseqüentemente os fluxos migratórios, foram atingidos pela pandemia da COVID-19, onde barreiras sanitárias estabeleceram um próprio controle migratório, já que uma das medidas protetivas, o isolamento através do fechamento de fronteiras, deixou de permitir esse fluxo de pessoas.²²

Ainda sobre o recorte temporal 2017-2020, cabe mencionar que, mesmo considerando os efeitos da pandemia de COVID-19 para a mobilidade humana internacional e, conseqüentemente, para o refúgio, foram registrados, apenas no ano de 2020, 12,4% do total de solicitantes latino-americanos no período analisado. No último ano da série, 2020, o total de solicitantes latino-americanos reduziu-se drasticamente, no contexto da pandemia de COVID-19, retornando a um total de 25.799 solicitações²³ em um ano, ainda assim um volume superior àquele observado para o ano de 2017, quando se

Acesso em: 05 jan. 2022.

²² FERNANDES, Durval; BAENINGER, Rosana (Coordenadores). Op. cit.

²³ CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, A.T., TONHATI, T. A pandemia de COVID-19 e as migrações internacionais: impactos e desafios. Op. cit.

intensificou a chegada de solicitantes latino-americanos ao Brasil.

Entre os anos de 2017 e 2019, renovou-se seguidamente o pico de solicitações de refúgio apresentadas por pessoas latino-americanas, alcançando o maior volume no ano de 2019, quando 75.222 latino-americanos solicitaram refúgio ao Brasil ²⁴.

3. O Fechamento das Fronteiras Durante da Pandemia da Covid-19

Em março de 2020 o governo federal fechou suas fronteiras terrestres tendo como justificativa o controle sanitário motivado pela pandemia de Covid-19, sendo esta umas das medidas de contenção apontada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Isso porque pelo fluxo de mercadorias e pessoas, essas regiões fronteiriças acabam se tornando zonas de alta transmissibilidade²⁵.

No entanto, tal ato onerou principalmente migrantes forçados e refugiados, em especial os venezuelanos²⁶, que era o maior fluxo desses migrantes, em especial nas

²⁴ Ibid.

²⁵ NUNES, Maria. O fechamento das fronteiras terrestres amazônicas e impactos na mobilidade transnacional. 2020. *boletim regional, urbano e ambiental IPEA*, n. 24, jul-dez 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10678/1/brua_24_ensaio_economia_regional_art_4.pdf>. Acesso em 14 fev. 2022.

²⁶ CAMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados ouvem críticas ao fechamento de fronteiras terrestres durante a pandemia*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/789784-deputados-ouvem-criticas-ao-fechamento-de-fronteiras-terrestres-durante-pandemia>> Acesso em: 08 jan. 2022.

fronteiras terrestres do Norte²⁷.

Contudo, o fechamento das fronteiras não é por si só um ato ilegal ou proibido, tendo o Poder Executivo e órgãos relacionados a ele, a autoridade para tanto, como previsto na própria Constituição Federal brasileira em 1988 (CF/88)²⁸. Todavia é um ato extremo e que deve ser usado de forma ponderada, mas ressalta-se aqui que essa medida não foi tomada de forma isolada pelo Brasil. Isso porque, nesse contexto pandêmico, mais de 50 países fizeram o mesmo²⁹.

Não obstante, em março de 2020, quando se iniciaram³⁰ as ordens para fechamento de fronteiras, começou primeiramente pelos países que possuíam uma situação de quadro de contaminação por COVID-19 mais elevado e que possuíam ligação terrestre com o Brasil, dessa forma, umas das primeiras fronteiras terrestres afetada foi com a Venezuela³¹ (Portaria Conjunta Interministerial (PCI) 158/20), que distintamente de portarias anteriores³², foi a primeira a proibir a entrada de um não nacional, mas
²⁷ Ibid.

²⁸ Vide artigos 20-22. Cf. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

²⁹ MORAES, Maurício. #Verificamos: é falso que Rodrigo Maia votou a favor de lei que proibiria fechar a fronteira. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2020/03/18/verificamos-rodriigo-maia-lei-fechar-fronteiras/>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

³⁰ MAZUI, Guilherme e AMATO, Fábio. Brasil fecha fronteiras terrestre para entrada de estrangeiros vindo de países vizinhos da América do Sul. *G1 Notícias*, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/19/brasil-fecha-fronteiras-com-paises-da-america-do-sul.ghtml>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

³¹ NUNES, Maria. Op. cit., p.41.

³² Portaria conjunta interministerial 132/20; 47/20; 125/20.

com visto de residência, no Brasil³³.

No decorrer do ano de 2020, e com o consequente aumento dos casos, o governo federal revoga todas as portarias editadas até então, que se vinculavam especificamente a um país ou países, e falavam de uma via de entrada específicas, qual seja a terrestre, marítima/ aquaviário ou área³⁴. Editando assim um único documento normativo sobre o tema, que era a PCI 255, de maio de 2020, restringindo a entrada de estrangeiros por 30 dias, sendo esse prazo prorrogado posteriormente por mais 15 dias (PCI 319/20)³⁵. Assim, a PCI 255 deu fim a diversidades de portarias criadas durante a pandemia em 2020 que falavam sobre fechamento de fronteiras.

Essa medida extrema, de fechar a circulação fronteiriça, ocorreu no mundo todo, e por óbvio em países vizinhos ao Brasil. Ocorre que, pela própria situação, não foi algo acordado previamente entre os Estados, gerando como consequência, pessoas em deslocamento sem um território ou regulamentação específica³⁶.

Desde junho de 2020, entretanto, houve a elaboração do PL 2.699/20, que visava justamente a acolhida humanitária de migrantes por conta da COVID-19, para assim se regularizarem através de um visto de residência

³³ RAMOS, André de Carvalho, Migração e Pandemia: O fechamento das Fronteiras. in: *Boletim nº 10 Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta á COVID-19 no Brasil*. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/boletim-direitos-na-pandemia%20(1).pdf>. Acesso em 15 fev. 2021.

³⁴ *Ibid.*, p.49.

³⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Op. cit.*, p.49.

³⁶ *Ibid.*, p.49

emergencial³⁷. Isso porque a questão pandêmica aumentaria a situação de vulnerabilidade e dificulta a regularização e acesso a políticas públicas de integração. Esse PL visava medidas emergências para essa situação de crise específica, sendo que prioriza a regulamentação por meio digital e de forma mais célere, menos burocrática, facilitando assim também a obtenção de documentos e do auxílio emergencial, quando necessário³⁸.

A PL supracitada não logrou êxito, sendo que em fevereiro de 2021 organizações da Sociedade Civil entraram com uma representação para o Ministério Público Federal (MPF), alegando que as portarias que autorizavam fechar a circulação nas fronteiras seriam discriminatórias, se tornando assim ilegais e até mesmo inconstitucionais³⁹.

Essa discriminação foi direcionada de forma específica a pessoas com nacionalidade venezuelana, justamente a nacionalidade que mais se encontra em situação de vulnerabilidade e que se enquadraria para um visto humanitário ou refúgio⁴⁰. Prova disso, foi que em portarias futuras foram abertas as fronteiras áreas para turistas, a terrestre para Paraguaiois, e continuou fechada a

³⁷ CAMARA DOS DEPUTADOS, PROJETO-REGULARIZA-EMERGENCIALMENTE-IMIGRANTES-NO-CONTEXTO-DA-PANDE-
MIA-DE-COVID-19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/662231>>. Acesso em: 11 fev. 2022

³⁸ Ibid.

³⁹ CONECTAS. Governo Bolsonaro desconsidera orientações da Anvisa sobre fechamento de fronteiras. *Conectas notícias*, 26 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-desconsidera-orientacao-da-anvisa-sobre-fechamento-de-fronteiras/>>. Acesso em: 13 fev. 2022

⁴⁰ Ibid.

fronteira do Brasil com Venezuela⁴¹. Exemplo disso é a PL 419/20, que possibilita a entrada por transporte aéreo e não por meios terrestres ou aquaviários, gerando assim prejuízo especial para os migrantes venezuelanos⁴².

Como já salientado, esse ato, não é algo proibido pela nossa legislação pátria. Embora a Lei de Migração não trate especificamente dessa temática, falando apenas dos direitos e deveres de migrantes no Brasil e emigrantes brasileiros⁴³. Contudo, pode-se tomar como base o seu Decreto regulamentador (9.199/17), que relata que o Ministério da Saúde elencará sobre as medidas sanitárias necessárias para entrada no país se necessário⁴⁴. Ademais, poderá impedir a entrada de migrantes “que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública internacional definidas pelo Regulamento Sanitário Internacional”⁴⁵; ou ainda “que não atenda às recomendações temporárias ou permanentes de emergências em saúde pública de importância nacional definidas pelo Ministério da Saúde”⁴⁶.

Contudo, o mesmo dispositivo legal em seu art. 174, compreende a entrada excepcional de migrantes em situações emergenciais⁴⁷ em um prazo de até 8

⁴¹ Ibid.

⁴² RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p.50.

⁴³ MORAES, Maurício. Op. cit.

⁴⁴ Decreto 9.199/2017, art. 164, §§ 1º e 2º.

⁴⁵ Decreto 9.199/2017, art. 171, XIII.

⁴⁶ Ibid. art. 171, XIV.

⁴⁷ Ibid. art. 174, V.

dias⁴⁸, mesmo nessas condições de exceção, desde com documentação válida, o que no caso dos venezuelanos bastaria apenas um documento de identidade.

Assim, em síntese, o que pode ser entendido por 2020, é que embora seja constitucional essa restrição das fronteiras, tendo em vista a proteção à saúde, e também tenha previsão infraconstitucional conforme explicitado nesse capítulo. As PCI's por vezes diferem caráter discriminatórios e não levaram em conta as situações excepcionais, proibindo a entrada de estrangeiros no Brasil como um todo⁴⁹. Isso fica melhor demonstrado no caso venezuelano, em que haviam limitações especiais para a fronteira terrestre com a Venezuela, em que nacionais desse país, mesmo com residência no Brasil e com registro nacional migratório atualizados foram proibidos de entrar em terras brasileiras⁵⁰, conforme explicito na PIC 648/20 em seu art. 4º.

Indo contra as própria CF/88, a Lei de Migração Brasileira, o Estatuto dos Refugiado (Lei 9.747/97), além de normas e tratados internacionais sobre o tema dos quais o Brasil faz parte. Afetando negativamente em especial para os migrantes em situações mais vulneráveis, uma vez que as exceções humanitárias previstas legalmente não foram consideradas. Destacando especialmente a situação dos venezuelanos e a limitação dada exclusivamente a eles como supramencionado⁵¹.

⁴⁸ Ibid. art. 174, §1º.

⁴⁹ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p.51 e 52.

⁵⁰ Ibid, p.52.

⁵¹ Ibid, p.53.

Dessa forma, com relação a Lei 9.747/97 pode-se considerar aqui que houve violação de um dos pilares dessa norma (art. 7º) e do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), o princípio do *non refoulemant*, que nada mais é do que proibição de devolução do estrangeiro que adentre nosso território buscando refúgio. Seja esse ato chamado de deportação, expulsão, rechaço, o que se deve considerar é a obrigação erga omnes do país de acolher esse indivíduo e não proibir sua entrada ou entregar o mesmo a outro país, o Brasil assim feriu sua obrigação internacional⁵².

Já com relação a Lei de Migração, essa acaba sendo afetada em seu princípio norteado que é a acolhida humanitária e promoção e proteção dos direitos humanos previstos na CF/88 e em documentos internacionais sobre o assunto dos quais o Brasil faça parte⁵³. Como exemplificação dessas alegações, portarias lançadas no ano de 2020 que flexibilizaram entrada de estrangeiros com vistos não abarcavam as modalidades de visto humanitário⁵⁴

Essas situações discriminatórias foram em um primeiro momento justificadas pelo governo federal como uma orientação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Entretanto, os documentos apresentados pela Agência embora falassem de proibição

⁵² Ibid, p.52.

⁵³ Ibid, p.53.

⁵⁴ CONECTAS. *Nova regra para fronteiras restringe acesso de refugiados*. 2020. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/nova-regra-para-fronteiras-restringe-acesso-de-migrantes-em-busca-de-refugio>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

de entrada não o fazia de forma segregada, o que não foi levado em consideração pelo governo federal ao produzir as portarias que proibiam a entrada de não nacionais, entre eles, venezuelanos⁵⁵. Por sua vez, O Ministério da Justiça e Segurança Pública alega a legalidade de tais adotas com base na lei da pandemia, o que por si só não se sustenta, uma vez que a aplicação dela tem que levar em consideração no mínimo a CF/88⁵⁶.

Ademais, em parecer jurídico sanitário apresentado pela Universidade de São Paulo (USP), compreendem que as portarias usadas para justificar o fechamento de fronteiras não possui bases jurídicas e nem sanitárias para tanto⁵⁷. Citando especialmente a discriminação para com os venezuelanos e a “exceção positivas” para com os paraguaios na PCI 615/20(31). Podendo as PCI com conteúdo discriminatória e sem justificativa sanitária baseadas em evidências científicas sérias (o que nega a ANVISA) para tanto serem consideradas nulas ou até mesmo ilegais⁵⁸.

No ano de 2021, foram editadas oito PCI, quais sejam

⁵⁵ CONECTAS, 2021. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-desconsidera-orientacao-da-anvisa-sobre-fechamento-de-fronteiras/>>. Acesso em: 10 jan. 2022

⁵⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Ofício 1220/2020/SEAPRO/GAB/PF. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/02/Resposta-MJ-ao-estudo-CEPEDISA-e-fechamento-fronteira_23dez2020.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁵⁷ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos. Parecer Jurídico- Sanitário, dez. 2020. p.30

⁵⁸ Ibid, p.31

as 651 a 655, 658, 660 e 661⁵⁹, que falavam especificamente sobre a entrada e saída de estrangeiros e brasileiros no Brasil. Sendo que Portaria 658/21, passa a colocar como exceção à proibição de entrada de estrangeiros por vias terrestres casos que visem ações humanitárias, desde que autorizada por autoridades sanitárias⁶⁰, além de “...medidas de assistência emergencial para acolhimento e regularização migratória, nos termos da legislação migratória vigente, a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.”⁶¹

Tendo também a possibilidade de autorização de ingresso em casos que o Governo do Brasil permitir visão questões humanitárias⁶². Todas essas hipóteses aqui relatadas poderiam ter sido usadas em benefício dos migrantes venezuelanos.

Atualmente a PCI vigente é a 666/22, que trata em seu capítulo III sobre a entrada por fronteiras terrestres. Aqui não há mais discriminações positivas ou negativas para com qualquer nacionalidade, sendo a autorização condicionada a apresentação de comprovante vacinal (art. 7º). Contendo exceções no art. 8º, dando especial destaque para os incisos III a V, que falam de migrantes oriundos

⁵⁹ BRASIL. SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. Legislação COVID-19. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm> Acesso em: 14 jan 2022.

⁶⁰ BRASIL. CASA CIVIL. Portaria 658, de 5 de outubro de 2021. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-658-de-5-de-outubro-de-2021-350608125>>. Acesso em: 15 jan. 2022

⁶¹ Ibid, art. 4º, §2º, V.

⁶² BRASIL. CASA CIVIL. Portaria 658, de 5 de outubro de 2021. Op. Cit., art. 4º, §2º, VII.

de países com baixa cobertura vacinal ou situações de acolhimento de migrantes em situação de vulnerabilidade, como é o caso dos venezuelanos⁶³.

Conclusão

A partir da análise feita fica comprovado que questões de saúde pública, que visem um bem público maior, podem limitar liberdades individuais, desde que justificadas legalmente, como ocorrido durante a própria quarentena, medida imposta aos brasileiros durante o período pandêmico. A medida de fechar uma fronteira é extrema, mas, se guia pela mesma lógica: a de proteção de um direito fundamental difuso, o que faz importante destacar, no entanto, é o fato que, mesmo diante dessas condições se tivesse considerado na prática os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, no que se refere aos migrantes, pautados também nas justificativas sanitárias⁶⁴. Assim, as portarias que extrapolaram e violaram os direitos fundamentais especificamente aos migrantes venezuelanos deveriam ser consideradas nulas⁶⁵.

O fechamento das fronteiras foram autorizadas mediante sucessivas e diversas portarias com textos similares ao longo da pandemia⁶⁶. O que poderia ter sido evitado, se, ao contrário da burocratização e dispensa das questões sociais humanas, fosse realizado, para

⁶³ BRASIL. CASA CIVIL. Portaria 666, de 20 de janeiro de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-666-22-cc.htm#art21>. Acesso em: 10 fev. 2022

⁶⁴ WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. Op. cit., p.23.

⁶⁵ Ibid, p.31.

⁶⁶ Ibid, p.31.

cumprimento das disposições, quarentenas e testagens em massa desses migrantes venezuelanos em situação de vulnerabilidade, para assim acolhê-los de forma efetiva, garantindo seu direito humano de migrar, assim como mantendo o controle sanitário devido e necessário durante esse período de exceção.

É importante lembrarmos que, o direito de migrar é um ato complexo, que envolve não somente questões legais e econômicas, mas, mais do que isso, deve ser encarado como uma questão social, pois não se pode esquecer que aqueles que buscam outro país deixam para trás não apenas seus pertences, mas sua família, seu povo, suas raízes. Garantir que mesmo diante de todas as diversidades enfrentadas pelos Estados a migração aconteça de forma segura, não é apenas um dever, mas sim uma obrigação.

Referências Bibliográficas

BOURDIEU, P. Um analista do inconsciente. In: SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp, pp. 9-12, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto regulariza emergencialmente imigrantes no contexto da pandemia de COVID-19*. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Sancionada com vetos nova Lei de Migração*. 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados ouvem críticas ao fechamento de fronteiras terrestres durante pandemia*. 2021.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, W. F. Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil*. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, A.T., TONHATI, T. A pandemia de COVID-19 e as migrações internacionais: impactos e desafios. In: BAENINGER, R., VEDOVATO, L.R., NANDY, S. (coord.). *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/ Unicamp, 2020, p. 373-380.

CONNECTAS. **Governo** Bolsonaro desconsidera orientações da Anvisa sobre fechamento de fronteiras. 2021.

CONNECTAS. *Saiba a importância da Lei de Migração para o Brasil*. 2019.

DW. *O que muda com a nova lei de migração*. DW, 2017.

FERNANDES, Durval; BAENINGER, Rosana (Coordenadores). *Impactos da Pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de Pesquisa*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - NEPO/UNICAMP, 2020.

MORAES, Maurício. #Verificamos: é falso que Rodrigo Maia votou a favor de lei que proibiria fechar a fronteira. Agência Lupa, 2020.

NUNES, Maria. O fechamento das fronteiras terrestres amazônicas e impactos na mobilidade transnacional. 2020. *boletim regional, urbano e ambiental IPEA*, nº. 24, jul-dez 2020.

RAMOS, Andre de Carvalho. Migração e Pandemia: O fechamento das Fronteiras. In: *Direitos na Pandemia*. Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid 19 no Brasil. Boletim nº 10. São Paulo. CEPEDISA, 2020.

RODRIGUES, Fernanda Lopes de Freitas. *A proteção internacional do trabalhador migrante frente ao direito brasileiro: avanços e lacunas na legislação e na efetivação dos direitos dos migrantes*. Dissertação (Mestrado em direito) Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Rio Grande do Norte, 2019.

SILVA, Joao C. J.; ABRAHÃO, Bernardo A. Migração pela Sobrevivencia- o caso dos venezuelanos em Roraima.

In: JUBILUT, Liliana L.; FRINHANI, Fernanda de M. D. e LOPES, Rachel de O. *Migrantes Forçad@s: conceitos e contextos*. Boa vista/ RR. Editora da UFRR, 2018.

SILVA, S. *Costurando sonhos. Trajetória de um grupo de imigrantes Bolivianos em São Paulo*. São Paulo: Paulinas, 1997.

SISMIGRA, *Sistema de Registro Nacional Migratório*. s/d.

SPRANDEL, Marcia Anita. Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da lei 13.445, de 2017. In: FERNANDES, Durval et al. *Refúgio, migrações e cidadania*. v.13, n.13, p. 37-59, 2018.

WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos. Parecer Jurídico- Sanitário, 2020.

Migrações Forçadas e Pandemia: desafios à proteção da pessoa refugiada no século XXI, em tempos de crise sanitária global

Gabriela Soldano Garcez*

Introdução

Ao lado dos incontáveis desafios para a implementação de direitos humanos (que permitem o acesso à dignidade da pessoa humana, ao conceder, pelo menos, o mínimo de qualidade de vida), a pandemia da COVID-19 veio intensificar dificuldades sofridas pelos migrantes forçados, seja pelo risco de contágio no percurso ou nos assentamentos no país de acolhida, tendo em vista a quase completa ausência de cooperação internacional sobre a matéria, ou ainda, a falta (de existência e de eficácia) de instrumentos de prevenção e precaução para atender as necessidades desta parcela vulnerável da população.

Nesse sentido, o presente capítulo pretende abordar (através do método crítico-dedutivo, feito por meio de análise de referencial bibliográfico), primeiramente, a importância do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a concessão de proteção aos migrantes.

Em seguida, analisa a necessidade de cooperação

* Professora permanente do Programa de Pós-Graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) da Universidade Católica de Santos. Vice coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Católica de Santos. Vice coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos.

internacional, realizada por meio de governança, para viabilizar políticas públicas inclusivas, com foco no reconhecimento de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Por fim, o capítulo aborda, ainda, de que forma a pandemia da COVID-19 afetou ou desacelerou a implementação de tais políticas cooperativas e /ou colaborativas.

1. A Importância do Direito Internacional dos Refugiados para a Concessão de Proteção

A temática de pessoas em situação de refúgio, que se deslocam a procura de proteção especial, tornou-se uma “preocupação da comunidade internacional”¹, desde o início do século XX, fazendo com que os países passassem a assumir responsabilidades humanitárias e relacionadas à dignidade humana destas pessoas em deslocamento, principalmente, após a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) 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), bem como o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)³ (complementar à proteção), além

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: 10 jan. 2022.

³ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

da Declaração da Organização dos Estados Americanos de Cartagena das Índias sobre Refugiados de 1984 (conhecida como Declaração de Cartagena)⁴, em âmbito regional⁵.

Em âmbito brasileiro, o tema é regulado pela Lei 9474/1997 (Estatuto do Refugiado)⁶, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça, que representou um avanço na temática por seguir, em linhas gerais, as disposições da Convenção de 51, e também pela nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017)⁷.

Portanto, o refúgio se trata de um instituto do Direito Internacional de cunho humanitário⁸, com o objetivo primordial de proteger a pessoa ao permitir que se busque abrigo em lugar seguro, em razão de fundado temor de perseguição por motivos odiosos (toda e qualquer forma de discriminação injustificada e ilegítima), como, por exemplo, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e que, por conta disso, encontra-se fora de seu país de nacionalidade ou de residência e não pode ou não queira acolher-se à proteção de sua nação de origem.

Ademais, é também considerado refugiado aquele

⁴ Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁵ RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 84.

⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁸ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 66.

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 inciso III, do art. 1º, da Lei 9474/1997).

Portanto, o reconhecimento do status de refúgio pressupõe a existência de condições objetivamente tipificadas⁹ (por se tratar de atividade vinculada do Estado, ou seja, uma vez cumpridos os requisitos, o status é reconhecido, o que lhe confere acolhimento, através de abrigo e proteção, ou envio a território seguro).

Nesse sentido, o art. XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) garante justamente que toda pessoa, “vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”, salvo no caso de “perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios” da ONU, que garante, ainda, aplicação ao princípio do *non refoulement*¹⁰ (também conhecido como “proibição de expulsão”, descrito no art. 33, parágrafo 1º, da Convenção de 51).

Por outro lado, sob a grande maioria destas pessoas em situação de refúgio não há nenhum controle de segurança ou de qualidade social, e, por esta razão, ficam sujeitos a todo tipo de adversidades, tendo em vista que estão à margem da sociedade, procurando por caminhos que possam lhes conceder melhor

⁹ LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. *Direito Internacional Público: À luz dos Direitos Humanos e jurisprudência internacional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. p. 140.

¹⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 10.ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 392.

qualidade de vida e de direitos humanos e liberdades fundamentais. Soma-se a esse fato, diversas dificuldades em se estabelecer um controle adequado das fronteiras, carência de sistemas devidamente organizados para a formalização das chegadas e partidas dos refugiados, falta de um policiamento eficaz, ausência de políticas públicas específicas, entre outros fatores.

Trata-se, portanto, de uma fórmula cruel que acarreta numa somatória de vulnerabilidades¹¹ (além de desespero social e vontade de sobrevivência), que coloca essas pessoas em caminhos que lhes possam conferir melhores condições de vida, devendo ter a implementação de políticas públicas por Estados, além de programas sociais e humanitários adotados por organizações internacionais e sociedade civil organizada, a fim de abarcar o contexto e o impacto social deste grupo vulnerável, concedendo-lhes medidas efetivas.

Osujeito em deslocamento, quando confrontado com situações adversas e com a diferença – alteridade –, pode enfrentá-las com dificuldade e padecer de diferentes tipos de sofrimento, devido à dificuldade e, por vezes, ausência de comunicação entre o mundo interno – mundo psíquico – e externo – ambiente cultural no qual esse sujeito se constituiu¹².

¹¹ UNODOC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global report on trafficking in persons*. 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

¹² BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa et al. Os impactos nos serviços de saúde decorrentes da migração venezuelana em Roraima: ensaio reflexivo. In: BAENINGER, Rosana et al. (Orgs.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018. p. 370.

Por esta razão, “devem ser proporcionados direitos básicos, como acesso à educação, ao trabalho, à moradia, dentre outros, sob pena de perpetuar a vulnerabilidade e a violação aos direitos humanos dos refugiados”¹³.

Dessa forma, essa realidade demanda atendimento e políticas públicas, promovidas por cooperação internacional e mecanismos de governança efetivos, em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social e segurança pública, além é claro de direitos humanos e de liberdades fundamentais, com o objetivo de amenizar e/ou mitigar quadros de vulnerabilidades e violações de direitos, além da promoção de medidas públicas e privadas eficazes para reprimir ações e/ou omissões criminosas em face das pessoas em situação de refúgio.

1.1. A necessidade de Cooperação Internacional, Por Meio de Governança, a fim de Viabilizar Políticas Públicas Inclusivas

Devem ser realizadas ações conjuntas e efetivas de modo urgente em razão deste cenário de violação de direitos, promovidas de modo preventivo (através de, por exemplo, campanhas de informação e educação sobre o assunto¹⁴, com a finalidade de conscientização

¹³ PAULA, Carlos Alvarenga Ferradosa et al. A recepção, interiorização e violação aos direitos humanos dos refugiados venezuelanos no Brasil. *Diálogos Interdisciplinares*, v. 8, n. 6, p. 10-20, 2019. p. 14.

¹⁴ Tome-se, como exemplo, as ações empreendidas pelo ACNUR de acesso à informação, que visam garantir informações cruciais “sobre a COVID-19 em abrigos e assentamentos informações”, com o auxílio de organizações comunitárias, e que são formulados com base em materiais disponibilizados pela Organização Mundial de Saúde (OMS). ACNUR. *Coronavírus (COVID-19) – o que saber e como ajudar*.

política e pública) e de proteção (de forma a garantir procedimentos judiciais e extrajudiciais, além da criação de normas nacionais protetivas, para a segurança física e mental, bem como inclusão social para as pessoas em situação de refúgio¹⁵), além é claro de medidas repressivas (que envolvam a criminalização de atos contrários à dignidade da pessoa humana e o fortalecimento dos sistemas nacionais de Justiça, de modo ainda a proteger os vulneráveis¹⁶).

2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/coronavirus-covid-19/>>. Acesso em: 13 jan. 2021. Ou, ainda, a plataforma HELP, onde o ACNUR compartilha mensagens informativas em cinco idiomas (português, espanhol, inglês, francês, árabe) com diretrizes claras de medidas preventivas que são compartilhadas em tempo real. UNHCR e ACNUR. *HELP*. 2020. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/#_ga=2.38643491.1402795955.1642083285-1118081156.1642083285>. Acesso em: 13 jan. 2021.

¹⁵ Tome-se, como exemplo, a distribuição de itens emergenciais realizada durante a pandemia para cerca de 15 mil refugiados e migrantes venezuelanos, também realizada pelo ACNUR, em Pacaraima, Boa Vista, Belém e Manaus, que já beneficiaram com aproximadamente 8.300 mil itens de assistência humanitária emergencial, como kits de higiene e limpeza, colchões, mosquiteiros, redes, roupas e fraldas para crianças e idosos. Kits adicionais serão distribuídos nas próximas semanas. ACNUR. *Coronavírus e refugiados: o que o ACNUR está fazendo no Brasil e no mundo*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/03/27/coronavirus-e-refugiados-o-que-o-acnur-esta-fazendo-no-brasil-e-no-mundo/>>. Acesso em: 13 jan. 2021. Ou, ainda, as 4 toneladas de ajuda humanitária que foram enviadas aos refugiados no Irã, por meio do ACNUR, para a distribuição de itens essenciais de ajuda médica, incluindo suprimentos para resposta efetiva à pandemia, como sabão, toalhas de papel, termômetros, entre outros. ACNUR. *Acnur envia 4 toneladas de ajuda humanitária ao Irã*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/03/24/acnur-envia-4-toneladas-de-ajuda-humanitaria-ao-ira/>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

¹⁶ Como, por exemplo, as ações de monitoramento contínuo das fronteiras e dos aeroportos, no intuito de conter outros potenciais riscos

Entretanto, tais ações não podem ser realizadas de modo desassociado, ou seja, sem a devida instituição de um sistema cooperativo entre os Estados, no que diz respeito à proteção e reconhecimento de direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a mitigação da violação de direitos.

Assim, devem ser utilizadas políticas públicas voltadas a esse setor por meio de integração entre os países, governos, organizações internacionais, sociedade civil e demais atores do Direito Internacional, tendo em vista que é fundamental a construção de um modelo protetivo por meio de cooperação (promovida através de governança), para uma gestão integrada de políticas humanitárias públicas e privadas, em favor dos refugiados em situação de vulnerabilidade.

Vale ressaltar que a contribuição de trabalhadores migrantes, independente da regularidade de sua condição migratória, tem sido instrumental em setores considerados essenciais como saúde, agricultura, manufatura e processamento de alimentos, supermercados, restaurantes, serviços de entrega em domicílio, transportes, limpeza e cuidados com crianças, pessoas com deficiência e idosos¹⁷.

Ou seja, o trabalho conjunto entre os Estados é

adicionais na chegada de pessoas refugiados, como é o caso de tráfico humano ou contrabando de pessoas, violência de gênero ou crianças desacompanhadas. ACNUR. *Coronavírus e refugiados* [...]. Op. cit.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Joint Guidance on the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Human Rights*. 2020. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/CMWSPMJointGuidanceNoteCOVID-19Migrants.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

fundamental para o alargamento de políticas públicas efetivas sobre a temática, principalmente no que se refere a promover, facilitar e orientar o intercâmbio de informações, a fim de promover direitos humanos, pois somente a atuação cooperada dos entes estatais e outros atores de Direito Internacional podem trazer dignidade aos refugiados e coibir as práticas delituosas decorrentes de sua posição de extrema vulnerabilidade.

A cooperação está, portanto, “na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e da ampliação de participação nos processos de decisões”¹⁸ das políticas públicas, com vistas a assegurar o desenvolvimento sustentável com a compatibilização de direitos humanos.

Ademais, desde o ano de 2020, com a situação da pandemia da COVID-19, tal situação piorou.

2. Pandemia da COVID-19: impacto na implementação de políticas cooperativas e colaborativas

No início de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente a pandemia da COVID-19¹⁹, que afetou inúmeros setores pelo mundo, sendo necessárias medidas (por vezes, bastante restritivas em relação aos direitos humanos), nacionais e internacionais, como precaução e prevenção à disseminação do vírus.

¹⁸ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 157.

¹⁹ UMA-SUS. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 2020. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

Por outro lado, em tal situação excepcional, a atenção voltada aos refugiados foi mitigada (tendo em vista a prioridade em relação à saúde pública).

As pessoas em situação de refúgio foram forçadas a permanecer em situações precárias, seja no país de acolhida ou de passagem²⁰, aumentando as chances de contaminação. Evidenciando, assim, uma crise ligada à situação de refúgio: a) de saúde (tendo em vista as aglomerações nos países de acolhida, diante da dificuldade em colocá-los em isolamento social e prática de medidas básicas de higiene, facilitando a contaminação²¹, sem mencionar a superlotação nos assentamentos de acolhida, o que representa um desafio adicional ao combate à COVID-19, vez que uma das formas mais eficazes para evitar a propagação do vírus é distanciamento social²²);

Mais de 80% da população global de refugiados e de deslocados internos estão em países de renda baixa ou média, cujos sistemas de saúde e saneamento básico estão sobrecarregados. A superlotação nos campos, assentamentos e

²⁰ RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): Perspectivas de futuro*. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

²¹ RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. e CASTRO, Emília Lana de Freitas. A Pandemia da COVID19 e suas Consequências para os Movimentos Migratórios no Mundo. In: *Migrações Internacionais e a pandemia de COVID-19*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, julho/2020. Disponível em: <<https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

²² ACNUR. *ACNUR mantém operações e protege refugiados durante a crise da COVID-19*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/03/31/acnur-mantem-operacoes-e-protege-refugiados-durante-a-crise-da-covid-19/>> Acesso em: 09 jan. 2022.

abrigo onde vivem é algo comum e representa um desafio adicional no combate à COVID-19, uma vez que o distanciamento social é uma das formas mais eficazes de combater a propagação deste vírus²³.

b) de ordem econômica (que traz à tona, por exemplo, a falta de proteção social dos refugiados²⁴); c) de proteção (em virtude da violação contínua de direitos humanos e liberdades fundamentais²⁵, muito por conta da dificuldade na acolhida diante da falta de estrutura para o fluxo migratório intenso, uma vez que a mudança de tal realidade depende, inclusive, de dotação orçamentária e de esforços físicos dos Estados, o que nem sempre estão presentes).

Ou seja, a pessoa em situação de refúgio regularmente já enfrenta inúmeros desafios, incluindo a desinformação e a divulgação de notícias falsas, que indica problemas graves para a inserção social²⁶.

²³ ACNUR. *Coronavírus e refugiados* [...]. Op. cit.

²⁴ BERNARDON, Andressa Correa; BOSNER, Beatriz De Moraes Vieira; GERSHENSON, Beatriz. A (des) proteção social dos refugiados: desafios éticopolíticos na defesa dos direitos humanos. In: *Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/babig/Downloads/ekeys,+A+(DES)+PROTE%C3%87%C3%83O+SOCIAL+DOS+REFUGIADOS+DESAFIOS+%C3%89TICO-POL%C3%8DTICOS+NA+DEFESA+DOS+DIREITOS+HUMANOS(1).pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁵ REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Rev. Sociol. Polit.*, 22 (49), 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BncG9hS9vWZwzgnMs7twCd/?lang=pt>>. Acesso em: 09 jan. 2022.

²⁶ SILVA, Edna Fátima Pereira da. Um ano de interiorização dos venezuelanos no Brasil: xenofobia e fake news como desafios invisíveis dos refugiados. In: *42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*.

Fora do contexto da pandemia, migrantes usualmente têm dificuldades de acesso à assistência médica, educação e outros serviços sociais. Ademais, é comum que tenham atividade remunerada instável, seja em condições de informalidade ou em condições precárias de empregabilidade, sem amplo acesso a auxílios previdenciários mesmo em face de sua frequente e significativa contribuição na economia dos Estados em que se encontram²⁷.

Se a questão já era delicada antes da pandemia, após a sua decretação pela OMS, tornou-se ainda mais séria, pois as necessidades aumentam exponencialmente no contexto da COVID-19, e devem ser levadas em consideração independentemente da regularidade de suas situações migratórias.

Na atual situação de pandemia mundial, a vulnerabilidade dos migrantes é evidente e pode expô-los às mais variadas dificuldades, inclusive o próprio acesso ao refúgio. Há preocupação com o possível bloqueio ao direito de solicitar refúgio em consequência das medidas adotadas por alguns Estados para o enfrentamento da COVID19. Para o Alto Comissário das Nações Unidas para

Belém: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2019. Disponível em: <<https://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1252-1.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra (coord). *Direitos Humanos e Covid-19: Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis*. Santos: Unisantos, 2020. p. 50. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/portal/noticias/covid-19-grupo-de-pesquisa-da-unisantos-produz-estudos-sobre-os-impactos-e-as-estrategias-de-enfrentamento-da-pandemia-com-foco-nos-grupos-vulneraveis-e-tendo-como-base-os-direitos-humanos/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Refugiados, Filippo Grandi, o controle das fronteiras deve ser feito sem que ocorra um bloqueio dos caminhos para o refúgio ou que force os solicitantes de refúgio em potencial a retornarem às situações de perseguição ou violência da qual estão fugindo, de modo a atender o princípio da não devolução ou non-refoulement, pelo qual o indivíduo não pode ser devolvido ao local que sofre perseguição e que sua vida, integridade física ou segurança estejam ameaçadas, e a implementação de medidas sanitárias, de modo que ocorra o gerenciamento da chegada dos migrantes e não um impedimento de ingresso nos territórios de destino²⁸.

Assim, a difusão da pandemia e suas consequências (sanitárias, econômicas, sociais entre outras) colocaram ainda mais em risco a vida das pessoas em situação de refúgio. Tome-se, como exemplo, os momentos em que foram implementadas medidas restritivas de levantamento e/ou fechamento de fronteiras devido a pandemia de coronavírus²⁹.

Apesar de necessárias no âmbito da saúde coletiva (tendo em vista a necessidade imprescindível de garantia de preservação da saúde pública global), tais medidas levam, em última análise, ao desemprego, a desaceleração econômica e ao aumento da pobreza, que, por sua vez, dão origem a outras doenças humanas.

Consequentemente, o fechamento das fronteiras e o consequente estabelecimento da sanção de “inabilitação do pedido de refúgio” para aqueles que ingressarem no Brasil no

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

período proibido abalam fortemente o direito ao acolhimento previstos nos tratados acima citados e na Lei nº 9.474/97, ofendendo as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil³⁰.

O resultado da atual crise global provocada pela COVID-19 (tanto no aspecto econômico, quanto com relação à rigorosa regulação da mobilidade pelas fronteiras entre os países) é o aumento dos riscos inerentes às pessoas com vulnerabilidades, que buscam melhores condições de vida além de suas próprias fronteiras. Sendo certo que, diante da necessidade do fechamento das fronteiras para o enfrentamento ao coronavírus, caberia ao país o estabelecimento de políticas que resguardassem o direito humano dos refugiados, bem como o da coletividade, na promoção de ações que preservassem a saúde pública de (realmente) todos, tendo em vista que “nenhum país pode resolver sozinho o problema do coronavírus e nenhuma parcela de nossa sociedade pode ser desconsiderada [principalmente aqueles que fogem de guerras e perseguições], se quisermos efetivamente enfrentar este desafio global”³¹, ou seja, sem desconsiderar o direito ao acolhimento dos solicitantes de refúgio e a aceitação humanitária de migrantes.

Diante disso, há de se reconhecer a importância do direito à saúde coletiva e às medidas restritivas de circulação, ou seja, sem ignorar que a preocupação dos Estados se justifica, principalmente em tempos de

³⁰ CONECTAS. *Boletim n. 10: Direitos na Pandemia – mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil*. 2020.

³¹ ACNUR. *Coronavírus (COVID-19) – o que saber [...]*. Op. cit.

pandemia, mas, por outro lado, deve-se continuar a conceder medidas efetivas e protetivas para os migrantes em circulação. Pois, a situação dos refugiados também clama pela atenção da comunidade internacional, uma vez que, também em situação de pandemia, agrava-se, sendo necessário um maior suporte.

Dessa forma, a promoção de uma migração segura e inclusiva (com proteção dos direitos humanos das pessoas em deslocamento) não é mutuamente excludente de respostas efetivas à COVID-19, “já que todos estarão a salvo apenas quando todas as pessoas no planeta estiverem incólumes ao contágio. Portanto, migrantes devem ser considerados parte da solução e não do problema de prevenção e combate à pandemia”³².

A questão foi ressaltada pela OIM, ainda no começo da pandemia, quando a Organização chamou a atenção para a necessidade de uma resposta humanitária diante da pandemia, lembrando que o “desafio aumentou e é cada vez mais importante que as necessidades básicas de saúde das pessoas mais vulneráveis sejam atendidas. A ação também é uma medida importante para mitigar o impacto da COVID-19”³³.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Policy Brief: COVID-19 and People on the Move*. 2020. Disponível em: <<https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-covid-19-and-peoplemove>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

³³ OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Mais de 200 venezuelanos em Roraima são atendidos em ação de saúde da OIM*. 2020. Disponível em: <<https://brazil.iom.int/news/maisde200-venezuelanos-em-roraima-s%C3%A3o-atendidos-em-a%C3%A7%C3%A3odesa%C3%BAde-da-oim>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

[...] Nos diferentes locais por onde a equipe de saúde passou, foram realizados testes rápidos para sífilis, HIV, hepatite B e C e COVID-19, além de procedimentos de drenagem e curativos. Exames de pré-natal, como o de detecção dos batimentos cardíacos de bebês com ultrassom, foram feitos com os equipamentos da Unidade Móvel de Saúde. Muitos dos medicamentos prescritos também já eram dispensados diretamente e sem custos³⁴.

Entretanto, ressalta-se que, tais externalidades negativas podem ser mitigadas (quando não inviabilizadas) por verdadeira instituição de cooperação internacional efetiva entre sujeitos e atores de Direito Internacional (como, por exemplo, por meio de políticas públicas de migração regular, legal e com caminhos seguros, em que haja a adaptação das políticas já existentes ao período de pandemia e à contenção do vírus, com promoção de atenção à saúde básica, cuidado e acolhimento aos refugiados, além do reconhecimento de status adequado nos países de destino).

Esse é o entendimento do ACNUR:

Nossa principal prioridade nesta crise é assegurar que as pessoas para as quais o ACNUR trabalha sejam incluídas nos planos de resposta à COVID-19 e tenham informação adequada, enquanto apoiamos os esforços de preparação e resposta dos governos onde seja necessário³⁵.

Tome-se, como exemplo positivo, a série de 5 ferramentas elencadas pelo ACNUR para serem realizadas

³⁴ Ibid.

³⁵ ACNUR. *Coronavírus e refugiados* [...]. Op. cit.

em operações de campo em situações excepcionais como a atual pandemia, na tentativa de ajudar a oferecer uma resposta efetiva à emergência de saúde pública imposta pela COVID-19 e prevenir a disseminação do vírus, que são elencadas no Pacto Global sobre Refugiados:

1. Mostrar solidariedade com os países mais afetados.
2. Não deixar ninguém para trás.
3. Respeitar o direito dos refugiados à proteção.
4. Ativar os compromissos do Fórum Global de Refugiados para apoiar as respostas do COVID-19.
5. Engajar refugiados em respostas e soluções³⁶.

Essa realidade demonstra que nenhuma parcela da população pode ser desconsiderada no enfrentamento dos desafios diários ocasionados pela pandemia do coronavírus, sendo necessário buscar mecanismos colaborativos e cooperativos no intuito e proteger e resguardar os direitos humanos e fundamentais de todos.

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.

Enquanto as organizações internacionais (como o próprio ACNUR) atualizam mecanismos de proteção e de enfrentamento das dificuldades vivenciadas pelos

³⁶ ACNUR. *5 razones por las que compartir la responsabilidad de los refugiados es más inteligente ahora durante la pandemia de COVID-19*. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/noticias/historia/2020/7/5f20754a4/5-razones-por-las-que-compartir-laresponsabilidad-de-los-refugiados-es.html>> Acesso em: 12 jan. 2022.

refugiados, a fim de proteger direitos básicos, há um longo caminho a se percorrer para a efetivação de tais medidas, principalmente em períodos excepcionais como a pandemia atual.

Dessa forma, a questão que se coloca em foco no presente capítulo são os direitos dos refugiados em tempos de pandemia da COVID-19, principalmente em razão das medidas restritivas de entrada de migrantes, impostas pelos Estados, como mecanismo de proteção da saúde pública (na tentativa de evitar a disseminação do vírus), ou, ainda, as medidas imprescindíveis de distanciamento e de isolamento social (difíceis de serem aplicadas em assentamentos superlotados de pessoas em situação de refúgio, que não tem condições mínimas garantidas de higiene nas acomodações temporárias em centros de recepção nas fronteiras dos países de acolhida), mas que refletiram na qualidade de vida dos migrantes forçados, gerando, assim, uma quantidade maior de desafios e de violações de direitos.

Percebe-se, portanto, uma preferência das nações em focar os seus esforços na adoção de medidas para combate à pandemia no âmbito interno e de forma isolada (ou seja, relativa apenas às suas próprias fronteiras), ao invés da elaboração conjunta de um plano internacional colaborativo e cooperativo, por meio de governança, que pudesse fazer frente à disseminação do vírus (de maneira uniforme), mas que, ainda, abordasse e contribuísse para a proteção das pessoas em situação de deslocamento forçado, para a preservação dos seus direitos.

Nesse sentido, são necessárias ações políticas e públicas urgentes e de qualidade para a modificação do cenário de violação de direitos num verdadeiro sistema cooperativo entre atores e sujeitos de Direito Internacional, visando a proteção (com medidas preventivas aos refugiados, e repressivas aos agressores) e a reconhecimento de direitos humanos, para a construção de um modelo integrado e humanitário com vistas à dignidade da pessoa humana.

Referências Bibliográficas

ACNUR. *Coronavírus e refugiados: o que o ACNUR está fazendo no Brasil e no mundo*. 2020.

ACNUR. *5 razones por las que compartir la responsabilidad de los refugiados es más inteligente ahora durante la pandemia de COVID-19*. 2020.

ACNUR. *Coronavírus (COVID-19) – o que saber e como ajudar*. 2020.

ACNUR. *Coronavírus e refugiados: o que o ACNUR está fazendo no Brasil e no mundo*. 2020.

ACNUR. *Acnur envia 4 toneladas de ajuda humanitária ao Irã*. 2020.

ACNUR. *ACNUR mantém operações e protege refugiados durante a crise da COVID-19*. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Manual de procedimento e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra: ACNUR, 2011.

BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa et al. Os impactos nos serviços de saúde decorrentes da migração venezuelana em Roraima: ensaio reflexivo. In BAENINGER, Rosana et al. (Orgs.). *Migrações Venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” Nepo/Unicamp, 2018.

BERNARDON, Andressa Correa; BOSNER, Beatriz De Moraes Vieira; GERSHENSON, Beatriz. A (des) proteção social dos refugiados: desafios ético-políticos na defesa dos direitos humanos. In *Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*, 2018.

CONNECTAS. *Boletim n. 10: Direitos na Pandemia - mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil*. 2020.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

JUBILUT, Liliana Lyra (coord). *Direitos Humanos e Covid-19: Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis*. Santos: Unisantos, 2020.

LOPES, Rodolfo Soares Ribeiro. *Direito Internacional Público: À luz dos Direitos Humanos e jurisprudência internacional*. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

OIM - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Mais de 200 venezuelanos em Roraima são atendidos em ação de saúde da OIM*. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Joint Guidance on the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the*

Human Rights. 2020

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Policy Brief: COVID-19 and People on the Move*. 2020.

PAULA, Carlos Alvarenga Ferradosa et al. A recepção, interiorização e violação aos direitos humanos dos refugiados venezuelanos no Brasil. *Diálogos Interdisciplinares*, v. 8, n. 6, p. 10-20, 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 10.ed. Salvador: JusPodvim, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): Perspectivas de futuro*. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Rev. Sociol. Polit.*, 22 (49), 2014.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. e CASTRO, Emília Lana de Freitas. A Pandemia da COVID19 e suas Consequências para os Movimentos Migratórios no Mundo. In *Migrações Internacionais e a pandemia de COVID-19*. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, julho/2020.

SILVA, Edna Fátima Pereira da. Um ano de interiorização

dos venezuelanos no Brasil: xenofobia e fake news como desafios invisíveis dos refugiados. In *42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2019.

UNHCR e ACNUR. *HELP*. 2020.

UNA-SUS. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODOC. *Global report on trafficking in persons*. 2020.

O Princípio da Soberania e o *Non-Refoulement*: colisão de princípios a partir da análise da situação dos refugiados Nortes Coreanos

Camila Marques Gilberto*
Gabriel de Almeida Diogo**

Introdução

O presente capítulo tem por objetivo analisar a evolução do conceito de soberania em contraposição ao princípio de *non-refoulement*, próprio do Direito Internacional dos Refugiados.

Diante de um quadro onde as migrações internacionais são objeto de preocupação global, convém ponderar em que medida os Estados que aderiram a Tratados Internacionais sobre a proteção a refugiados possuem discricionariedade para não reconhecer a condição de refugiado de um indivíduo que preenche todos os requisitos estabelecidos por instrumentos de proteção internacional.

Para fins de análise da aplicabilidade do princípio de *non-refoulement*, será abordada a constante busca de refúgio na península asiática de pessoas oriundas da Coreia do Norte, e a mitigação destes institutos para preservar questões políticas em detrimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o reconhecimento

* Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Internacional. Membro do grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades". Professora da Universidade Católica de Santos. Advogada.

** Mestrando em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro do grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades". Advogado.

da vulnerabilidade de indivíduos em situação de bem fundado temor de perseguição ou grave violação de direitos humanos.

Como processo metodológico foi implementada a busca por dados quantitativos de índices de refugiados na península asiática, bem como, dados qualitativos quanto as políticas internacionais em torno daquela região e as repercussões diplomáticas neste sentido.

Ainda no século XXI a crise dos refugiados no território asiático se mantém inalterada pelos mesmos fatos geradores desde a década de 1940, razão pela qual torna-se necessária a reflexão quanto eficácia das políticas internacionais não apenas para buscar afastar a origem da violação, mas a devida responsabilização daqueles que visam a manutenção do *status quo* por interesses políticos próprios.

1. O desenvolvimento do conceito de soberania

O desenvolvimento histórico do Direito Internacional atrela-se ao desenvolvimento do conceito ou do princípio da soberania. Como esclarece Bittencourt Neto:

Direitos soberanos são aplicáveis domesticamente, como um poder superior sobre a população de um determinado território, bem como internacionalmente, relativas à independência e igualdade entre nações. Jurisdição estatal completa, entendida como a capacidade de exercer todas as funções públicas, abrangendo a jurisdicional, executiva e judicial; homólogos, estará circunscrita ao respectivo território nacional, e deve ser oferecido em conformidade com o Direito

Internacional¹.

O significado científico de soberania perpassa por conceitos rigorosos e determinados, mas que podem ser ora muito, ora pouco inclusivos². Contudo a aplicabilidade do direito de exercício da soberania é indissociável ao conceito de soberania, o qual é tão controverso quanto sua complexa evolução histórica.

A primeira fase do desenvolvimento do conceito pode ser representada pela assinatura do Tratado de Vestefália entre protestantes e cristãos, momento no qual a soberania dominava de forma absoluta no âmbito interno dos Estados e nas relações com o exterior³.

Um dos requisitos para o exercício da soberania, ao longo desta primeira fase, é delineado por Hobbes, filósofo do século XVII, que destacou que o soberano faça

tudo o que considere necessário ser feito, tanto antecipadamente, para a preservação da paz e da segurança, mediante a prevenção da discórdia no interior e da hostilidade vinda do exterior, quanto também, depois de perdas a paz e a segurança, para a recuperação de ambas⁴.

Desta forma, somente ao soberano pertencia o direito

¹ BITTENCOURT NETO, Olavo de. *The elusive frontier: revisiting the delimitation of outer space*. IAC-12.E7.1.9

² KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (Ogrs.). *Sovereignty in Fragments – The past, Present and Future of a Contested Concept*. Cambridge University Press, 2010.

³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2.ed.rev.atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção os Pensadores. Editora: Nova Cultural, 1999.

de guerrear e buscar a paz com os outros Estados, dado que este detinha todo o poder para fazer valer os pactos firmados e, sem ele, documentos históricos corriam o risco de tornar-se letra morta.

Dentro do exercício de soberania externa, em consequência ao final da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), o Direito Internacional é alçado à categoria de ramo autônomo do direito. O ápice deste momento histórico é marcado pela assinatura dos Tratados de Münster e Osnabrück, em 1648, onde “triumfa o princípio da igualdade jurídica dos estados, estabelecem-se as bases do princípio do equilíbrio europeu, e surgem ensaios de regulamentação internacional positiva”⁵.

Os Tratados de Münster e Osnabrück, comumente chamados de Tratados de Vestefália, referências do Direito Internacional, não apenas marcam o surgimento do conceito moderno de estados soberanos, traduzido no movimento de redução da ingerência da Igreja no Estado, mas trazem a soberania e a igualdade estatal como princípios fundamentais das relações internacionais⁶.

O princípio do equilíbrio europeu, ao qual se atribui a organização deste continente, foi consagrado no tratado denominado Paz de Utrecht (1713), que dispõe que um Estado não pode impor sua vontade a outro, sendo necessária uma limitação à soberania⁷. Deste modo, ainda

⁵ CASELLA, Paulo Borba; ACIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit.

⁷ MELLO, Celso D. de Albuquerque, 1937. *Curso de Direito Internacional público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, p. 172. 2004.

que os Estados permaneçam soberanos internamente, deverão respeitar a vontade de outras nações em verdadeiro equilíbrio de poder no que diz respeito a assuntos externos.

Nesta perspectiva, a sistemática do poder absoluto não possuía mais lugar ante o desenvolvimento do Direito Internacional. A doutrina da autolimitação da soberania passou a ser a mais adequada a partir do início do século XX ao propor que a vinculação estatal só ocorre a partir da vontade dos Estados que ficam sujeitos, assim, às regras voluntariamente aceitas⁸.

O Direito Internacional, como consequência da soberania possui, portanto, caráter obrigatório a todas as nações que, por interesse próprio, fazem uso desta para impor as leis.

A consequência de se abandonar o conceito vestefaliano de soberania implicou em uma revisão de seus moldes para dar destaque à interdependência dos Estados continuando, assim, a ideia revisional nascida antes de 1914 e da Primeira Guerra Mundial.

A segunda fase da evolução do conceito de soberania tem início após a Segunda Guerra Mundial, em que o conceito clássico é desconstruído para considerar o desenvolvimento de valores democráticos e das instituições internas dos países, além da responsabilização internacional dos Estados sob a ótica do Direito Internacional dos

⁸ ARIOSI, Mariangela, 2004. *Direito Internacional e soberania nacional*. Revista Jus Navegandi, Teresina, ano 9, n. 498, 17 nov. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5942>>. Acesso em: 25 de novembro e 2021.

Direitos Humanos e do Direito Humanitário⁹.

Deste período em diante, a soberania passa a ser uma “afirmação do Direito Internacional positivo, no mais alto nível de seus textos convencionais”¹⁰ destacando-se, entre outros, a própria Carta da Organização das Nações Unidas (Carta da ONU)¹¹ que estabelece em seu art. 2, §1º que a organização “é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”¹². A Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA) estatui no art. 3º, f, que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”¹³.

A mudança promovida pela assinatura destes documentos, em especial a Carta da ONU, merece destaque:

Tal carta equivale a um verdadeiro contrato social internacional – histórico e não metafórico, efetivo ato constituinte e não simples hipótese teórica ou filosófica –, com o qual o direito internacional muda estruturalmente, transformando-se de sistema *pactício*, baseado em tratados bilaterais *inter pares* (entre partes homogêneas), num verdadeiro ordenamento jurídico supra-estatal: não mais um simples *pactum associationis* (pacto associativo), mas também *pactum subjectionis* (pacto de sujeição).

⁹ REZEK, José Francisco. *Direito Internacional público: curso elementar*. 15 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁰ *Ibid*, p. 266.

¹¹ A Carta da ONU foi assinada por cinquenta países em 25 de abril a 26 de junho de 1945, na Conferência sobre Organização Internacional em São Francisco nos Estados Unidos.

¹² Carta das Nações Unidas, s.d.

¹³ Carta da OEA, s.d.

Mesmo porque a comunidade internacional, que até a Primeira Guerra Mundial ainda era identificada com a comunidade das “nações cristãs” ou civilizadas – Europa e América –, é estendida pela primeira vez a todo o mundo como ordem jurídica mundial¹⁴.

Ao estabelecer a igualdade dos Estados como nações soberanas sob a lei internacional, a Carta da ONU reconhece a igualdade e dignidade dos Estados e povos, protege suas identidades originais e sua liberdade nacional, além de afirmar seu direito de moldar e determinar o próprio destino.

Dentro deste escopo e proposta pela ONU, há uma difícil tarefa de conciliar a soberania estatal com o dever dos Estados de proporcionar e manter padrões mínimos de dignidade e serviços básicos à sua população.

Um ponto de extrema relevância concerne à prerrogativa dos Estados, no exercício legítimo de sua soberania, primar pela proteção de sua segurança nacional. No debate migratório, questões sobre segurança nacional (e alegações sobre como esta é afrontada) são recorrentes para impedir ou dificultar que indivíduos cruzem fronteiras ou, uma vez acolhidos pelos Estados, sejam devolvidos aos seus países de origem por terem violado sua condição de refugiado, como será tratado adiante.

A prerrogativa se justifica pela própria evolução histórica do conceito de soberania: entre tantos outros poderes, os Estados soberanos sempre detiveram o

¹⁴ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p.40.

monopólio de legitimidade da mobilidade de indivíduos¹⁵.

Sob este prisma, convém indagar até que ponto o morticínio provocado pela Guerra dos 30 anos que culminou com a Paz de Vestefália é mais grave que o sangue derramado ao redor do mundo nos tempos atuais no que tange à questão migratória. Se no conflito sangrento entre protestantes e católicos faltou racionalidade (já que movidos por ideais religiosos), em pleno século XXI o excesso de racionalidade é utilizado para subverter princípios de Direito Internacional que acabam por ceifar, também, inúmeras vidas.

Quando o exercício da soberania interna de um Estado não proporciona condições mínimas de subsistência ao seu cidadão, uma série de tratados internacionais e princípios de proteção daqueles em situação de grave ameaça de direitos são suscitados, sendo indispensável tratar, assim, do princípio axial do Direito Internacional dos Refugiados, o princípio do *non-refoulement* e como este princípio está atrelado à mitigação da soberania dos Estados.

2. O *non-refoulement* e a mitigação da soberania

O problema dos refugiados é uma preocupação da comunidade internacional desde o início do século XX que, por razões humanitárias, passou a assumir responsabilidades à sua proteção e assistência¹⁶. Apenas

¹⁵ ROCHA, Rossana Reis. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.55, v. 19, 2004, p. 150.

¹⁶ ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcad9a.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2021

após a Segunda Guerra Mundial, o refúgio passou a ser regulado internacionalmente através da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) tendo, posteriormente, seu conceito ampliado pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 1967)¹⁷.

Atualmente, o status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social¹⁸.

Outros elementos podem, ainda, ser acrescentados para a definição da condição de refugiado: (i) que o solicitante seja estrangeiro com nacionalidade diversa do Estado no qual busca o refúgio; (ii) que existam fatos objetivos e um risco genuíno de temor; (iii) que haja perseguição e risco de graves danos, sendo o Estado de origem incapaz de proteger o solicitante; (iv) que o risco ou temor do solicitante tenha nexos com raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política; (v) que exista uma necessidade real e um direito legítimo para a proteção¹⁹.

Neste sentido, as hipóteses para o reconhecimento do status de refugiado são as elencadas nos diplomas

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

¹⁸ ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fcad9a.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2021

¹⁹ HATHAWAY, James C. *The law of refugee status*. Butterworths Canada Ltd. 1991.

internacionais universais que tratam da matéria e constituem os padrões mínimos de proteção a serem resguardados.

No que diz respeito ao princípio de *non-refoulement*, este é considerado a base de todo sistema de proteção aos refugiados. Consiste na expressa proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo²⁰.

O princípio foi previsto na Convenção de 1933, elaborada pelo Escritório Nansen para os Refugiados, documento que faz parte da história de desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados²¹. Com a aprovação da Convenção de 1951 na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários (sob a égide da ONU, por meio da atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), o princípio de *non-refoulement* ganhou destaque internacional²².

Contudo, predisposto à sua aplicabilidade está a caracterização do próprio refúgio com base em requisitos previamente estabelecidos pela comunidade internacional. Para que seja reconhecida a condição de refugiado, o solicitante precisa ter bem fundado temor de perseguição (elemento subjetivo) aliado a algum elemento concreto (objetivo). De acordo com a Convenção de 1951, bem como o Protocolo de 1967, para ser considerado refugiado, o elemento temor de perseguição tem que ser claro.

Jubilut define o princípio disposto no art. 33, 1 que

²⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

prevê que:

os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte ou ainda para um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada²³.

Neste sentido, os Estados-parte assumem o compromisso da não-devolução de refugiados para as fronteiras de territórios onde suas vidas ou liberdades sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

Observa-se, assim, a responsabilidade do Estado perante um indivíduo que não faz parte da sua população; o que, em uma análise mais ampla, eleva este mesmo indivíduo à condição de sujeito de direitos no plano internacional a despeito de sua cidadania ou nacionalidade²⁴.

O princípio de *non-refoulement* possui lugar de destaque dentro do Direito Internacional dos Refugiados, tanto que, alguns doutrinadores, ainda que de forma minoritária, apontam que este elevou-se a condição de costume internacional a despeito da positivação na Convenção de 51²⁵.

Apesar disso, argumentos em defesa da soberania dos Estados em detrimento do direito dos refugiados ain-

²³ Ibid.

²⁴ ROCHA, Rossana Reis. Op. cit.

²⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit

da são utilizados, relembrando a definição traçada no século XVII sobre soberania:

Em respeito à sua soberania, nenhum Estado é obrigado a acolher refugiados, eles são apenas proibidos de mandá-los de volta aos países acusados de perseguição (o já mencionado princípio de *non-refoulement*). Também não existe nenhum organismo supranacional capaz de controlar ou de punir os Estados que infringem a lei²⁶.

Ainda, sob o viés exclusivo da soberania, é possível argumentar que:

A Convenção de Genebra e o protocolo de Nova York representam um constrangimento no que diz respeito ao controle de suas fronteiras, e por isso não se inserem na lógica do direito internacional tradicional, que garante a soberania nacional no controle dos movimentos migratórios²⁷.

Com fundamento nestas premissas, muitos países fingem cumprir (ou não violar) o princípio de *non-refoulement*. No caso nº 10.675 que tramitou junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os Estados Unidos, acusados de terem ferido o referido princípio ao impedir a entrada de refugiados haitianos em seu mar territorial, alegou que o princípio veda a expulsão de um determinado local e não para um determinado local, ou seja, desde que os haitianos não chegassem nos Estados Unidos e fossem expulsos, não haveria que se falar em

²⁶ REIS, R. R. *apud* ROCHA, Rosana Reis; MOREIRA Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia Política*, v. 18, n.37. Curitiba, 2010. p. 17-30.

²⁷ *Ibid.*

violação ao princípio discutido²⁸.

A partir do momento que um Estado impede a entrada de estrangeiros em seu território – recorte feito aos solicitantes de refúgio – há evidente violação de direitos humanos e, obviamente, ao princípio de *non-refoulement*. Entenda-se: nova violação, já que tais indivíduos provêm de países onde já sofreram graves e generalizadas violações de direitos humanos.

Adentrando ao campo prático, verifica-se dentro da península asiática uma grave situação política oriunda do pós Segunda Guerra Mundial com a divisão da Coreia em Norte e Sul, gerando atrito ideológico que se estende até os dias atuais sem perspectiva de unificação²⁹.

Com um cenário de desigualdade entre dois povos pelo conseqüente avanço em todos os aspectos sociais pelo Governo do Sul, há uma instabilidade na fronteira da Coreia do Norte com o crescimento da migração forçada. Nesta perspectiva, torna-se imprescindível verificar o papel da comunidade internacional na aplicação da Convenção de 51, principalmente pelos países fronteiriços com a península da Coreia.

3. A crise dos refugiados Norte-Coreanos e a comunidade internacional

A península coreana fragmentou-se após a Segunda Guerra Mundial, através da libertação do seu território que era controlado pelo Império do Japão, estipulando-se

²⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.

²⁹ GOLDSTEIN, Donald M.; MAIHAFER, Harry J. *The Korean War: the story and photographs*. Dulles: Brassey's, 2000.

de forma casual entre a extinta União Soviética e Estados Unidos a divisão da península entre Norte e Sul, através do paralelo 38 para a ocupação dos respectivos exércitos³⁰.

O objetivo da divisão era estabelecer uma igualdade dentre estas potências e, ao mesmo tempo, garantir a independência da Coreia. Contudo, a ineficácia nas relações diplomáticas entre Estados Unidos e a extinta União Soviética não contribuiu para a instituição de um único governo independente coreano³¹.

Como toda divisão oriunda de ideologia social e implementações de políticas de desenvolvimento díspares, há risco de crescimento desigual entre as estruturas que foram criadas e, com a aproximação territorial fronteiriça, surge uma oportunidade de migração da população que busca fugir das violações de direitos humanos.

Desde o início dos regimes norte e sul coreanos, ainda na década de 40, já existia um alto índice de migração daqueles que buscavam deixar a República Norte Coreana em prol do crescimento econômico sul-coreano. Cerca de 10% de toda população norte-coreana já tinha deixado o país até o ano de 1953³².

Os principais motivos convergem para a repressão severa da República Popular Democrática da Coreia (DPRK na sigla oficial) com um sistema penal de repressão estatal nos moldes da extinta União Soviética, valendo-

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² LANKOV, Andrei. Bitter Taste of Paradise: North Korean Refugees in South Korea. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge University Press, v. 6, ed. 1, p. 105-137, 2006.

se da mesma tipificação “Dos crimes contra o Estado e o povo” para legitimar uma série de imposições de condutas à sua população³³.

Ocorre que, mesmo com o fortalecimento da comunidade internacional ao longo das últimas décadas, seja por uma participação mais ativa da ONU em situações de violação de direitos humanos, ou pelo surgimento de novos atores internacionais com missões de proteção humanitária, há um grande desafio em compreender a extensão das violações de direitos humanos dentro do território da DPRK diante da absoluta falta de informações oficiais.

Essa escassez de informação está associada à política isolacionista do estado que impede a atuação de ONG’s, e dos próprios Órgãos da ONU de adentrarem no território nacional para atuar dentro do campo de proteção humana³⁴.

Por tal razão, apenas em 2011 foi estabelecida uma coalizão³⁵ com mais de quarenta órgãos de proteção de direitos humanos para pressionar a ONU a investigar ativamente a situação norte coreana de modo que sejam reveladas as graves e generalizadas violações de direitos humanos dentro do território da DPRK. Tais investigações,

³³ Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/25/CRP.1>>. Acesso em: 7 dez. 2021

³⁴ COHEN, Roberta. *Human Rights in North Korea: Addressing the Challenges*. in: *International Journal of Korea Unification Studies*, v. 22, n. 2, 2013, p. 29-62. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/RCohen_north_korea_Dec2013.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022

³⁵ Cf. coalizão destas organizações disponível em: <http://www.stop-nkcrimes.org/about_01.php>. Acesso em: 10 jan. 2022.

contudo, desafiam a soberania do estado norte coreano³⁶.

Finalmente, em 2013 o Conselho de Direitos Humanos da ONU criou uma Comissão de Investigação (*Comission of Inquiry*) com o objetivo de apurar a existência de violações em³⁷:

Direito de acesso à alimentação, existência de campos de concentração, tortura e tratamento desumano, prisão arbitrária e detenção, discriminação em uma sistemática de violações de direitos humanos e direito a liberdade, violação de liberdade de expressão, violação do direito a vida, e existência de sequestros de cidadãos pelo próprio estado.

Em que pese os esforços da comunidade internacional nos últimos dez anos para compreender a extensão do problema, a própria construção em torno da cooperação dos estados, e a pré-disposição de respeito à soberania acabam desacelerando este processo, na mesma medida em que a Coreia do Norte procura afastar qualquer atuação internacional que não seja concentrada na sua capital Pyongyang, impossibilitando acesso às demais áreas do estado³⁸ pela grave diferença socioeconômica entre a elite do Estado que reside na capital, e o resto da

³⁶ Ibid.

³⁷ Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/25/CRP.1>>. Acesso em: 7 dez. 2021

³⁸ A política da DPRK para estrangeiros dentro do seu território, seja representantes internacionais, jornalistas, ou até mesmo turismo, pressupõe abrir mão da liberdade de locomoção, estando restritos à capital Pyongyang e pontos turísticos específicos fora da capital, e ainda sempre acompanhado de um agente do governo em constante monitoramento. Disponível em: <<https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/north-korea/local-laws-and-customs>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

população³⁹.

Diante desta restrição, e não sendo possível sequer compreender o nível de violações aos direitos fundamentais com base no estudo da Capital do DPRK, organizações humanitárias utilizam-se de outros métodos para obter dados e informações quanto à situação do Estado através dos refugiados coreanos que conseguem deixar o país.

Desde os anos 2000, mais de 26.000 Norte Coreanos conseguiram chegar na Coréia do Sul, tratando-se não apenas de cidadãos que vivenciaram estas violações longe da capital do estado, mas, efetivos prisioneiros que trabalhavam em campos de concentração⁴⁰ e **até mesmo guardas que desertaram seus postos**⁴¹.

Mesmo com as informações reunidas pela comunidade internacional, há um grande entrave na adoção de medidas efetivas que possam proteger os indivíduos submetidos a violações de direitos, em razão do DPRK ser reconhecido como Estado soberano e membro da ONU, sempre impugnando os dados que são reunidos e sua veracidade.

O poder bélico do Estado restringe qualquer intervenção militar pela comunidade internacional e, portanto, toda e qualquer medida repressiva acaba

³⁹ COHEN, Roberta. Op. cit.

⁴⁰ De acordo com *North Korean Database Center for Human Rights (NKDB)*, com base no testemunho de diversos guardas desertores, prisioneiros que conseguiram fugir, e imagens captadas via satélite, a DPRK possui um grande campo de concentração nos moldes da União Soviética, oculto com base na geografia do local, considerando tratar-se de uma região montanhosa (Ibid).

⁴¹ Ibid. p. 33

sendo prejudicada. Contudo, até mesmo o simples reconhecimento da condição de refugiado daqueles que conseguem fugir do estado **não é** consenso dentro da comunidade internacional.

No ápice da Guerra Fria e da Guerra da Coreia, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo da China apoiou o regime do DPRK juntamente com a União Soviética, considerando a relação diplomática entre os estados⁴².

Até os dias atuais, a DPRK estabelece uma relação diplomática precária com a maior parte da comunidade internacional, resultando na dependência de recursos oriundos da China para a subsistência da economia do estado.

Gloria Koo afirma que a China “é relutante em participar de uma ação multilateral contra a Coreia do Norte, tal como um bloqueio, pois tais pressões podem levar a economia da Coreia do Norte e, além disso, o regime, ao colapso”⁴³.

Estas relações amistosas entre os estados colocam em risco a possibilidade de fuga daqueles em situação de refúgio que buscam deixar o estado Norte-Coreano, considerando o papel relevante que a China ocupa por razões estratégicas geográficas.

A zona desmilitarizada no paralelo 38, fronteira entre os estados norte e sul, possui 250 km de monitoramento

⁴² KOO, Gloria. *China and North Korea: A Changing Relationship*. *Stanford Journal of International Relations*, v.6, n.1, winter 2005. Disponível em: < <https://www.kjis.org/journal/view.html?uid=139&&vmd=Full>. Acesso em: 30 nov. 2021.

⁴³ Ibid.

constante, defesa militar, patrulha e soldados à postos em ambos os lados, tornando difícil qualquer possibilidade de fuga pela população norte-coreana⁴⁴.

Por uma questão lógica, considerando que a fronteira sul possui constante vigilância estatal, a melhor opção é a fronteira norte, com a China que, por ser aliada da DPRK, não realiza um controle tão repressivo de acesso.

A China é signatária da Convenção de 51⁴⁵ e, por consequência, está vinculada ao cumprimento do art. 33 e a necessidade de reconhecer a condição de refugiado uma vez presente o bem fundado temor de perseguição ou violação de direitos humanos.

Contudo, o que se verifica na prática é uma crescente repressão do Estado Chinês em relação àqueles que adentram seu território buscando deixar o DPRK, considerando que a legislação do estado norte-coreano criminaliza a liberdade de locomoção pela população, principalmente em território internacional⁴⁶.

De acordo com informações reunidas pela própria

⁴⁴ De acordo com BBC, a região compõe o uso de minas terrestres, arames farpados, cercas elétricas e milhares de soldados norte coreanos que possuem permissão para disparar em qualquer um que tente cruzar a fronteira, inclusive já havendo registro de refugiados norte coreanos que morreram antes de alcançar o território sul-coreano. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-46548524>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁴⁵ A China aderiu à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e ao seu Protocolo em 24 de setembro de 1982, passando a vigorar em seu território em 23 de dezembro de 1982.

⁴⁶ GOMES, Rodrigo S. F.. Proteção Aos Refugiados da Coreia do Norte. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos* v. 19, p. 301-312, set. 2019. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/412>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

atuação da Organização Não Governamental Médicos Sem Fronteiras no território chinês, a China constantemente utiliza-se do seu Serviço de Segurança para identificar refugiados que adentraram seu território e devolvê-los ao DPRK:

Em 18 de Janeiro, 48 norte-coreanos, incluindo famílias com crianças, que estavam a ponto de deixar a China pelo mar e procurar asilo na Coreia do Sul ou no Japão, foram presos pelo Serviço de Segurança Chinês na cidade de Yantai, província de Shandong. Três profissionais de ajuda humanitária que os ajudavam foram presos também. Os norte-coreanos detidos, como também milhares de seus compatriotas, enfrentam o risco de serem severamente interrogados pelo Serviço de Segurança Chinês e violentamente repatriados para a Coreia do Norte, onde um destino severo os espera. Assim como para os três profissionais de ajuda, eles podem estar sujeitos a ficarem presos por um longo tempo na China⁴⁷.

O fortalecimento da fiscalização por parte das forças policiais chinesas na busca por refugiados norte-coreanos tem respaldo no próprio desejo do estado de reprimir que seu território se torne rota de fuga para os “desertores” do estado aliado.

As consequências geradas para os refugiados que são localizados pela polícia quando adentram o território chinês e, conseqüentemente, devolvidos ao estado norte-coreano, são de submissões à uma punição mais severa

⁴⁷ MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. Apelo para a proteção dos Refugiados norte-coreanos na China. 2003 Disponível em: <<https://www.msf.org.br/noticias/apelo-para-protacao-dos-refugiados-norte-coreanos-na-china>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

do que a violação de direitos que originou a fuga daquele sujeito do seu estado⁴⁸.

Relatórios das Nações Unidas e de muitas ONGs têm destacado as condições deploráveis nas quais os prisioneiros políticos da Coreia do Norte são confinados, incluindo a ampla desnutrição, árduo trabalho físico e abortos forçados. Em particular, refugiados que são forçadamente repatriados frequentemente encaram detenções arbitrárias, interrogatórios com o uso de tortura, tratamento desumano e humilhante, abuso sexual, infanticídio e execução dentro dos campos de trabalho⁴⁹.

Ou seja, o retorno involuntário de refugiados norte-coreanos pela China incorre não apenas na violação ao Protocolo de 67 que o país é signatário mas, deliberadamente, coopera para efetivação de nova violação de direitos humanos sabendo das consequências acarretadas àquela pessoa que está sendo submetida ao DPRK.

Pelas questões políticas entre os Estados, o princípio do *non-refoulement* é praticamente inexistente nas relações entre China-Coréia do Norte, ainda que sua aplicabilidade seja um costume internacional por todos os Estados, até mesmo aqueles que não são signatários da Convenção de 51⁵⁰.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ RHEE, Yoojin. North Korea and Crimes Against Humanity: A “Responsibility to Protect” Perspective. in: *The Korean Journal of International Studies*, v. 9, n. 1, 2011, p. 108-109. Disponível eletronicamente em: <http://kaisnet.or.kr/resource/down/9_1_04.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2021.

⁵⁰ ALLAIN, Jean. The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement. In: *International Journal Of Refugee Law*, v. 13, pp. 533-558, 2001.

A resposta formal do estado chinês quanto à constante devolução de norte-coreanos quando adentram no seu território pela fronteira, tem como base o mercado-negro e imputar a estes refugiados a responsabilidade pelos crimes cometidos naquela região do país:

A presença de pessoas desprotegidas, apátridas, pobres e famintas na região induziu a um número de atividades ilegais, tais com roubo, estupro, tráfico sexual e o mercado negro; e, alguns desses crimes continuam a ocorrer no nordeste da China – destino de muitos refugiados norte coreanos. [...] A China é afirmativa em manter esses refugiados fora⁵¹.

Contudo, a marginalização destes refugiados que não possuem outra rota de fuga do seu território, senão pela China, os leva a ser aliciados por criminosos quando cruzam a fronteira, uma vez que precisam se submeter ao auxílio de desconhecidos para que possam ser traficados⁵² pelo território chinês até alcançar outro estado que tenha relações diplomáticas com a Coreia do Sul, e lá tenham possibilidade de ver reconhecido seu *status* de refugiado⁵³.

Dentro da comunidade internacional, a China teve um papel decisivo na Cúpula Kim-Trump em 12 de junho de 2018, considerando seu próprio interesse em diminuir

⁵¹ KOO, Gloria. Op. cit.

⁵² Diante da política da China em prender e deportar norte-coreanos, aqueles que não conseguem auxílio de locais para sair do estado chinês e alcançar outro país para revelar sua identidade e ser submetido ao reconhecimento de refúgio, acabam sendo utilizados no mercado negro para trabalho escravo ou exploração sexual por organizações criminosas sob o falso pretexto que serão enviados para a Coreia do Sul.

⁵³ CHARNY, R Joel. *North Koreans in China: A Human Rights Analysis*. International Journal of Korean Studies, p. 75-97, 2004.

as sanções econômicas que são aplicadas ao DPRK, e eventual retirada de tropas americanas do paralelo 38⁵⁴.

Em que pese a discussão quanto a grave violação de direitos humanos não ter sido tema de debate nesta cúpula, a Assembleia Geral da ONU emitiu uma resolução (RES/73/180) exigindo que sejam feitas melhorias pela DPRK na busca da preservação dos direitos humanos de seus indivíduos⁵⁵.

Consagrando o destaque internacional pela participação da Coreia do Norte nos Jogos Paraolímpicos de Inverno ocorrido na Coreia do Sul, ao passo que elogiava pela tomada diplomática do estado neste sentido, recomendava a intervenção do Conselho de Segurança a considerar a responsabilização do DPRK perante o Tribunal Penal Internacional por diversos motivos, dentre eles as graves violações ao princípio do *non-refoulement* incurso no descumprimento da Convenção de 1951 e o Protocolo de 67⁵⁶.

A responsabilização da Coreia do Norte pelas violações perpetradas aos seus indivíduos, apesar de extremamente relevantes, se demonstram insuficientes ao passo que, paralelamente, ocorre o agravamento destas

⁵⁴ A Cúpula Singapura foi um marco nas relações diplomáticas EUA-Coréia do Norte, colocando em destaque o próprio estado norte coreano e atraindo a atenção da comunidade internacional e da mídia. (BBC News. Trump Kim summit: Rhetoric versus reality. Publicado em 12 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-44450000?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/c9585klwn23t/trump-kim-summit&link_location=live-reporting-story>. Acesso em: 9 dez. 2021).

⁵⁵ GOMES, Rodrigo S. F.. Op. cit.

⁵⁶ Ibid.

violações pela China enquanto signatária da Convenção de 51. O Estado Chinês, por sua vez, não é responsabilizado pela comunidade internacional, tendo em vista que todas as atenções estão voltadas a repudiar o DPRK.

É natural a dificuldade de diálogo entre estados democráticos e autoritários, sendo necessária uma construção morosa que tem sido feita pela comunidade internacional ao longo das últimas décadas, contudo, considerando que a China é um estado-membro da ONU com maior influência e abertura diplomática do que a Coreia do Norte, evidente que o nível de políticas internacionais para garantir amparo àqueles refugiados que chegam pela fronteira do país deve ser maior.

A falta de engajamento da sociedade internacional, permite que a soberania seja um escudo para acobertar toda e qualquer violação de direitos humanos, razão pela qual a crise dos refugiados da Coreia do Norte se mantém praticamente inalterada até os dias hoje.

Conclusão

Percebe-se, por esta breve análise, que há forte interesse político por trás das decisões estatais no reconhecimento de solicitações de pedidos de refúgio; isto porque, como observado, os Estados-parte não estão obrigados expressamente a receber refugiados segundo a Convenção de 1951, amparados pela prevalência da soberania estatal.

Nesta seara, o princípio de *non-refoulement* segue em reiterada violação às avessas uma vez que para

caracterizar sua inobservância o Estado-parte teria que permitir a entrada do indivíduo; ao sequer permitir a entrada destes o Estado-parte finge cumprir o princípio de Direito Internacional, valendo-se de questões políticas para afastar a intervenção da comunidade internacional.

Ao passo que há uma grave crise de direitos humanos dentro de um estado soberano integrante da ONU, ainda que os mecanismos de intervenção sejam escassos, a busca em garantir que o *status* de refugiado seja reconhecido àquelas pessoas que deixam o estado por fundado temor de perseguição ou grave violação de direitos humanos deve ser constante.

Hoje a Coréia do Norte é um aliado importante para China na busca de diminuir a influência Norte-Americana na Ásia, valendo-se do poder bélico do DPRK em troca de acordos comerciais capazes de manter a máquina Norte-Coreana viva, ainda que seja exclusivamente para alimentar a capital e marginalizar ainda mais o resto da população.

A China por seu posicionamento geográfico, possui um papel essencial na missão de acolher aqueles que deixam o estado Norte-Coreano por bem fundado temor de perseguição ou grave violação de direitos humanos, contudo, ainda que seja signatária da Convenção de 51, nega toda e qualquer aplicabilidade prática.

Ainda que o princípio do *non-refoulement* seja uma obrigação a ser seguida pelos estados, a soberania e a não aplicação do princípio da cooperação acabam afastando toda sua eficácia e blindando condutas de violações de

direitos humanos.

Apesar de qualquer Estado integrante da ONU possuir a legitimidade para responsabilizar a China pela violação deste princípio, os interesses políticos e econômicos com este membro do Conselho de Segurança da ONU acabam afastando qualquer atuação neste sentido.

Obviamente que toda temática atinente ao refúgio esbarra na dimensão do Estado-nação como organização política estando nas mãos deste o destino de milhões de indivíduos que foram e são ameaçados de perseguição em seus países de origem.

Nesta seara, cabe aos Estados-nação, às organizações internacionais com a ajuda da sociedade civil organizada a difícil tarefa de tentar resolver ou mesmo minimizar a questão dos refugiados.

Ainda que a DPRK seja a grande responsável pela violação dos direitos que incorrem há décadas em desfavor da população norte-coreana, a participação de estados estrangeiros que refutam a cooperação internacional para amparar e afastar estas graves violações deve ser destacada na comunidade internacional.

Se hoje a China é aliada da DPRK para afastar intervenções Norte-Americanas na Ásia, buscar que este temor seja afastado e conseqüentemente exigir políticas de amparo na fronteira China-Coréia do Norte, ainda que em detrimento da relação destes estados soberanos, seja a melhor forma de garantir a primazia do interesse pela vida digna, tendo em vista que as políticas que foram aplicadas ao longo das últimas décadas demonstram-se ineficazes.

Referências bibliográficas

ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Brasília, 2004.

ALLAIN, Jean. *The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement*. in: *International Journal of Refugee Law*, v. 13, p. 533-558, 2001.

ARIOSI, Mariangela, 2004. Direito Internacional e soberania nacional. *Revista Jus Navegandi*, Teresina, n. 498, 17 nov. 2004.

BITTENCOURT NETO, Olavo de. *The elusive frontier: revisiting the delimitation of outer space*. IAC-12.E7.1.9

CASELLA, P.B; ACIOLY, H.; SILVA, G. E do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHARNY. R Joel. *North Koreans in China: A Human Rights Analysis*. *International Journal of Korean Studies*, 2004.

COHEN, Roberta. *Human Rights in North Korea: Addressing the Challenges*. in: *International Journal of Korea Unification Studies*, v. 22, n. 2, 2013, p. 29-62.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Martins Fontes, São Paulo, 2002.

GOLDSTEIN, D.M.; MAIHAFER, H. J. *The Korean War: the story and photographs*. Dulles: Brassey's, 2000.

GOMES, Rodrigo S. F.. Proteção aos Refugiados da Coreia do Norte. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*,

v. 19, p. 301-312, set. 2019.

HATHAWAY, James C. *The law of refugee status*.
Butterworths Canada Ltd. 1991

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção os Pensadores. Editora: Nova Cultural, 1999.

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

KALMO, H.; SKINNER, Q. *Sovereignty in Fragments – The past, Present and Future of a Contested Concept*. Cambridge University Press, 2010.

KOO, Gloria. *China and North Korea: A Changing Relationship*. in: *Stanford Journal of International Relations*, v. 6, n. 1, winter 2005.

LANKOV, Andrei. *Bitter Taste of Paradise: North Korean Refugees in South Korea*. *Journal of East Asian Studies*, Cambridge University Press, v. 6, ed. 1, 105-137, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2.ed.rev.atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque, 1937. *Curso de Direito Internacional público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

REIS, R. R.; ROCHA, R.R.; MOREIRA J.B. *Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios*. Revista de Socio-

logia Política, v. 18, n.37. Curitiba, 2010. p. 17-30.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional público: curso elementar*. 15 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

RHEE, Yoojin. *North Korea and Crimes Against Humanity: A "Responsibility to Protect" Perspective*. in: *The Korean Journal of International Studies*, v. 9, n. 1, 2011, pp. 87-118.

ROCHA, Rossana Reis. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.55, v. 19, 2004.

Política Pública Migratória: a importância da participação de migrantes na construção de espaços participativos e democráticos

Isabella Louise Traub Soares de Souza*

Introdução

Os deslocamentos migratórios podem ser apreendidos em quatro momentos, quais sejam: saída do país de origem, deslocamento pelos países de trânsito, chegada ao país de destino e permanência¹. Estes momentos se mostram como pontos de partida para a construção e abertura de diálogo de políticas públicas migratórias. Isso porque, quando tratamos sobre as migrações internacionais, estamos nos referindo a pessoas que se deslocam de um país a outro no mundo, e que, quando chegam ao país de destino, esperam por acolhimento, hospitalidade e proteção².

* Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Católica de Minas Gerais (PUCMinas). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Fundadora e Presidente do Instituto de Políticas Públicas Migratórias (IPPMI). Advogada. Assistente de Proteção Legal da Cáritas Brasileira Regional Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (NESIDH-UFPR). Subcoordenadora do Observatório das Migrações do Cosmopolita.

¹ SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de. *Política Pública Migratória: processo de interiorização, hospitalidade, integração, participação e democracia*. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2020.

² SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *O desafio para implementação de uma política pública migratória no Brasil*. In: RIBEIRO, Luiz Carlos; OLIVEIRA, Márcio de. *Sociedades em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais*. São Paulo: Intermeios, 2020, p. 71-93.

Todos esses momentos se apresentam como fundamentais para a construção de políticas públicas, visto que compreendem os principais aspectos normativos e entraves visíveis e invisíveis do deslocamento migratório, bem como nos alerta sobre quais devem ser enfoques das políticas públicas a serem desenvolvidas para cada um dos momentos do processo migratório³.

O momento da saída do país de origem revela as vulnerabilidades e condições daqueles que migram, assim como o processo de tomada de decisão de migrar ou solicitar refúgio se mostra determinante. Esse momento apresenta as incertezas com relação ao destino e do que encontrarão quando chegarem a outro país. Essas questões são primordiais quando da elaboração de políticas públicas migratórias, visto que as marcas que os migrantes carregam marcam o indivíduo⁴.

A motivação dos deslocamentos migratórios está relacionada com questões econômicas, ambientais, políticas ou causas que possibilitem a solicitação de refúgio, tal como estabelece a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51). Esse segundo momento se mostra permeado por incertezas, indefinições, inseguranças e ausência de informações⁵. Tido como transitório, este momento abarca as barreiras visíveis e invisíveis encontradas pelos migrantes ao longo do deslocamento, tais como o fechamento de fronteiras, adoção de meios irregulares para entrada, falta de

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

informação, atuação de coiotes e “passadores”, questões que muitas vezes colocam em risco a vida e segurança dos migrantes. Para além de todo sofrimento, insegurança, medo, xenofobia e outras formas de discriminação, violência e violação de direitos⁶.

Passado por esses momentos do deslocamento, o migrante chega ao país de destino, um lugar em que surge a esperança de recomeço e o aguardo por acolhimento. Entretanto, nem sempre essas pessoas são recepcionadas da melhor forma. Isso porque, o primeiro contato com o país de destino se dá por meio dos agentes de fronteira, o que pode trazer um tom de estranhamento, além das questões burocráticas e documentais. Esse momento também está relacionado aos primeiros contatos e acessos a serviços, programas, atendimentos e direitos. A falta de capacitação adequada dos servidores que fazem o acolhimento inicial, bem como, novamente, a falta de informação prestada aos migrantes, se mostra como uma questão a ser analisada e articulada quanto às políticas públicas⁷.

Por fim, a permanência no país de destino faz referência ao período de estadia do migrante naquele lugar, oportunidade de tornar sólido o espaço que o acolheu. Momento fundamental para a consolidação das políticas públicas que devem ser articuladas a partir dos demais marcos apresentados anteriormente, pois é a partir deste momento que o migrante passa a ser beneficiário de políticas públicas, como também a fazer parte do espaço

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

da cidade que lhe compete⁸. Nesse sentido, a participação de migrantes e pessoas refugiadas garante não apenas o acesso a direitos e políticas públicas, muito mais do que isso, permite uma movimentação e consolidação de emancipação, voz e luta⁹.

É a partir deste cenário que as políticas públicas migratórias se mostram cruciais para o desenvolvimento de ações eficazes e efetivas, com o condão de transformar a realidade existente. Acolher deixa de ser a verificação e entrega de documentos, e passa a ser a implementação de políticas públicas que tornem aquele sujeito um beneficiário de políticas públicas e destinatário de direitos, com direito a voz e pertencendo a cidade. Por isso, os momentos do processo migratório devem ser analisados quando da construção de políticas públicas migratórias, pautadas nos pilares da hospitalidade, integração, participação e democracia¹⁰.

Desta forma, este capítulo visa tratar acerca da importância da existência, abertura e construção de espaços participativos para migrantes e pessoas refugiadas na construção de políticas públicas, sob o viés da Lei de Migração. Nesse sentido, se destaca brevemente o histórico e importância da criação de Comitês e Conselhos municipais e estaduais relacionados à temática migratória, bem como o incentivo para a constituição de organizações da sociedade civil por parte de migrantes e espaços de luta por demandas próprias. Por fim, a conclusão apresentará

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

desafios a serem enfrentados para a construção de políticas públicas migratórias e a consolidação de direitos dos migrantes no Brasil.

1. O processo de construção da política pública migratória e a importância da participação dos migrantes nos processos que lhes competem

O processo de construção da política pública migratória deve estar pautado nos pilares da hospitalidade, integração, participação e democracia, além de estar corroborado nas normativas e preceitos internacionais e internos, devendo ser exercido no aspecto prático por ações que visem políticas públicas que de fato atendam os anseios dos migrantes. A abertura para um diálogo vem ganhando força nos últimos anos no Brasil, tendo em vista o aumento dos deslocamentos migratórios para cá, bem como o fortalecimento do movimento construído pela sociedade civil e organizações que têm se mostrado mais ativos ao debate, impulsionando o processo de tomada de decisões do poder público para a construção de políticas públicas migratórias¹¹.

Nesse sentido, se compreende que políticas públicas podem ser definidas como diretrizes para enfrentamento de problemas públicos, tratando do processo de construção e atuação de ações e decisões¹². Podem ser compreendidas como um “[...] conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, com a participação da

¹¹ Ibid.

¹² SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014, p. 2.

sociedade civil, que realizam interesses públicos e que podem consistir na entrega de um bem ou benefício ou na prestação de um serviço, visando a garantia e a promoção de direitos”¹³. Para a construção da política pública deve ser levada em consideração a contribuição advinda por parte da população, para além da importância de vontade política para a formação de um cenário propício à sua criação. Nesse sentido, a participação de migrantes no processo de elaboração e implementação das políticas públicas se mostra fundamental para garantir eficácia e efetividade.

Dentre diversos aspectos, a política pública visa a concretização de direitos e garantias fundamentais, bem como dos direitos humanos, “garantindo a efetivação de direitos individuais e coletivos, com vistas à emancipação política e econômica dos indivíduos, na perspectiva do desenvolvimento social”¹⁴. Assim, quando tratamos sobre políticas públicas migratórias, se deve compreender os principais aspectos e contornos da política, e o que visam, tais como acolhimento, acesso a serviços, proteção e garantia de direitos. É fundamental entender que uma política pública não se trata de uma ação isolada, mas de um conjunto de ações que são integralmente necessárias

¹³ GARCIA, Luciana Silva. Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDHMG. *Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania v.03*. Marginália Comunicação, 2015, p. 21.

¹⁴ FRIEDRICH, Tatyana Scheila; FRIEDRICH, Nelton Miguel. Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania em Relação à Água: o caso do Programa Cultivando Água Boa da Itaipu Binacional. In: SILVA, E. F.; GEDIEL, J. A. P.; TRAUZYNSKI, S. C. *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014, p. 413.

para a consolidação dos direitos humanos. Ainda, deve estar calcada nos pilares da hospitalidade, integração, participação e democracia, justamente para que possam garantir o acolhimento em todas as suas formas, a participação dos migrantes nos processos que lhes competem e, inclusive, na construção de políticas públicas migratórias, assim como deve ser democrática, tendo os pleitos e participações transformados em ações concretas, eficazes, efetivas e transformadoras¹⁵.

A democracia pressupõe a estruturação da vida social, tendo direitos reconhecidos por todos e a todos que fazem parte da sociedade, com garantia de participação sem distinções, além de ser um reconhecimento de princípios fundamentais¹⁶. Além disso, a política pública deve ser construída a partir de uma democracia pautada na participação de todos aqueles que a compõem, como forma de possibilitar a construção de uma identidade política coletiva, integradora e plural¹⁷.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) entende que a participação social é fundamental para a elaboração da política pública e que “o desenho, implementação e avaliação devem incorporar as experiências, perspectivas e pontos de vista das pessoas e grupos titulares dos direitos em que se busca a

¹⁵ SOUZA. Op cit.

¹⁶ ANDRÉ, João Maria. *Multiculturalidade, identidades e mestiçagem: o diálogo intercultural nas ideias, na política, nas artes e na religião*. Coimbra: Palimage, 2012.

¹⁷ LUCAS, Javier de. *Globalización y identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria/Antrazit, 2003, p. 83.

salvaguarda”¹⁸. Incorporar a participação de migrantes nos processos de construção de políticas públicas e outros que lhes competem é garantir que a opinião e vontade sejam expressas, visto que são meios para a tomada de decisão¹⁹, garantindo uma integração social e solidariedade, criando um mecanismo que de fato atinja seus fins²⁰.

Desta forma, garantir a participação efetiva de migrantes nos processos que lhes compete é fundamental para que a política pública seja, de fato, eficaz, efetiva e tenha o condão de transformar a realidade existente. Para a participação efetiva não basta a criação de mecanismos de consulta e deliberação, para que o processo seja considerado efetivo e eficaz²¹, é primordial que a contribuição dos migrantes seja levada em consideração e em todos os momentos do processo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da política pública.

Para além disso, o arcabouço normativo brasileiro ampara e incentiva a construção e consolidação de políticas públicas migratórias. A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), se tornou um paradigma para as migrações, adotando um viés pautado nos direitos humanos e no direito de migrar²². O artigo 3º da normativa apresenta

¹⁸ CIDH. *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH>>.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹⁹ HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

²⁰ Ibid, p. 213.

²¹ CIDH. Op. cit.

²² FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Soares de;

um rol de princípios e garantias, em seu inciso X se tem que a política migratória brasileira será regida por meio de políticas públicas referentes à inclusão social, laboral e produtiva do migrante. Assim como, o inciso XVI faz menção a articulação de políticas públicas que garantam efetividade, integração e desenvolvimento aos direitos dos residentes fronteiriços.

O fomento à construção de políticas públicas trazidos pela Lei de Migração se mostra como uma abertura mais consistente para o diálogo e articulações necessárias. Para além disso, o artigo 120 da normativa apresenta que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia será articulada e implementada pelo Poder executivo federal em cooperação com os Estados Distrito Federal e Municípios, contando com o apoio e participação das organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas. O que significa dizer que a construção da política migratória e políticas públicas, alcança o debate sobre participação e democracia, pilares para construção da política pública migratória. Contudo, apesar da inovação e abertura trazidas por este artigo, sua redação indica a necessidade de regulamentação, o que não foi feito até o momento²³.

Ao mesmo tempo, é sabido que no aspecto prático, nos últimos anos, o país tem vivido uma forte derrocada de direitos, sucateamento e destruição das instituições públicas, cortes de verbas, dentre outros, fragilizando a

CRUZ, Taís Vella. *Comentários à Lei 13.445/2017: a lei de migração*. Porto Alegre: Editora Fi, 2020.

²³ Ibid.

existência sólida de políticas públicas²⁴. Nesse sentido, é importante destacar que o Brasil não possui uma política pública migratória, atualmente, o que existem são ações pontuais por parte de organizações internacionais e da sociedade civil, mas que poucas às vezes contam com o apoio, participação e incentivo do poder público²⁵. Todavia, não é pela falta de atuação efetiva do estado que o trabalho, diálogo e articulação por políticas públicas migratórias não deve ocorrer. Ao contrário, nos últimos anos também temos visto uma ascensão na criação de espaços participativos e democráticos que visam políticas públicas migratórias²⁶.

2. A participação de migrantes na construção da política pública migratória

Considerando a importância da participação de migrantes no processo da construção de políticas públicas migratórias, bem como o que constitui uma participação efetiva, se pode compreender que a participação pode se dar de diversas formas, seja com a elaboração de políticas públicas, diálogo e articulação política, atuação em conselhos consultivos, dentre outros. A participação política de migrantes não se restringe ao voto, transcende este espaço e direito, com espaços de construção de

²⁴ INESC. *A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021*. Disponível em: < <https://www.inesc.org.br/acontadodesmonte/>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

²⁵ SOUZA. Op cit.

²⁶ Ibid.

políticas públicas²⁷.

Nesse sentido, pode-se dizer que existem ao menos três possibilidades de garantia de participação de migrantes nos processos que lhes competem: i) construção de políticas públicas; ii) criação de associações, organizações e coletivos de migrantes; e iii) direito ao voto²⁸. Importante destacar que este capítulo não visa esgotar as possibilidades de participação de migrantes, apenas de apresentar que é a partir da sua participação que se inicia a construção e consolidação da efetivação de direitos e de políticas públicas.

A primeira está relacionada à construção de políticas públicas, por meio da participação em Comitês e Conselhos municipais e estaduais sobre migração, pois se constituem como espaços para diálogo e articulação de políticas públicas²⁹. A segunda possibilidade se refere à emancipação e participação de migrantes na construção de políticas públicas e pleito por seus direitos em diversos espaços, por meio da criação de associações, organizações e coletivos compostos por migrantes³⁰. Nesse aspecto, a participação pode se dar nos espaços da primeira possibilidade, bem como em outros lugares que lhes competem.

²⁷ GALLEGOS, Jacques Ramírez. Participação, representação política (espaços de). In: CAVALCANTI, Leonardo [et al], (org.). Dicionário Crítico de Migrações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

²⁸ SOUZA. Op cit.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Já a terceira possibilidade está relacionada diretamente ao direito de voto, entretanto, até o presente momento, não há efetivação deste direito para migrantes no Brasil³¹. Para que os migrantes possam exercer o direito ao voto, é necessário que passem pelo processo de naturalização, adquirindo a nacionalidade brasileira. Todavia, para muitos este processo significa a desnacionalização do outro, que pode implicar na perda de identidade e pertencimento ao lugar de onde veio³². Assim, quanto à última possibilidade apresentada, se verifica que migrantes não têm direito ao voto no Brasil, entretanto, existe um movimento reivindicando este direito, não apenas para votar, mas também de se candidatar e ser votado, visto que também fazem parte da composição da sociedade³³.

No Brasil, a participação política está vinculada à cidadania, logo, para ter direito ao voto, o migrante precisa se naturalizar. Benhabib assinala que o direito de pertencimento está relacionado com direitos políticos e cidadania³⁴, assim como Arendt afirma que o primeiro direito humano é o direito a ter direitos, bem como o direito ao pertencimento por meio da cidadania³⁵ e, que

³¹ Ibid.

³² BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Quem canta o Estado-nação?: Língua, Política, Pertencimento*. Brasília: Editora UnB, 2018.

³³ MIGRAMUNDO. *Direito ao voto ainda é sonho distante para imigrantes que vivem no Brasil*. Disponível em: < <https://migramundo.com/direito-ao-voto-ainda-e-sonho-distante-para-imigrantes-que-vivem-no-brasil/>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

³⁴ BENHABIB, Sheila. *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: GEEdisa, 2005, p. 39-40.

³⁵ LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com*

sua ausência priva o sujeito de seu estatuto político³⁶. Apesar destas questões e de se saber que muito trabalho, diálogo e articulação devem ser promovidos para alteração deste cenário, as demandas relacionadas às migrações têm começado a chegar ao poder público.

Como se vislumbra, a terceira possibilidade de participação não se mostra existente e efetiva, por isso, se debruçar acerca das possibilidades anteriores se faz fundamental³⁷. Principalmente, pois recentemente os diálogos acerca da participação política no Brasil começaram a ganhar força e voz³⁸, um processo de formação, emancipação e construção de identidade, que são fundamentais para garantia de direitos, diálogo e construção de políticas públicas migratórias³⁹.

2.1. Comitês e Conselhos municipais e estaduais

As principais demandas apresentadas por migrantes quando da chegada ao Brasil perpassam por questões relacionadas à falta de informação, documentação, barreira linguística e cultural, acesso a políticas públicas o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 209.

³⁶ Ibid, p. 209.

³⁷ MIGRAMUNDO. *Campanha incentivando voto de imigrantes com cidadania brasileira*. Disponível em: < <https://migramundo.com/campanha-incentiva-voto-de-imigrantes-com-cidadania-brasileira>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

³⁸ MIGRAMUNDO. *Fluxos migratórios para o Brasil e a importância da formação política para imigrantes e refugiados*. Disponível em: < <https://migramundo.com/fluxos-migratorios-para-o-brasil-e-a-importancia-da-formacao-politica-para-imigrantes-e-refugiados/>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

³⁹ SOUZA. Op cit.

e efetivação de direitos, dentre outros⁴⁰. A partir destes aspectos levantados, é que se vislumbra a necessidade e urgência na construção de políticas públicas migratórias no Brasil⁴¹. Ações que visem enfrentar as dificuldades que surgem, tendo em vista o aumento de deslocamentos para o país.

O diálogo, articulação e interação entre os atores que atuam com a temática migratória é fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas. Nesse sentido, uma das medidas de incentivo que vem sendo adotada e se mostrado como avanço para concretização de ações é a criação de Comitês e Conselhos municipais e estaduais para migrantes, pessoas refugiadas e apátridas, pois auxiliam no diálogo, elaboração, implementação e monitoramento da política pública⁴². A formação desses espaços, para além do diálogo e auxílio aos migrantes para acesso e efetivação de seus direitos, demonstram a importância da articulação das organizações internacionais e da sociedade civil, junto ao poder público, além de favorecer a participação de migrantes.

Atualmente, esses espaços existem em 9 estados, sendo: Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo. O Estado do Paraná foi pioneiro na criação de um Conselho Estadual para defesa

⁴⁰ IPEA. *Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

⁴¹ SOUZA; GEDIEL; FRIEDRICH. Op cit.

⁴² Ibid.

e promoção de direitos e inserção da temática na agenda estadual, sendo, até o momento, o único espaço neste formato no país⁴³. Também se destaca que a criação desses espaços, devido a sua importância, vem sendo incentivada em todos os estados e municípios brasileiros que recebem e acolhem migrantes no Brasil, justamente pelo significado e força que estes espaços podem demonstrar. A partir disso, é que se mostra fundamental a análise das principais funções destes Comitês e Conselhos.

No Amazonas foi criado o Comitê Intersetorial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Atenção aos Refugiados e Migrantes do Estado do Amazonas⁴⁴, cujo objetivo é voltado à promoção de atuação e defesa dos migrantes e refugiados no Estado, podendo propor, elaborar e coordenar ações voltadas às áreas mencionadas, além da criação de um Plano Estadual para atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas⁴⁵.

Já em Goiás foi instituído o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás (COMITRATE-GO)⁴⁶, com o objetivo

⁴³ Ibid.

⁴⁴ JUSTIÇA. *Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/redes-de-enfrentamento/comites-1>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

⁴⁵ AMAZONAS. *Migração, Refúgio, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo - GMIG*. Disponível em: <<http://www.sejusc.am.gov.br/enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

⁴⁶ GOIÁS. Decreto nº 9.603, de 07 de fevereiro de 2020. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfren-

de colaborar, articular, deliberar, propor, fomentar, monitorar e avaliar uma política pública estadual, podendo elaborar um Plano Estadual e acompanhar programas, projeto e ações, bem como fomentar e apoiar a instituição de comitês regionalizados, dentre outros.

O Mato Grosso do Sul criou o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA-MS)⁴⁷, com objetivos⁴⁸ de auxiliar na implementação de políticas públicas, oferecer orientação e capacitação sobre os direitos e deveres da população migrante, e, promover ações voltadas à defesa e garantia de direitos e participação nas políticas públicas.

Minas Gerais instituiu o Comitê Estadual de Atenção à Migração, Refúgio e Apatridia, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo de Minas Gerais (Comitrate-MG)⁴⁹, cujo objetivo é tamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás - COMITRATE-GO. *Diário Oficial [do] Estado*, Goiânia, GO, 10 fev. 2020. Disponível em: Diário Oficial [do] Estado, Goiânia, GO, 12 jul. 2016. Disponível em: < <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/72522/pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁴⁷ MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 14.558 de 12 de setembro de 2016. Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul. *Diário Oficial [do] Estado*, Campo Grande, MS, 12 set. 2016. Disponível em: < http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO9247_13_09_2016>. Acesso em: 24 jan. 2022.

⁴⁸ MATO GROSSO DO SUL. CERMA/MS – Comitê Estadual para Refugiados Migrantes e Apátridas no Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: < <https://www.sedhast.ms.gov.br/cerma-ms-comite-estadual-para-refugiados-migrantes-e-apatridas-no-estado-de-mato-grosso-do-sul/>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

⁴⁹ MINAS GERAIS. Decreto 46.849 de 29 de setembro de 2015. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escla-

garantir ações urgentes para o atendimento da demanda migratória, bem como contribuição para a formulação de políticas públicas, consolidação de dados e informações, capacitações, projetos voltados ao combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo, dentre outros.

Já o Estado do Paraná foi pioneiro ao trabalhar com a temática migratória, tendo criado seu Comitê em 2012⁵⁰. Posteriormente, via Lei Estadual nº 18.465, de 24 de abril de 2015⁵¹, o Comitê foi convertido no Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA) devido a demanda e importância do tema. Com caráter consultivo e deliberativo, seu objetivo é a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas, tendo a função de avaliar o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes, como forma de promover e dar efetividade aos direitos dessas populações. Em dezembro de 2018, foi realizada a I Conferência Temática Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (COTERMA), com o objetivo de

vo - COMITRATE-MG. *Diário Oficial [do] Estado*, Belo Horizonte, MG, 29 set. 2015. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46849&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

⁵⁰ PARANÁ. Decreto 4.289, 05 de abril de 2012. Institui o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná. *Diário Oficial [do] Estado*, Curitiba, PR, 5 abr. 2012. Disponível em: < <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=66396&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 20 jan 2022.

⁵¹ PARANÁ. Lei 18.465, 24 de abril de 2015. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. *Diário Oficial [do] Estado*, Curitiba, PR, 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=139784&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

realizar novas eleições para composição da gestão de 2019 a 2021, além de atualizar as propostas de políticas públicas constantes no Plano Estadual⁵². Neste evento, foi fomentada a participação de migrantes e refugiados, para que pudessem ser ouvidos e participassem do processo de elaboração das políticas públicas. Recentemente, o município de Maringá, criou o Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas de Maringá (CORMA)⁵³, primeiro conselho a nível municipal criado no Estado do Paraná, com finalidade de viabilizar e fiscalizar políticas públicas, bem como garantir e promover direitos à população migrante.

O Rio de Janeiro instituiu o Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes (CEIPARM/RJ)⁵⁴, com objetivo de monitorar o Plano Estadual em Atenção a Refugiados⁵⁵, atuando

⁵² DEDIHC. COTERMA. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=4491>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁵³ MARINGÁ. Lei 11.284, de 08 de junho de 2021. Cria o Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas de Maringá, Estado do Paraná. *Diário Oficial [do] Município*, Maringá, PR, 15 jun. 2021. Disponível em: <http://venus.maringa.pr.gov.br/arquivos/orgao_oficial/arquivos/oom%203626.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁵⁴ RIO DE JANEIRO. Decreto 42.182, de 11 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado*, Rio de Janeiro, RJ, 11 dez. 2009. Disponível em: <http://www.edofs.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=ODIwMg==&ip=Mg==&s=MDA0ZWZjNWl0M2VmOWU0NzRjZmQzNDg5NzFlZGMlYzg=>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁵⁵ RIO DE JANEIRO. Decreto 44.924 de 22 de agosto de 2014. Aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado*, RJ, 22 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdf/54eaead56>>.

em seis temáticas que envolvem as migrações, tais como: documentação, emprego, educação, moradia, saúde e ambiente sociocultural.

Rio Grande do Norte implementou o Comitê Estadual Intersectorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN)⁵⁶, de natureza consultiva, visando o apoio e monitoramento de políticas públicas e a elaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas.

Já o Rio Grande do Sul implementou o Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Rio Grande do Sul (Comirat-RS)⁵⁷, com objetivo de elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas, Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, facilitando o acesso aos serviços, pesquisas, relatórios e ações, dentre outros.

Por fim, São Paulo criou o Comitê Estadual para

pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

⁵⁶ RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Estadual nº 29.418, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Comitê Estadual Intersectorial da Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial [dp] Estado* do Rio Grande do Norte, RN, 28 dez. 2019. Disponível em: < http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20191228&id_doc=670249>. Acesso em: 22 jan. 2022.

⁵⁷ RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 49.729 de 22 de outubro de 2012. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul - COMIRAT/RS. *Diário Oficial [do] Estado*, Porto Alegre, RS, 22 out. 2012. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.729.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2022.

Refugiados⁵⁸, com objetivo de prestar atendimento e assistência aos refugiados quanto ao acesso à justiça, moradia, direitos, emprego, educação, segurança, entre outros. Já o município de São Paulo instituiu o Comitê Municipal de Imigrantes (CMI)⁵⁹ ⁶⁰, com objetivo de contribuir e participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante. Diferentemente de todas as outras formas de comitês e conselhos, este é o único que prevê e garante a participação de migrantes como pessoas físicas em sua composição, tornando o espaço participativo⁶¹.

⁵⁸ SÃO PAULO. Decreto 52.349 de 12 de novembro de 2007. Institui o Comitê Estadual para Refugiados - CER e dá providências correlatas. *Diário Oficial [do] Estado*, São Paulo, SP, 12 nov. 2007. Disponível em: < <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20071113&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

⁵⁹ SÃO PAULO. Lei Municipal 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. *Diário Oficial [do] Município*, São Paulo, SP, 15 dez. 2016. Disponível em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/CONSELHO%20IMIGRANTES/Lei%20Municipal%2016_478%20de%208%20de%20julho%20de%202016.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

⁶⁰ SÃO PAULO. Decreto 57.533, de 15 de dezembro de 2016. Regula a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. *Diário Oficial [do] Município*, São Paulo, SP, 15 dez. 2016. Disponível em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/CONSELHO%20IMIGRANTES/Decreto%2057_533%20de%2015%20de%20dezembro%20de%202016.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

⁶¹ SÃO PAULO. *1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes*. Disponível em: < https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

Todas essas experiências estaduais e municipais visam a promoção do diálogo e articulação entre o poder público, organizações internacionais e da sociedade civil, bem como de migrantes, fundamentais para a construção de políticas públicas migratórias e se mostrando como um avanço aos direitos humanos. Nesse sentido, deve ser ressaltado o papel fundamental dos Planos de Políticas Públicas, para que sejam instrumentos capazes de delinear ações que possam ter efetividade quando da sua aplicação, assim como deve ser desenhada uma estratégia de implementação e monitoramento adequados⁶².

Em muitos Comitês e Conselhos se pode observar o objetivo de acompanhamento e elaboração de Planos. Estes, nada mais são do que propostas que se desdobram em metas, indicadores, prazos, dotação orçamentária, avaliação e monitoramento, que auxiliam no bom desenvolvimento da política pública. O trabalho de todos os atores que atuam com a temática migratória e o poder público, contribuem com as mudanças e transformações almeçadas. Contudo, se deve frisar que todos os avanços somente serão possíveis com a devida motivação política e participação da sociedade, por este motivo é que a luta por políticas públicas migratórias deve ser constante e incessante.

2.2. Associações, organizações e coletivos migrantes

Outra possibilidade de participação, conforme já

⁶² SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. O desafio para implementação de uma política pública migratória no Brasil. Op. cit.

mencionado, é a criação de associações, organizações e coletivos de migrantes. Esta participação pode se dar de forma individual, ou seja, pelo pleito de cada migrante, como também por meio da constituição de associações, organizações e coletivos constituídos por eles. O direito de reunião e o direito de associação são garantidos aos migrantes, conforme disposto no artigo 4º, VI e VII da Lei de Migração, bem como os direitos de liberdades civis, sociais e culturais (inciso I). Além do incentivo à promoção da participação cidadã do migrante e no processo da política migratória, trazido no inciso XIII, do artigo 3º do mesmo instrumento.

A auto-organização dos migrantes, seja pela criação e constituição de associações, organizações e coletivos, dão força e validade para sua atuação. Nos espaços dos Comitês e Conselhos municipais e estaduais, há possibilidade de participação enquanto organizações da sociedade civil, para além da atuação enquanto pessoas físicas⁶³. Nesse sentido, é importante que sejam verificadas as normativas que regem os espaços participativos e deliberativos dos Comitês e Conselhos, pois cada um apresenta um formato de participação. A participação de migrantes de forma conjunta, vai além do intuito de reunir e acolher outros migrantes, pois tem o condão de garantir a discussão de temas de interesses relacionados àquele grupo, articular atuações e parcerias para a realização de projetos, reunir e organizar politicamente, dentre outras possibilidades de atuação que propiciem o engajamento, empoderamento,

⁶³SOUZA; GEDIEL; FRIEDRICH. Op cit.

emancipação, identidade e participação efetiva nos espaços que lhes competem⁶⁴.

Estes formatos de organização podem garantir de forma direta e independente a incidência pretendida por estes grupos, pois coloca os próprios migrantes na busca por seus direitos, escuta e voz, garantindo o seu direito e espaço à cidade. A união e construção de espaços de diálogo favorecem não apenas a construção de políticas públicas migratórias que sejam eficazes e efetivas, como também na formação e luta por direitos.

Desta forma, a participação de migrantes, independentemente da sua constituição jurídica, deve ser fomentada, para que os espaços de diálogo e articulação de políticas públicas possam ser mais abertos, participativos, diversos, democráticos e plurais. Importante destacar que o apoio e colaboração dos atores que atuam com a temática migratória para com a construção desses espaços por migrantes, é fundamental. Seja para a articulação de uma rede, inserção nos espaços de diálogo, tais como Comitês e Conselhos, formações sobre coordenação e constituição de organizações, dentre outros. O trabalho conjunto entre os atores faz com que o êxito da atuação de migrantes em coletivos, associações e organizações, efetivamente aconteça.

Conclusão

Estabelecer pontes e diálogos entre poder público, organizações internacionais e da sociedade civil, migrantes

⁶⁴ Ibid.

e demais interessados na temática, são cruciais para o enlace e construção de políticas públicas migratórias pautadas na hospitalidade, integração, participação e democracia. O acolhimento de forma integral, em todos os seus significados e amplitudes, para que possa se tornar efetivo e pautado na hospitalidade, é necessário que haja vontade política, organizações da sociedade civil, participação migrante e o apoio da população.

Nesse contexto, o trabalho desempenhado pelos Comitês e Conselhos municipais e estaduais é extremamente importante para a construção de políticas públicas migratórias, consolidação dos Direitos Humanos e a participação efetiva de migrantes. Assim como, a criação e fomento de associações, organizações e coletivos por parte de migrantes, com o intuito de fortalecer a união, emancipação e espaços de luta por esta população.

Aliado a isso, todavia, não se pode esquecer do contexto político e econômico no qual o Brasil está inserido nos últimos anos. Isso porque, o aumento do índice de pobreza, desemprego, sucateamento do funcionalismo público, derrocada de direitos fundamentais, cortes e falta de orçamento para políticas públicas, comprometem a elaboração e gestão para construção de políticas públicas, independentemente para qual o público que se destina. Assim, o trabalho que vem sendo construído ao longo dos últimos anos em meio a este cenário, deve ser ressaltado, pois demonstra que a luta por direitos está cada vez mais constante e tem ganhado notoriedade. Portanto, o dever de todos aqueles que atuam com a temática migratória

é fortalecer, resistir e construir espaços de diálogo, articulação e luta, pois são de extrema importância para a construção de políticas públicas migratórias, emancipação e identidade.

A criação de Comitês e Conselhos voltados à proteção e defesa de direitos da população migrante é recente, e, como visto anteriormente, cada um possui suas particularidades, por isso, além de se fomentar a construção desses espaços, é fundamental incentivarmos a participação de pessoas migrantes, seja enquanto pessoa física ou representações da sociedade civil organizada. Assim como, os atores que atuam com a temática tem o dever de estimular e ampliar o trabalho desenvolvido em prol da organização de migrantes, para que as políticas públicas possam ser eficazes, efetivas e transformadoras.

Por fim, o Estado tem o dever de construir e criar condições concretas que possibilitem políticas públicas migratórias pautadas na hospitalidade, integração, participação e democracia, observando os momentos do processo migratório e garantindo a participação efetiva da população migrante em suas mais diversas formas, possibilitando uma construção guiada pela união, diversidade, pluralidade e pelo direito humano de migrar. Se tem conhecimento de que o caminho para a construção de uma política pública migratória é árduo, por isso a luta, engajamento e formação são fundamentais para sua consolidação.

Referências Bibliográficas

AMAZONAS. *Migração, Refúgio, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo* – GMIG.

ANDRÉ, João Maria. *Multiculturalidade, identidades e mestiçagem: o diálogo intercultural nas ideias, na política, nas artes e na religião*. Coimbra: Palimage, 2012.

BENHABIB, Sheila. *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: GEDisa, 2005.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Quem canta o Estado-nação?: Língua, Política, Pertencimento*. Brasília: Editora UnB, 2018.

CIDH. *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; FRIEDRICH, Nelton Miguel. Políticas Públicas, Direitos Humanos e Cidadania em Relação à Água: o caso do Programa Cultivando Água Boa da Itaipu Binacional. In: SILVA, E. F.; GEDIEL, J. A. P.; TRAUZYNSKI, S. C. *Direitos humanos e políticas públicas*. Curitiba: Universidade Positivo, 2014.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Soares de; CRUZ, Taís Vella. *Comentários à Lei 13.445/2017: a lei de migração*. Porto Alegre: Editora Fi, 2020.

GALLEGOS, Jacques Ramírez. Participação, representação política (espaços de). In: CAVALCANTI, Leonardo [et al], (org.). *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

GARCIA, Luciana Silva. *Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação*

em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDHMG. Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania v.03. Marginália Comunicação, 2015.

HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

JUSTIÇA. *Comitês Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas*.

INESC. *A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021*.

IPEA. *Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. 2015.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUCAS, Javier de. *Globalización y identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria/Antrazit, 2003.

MIGRAMUNDO. *Campanha incentivando voto de imigrantes com cidadania brasileira*.

MIGRAMUNDO. *Direito ao voto ainda é sonho distante para imigrantes que vivem no Brasil*.

MIGRAMUNDO. *Fluxos migratórios para o Brasil e a importância da formação política para imigrantes e refugiados*.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de. *Política Pública Migratória: processo de interiorização, hospitalidade, integração, participação e democracia*. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2020.

SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; GEDIEL, José Antônio Peres; FRIEDRICH, Tatyana Scheila. O desafio para implementação de uma política pública migratória no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Carlos; OLIVEIRA, Márcio de. *Sociedades em movimento: fluxos internacionais, conflitos nacionais*. São Paulo: Intermeios, 2020.

A Proteção para Grupos Migrantes Forçados nos Estados e Municípios Brasileiros

Augusto Veloso Leão*
Duval Fernandes**

Introdução

Na última década do século XX e nas duas primeiras do século XXI, ampliou-se a entrada de imigrantes no Brasil, especialmente de latino-americanos, após os anos 1990, de haitianos, após 2010, e de venezuelanos, após 2015. As subpopulações migrantes – e, dentro delas, os grupos de migrantes forçados –, devido a sua especificidade e por apresentarem demandas específicas com relação aos coletivos das comunidades de acolhida, são um exemplo de subpopulação para as quais a formulação de políticas públicas especiais e direcionadas pode apoiar a sua integração e melhorar a garantia de seus direitos. Esse é o caso, no Brasil, dos imigrantes oriundos do Haiti, onde uma situação de instabilidade política, desde os anos 1990, somada ao aumento na frequência e na intensidade de terremotos, enchentes e furacões, deu mais estímulo para os movimentos migratórios para outros países; e dos

*Pesquisador de pós-doutorado do Grupo de Estudo sobre Distribuição Espacial da População no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGG-PUC Minas).

**Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGG-PUC Minas). Pós-doutor pelo Instituto Ortega y Gasset. Doutor em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar-UFMG). Pesquisador CNPq - P2.

imigrantes venezuelanos, que vivem, desde 2012, uma crise econômica e política que impulsiona a busca por melhores condições de vida em outros países.

A Lei de Migração, Lei 13.445/2017, foi sancionada em um momento em que o Brasil se tornou destino de diferentes fluxos imigratórios¹. Ao entrar em vigor, em novembro de 2017, esse dispositivo alterou significativamente as visões e as formas de relacionamento com os imigrantes em relação à Lei 6.815/1980, que ela substituiu². A Lei de Migração institui direitos importantes, como o direito a realizar atividades de natureza política, o que era explicitamente proibido na Lei 6.815/1980, e determinou o princípio de repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação para a política imigratória nacional, por exemplo. A Lei 13.445/2017 também oferece condições muito mais propícias para o desenvolvimento de políticas públicas específicas para a subpopulação imigrante, inclusive nos níveis estadual e municipal, e, portanto, torna-se relevante compreender como está se dando o desenvolvimento de políticas para os grupos imigrantes depois de sua sanção.

Nesse contexto, em que, por um lado, há um aumento relativo do fluxo de imigrantes e observa-se maior atenção dos diversos níveis de governo para essa subpopulação,

¹ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017.

BRASIL. Decreto Federal 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regula a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, 20 nov. 2017.

² BRASIL. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 19 ago. 1980.

e, por outro, abre-se maior possibilidade de participação política aos imigrantes, o tema da imigração se tornou uma discussão importante para os formuladores de políticas públicas. Para apoiar essa discussão, merece destaque, na Lei 13.445/2017, a previsão de formulação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), descrita no artigo 120, que “terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas”³. O art. 120 da referida lei também estabelece que “deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados”⁴ para a formulação das políticas, além de definir que ato normativo do Poder Executivo poderá definir objetivos, organização e estratégia de coordenação da PNMRA e estabelecer planos nacionais para a efetivação da Lei de Migração. Passados cinco anos da sanção da Lei 13.445/2017, o governo federal ainda não realizou nenhuma discussão no sentido de desenhar a PNMRA, mas já podemos verificar uma série de governos estaduais e municipais se mobilizando para criar suas próprias políticas para essas subpopulações.

Este capítulo busca compreender como estão se desenvolvendo as políticas para pessoas migrantes e

³ BRASIL. Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017, art. 120.

⁴ Ibid, art. 120.

refugiadas nos níveis estadual e municipal desde 1988, observando também as mudanças depois da sanção da Lei de Migração, em 2017. O objetivo é analisar o diálogo que essas políticas estabelecem com a legislação federal para a proteção dos grupos de migrantes forçados no Brasil e apontar suas principais características.

1. Contexto

Desde o início da colonização de seu território pelos portugueses, no século XVI, o Brasil foi marcado por um grande influxo de pessoas da metrópole e de outros países, europeus ou não. Entre as diversas razões para esses fluxos migratórios, a escravidão se destaca como uma importante modalidade de migração forçada para o país. Entre os séculos XVI e XIX, aproximadamente 4,9 milhões de pessoas foram traficadas ao Brasil, especialmente de Guiné, Angola, Moçambique e Costa da Mina,⁵ e sua mão de obra foi explorada em toda a extensão do território. Com a proibição do tráfico de escravos internacional, no século XIX, e antes mesmo da proibição da escravidão no Brasil, em 1888, as administrações coloniais e dos novos países independentes da América Latina começaram a estimular a imigração para suprir a demanda por força de trabalho.

Em contraste com uma visão popular de valorização da miscigenação, a estratégia brasileira para estímulo à imigração esteve, em diversos momentos, baseada em políticas que favoreciam a vinda de grupos nacionais

⁵STARLING, Heloisa; SCHWARCZ, Lilia Moritz. Brasil: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 82, 89.

européus, inclusive entre os anos 1890 e 1920, como parte de um projeto racial do governo do país. Adriana Oliveira descreve, por exemplo, como os japoneses eram vistos como muito diferentes “dos grupos anteriormente ‘conhecidos’ pelos brasileiros (ainda que de diferentes países, todos europeus em sua base)” e foram alvo de intensa resistência, por serem considerados “uma raça inferior”⁶.

Diego Acosta investiga o desenvolvimento das políticas de imigração na América do Sul entre os séculos XIX e XX, observando que essas políticas se enquadram em um projeto demográfico, que busca a ocupação do solo e o desenvolvimento econômico; um projeto civilizatório, que procura estimular a cultura e fomentar ideias a partir de um conceito eurocêntrico de civilização; e um projeto racial, que objetiva o branqueamento das subpopulações indígenas e mestiças do continente⁷. Acosta nota especialmente como esses três projetos vão estimular uma política de fronteiras abertas e incentivo à vinda de migrantes europeus para a América do Sul, baseada em uma perspectiva discriminatória em relação às subpopulações indígenas, e não em uma visão cosmopolita sobre a cidadania, com a qual a política de

⁶ OLIVEIRA, Adriana Capuano. Alteridade e identidade: “quem somos”, “quem são” nas vivências de processos migratórios. In: DANTAS, Sylvania Duarte (org.). Diálogos interculturais: reflexões interdisciplinares e intervenções psicossociais. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. p. 85-107. p. 91.

⁷ ACOSTA, Diego. The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

fronteiras abertas é identificada atualmente⁸. É essa visão cosmopolita que justifica, na contemporaneidade, a recepção de grupos de imigrantes forçados.

A perspectiva negativa sobre as migrações esteve presente na legislação para imigrantes no Brasil também entre 1980 e 2017. A Lei 6.815/1980, aprovada nos últimos anos da ditadura militar no Brasil, tinha uma forte tendência securitária⁹ e condicionava a política migratória brasileira à defesa dos interesses dos trabalhadores nacionais (art. 2º). Como consequência, a lei só previa modalidades muito restritas de migração, e isso significou que quase todos os imigrantes que chegavam ao Brasil sem um visto específico de atividade laboral tinham grandes dificuldades de regularizar sua situação, especialmente em casos de alteração de situação migratória. De maneira geral, as opções disponíveis para uma regularização, uma vez que o imigrante já estivesse no país, eram casar-se ou ter filhos no Brasil. Em todos os casos, para conseguir a regularização, a pessoa precisava deixar o país e fazer um novo pedido de visto fora do Brasil. Para contornar essa situação, o governo brasileiro promoveu, nos anos 1988, 1998 e 2009, anistias para regularizar a situação de imigrantes que tinham entrado ou permanecido no país de forma irregular.

As dificuldades com relação à situação migratória também se aplicavam para os grupos de imigrantes

⁸ Ibid, p. 55.

⁹ VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 4, n. 37, p. 14-15, ago. 2010.

forçados. A Lei 9.474/1997, que implementa a Convenção Relativa à Situação dos Refugiados, de 1951, e determina outras providências, incorporou a definição de pessoa refugiada presente na Declaração de Cartagena de 1984, acrescentando a grave e generalizada situação de violação de direitos humanos entre as razões que podem motivar o pedido de refúgio¹⁰. Até 2010, o Brasil havia reconhecido a situação de refúgio de 3.904 indivíduos¹¹, em sua maioria pessoas da Colômbia e de Angola. Porém, mesmo com o conceito abrangente previsto pela legislação, o Brasil não reconheceu a situação de vulnerabilidade que forçava as pessoas a emigrarem do Haiti, as quais começaram a chegar ao país a partir de 2010. A principal estratégia dos coletivos imigrantes haitianos implicava fazer uma solicitação de refúgio ao alcançar o território brasileiro e, durante o longo período de análise do pedido, buscar um emprego formal para viabilizar a permanência por motivos laborais, mesmo se a solicitação de refúgio fosse negada. Isso era possível porque a solicitação de refúgio regulariza a situação migratória imediatamente e abre a oportunidade de acesso a serviços públicos e ao mercado laboral formal por meio de uma Carteira de Trabalho provisória. Além disso, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) publicou, em 2006, a Resolução Recomendada ao Conselho Nacional

¹⁰ 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. Brasília, 22 jul. 1997, art. 1.

¹¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. Refúgio em números. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

para os Refugiados (Conare) n. 8/2006¹², determinando que os pedidos de refúgio apresentados ao Conare que não fossem passíveis de concessão deveriam ser encaminhados para análise do CNIg para avaliação de concessão de autorização de permanência por razões humanitárias. A situação revela uma resistência do governo brasileiro em utilizar a condição de refugiado, que é internacionalmente reconhecida e juridicamente forte (por ser baseada em lei e acordos internacionais). A autorização de permanência por razões humanitárias é um instrumento jurídico sem reconhecimento internacional e muito mais frágil, baseado em resoluções normativas¹³ e decreto, podendo ter duração limitada e, portanto, reproduzindo algumas incertezas de uma situação imigratória irregular. Resoluções normativas e decretos podem ser alterados e removidos sem grandes processos burocráticos e com custo político muito pequeno para os responsáveis, apesar de terem um impacto na vulnerabilidade das pessoas forçadas a imigrar para o Brasil. Carolina Moulin e Diana Thomaz argumentam

¹² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Recomendada n. 8, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg como situações especiais. Brasília, 19 dez. 2006.

¹³ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 12 jan. 2012; BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa n. 102, de 26 de abril de 2013. Altera o art. 2º da Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012. Brasília, 26 abr. 2013.

que imigrante humanitário é “uma categoria ambivalente, híbrida que é construída a partir da vulnerabilidade do refugiado por conta de suas características humanitárias ao passo que, ao mesmo tempo, mantém um grau de suspeição de suas motivações econômicas”¹⁴. Dessa maneira, o visto humanitário pode também representar um enfraquecimento do estatuto do refúgio, já que pessoas que têm direito ao refúgio são, à revelia, admitidas como migrantes humanitários “apenas”.

Essa posição reticente do governo brasileiro com relação ao desenvolvimento de políticas para os grupos de imigrantes forçados esteve presente durante o período de vigência da Lei 6.815/1980¹⁵, porém, muitas características persistem mesmo com as mudanças introduzidas pela Lei 13.445/2017. A próxima seção analisa as políticas desenvolvidas para esse grupo, principalmente nos níveis estadual e municipal no século XXI.

2. Desenvolvimento de Políticas para Imigração Forçada no Brasil

É possível argumentar que o tema das políticas de imigração e refúgio no Brasil receberam pouquíssima atenção no final do século XX e nos primeiros anos do

¹⁴ MOULIN, Carolina; THOMAZ, Diana. The Tactical Politics of “Humanitarian” Immigration: Negotiating Stasis, Enacting Mobility. *Citizenship Studies*, v. 20, n. 5, p. 595-609, 2016. p. 601.

¹⁵ A dificuldade e a resistência em reformular a Lei 6.815/1980 – anterior à Constituição de 1988 e com vários elementos flagrantemente inconstitucionais – podem ser relacionadas ao desinteresse quanto ao tema das imigrações no período até 2010.

século XXI¹⁶. A situação das pessoas refugiadas e o tráfico internacional de pessoas, além da questão do trabalho análogo ao escravo de migrantes internacionais, são três exceções para essa invisibilidade, mas, mesmo assim, são poucas as ações concretas realizadas. Julia Moreira relaciona o processo de redemocratização no Brasil (a partir dos anos 1980) com o engajamento no tema do refúgio (e da apatridia), internamente e nos fóruns internacionais, como uma forma de projeção internacional do país e participação nos regimes internacionais de Direitos Humanos¹⁷. Nesse período entre 1980 e 2010, o maior exemplo de política pública para grupos migrantes internacionais foi a implementação da Lei 9.474/1997. Logo depois, em 1999, o Brasil se inscreveu no Programa de Reassentamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para a recepção de pessoas refugiadas cujas necessidades específicas ou direitos estivessem em risco

¹⁶ BARALDI, Camila. Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 124; FERNANDES, Duval Magalhães; BAENINGER, Rosana Aparecida; DINIZ, Alexandre Magno; CARVALHO, Paulo Fernando Braga; LEÃO, Augusto Veloso; LIMA, Cássio Francisco de; MAGALHAES, Luís Felipe Aires; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Jóice de Oliveira Santos; FERREIRA, Giordane Tami-res; MERCÊS, Pedro Henrique Vasconcelos. Estudo sobre o impacto das migrações internacionais no Brasil. Versão de discussão. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Fundo de População das Nações Unidas, 2018.182 p. Não publicado.

¹⁷ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100006>. Acesso em: 27 set. 2022.

nos locais em que buscaram proteção inicialmente, ou daqueles que não têm perspectiva de soluções duradoras em um futuro imediato (como a repatriação ou a integração ao país de primeira acolhida)¹⁸. A experiência de integração das pessoas refugiadas através do programa de reassentamento apresenta, contudo, dificuldades relacionadas com o pouco interesse do governo no tema, indo pouco além da projeção da imagem de país democrático e participativo nos regimes internacionais. Apesar do engajamento e entusiasmo do governo, o Brasil recebeu poucas pessoas através desse programa, e obteve avaliação insatisfatória de diversos grupos. Até 2019, o Brasil recebeu 743 refugiados reassentados, dos quais cerca de 68% são colombianos¹⁹. Apesar de o reassentamento ser um processo voluntário, alguns grupos de pessoas refugiadas reassentadas, especialmente aquelas de países mais distantes geográfica e culturalmente do Brasil, relatam ter recebido informações incompletas sobre o país e sobre o apoio que receberiam, além de denunciarem dificuldades de adaptação e o apoio deficitário do governo

¹⁸ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Manual del reasentamiento del Acnur. Ginebra: ACNUR, 2011. p. 38-45. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/docid/52a0797c4.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em números. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; SILVA, Bianca G. (org.). Relatório anual 2021: 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2021.

para sua integração²⁰.

Até 2010, dois estados vão criar comitês com participação de grupos da sociedade civil para a formulação de políticas para as pessoas refugiadas. São Paulo estabeleceu o Comitê Estadual para os Refugiados (CER), através do Decreto 52.349/2007²¹, em 2007, e o Rio de Janeiro criou o Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes (Ceiparm/RJ), por meio do Decreto 42.182/2009, em 2009²². Nos temas do enfrentamento ao tráfico de pessoas e do trabalho análogo ao escravo, observamos um engajamento dos governos federal e estaduais através de ações de fiscalização e resgate de pessoas em situação de trabalho degradante e análogo ao escravo em oficinas de costura em São Paulo e em áreas rurais do país ao longo dos anos 1990 e 2000, e a instituição, em nível federal, da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em 2006, pelo Decreto 5.948/2006²³.

²⁰ MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100006>. Acesso em: 27 set. 2022; MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000200008>. Acesso em: 27 set. 2022.

²¹ SÃO PAULO. Decreto 52.349, de 12 de novembro de 2007. Institui o Comitê Estadual para Refugiados - CER e dá providências correlatas. São Paulo, 2007.

²² RIO DE JANEIRO. Decreto 42.182, de 11 de novembro de 2009. Rio de Janeiro, 2009.

²³ BRASIL. Decreto Federal 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar pro-

O tema da imigração começa a receber maior atenção do poder público a partir da chegada de imigrantes do Haiti, a partir de 2010, forçados a emigrar pela instabilidade política e pela maior frequência de eventos climáticos extremos, e inspirados a vir para o Brasil pelo engajamento do país na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). A partir de 2004, com a entrada em operação da Minustah, sob comando brasileiro²⁴, a imigração de haitianos para o Brasil foi aumentando gradativamente e se intensificou a partir de 2010, depois que um terremoto atingiu a ilha e provocou uma forte crise humanitária²⁵. No primeiro momento, entre 2010 e 2011, os imigrantes haitianos representavam poucas dezenas de pessoas, mas, entre 2012 e 2015, essa pequena quantidade inicial se transformou em um movimento de milhares de pessoas buscando abrigo no país. Como posta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. Brasília, 26 out. 2006.

²⁴ A Minustah foi criada em 2004 pela Resolução 1.542/2004 do Conselho de Segurança da ONU e finalizada em outubro de 2017, sendo substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (Minujusth), criada pela Resolução 2.350/2017. A Minujusth tem o objetivo de fortalecer a polícia nacional haitiana, robustecer as instituições haitianas, como o sistema de justiça e prisional, e promover e proteger os direitos humanos, e, à diferença da Minustah, não tem unidades militares. Ver mais informações em: <https://minujusth.unmissions.org/en/mandate>.

²⁵ Em janeiro de 2010, o Haiti foi atingido por um terremoto que deixou mais de 220 mil mortos. Um relatório produzido pelo governo da República do Haiti, com apoio do Banco Mundial, descreve as principais consequências para o país (Haiti Earthquake Post Disaster Needs Assessment (PDNA): Assessment of Damages, Losses, General and Sectoral Needs. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/355571468251125062/pdf/701020ESW0P1190R0Haiti0P DNA020100EN.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022).

ocorreu com os outros fluxos imigratórios que chegaram ao país desde 1988, inicialmente não foram desenvolvidas políticas específicas ou ações para atender as demandas desse coletivo de imigrantes, e, como mencionado anteriormente, o fluxo de pessoas não foi reconhecido como imigração forçada. As especificidades da imigração haitiana incluem:

- a o crescimento rápido da subpopulação imigrante, com pouco tempo para que as redes de apoio das comunidades imigrantes se estabelecessem para auxiliar na integração dos recém-chegados, a exemplo de como já ocorria com os imigrantes latino-americanos no país;
- b a chegada por fronteira terrestre a regiões com pouca experiência anterior na recepção de imigrantes, nas regiões Norte e Centro-Oeste. Muitas pessoas estabeleceram residência temporária em municípios de fronteira, como Assis Brasil, Brasileia e Epitaciolândia (AC), que foram os principais pontos de chegada entre 2012 e 2015, com uma posterior transferência para a capital estadual mais próxima, Rio Branco (AC). Entre 2018 e 2019, Corumbá (MS) se tornou um novo ponto de entrada importante para os imigrantes haitianos;
- c e a situação de vulnerabilidade dos imigrantes em sua chegada. A vulnerabilidade dos imigrantes haitianos é anterior à sua saída do país, iniciando pela situação de crise vivida no Haiti, causada pelos

conflitos políticos, as consequências estruturais e econômicas do terremoto de 2010, e as falhas da missão da Organização das Nações Unidas (ONU) na estabilização do país. Além disso, os imigrantes frequentemente realizavam um trajeto entre o Haiti e o Brasil que envolvia muitos trechos de transporte terrestre e frequentes situações de abuso e exploração por coiotes, além de poder somar custos bastante altos, equivalentes à renda de todas as pessoas de uma família por vários meses. Por fim, a chegada ao Brasil não significava para muitos uma solução para a situação de vulnerabilidade, porque os imigrantes não recebiam informações e orientação adequadas para iniciar o processo de integração ao país, especialmente em relação à busca por empregos. Essa situação de vulnerabilidade depois de chegar ao Brasil ampliava as chances de a subpopulação haitiana vivenciar novos abusos e exploração, inclusive situações de trabalho análogo ao escravo.

A experiência de mobilização dos grupos de imigrantes já estabelecidos, por um lado, e as características da imigração haitiana descritas anteriormente, por outro lado, forçaram que alguns governos estaduais e municipais desenvolvessem respostas específicas para esse coletivo. O Plano Estadual elaborado pelo Ceiparm/RJ, em 2014²⁶, resume algumas das preocupações centrais das políticas

²⁶ RIO DE JANEIRO. Decreto 44.924, de 22 de agosto de 2014. Aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2014.

para integração das pessoas refugiadas, propondo ações nos temas de documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e conscientização para o tema do refúgio. A chegada dos imigrantes haitianos desencadeou um processo de discussão da política para a subpopulação migrante adotada pelo país e indicou a urgência em dar celeridade às propostas de nova legislação migratória que estavam em discussão no Congresso, uma vez que os mecanismos disponíveis para fazer frente à situação em pauta mostravam-se insuficientes. Segundo Maria Faria,

O caso haitiano evidenciou dois aspectos relevantes do debate doméstico em curso sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro: i) a dispersão de responsabilidades e as diferentes nuances dos atores governamentais envolvidos com o tema migratório quanto à dimensão dos direitos humanos na política migratória; e ii) a inexistência de uma política migratória consolidada e abrangente no país, que possa responder de forma sustentável às demandas contemporâneas decorrentes do maior papel desempenhado pelo Brasil como país de destino de migrantes. Por essas duas razões, a resposta ao influxo de haitianos foi estabelecida, como demonstrado, por meio de reuniões emergenciais, que, em larga medida, atenderam às demandas de forma reativa. A fragmentação da política migratória é considerada por alguns setores nacionais como determinante da ação ministerial, por impedir forma de gerenciamento temático que dê conta dos desafios apresentados ao Brasil na condição de país de destino²⁷.

²⁷ FARIA, Maria Rita Fontes. Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG, 2015. p. 92.

Entre 2012 e 2016, as principais ações emergenciais para a subpopulação imigrante haitiana envolveram o estabelecimento de abrigos temporários em Brasileia, Rio Branco (AC) e São Paulo (SP), na maioria das vezes, sem grandes preocupações em criar ações abrangentes e políticas sustentáveis e coordenadas. Depois do fechamento dos abrigos temporários no Acre, o governo desse estado embarcou imigrantes em ônibus para a cidade de São Paulo entre março e dezembro de 2014, e novamente no começo de 2015, em alguns momentos sem coordenação ou comunicação entre as autoridades dos dois estados e municípios, e, em outros, a partir de um convênio entre o governo do Acre, o município e o estado de São Paulo e o governo federal.

Ações específicas para a subpopulação imigrante haitiana começaram a ser desenvolvidas em São Paulo, porque o município já tinha experiências de inclusão de imigrantes em suas políticas públicas, e também porque, no imaginário da cidade, imigrantes internacionais são um dos grupos responsáveis pela construção e expansão da cidade. Imigrantes têm um papel central no crescimento de São Paulo, especialmente as subpopulações italiana e japonesa e os imigrantes vindos de outras regiões do Brasil ao longo de todo o século XX, além da subpopulação imigrante boliviana, no final do século XX e início do século XXI. São Paulo também se tornou o destino preferido da imigração haitiana depois da chegada ao Brasil, mesmo que muitos tenham se mudado posteriormente para outras regiões do país, principalmente para a Região Sul, ou para

outros países.

A partir de 2012, a chegada de imigrantes haitianos fortaleceu o engajamento de estados e municípios na formulação de políticas para imigrantes, com a criação de comitês para discutir e desenvolver políticas para esses grupos, muitos deles com foco especial sobre os imigrantes forçados. Alguns exemplos são (em negrito, os dispositivos amparados em legislação):

- **Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes (Cerm), em 2012, no Paraná²⁸ e o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (Cerma)²⁹, em 2015. Em 2014, o Cerm elaborou o Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas, a partir das discussões da Conferência Estadual realizada no mesmo ano³⁰;**
- **Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (Comirat/RS), no Rio Grande do Sul³¹;**

²⁸ PARANÁ. Decreto Estadual 4.289, de 5 de abril de 2012. Institui o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná. Curitiba, 2012.

²⁹ PARANÁ. Lei 18.465, de 24 de abril de 2015. Criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. Curitiba, 2015.

³⁰ PARANÁ. Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná / 2014-2016. Curitiba: Departamento de Direitos Humanos e Cidadania, 2014.

³¹ RIO GRANDE DO SUL. Decreto 49.729, de 22 de outubro de 2012. Institui o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul - COMIRAT/RS. Porto Alegre, 2012.

- Transformação do Comitê de Prevenção ao Tráfico de Pessoas no Comitê Intersetorial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Atenção aos Refugiados e Migrantes do Amazonas Amazonas³²;
- Comitê Municipal de Atenção às Pessoas Imigrantes, Refugiadas, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (Comirat/POA), em Porto Alegre (RS), em 2014³³;
- Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (Comirat-RG), em 2015, em Rio Grande (RS)³⁴;
- Comitê Estadual de Atenção à Migração, Refúgio e Apátridia, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (Comirate-MG), em 2015, em Minas Gerais³⁵;
- Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas (Cerma/MS), em 2016, em Mato Grosso

³² AMAZONAS. Decreto 35.239, de 3 de outubro de 2014. Altera na forma que especifica, o Decreto n. 32.710, de 14 de agosto de 2012, que “Institui o Comitê de Prevenção ao Tráfico de Pessoas no Estado do Amazonas”. Manaus, 2014.

³³ PORTO ALEGRE. Decreto 18.815, de 10 de outubro de 2014. Institui o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas no Município de Porto Alegre e revoga o Decreto nº 13.717, de 8 de maio de 2002. Porto Alegre, 2014.

³⁴ RIO GRANDE. Decreto 13.660, de 20 de novembro de 2015. Institui o Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas. Rio Grande, 2015.

³⁵ MINAS GERAIS. Decreto 46.849, de 29 de setembro de 2015. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento do Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo – COMIRATE-MG. Belo Horizonte, 2015.

do Sul³⁶;

- Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração e Vítimas de Tráfico de Pessoas³⁷, em 2016, em Goiás. Posteriormente esse comitê foi transformado em Comitê Intersetorial de Política Estadual para a Migração³⁸, retirando as competências relacionadas com o tráfico de pessoas. Em 2020, o Decreto 9.603/2020 criou o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás (Comitrate-GO)³⁹;
- Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas, em Corumbá (MS), em 2016⁴⁰.

O município de São Paulo se destacou no desenvolvimento de políticas transversais para imigrantes e refugiados, buscando ir além da resposta emergencial e,

³⁶ MATO GROSSO DO SUL. Decreto 14.558, de 12 de setembro de 2016. Institui o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2016.

³⁷ GOIÁS. Decreto 8.691, de 12 de julho de 2016. Institui o Comitê Intersetorial de Política Estadual para Migração e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado de Goiás. Goiânia, 2016.

³⁸ GOIÁS. Decreto 8.914, de 13 de março de 2017. Altera o Decreto no 8.691, de 12 de julho de 2016. Goiânia, 2017.

³⁹ GOIÁS. Decreto 9.603, de 7 de fevereiro de 2020. Institui o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo no Estado de Goiás – COMITRATE-GO. Goiânia, 2020.

⁴⁰ CORUMBÁ. Decreto 1.706, de 22 de agosto de 2016. Institui o Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Corumbá. Corumbá, 2016.

principalmente, engajando as subpopulações refugiadas e imigrantes na formulação e avaliação das políticas. A Política Municipal para a População Migrante⁴¹ (Lei 16.478/2016) foi desenvolvida de forma participativa e ofereceu uma resposta para as barreiras de acesso de imigrantes aos serviços públicos, ao definir uma ampla gama de documentos que podem ser utilizados para atendimento nos serviços do município – incluindo documentos emitidos em outros países – e assegurar o acesso independentemente da situação migratória. Além disso, descreveu as atribuições das diferentes secretarias com relação à efetivação da política, definindo suas responsabilidades, e estabeleceu o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), formado, em sua maioria, por pessoas imigrantes escolhidas por eleição direta, com o mandato de formular e monitorar a implementação da política. Outro elemento importante da Política Municipal de São Paulo é que ela é definida por uma lei – cuja alteração deve ser realizada na Câmara Municipal, observando um processo legislativo que envolve maior debate – e não por um decreto, que pode ser revogado por um novo decreto do Poder Executivo. Esse elemento, diferentemente da maioria das políticas para as subpopulações imigrantes anteriores, pode facilitar o desenvolvimento de ações de longo prazo, oferecer uma melhor garantia de previsibilidade de orçamento e, conseqüentemente, permitir a realização

⁴¹ SÃO PAULO (Município). Lei 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, 8 jul. 2016.

de ações mais eficazes e sustentáveis. A experiência de São Paulo contribuiu sobremaneira para as discussões da Lei 13.445/2017⁴² e estabeleceu princípios e formas institucionais que foram reproduzidas nas políticas para refugiados e imigrantes em outros municípios e estados.

O processo de formulação da Lei 13.445/2017 envolveu os trabalhos de uma comissão de especialistas criada pelo Ministério da Justiça em 2013⁴³ e momentos de participação pública, como as discussões conectadas com a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), em 2014, além de 12 audiências públicas entre 2015 e 2016. Como argumentado anteriormente, a Lei 13.445/2017 ofereceu mais possibilidades para o desenvolvimento de políticas voltadas para a subpopulação imigrante e removeu os questionamentos sobre a possibilidade de participação política de pessoas imigrantes na definição das propostas que lhes concerniam. Com isso, percebe-se o aumento do número de municípios que decidiram desenvolver políticas específicas para os grupos imigrantes e refugiados, e ampliou-se o leque de ações desenvolvidas para a integração desses grupos. Por outro lado, ainda é grande o número de ações reativas e emergenciais, similares às que eram observadas antes da Lei de Imigração de 2017, com pouco planejamento e

⁴² LEÃO, Augusto. Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

⁴³ BRASIL, Ministério da Justiça. Portaria Ministerial 2.162, de 29 de maio de 2013. Diário Oficial da União, n. 103, 31 maio 2013.

poucas ações que levam em consideração as necessidade de longo prazo das pessoas refugiadas e imigrantes. As tabelas nos Apêndices A e B resumem características de algumas políticas estaduais e municipais desenvolvidas para pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas⁴⁴.

Da mesma maneira como a imigração forçada haitiana motivou o desenvolvimento de políticas municipais e estaduais entre 2010 e 2017, atualmente observa-se que a imigração forçada proveniente da Venezuela tem incentivado a preocupação e o envolvimento de diversos níveis do poder público. Inicialmente – e apesar de a Lei 13.445/2017 ter entrado em vigor a partir de novembro de 2017, estabelecendo diversas opções de regularização migratória –, a situação migratória da subpopulação venezuelana continuou sendo solucionada a partir de dispositivos emergenciais e específicos, sem um planejamento de longo prazo⁴⁵. Dois exemplos foram a publicação do Decreto 9.285/2018, de fevereiro de 2018⁴⁶, que reconheceu a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela, e as Portarias Interministeriais 24, de setembro de 2021, e 28, de março de 2022, que dispõem

⁴⁴ As tabelas também estão disponíveis em: <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.17943.24484/2>.

⁴⁵ BRASIL. Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, 15 fev. 2018.

⁴⁶ BRASIL. Decreto Federal 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, 15 fev. 2018.

sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para pessoas afetadas pela situação no Afeganistão⁴⁷ e na Ucrânia⁴⁸. Como discutido anteriormente em relação à concessão de visto humanitário para imigrantes haitianos e venezuelanos, a criação de novos dispositivos para a recepção de afegãos e ucranianos, especialmente aqueles criados por decretos, portarias e resoluções, para a regularização migratória acaba por fragilizar o estatuto do refúgio, além de outras modalidades de residência temporária estabelecidas na Lei 13.445/2017. Também demonstra uma relutância do governo brasileiro em oferecer soluções de longo prazo e estabelecer compromissos para a recepção de imigrantes internacionais, deixando aberta a possibilidade de revogação da acolhida estendida aos imigrantes a qualquer tempo.

As ações e políticas voltadas para as subpopulações migrantes haitiana e venezuelana começam a tomar rumos bastante diferentes quando o governo federal decide

⁴⁷ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial n. 24, de 3 de setembro de 2021. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais afegãos, apátridas e pessoas afetadas pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão. Diário Oficial da União, Brasília, 3 set. 2021.

⁴⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial n. 28, de 3 de março de 2022. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia. Diário Oficial da União, Brasília, 3 mar. 2022.

iniciar a Operação Acolhida, em fevereiro de 2018, uma ação de auxílio humanitário aos imigrantes venezuelanos na região de fronteira com a Venezuela, especialmente em Pacaraima (RR) e Boa Vista (RR). Suas atribuições são: a) o ordenamento de fronteira, estabelecendo serviços de identificação, orientação sobre regularização migratória e atenção inicial de saúde; b) o abrigamento emergencial de imigrantes nos dois municípios; e c) a estratégia de interiorização de imigrantes para outras regiões do Brasil, como forma de diminuir a concentração de imigrantes em Roraima e favorecer a integração social e econômica.

A Operação Acolhida é coordenada pelo Exército Brasileiro e integrada por agências da ONU, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o ACNUR, além de organizações da sociedade civil. A escolha do Exército para ser o condutor das atividades da Operação Acolhida pode ser explicada por uma questão institucional, já que a Lei 13.445/2017 não previu um órgão de gestão da imigração em seu texto final, mas também por um elemento de “policiamento da diferença”. O “policiamento da diferença” é descrito por Igor Machado⁴⁹ como o aumento do poder da Polícia Federal e de órgãos de segurança no gerenciamento cotidiano das migrações, por exemplo, o poder de decidir quem é e quem não

⁴⁹ MACHADO, Igor José de Renó. O imigrante e o Estado da diferença. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BELTRÃO, Jane Felipe; LOBO, Andrea; CASTILHO, Sergio; LACERDA, Paula; OZÓRIO, Patrícia (org.). A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário. Rio de Janeiro: E-papers e Aba Publicações, 2018. v. 1. p. 595-609.

é “migrante” ou “refugiado”. É importante notar que esse processo de policiamento dos imigrantes não é um elemento novo e foi ainda mais fortalecido durante a ditadura militar, com um decreto-lei de 1969 que definiu que o controle e o registro de imigrantes e toda a gestão dos processos migratórios ficariam a cargo da Polícia Federal⁵⁰.

A Operação Acolhida marca ao mesmo tempo o início de um envolvimento intenso do governo federal no desenvolvimento de ações específicas para a subpopulação imigrante venezuelana, que não é observada para outros grupos imigrantes no Brasil desde 1980, e um novo impulso da visão securitária para a recepção de imigrantes, que a Lei 13.445/2017 havia buscado diminuir. A operação se justifica em parte porque Roraima enfrenta questões relativas à deficiência em infraestrutura de serviços públicos, especialmente em saúde, educação, segurança e energia. Em dezembro de 2018, também relacionada com a situação dos serviços públicos em Roraima, foi decretada intervenção federal no estado, motivada pelo “grave comprometimento da ordem pública”⁵¹, em vista da

⁵⁰ BRASIL. Decreto-Lei 941, de 13 de outubro de 1969. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Brasília, 13 out. 1969; SPRANDEL, Márcia Anita. Lei de Migração: avanços em um contexto de atraso. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BELTRÃO, Jane Felipe; LOBO, Andrea; CASTILHO, Sergio; LACERDA, Paula; OZÓRIO, Patrícia (org.). A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário. Rio de Janeiro: E-papers e Aba Publicações, 2018. v. 1. p. 571-594.

⁵¹ BRASIL. Decreto 9.602, de 8 de dezembro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Brasília, 8 dez. 2018.

situação financeira, estrutural e da segurança pública no estado. Por outro lado, a Operação Acolhida tem um foco muito grande nas necessidades emergenciais das pessoas que chegam da Venezuela, e a estratégia de interiorização recebe críticas por não conseguir coordenar políticas para o apoio para a integração para o momento posterior ao acolhimento em conjunto com os municípios e estados que recebem os grupos venezuelanos.

Desde o final de 2019, o governo brasileiro passou a oferecer o estatuto de refugiado para pessoas que emigraram da Venezuela em julgamentos em bloco, sem análise dos casos individuais, reconhecendo mais de 38 mil pessoas como refugiadas⁵². Essa decisão altera significativamente a situação jurídico-institucional da subpopulação venezuelana no país e significa, por um lado, que a situação migratória dessas pessoas fica mais bem definida, porém, por outro lado, cria restrições importantes, como o impedimento de retornar para a Venezuela, ou a restrição de viagens internacionais sem a autorização do governo brasileiro, aumentando o nível de controle do governo brasileiro sobre a subpopulação imigrante venezuelana.

Com a chegada dos grupos de imigrantes forçados da Venezuela ao país, municípios da região Norte, e municípios de outras regiões que receberam grandes quantidades de pessoas através dos programas de

⁵² BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados. Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. Brasília, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>. Acesso em: 30 jan. 2022.

interiorização (ou pela movimentação interna em busca de melhores oportunidades de vida), aproveitaram o quadro criado pela Lei 13.445/2017 e a inspiração nas atividades realizadas no município de São Paulo para desenvolver políticas para as subpopulações imigrantes. Essa “nova geração” de políticas passa a abranger as questões de acesso aos serviços públicos e as especificidades desses grupos para as questões de saúde, trabalho, moradia e educação, por exemplo, além de acrescentar preocupações com políticas de cultura e lazer, que geralmente não figuram entre as ações de caráter emergencial. Outros elementos que se tornam mais presentes depois de 2017 é a preocupação com o combate à discriminação e ao racismo e a previsão de cursos de sensibilização e de interculturalidade para agentes e funcionários públicos. O elemento da participação social de pessoas refugiadas e imigrantes na formulação das políticas (central na Política Municipal em São Paulo) aparece com menor intensidade nas políticas desenvolvidas após 2017, mas está presente na política de Esteio (RS), que incluiu a criação de um comitê com participação de associações representativas de pessoas refugiadas e imigrantes⁵³, e São Lourenço do Oeste (SC), que garantiu o direito de pessoas migrantes a votarem e serem votadas nos conselhos municipais. A participação social também é mencionada nas políticas de Caxias do Sul (RS) e de Venâncio Aires (RS). A chegada dos grupos indígenas Warao, da Venezuela, introduziu ainda uma preocupação com a proteção especial para os

⁵³ Até o início de 2022, o Comitê de Esteio ainda não estava instalado.

direitos das pessoas indígenas imigrantes e refugiadas no Brasil⁵⁴.

Todavia, algumas das políticas públicas desenvolvidas após 2017 apresentam características que revelam ainda a falta de interesse quanto ao tema das migrações e do refúgio. Não é incomum encontrar descrições muito genéricas sobre os objetivos das políticas, bem como propostas vagas, que não favorecem a realização de ações. Identificam-se também barreiras institucionais para conseguir financiar a política para pessoas imigrantes ou dificuldades surgidas da falta experiência com o tema. Uma situação especial acontece com a Política Municipal para a População Migrante de Florianópolis (SC), cuja discussão se iniciou com uma intensa mobilização social após o fechamento do Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes e Refugiados (CRAI) do município, em 2019. Uma vez que a proposta de legislação teve origem no Legislativo, a lei define princípios e diretrizes e prevê que a Política Municipal seja levada em conta no planejamento programático e no orçamentário municipal, mas não tem poder para definir uma estrutura na prefeitura para coordenar as ações para a subpopulação imigrante. Isso pode representar um desafio para a implementação de

⁵⁴ O texto da Lei 13.445/2017 aprovado no Congresso incluía um dispositivo sobre os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas (artigo 1º, parágrafo 2º). Esse parágrafo foi vetado no momento da sanção presidencial. Para mais informações sobre a proteção de indígenas refugiados e migrantes, ver: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes. Brasília: ACNUR, 2021.

ações para o tema, e vai depender do poder de fiscalização da Câmara Municipal para que a política seja efetivada. As políticas municipais de Caxias do Sul, Maringá (PR) e São Lourenço do Oeste também são originadas no Legislativo e podem enfrentar as mesmas dificuldades.

Alguns exemplos de políticas para pessoas imigrantes e refugiadas desenvolvidas desde 2017 são (em negrito, os dispositivos amparados em legislação):

- **Plano Estadual de Políticas Públicas para a Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas, instituído em 2018⁵⁵ e desenvolvido pelo Comitê Intersetorial de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Atenção aos Refugiados e Migrantes do Amazonas;**
- **Política Municipal para a População Imigrante de Maringá (PR)⁵⁶;**
- **Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN)⁵⁷;**
- **Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes e**

⁵⁵ AMAZONAS. Decreto 39.317, de 24 de julho de 2018. Institui o Plano Estadual de Políticas Públicas para a Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Amazonas.

⁵⁶ MARINGÁ. Lei 10.653, de 19 de julho de 2018. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações propostas e dá outras providências. Maringá, 19 jul. 2018.

⁵⁷ RIO GRANDE DO NORTE. Decreto 29.418, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN) e dá outras providências. Natal, 27 dez. 2019.

- Refugiados de Foz do Iguaçu (PR)⁵⁸;
- Política Municipal para a População Migrante de Florianópolis (SC)⁵⁹;
 - Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes de Esteio (RS)⁶⁰;
 - Política Municipal para a População Migrante de São Lourenço do Oeste (SC)⁶¹;
 - Política Municipal para a População Imigrante de Caxias do Sul (RS)⁶²;
 - Comissão Intersetorial de Atenção aos Povos e Comunidades Tradicionais, Migrantes, Refugiados e Apátridas de Joinville (SC)⁶³;
 - Política Municipal de Acolhimento e Atendimento a Imigrantes, Refugiados e Apátridas de Venâncio

⁵⁸ FOZ DO IGUAÇU. Decreto 27.094, de 27 de março de 2019. Institui o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 27 mar. 2019

⁵⁹ FLORIANÓPOLIS. Lei 10.735/2020, de 30 de julho de 2020. Dispõe sobre a Política Municipal para a população Migrante, com objetivos, princípios diretrizes e ações prioritárias. Florianópolis, 30 jul. 2020.

⁶⁰ ESTEIO. Lei 7.517/2020, de 20 de junho de 2020. Institui a Política Municipal de Acolhimento a Refugiados e Imigrantes do Município de Esteio e dá outras providências. Esteio, 20 jun. 2020.

⁶¹ SÃO LOURENÇO DO OESTE. Lei 2.618/2021, de 13 de agosto de 2021. Dispõe sobre a Política Municipal para a População Migrante, com objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, e dá outras providências. São Lourenço do Oeste, 13 ago. 2021.

⁶² CAXIAS DO SUL. Lei 8.748/2021, de 16 de dezembro de 2021. Institui, no Município de Caxias do Sul, a Política Municipal para a População Imigrante. Caxias do Sul, 16 dez. 2021.

⁶³ JOINVILLE. Decreto 43.224/2021, de 2 de julho de 2021. Institui a Comissão Intersetorial de Atenção aos Povos e Comunidades Tradicionais, Migrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Joinville. Joinville, 2 jul. 2021.

Aires (RS)⁶⁴;

A estrutura criada no município de São Paulo continua a liderar o aprofundamento e a inovação das políticas para as subpopulações imigrantes e refugiadas no Brasil. No final de 2019, o município iniciou um processo participativo para definir um plano com ações, indicadores e metas a serem implementadas no período de 2021 a 2024⁶⁵. O plano descreve 80 ações em oito eixos, entre as quais se destacam as propostas para: aumentar a participação social de imigrantes nos órgãos municipais; ampliar as iniciativas que contemplem necessidades específicas das pessoas imigrantes e refugiadas (com destaque para as necessidades específicas para o acesso a direitos e serviços de mulheres e pessoas imigrantes LGBTI+); e aumentar a produção e disponibilidade de dados para a produção de políticas. A descrição de indicadores e metas para cada proposta tem grande possibilidade de facilitar o trabalho de colaboração, articulação e monitoramento pelo CMI, funcionando como um elemento positivo para a integração dos coletivos refugiados e imigrantes no município.

Importante também mencionar alguns estados e municípios que estão, no começo de 2022, elaborando e discutindo políticas voltadas para as subpopulações imigrantes, como Espírito Santo, Minas Gerais,

⁶⁴ VENÂNCIO AIRES. Lei 6.796/2021, de 8 de junho de 2021. Institui, no Município de Venâncio Aires, a Política Municipal de Acolhimento e Atendimento para Imigrantes, Apátridas e Refugiados; e dá outras providências. Venâncio Aires, 8 jun. 2021.

⁶⁵ SÃO PAULO (Município). Decreto 59.965, de 7 de dezembro de 2020. Aprova o Plano Municipal de Políticas para Imigrantes em São Paulo. São Paulo, 7 dez. 2020.

Pernambuco, Contagem (MG), Cuiabá (MT), Goiânia (GO), Itajaí (SC), Mossoró (RN) e Uberlândia (MG). Em comum, muitos desses estados e municípios que estão refletindo sobre a política para pessoas migrantes e refugiadas são participantes da Plataforma “Migracidades”, parceria da OIM com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) voltada para o aprimoramento da governança migratória. Em outros locais, o ACNUR tem oferecido apoio técnico para o desenvolvimento de políticas públicas. Essas organizações são partes interessadas em receber financiamento público para a recepção de pessoas imigrantes e para a oferta de serviços sob responsabilidade do poder público. Como consequência, é necessária atenção para que o envolvimento de organismos internacionais na formulação de políticas para as subpopulações migrantes não privilegie visões parciais sobre a mobilidade humana conectadas com seus próprios mandatos em detrimento da participação dos próprios coletivos e grupos sociais (migrantes e nacionais) interessados no assunto e beneficiários das políticas propostas.

Conclusão

A análise da produção de políticas públicas que abrangem a subpopulação migrante forçada desde a redemocratização até 2021 permite a discussão de características importantes e da postura de diferentes níveis de governo com relação a esse grupo. Ainda que o tema tenha ganhado relevância nesse período, a prevalência de políticas emergenciais e reativas mostra que a invisibilidade

e a falta de interesse direcionada a esse grupo permanecem como características importantes, e um número ainda pequeno de ações concretas podem ser identificadas. Com exceção do tema do tráfico internacional de pessoas, não há coordenação para o desenvolvimento de políticas em nível federal, e a coordenação em nível estadual parece incipiente. Apenas o Comirat/RS havia sido bem-sucedido em inspirar a criação de estruturas municipais para formular políticas para pessoas refugiadas antes de 2017. Municípios do Paraná e do Rio Grande do Sul (dois estados com comitês estaduais há quase 10 anos) foram os que mais desenvolveram políticas locais no período posterior a 2017, mas não há menção aos órgãos estaduais ou previsão de ações em coordenação com outros níveis (exceto uma previsão de recepção de recursos de outros níveis pela política de Esteio). O número expressivo de municípios da Região Sul que estão desenvolvendo políticas para as pessoas imigrantes e refugiadas parece estar mais relacionado com o número de imigrantes que essa região tem recebido, especialmente por meio da estratégia de interiorização da Operação Acolhida. Isso se confirma ao se notar que a lista de municípios que desenvolvem políticas locais coincide parcialmente com a dos maiores receptores de pessoas da Venezuela, como Cuiabá, Caxias do Sul, Esteio, Joinville e Maringá. Mesmo nos estados e municípios que desenvolvem políticas para esse grupo, o foco em ações emergenciais permanece bastante forte, e a participação social de pessoas imigrantes e refugiadas ainda não é um elemento marcante das políticas. Em

março de 2022, um passo importante para aumentar a sinergia entre as políticas desenvolvidas em diferentes locais e níveis foi dado, com a criação do Fórum Nacional de Conselhos e Comitês Estaduais para Refugiados e Migrantes. Ainda que essa iniciativa não inclua os âmbitos federal ou municipal, ela oferece oportunidades para a troca de experiências entre os órgãos de diferentes estados.

Apenas recentemente o governo brasileiro adotou uma postura mais favorável ao reconhecimento da condição de pessoa refugiada para os fluxos migratórios forçados que chegam ao país, em vez da preferência anterior pela proteção “ambivalente” do visto humanitário. Contrastando as posições adotadas nesse aspecto para os fluxos de pessoas provenientes do Haiti e da Venezuela, é possível argumentar que o maior motivador para essa mudança “parcial” de postura – uma vez que está voltada apenas para as pessoas da Venezuela – está relacionado com a posição crítica do governo de Jair Bolsonaro quanto ao governo de Nicolás Maduro⁶⁶, e não com uma preocupação humanitária ou uma visão cosmopolita sobre a cidadania. Corroboram essa perspectiva o fortalecimento do processo de “policiamento da diferença”, desde 2016, e a discriminação sofrida pelos refugiados e imigrantes negros, que vivenciam dificuldades adicionais para terem seus direitos garantidos no país.

De maneira geral, o cenário das políticas voltadas

66 SANTOS, Ana C. S. A.; LEÃO, A. V. Desinteresse e falta de planejamento na política de acolhida humanitária de refugiados venezuelanos. In: 8º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2021. Anais do 8º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2021.

para a subpopulação imigrante forçada se beneficiou muito das mudanças instituídas pela Lei 13.445/2017, mas ainda são necessários mais esforços para a construção de políticas que beneficiem esse grupo de maneira abrangente e que ofereçam respostas para suas necessidades de médio e longo prazo. Além disso, a coordenação de ações entre os diferentes níveis e dentro de cada estado e região é imprescindível para que todas as pessoas imigrantes tenham acesso a serviços e direitos, boas práticas sejam compartilhadas, e os esforços possam resultar em melhorias na qualidade de vida das subpopulações imigrantes e brasileiras. Iniciar as discussões da PNMRA pode ser um importante passo nesse sentido.

Referências Bibliográficas

ACOSTA, Diego. *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. Brasília: ACNUR, 2021.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). *Manual del reasentamiento del Acnur*. Ginebra: ACNUR, 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/docid/52a0797c4.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BARALDI, Camila. *Migrações internacionais, direitos*

humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Refúgio em números*. 4. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados. *Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos*. Brasília, 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em números*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). *Política nacional de imigração e proteção ao(a) trabalhador(a) migrante*. Brasília, 12 maio 2010.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; SILVA, Bianca G. (org.). *Relatório anual 2021: 2011-2020: uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília: OBMigra, 2021.

FARIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*.

Brasília: FUNAG, 2015.

FERNANDES, Duval Magalhães; BAENINGER, Rosana Aparecida; DINIZ, Alexandre Magno; CARVALHO, Paulo Fernando Braga; LEÃO, Augusto Veloso; LIMA, Cássio Francisco de; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Jóice de Oliveira Santos; FERREIRA, Giordane Tamires; MERCÊS, Pedro Henrique Vasconcelos. *Estudo sobre o impacto das migrações internacionais no Brasil*. Versão de discussão. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Fundo de População das Nações Unidas, 2018.182 p. Não publicado.

LEÃO, Augusto. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MACHADO, Igor José de Renó. O imigrante e o Estado da diferença. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BELTRÃO, Jane Felipe; LOBO, Andrea; CASTILHO, Sergio; LACERDA, Paula; OZÓRIO, Patrícia (org.). *A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário*. Rio de Janeiro: E-papers e Aba Publicações, 2018. v. 1. p. 595-609.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista*

Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, 2011.

MOULIN, Carolina; THOMAZ, Diana. The Tactical Politics of “Humanitarian” Immigration: Negotiating Stasis, Enacting Mobility. *Citizenship Studies*, v. 20, n. 5, p. 595-609, 2016.

OLIVEIRA, Adriana Capuano. Alteridade e identidade: “quem somos”, “quem são” nas vivências de processos migratórios. In: DANTAS, Sylvia Duarte (org.). *Diálogos interculturais: reflexões interdisciplinares e intervenções psicossociais*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. p. 85-107.

PARANÁ. *Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná / 2014-2016*. Curitiba: Departamento de Direitos Humanos e Cidadania, 2014.

SANTOS, Anna Clara Sampaio de Almeida; LEÃO, Augusto Veloso. Desinteresse e falta de planejamento na política de acolhida humanitária de refugiados venezuelanos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 8., 2021, [online]. *Anais...* [S.l.]: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2021.

SPRANDEL, Márcia Anita. Lei de Migração: avanços em

um contexto de atraso. *In*: LIMA, Antônio Carlos de Souza; BELTRÃO, Jane Felipe; LOBO, Andrea; CASTILHO, Sergio; LACERDA, Paula; OZÓRIO, Patrícia (org.). *A antropologia e a esfera pública no Brasil: perspectivas e prospectivas sobre a Associação Brasileira de Antropologia no seu 60º aniversário*. Rio de Janeiro: E-papers e Aba Publicações, 2018. v. 1. p. 571-594.

STARLING, Heloisa; SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 4, n. 37, p. 14-15, ago. 2010.

O Acesso a Direitos das Pessoas Imigrantes e Refugiadas no Município e Estado do Rio de Janeiro a Partir da Análise da Legislação Migratória Local: de 2009 a 2021

Márcia Miranda Charneski*

Introdução

De acordo com o censo do IBGE de 2010¹, o Estado do Rio de Janeiro figurava em importância como a segunda unidade da federação com o maior número de residentes estrangeir@s no país, confirmando a tendência histórica de concentração de imigrantes na região Sudeste-Sul² - modificada com o fluxo de venezuelan@s para a região Norte do Brasil a partir de 2014.

Tal cenário evidencia a importância do estudo do centro urbano em questão, pois a Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentrava em 2010, 72,4% de estrangeir@s e naturalizados brasileiros no Estado do Rio de Janeiro³.

*Mestra em Ciência Política pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialista em Ajuda Humanitária (PUC-Rio). Advogada e Consultora em Direito Migratório Brasileiro na Caminho 55 e no CEPREMI. Pesquisadora do Grupo de Relações Internacionais e Sul Global (GRISUL) e do Projeto de Extensão Direitos Humanos, Cidadania e Migrações (DICIMI) da UNIRIO.

¹ IBGE. *Censo 2010*. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso: 05 fev. 2021.

² Pastoral do Migrante; Rede Migração Rio (Org.). *A Presença do Imigrante no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2015.

³ IBGE. *Censo 2010*. 2010 Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso: 05 fev. 2021.

Contudo, os números não acompanham no sentido de tradução em políticas públicas específicas para a população migrante e refugiada.

O IBGE⁴ fez um levantamento, revelando a baixa oferta governamental de serviços de apoio aos imigrantes e refugiad@s, ou seja, constatando fragilidades, pois das 3.876 cidades brasileiras onde há presença de imigrantes, apenas 215, ou seja, 5,5% contavam com pelo menos um serviço de apoio previsto na Lei de Migração.

Nesse sentido, percebe-se que apesar da Lei de Migração de 2017 e do Estatuto do Refugiado possuírem caráter nacional e colocarem os Estados e Municípios como agentes de integração, até hoje não houve a regulamentação do art. 120, da Lei de Migração, que trata especificamente sobre uma Política Nacional de Integração. Por outro lado, a inexistência da sua regulamentação não pode retirar a importância da criação de políticas em nível local, tendo em vista, que os avanços alcançados através de iniciativas de governos locais evidenciam a importância de uma legislação estadual e municipal que também seja catalisadora de políticas públicas específicas, porém, há um longo caminho a ser percorrido no âmbito local - onde as pessoas desenvolvem suas vidas - mais especificamente pelos governos do Estado e Município do Rio de Janeiro.

Constata-se, inicialmente, que o Rio de Janeiro

⁴G1. Apenas 5% dos Municípios com presença de Imigrantes e Refugiados no Brasil oferecem serviços de apoio, aponta IBGE. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/25/apenas-5percent-dos-municipios-com-presenca-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-oferecem-servicos-de-apoio-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso: 15 ago. 2021.

conta com o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM), fundado em 2009, sendo composto por órgãos governamentais a nível federal e estadual, organizações da sociedade civil e a Organização das Nações Unidas (ONU), porém diferindo da cidade de São Paulo, já que o Rio não possui um Conselho Municipal de Imigrantes⁵. Para Cidade⁶, o Município e Estado do Rio de Janeiro não contam com um órgão específico para tratar das políticas migratórias, cabendo à sociedade civil acolher e integrar as pessoas que chegam à região metropolitana do Rio de Janeiro. Fazendo-as depender quase que unicamente do terceiro setor, já que não existem muitas ações concretas no sentido de auxiliar essa população⁷. Como também, justamente pela inexistência de direitos políticos em nível nacional e local, há uma escassez de legislação que efetive políticas públicas para pessoas migrantes e refugiadas na região em questão.

Com base nos dados trazidos, cabe esclarecer que o

⁵ Cidade de São Paulo. *Conselho Municipal de Imigrantes*. Sem ano. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php>. Acesso: 03 nov. 2020.

⁶ CIDADE, Natalia da Cunha. *Refugiados Urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2018.

⁷ BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas*. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018. p. 111 - 127.

presente capítulo⁸ é baseado em uma pequena parte da pesquisa desenvolvida na Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) pela pesquisadora em questão. O intuito do estudo realizado é possibilitar uma melhor compreensão sobre a legislação migratória local do Estado e Município do Rio de Janeiro, tendo por objetivo analisar se esses entes possuem legislação específica para implementação de políticas públicas voltadas para pessoas imigrantes e refugiadas na cidade do Rio de Janeiro. E se essa legislação é traduzida no acesso a direitos das pessoas em mobilidade, buscando entender quais direitos humanos são contemplados e se esse arcabouço legal é materializado em políticas públicas.

A hipótese é de que existe insuficiência de dispositivos legais voltados para esta população, ocasionando o compartilhamento de políticas públicas, o que desconsidera as necessidades específicas da população imigrante e refugiada. A Metodologia utilizada é de estudo de caso, ou seja, foi realizado o levantamento da legislação migratória local do Rio de Janeiro em vigor desde 2009 - quando da criação do Comitê Estadual Intersectorial de Políticas de Atenção aos Refugiad@s e Migrantes (CEIPARM) no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro, como também, mesmo período em que o Rio

⁸ PPGCP UNI RIO. *Políticas de Integração Local para Pessoas Imigrantes e Refugiadas na cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009-2020: um olhar inclusivo*. 2021. Disponível em: <<http://www.unirio.br/ppgcp/defesas/defesas-de-dissertacao/2021-1/marcia-miranda-charneski-28-09-2021-14h>>. Acesso: 15 fev. 2022.

de Janeiro passa a ser uma importante cidade receptora – até 2021, em meio à pandemia. A justificativa é da ausência de análises nesse sentido, podendo contribuir para o aprimoramento dos debates sobre a dignidade das pessoas em mobilidade à nível local.

O capítulo foi dividido em três temas: a importância dos Municípios nas políticas locais das pessoas em deslocamento; Políticas Migratórias no Estado e Município do Rio de Janeiro; e Legislação Específica em Âmbito Municipal e Estadual do Rio de Janeiro. O resultado obtido é de que existem lacunas de iniciativas legislativas municipais na cidade do Rio de Janeiro, revelando a falta de um olhar mais atento às necessidades da população imigrante e refugiada. Pois sem garantias à nível local, os imigrantes e as pessoas refugiadas acabam por não possuírem serviços específicos, o que impacta diretamente no acesso a direitos.

1. A Importância dos Municípios nas Políticas Locais das Pessoas em Deslocamento

Os Municípios são pessoas jurídicas de direito público interno e autônomas, que possuem características como auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação⁹, além de possuírem competências legislativas e não legislativas.

No que tange as competências não legislativas, existem dois tipos, a comum, elencada no art. 23 da Constituição Federal Brasileira de 1988, as quais os quatro

⁹ LENZA, Paulo. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

entes federativos compartilham, e a privativa, cabendo apenas ao Município, conforme o art. 30, nos incisos III a IX do mesmo documento. Já as competências legislativas se dividem em expressa; de interesse local; suplementar à legislação estadual e federal no caso de interesse local; relativa ao plano diretor; e competência tributária expressa¹⁰, contudo, para Bulos¹¹ a competência dos Municípios foi enumerada parcialmente, pois ao garantir para o ente municipal o direito de legislar sobre interesses locais em seu com o art. 30, inciso I, com a expressão “assuntos de interesse local”¹² possibilitou o entendimento de que existem competências exclusivas não enumeradas exaustivamente neste dispositivo.

Somado a isso, a Constituição outorga quatro capacidades de autonomia aos Municípios, sendo elas: política, normativa, administrativa e financeira. Diferindo de antes da Carta Magna, em que os Municípios eram geridos pelos Estados, porém a partir de 1988 passam a ter sua Lei Orgânica, simbolizando a Constituição dos Municípios¹³. Com base nas mudanças e atribuições discorridas, pode-se afirmar que a Carta Magna Brasileira estabelece autossuficiência para os Municípios legislarem e encabeçarem políticas públicas de interesse local, isto

¹⁰ LENZA, Paulo. Op. cit.

¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 05 abr. 2021.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

é, a Carta Magna garante à cidade do Rio de Janeiro autonomia para legislar sobre políticas públicas para atender pessoas refugiadas e imigrantes localmente, não havendo impedimento algum nesse sentido¹⁴.

No que diz respeito à criação de políticas específicas e do engajamento dos entes federativos, historicamente no Brasil parte considerável das mudanças nas políticas de imigração nos níveis federal e estadual ocorrem a partir de 2013 e estão de alguma forma relacionadas com o desenvolvimento da política municipal para imigrantes em São Paulo¹⁵, justamente pelo seu ineditismo vem inspirando práticas, a experiência do Município de São Paulo vem ajudando a delinear as políticas públicas locais. É vital pensar na importância das políticas em nível local¹⁶, considerando que os governos locais são os principais atores políticos na inclusão das populações em deslocamento na maioria dos serviços públicos ofertados às populações que vivem nas cidades, como também, estão na linha de frente tanto para ofertar respostas advindas dos desafios, quanto para se beneficiarem das oportunidades geradas pelos fluxos migratórios internacionais. Sendo assim, pensar a migração a partir da experiência dos Municípios

¹⁴ CHARNESKI, Márcia. *Políticas de Integração Local para Pessoas Migrantes e Refugiadas na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009-2021: um olhar inclusivo*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021.

¹⁵ LEAO, Augusto Veloso. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, SP: USP, 2017.

¹⁶ BARALDI, Camila; SAMPAIO, Cyntia. *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Santiago: CEPAL, 2019.

acarreta alterar o foco tradicional de investigação do tema de migrações do Estado nacional para os governos locais¹⁷.

Embora as autoridades locais regularmente não atuem na formulação de políticas migratórias nas cidades, elas acabam sendo chamadas a tratar do assunto por possuírem encargos específicos na implementação de políticas que se exprimem em seu território. E como efeito deste atributo, o Município deve ser competente na conexão entre sociedade civil, iniciativa privada, seus próprios órgãos e as demais instâncias governamentais. Neste sentido, os mecanismos democráticos participativos possuem o propósito de favorecer através da inclusão de vários atores nos espaços de formulação e controle social da política, da universalização da cidadania e da igualdade de direitos, através de audiências, comitês com membros da sociedade civil e consultas públicas com o intuito de estender a atores diversos e plurais a possibilidade de influir em processos políticos; aumentar a transparência da gestão pública; difundir a agenda política e promover o aprendizado coletivo junto à população. E ainda, estando diretamente conectados à efetividade da política pública¹⁸.

As cidades atraem pessoas em deslocamento devido à presença de comunidades de migrantes já estabelecidas, além de possibilitar o acesso a empregos e serviços. Assim, de acordo com diversas fontes¹⁹, o principal desafio que

¹⁷ CHARNESKI, Márcia. *Políticas de Integração Local para Pessoas Migrantes e Refugiadas na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009-2021: um olhar inclusivo*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Suíza: Organiza-

as cidades enfrentam com o crescimento das migrações corresponde à capacidade em garantir direitos, como a habitação social, educação, serviços de saúde, infraestrutura de transportes e integração. Nesse sentido, a dificuldade de acesso a direitos, a quase que inexistência de políticas públicas específicas nas cidades colocam a população em deslocamento em situação de vulnerabilidade, somada às barreiras linguísticas que limitam o acesso ao emprego formal, empurrando-os para a economia informal, ficando mais vulneráveis à discriminação e ao abuso²⁰.

Cabe destacar a importância dos governos locais em relação às migrações na agenda global, como a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030, a Nova Agenda Urbana (NUA) e o Pacto Global sobre a Migração de 2018, assim como mediante o trabalho da OIM na promoção da governança das migrações, com destaque para o processo de governança local das migrações, através de projetos como o MigraCidades²¹. Como também, para *ción Internacional para las Migraciones*, 2019. OECD. *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris: OECD Publishing, 2018. ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends Forced Displacement 2019*. Geneve, 2020.

²⁰ CHARNESKI, Márcia. Op. cit.

²¹ O MigraCidades vai ao encontro do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10.7 das Nações Unidas, que prevê uma “migração segura, ordenada e digna”. É uma parceria da OIM, assinada em dezembro de 2019, com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para a certificação das políticas migratórias locais, de municípios e estados de todo o Brasil, com o objetivo de aprimorar a governança migratória no país. A UFRGS atua como agência certificadora, avaliando as dimensões de governança e acesso a direitos, que utiliza de uma referência local, coleta e análise de dados. Já a OIM construiu os indicadores e acompanha o processo. Conforme divulgado em agosto, a primeira edição do MigraCidades teve a participação de 22 Muni-

além da importância tratada sobre a atuação dos governos locais, cabe reconhecer a atuação local das organizações da sociedade civil ao demandarem respostas para as questões emergenciais vivenciadas pela população imigrante e refugiada²² e das formas não convencionais de manifestação política que essas populações encontram para terem seus direitos reconhecidos nas cidades, já que não possuem seus direitos políticos reconhecidos pela legislação brasileira²³, apesar de viverem nas cidades, acessarem serviços localmente e pagarem impostos.

2. Políticas Migratórias no Estado e Município do Rio de Janeiro

O estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)²⁴ entre 1998 e 2014, demonstrou que a cidade do Rio de Janeiro era à época a segunda maior cidade de chegada no país, estando atrás somente da cidade de São Paulo. Outro dado interessante, é o fato de 19% dos refugiad@s entraram pelo Rio de Janeiro e desse número, 12,4% escolheram a cidade carioca como

cípios e 7 Estados, contando com o Rio de Janeiro/RJ como membro participante. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades>. Acesso: 01 nov. 2020.

²² BARALDI, Camila; SAMPAIO, Cyntia. *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Santiago: CEPAL, 2019.

²³ LEAO, Augusto Veloso. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, SP: USP, 2017.

²⁴ IPEA. *Refúgio no Brasil*. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso: 10 out. 2020.

seu domicílio. Contudo, esses dados se transformam a partir de 2017, como pode ser verificado na Plataforma Interativa de Refúgio em Números²⁵, evidenciando que, no período de janeiro de 2017 a agosto de 2020, o Estado do Rio de Janeiro ficou na sétima posição em solicitações de refúgio reconhecidas pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)²⁶, ou seja, foram 980 solicitações, sendo 611 reconhecimentos.

Os números apresentados demonstram a importância tanto do Estado, quanto principalmente da cidade do Rio de Janeiro, justificando a criação e existência do CEIPARM²⁷,

²⁵ ACNUR; Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Painel Interativo de Decisões sobre Refúgio no Brasil*. Sem ano. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y-2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection>>. Acesso: 10 out. 2020.

²⁶ Órgão administrativo e colegiado com composição tripartite, ou seja, composto por representantes governamentais, não-governamentais e o ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), organização internacional que possui voz, mas sem voto. Dos membros governamentais: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Economia e a Polícia Federal. Dos membros da sociedade civil: a Cáritas Arquidiocesanana do Rio de Janeiro como representante titular, enquanto a Cáritas Arquidiocesanana de São Paulo como representante suplente.

²⁷ “O CEIPARM foi criado com base na estrutura do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), possui uma secretaria do executivo coordenando e as secretarias do Estado que deveriam pensar em políticas públicas específicas. Foi resultado de uma demanda por parte da sociedade civil, em um momento que o Rio de Janeiro recebia um fluxo significativo de imigrantes angolanos. De 2009 a 2013 não há muito histórico sobre o colegiado, na época era CEIPAR, porém, em 2013, foram feitas audiências públicas com os imigrantes e refugiados, formulando a produção do decreto. Em 2014, o Decreto n. 44924 de 22 de agosto de 2014 aprova o Plano Estadual de Políticas de Aten-

espaço criado para possibilitar debates sobre a temática da imigração e refúgio na cidade e Estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, as reuniões são realizadas a cada dois meses com o objetivo de monitorar e executar o Plano Estadual de Políticas em Atenção a Refugiad@s (PEAR/RJ)²⁸, aprovado em 2014, trabalhando nas seguintes áreas: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde e ambiente sociocultural, com o intuito de possibilitar uma melhor integração das populações em deslocamento²⁹.

Porém, com relação ao CEIPARM, Alchrone³⁰ entende que o Comitê está distante de possibilitar a efetivação das diretrizes criadas no Plano aprovado. Por outro lado, entende sua importância ao reconhecer seu papel em ser um dos únicos espaços de discussão e realização de ações visando a proteção de migrantes e pessoas refugiadas, no Estado. No mesmo sentido, Brandão e Tavares³¹ enfatizam

ção aos Refugiados do Rio de Janeiro (PEAR/RJ), definindo seis eixos temáticos para atuação, sendo eles: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde, ambiente sociocultural e conscientização para a temática. São realizadas reuniões bimestrais que monitoram e traçam estratégias do Plano Estadual de Políticas em Atenção aos Refugiados, sendo este plano fixo, não recebeu atualizações no decorrer dos anos, pois necessita constantemente de estratégias para ser efetivado” (CHARNESKI, 2021, p.101-102)

²⁸ Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto nº 44.924 de 22 de agosto de 2014*. 2014. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/54eaead56.pdf>>. Acesso: 11 ago. 2021.

²⁹ CHARNESKI, Márcia. Op cit.

³⁰ ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar et al. *Assistência Social na proteção social aos refugiados: demanda emergente na Cidade do Rio de Janeiro*. In: Reunião de Antropologia do Mercosul. Antropologias do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2019. p. 1-20.

³¹ BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas*

na pesquisa realizada com mulheres refugiadas no Rio de Janeiro, que apesar do Brasil acolher pessoas refugiadas em seu território, isso não é garantia de acesso aos direitos:

É importante ressaltar que, a partir do momento em que o Brasil passa a acolher pessoas refugiadas em seu território, é importante garantir-lhes acesso, por meio de políticas públicas, a direitos sociais, culturais, econômicos, civis (e políticos), tendo por base o que preleciona a Constituição Federal de 1988 e outras legislações nacionais. A percepção, de acordo com os relatos de entrevista, é que esse processo de inclusão tem se promovido, no Rio de Janeiro, por meio da atuação de uma única ONG. Através deste ponto de vista, pessoas refugiadas acabam por não contar com um programa perene de apoio institucional ao seu processo de integração na sociedade brasileira, o que reforça a situação de vulnerabilidade da experiência de chegada. Terceirizar a atuação pública não deve ser a função deste Terceiro setor, e depender dele, sem que haja a promoção de um plano de mudança público de médio e longo prazo é uma política de ausência estatal que vai de encontro com os compromissos assumidos pelo Brasil em ordem nacional e internacional ³².

públicas e reconstrução de vidas. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018. p. 111 – 127.

³² BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas*. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018. p.122.

As pesquisadoras Alchorne et al³³ ainda ressaltam: Ainda não há a constituição formal de uma política municipal do Rio de Janeiro voltada exclusivamente à migração e ao refúgio. No âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos existem ações pontuais para o atendimento e acompanhamento de situações que surgem nos equipamentos e em outros locais. Recentemente o Ministério de Justiça propôs a implementação de um Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI) na cidade, mas não seguiu com a proposta tendo em vista corte nos gastos do governo federal. Há uma articulação direta e permanente de profissionais desta secretaria com os agentes institucionais que participam do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiad@s e Migrantes (CEIPARM), que tem viabilizado a formação e ampliação de uma rede local integrada.

Para Benevenuto e Dias³⁴, que realizaram uma pesquisa-ação sobre o acolhimento das pessoas refugiadas na cidade do Rio de Janeiro, o acesso aos direitos econômicos e sociais para a categoria dos refugiad@s possui deficiências, sendo mais uma expectativa de direitos, pois as maiores dificuldades de acesso ocorrem no campo da autonomia, emprego/trabalho, alimentação, acesso à saúde, moradia, segurança, educação e reconhecimento

³³ ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar et al. *Assistência Social na proteção social aos refugiados: demanda emergente na Cidade do Rio de Janeiro*. In: Reunião de Antropologia do Mercosul. Antropologias do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2019. p.12.

³⁴ BENEVENUTO, Monica Aparecida Del Rio; DIAS, Mariana Lobo Menezes. *Direitos Humanos e Refúgio no Rio de Janeiro: Acolhimento e Integração de Refugiados em Instituições de Apoio*. In: 4º Congresso Internacional de Direitos Humanos. Paraíba: CONIDIH, 2019. p 292-308.

cultural. Para Tavares e Brandão³⁵ a situação das mulheres refugiadas no Rio de Janeiro é ainda mais vulnerável, pois mesmo tendo qualificação, elas acabam por encontrar espaço apenas nos trabalhos domésticos, evidenciando uma condição de maior desigualdade. A partir do fato de que a cidade do Rio de Janeiro não possui políticas públicas específicas para migrantes³⁶, desta forma, a consequência direta é o compartilhamento das políticas públicas voltadas para a população local³⁷. Como no caso do programa de distribuição de renda Bolsa Família e do

³⁵ BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas*. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018.

³⁶ BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas*. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018.

CIDADE, Natalia da Cunha. *Refugiados Urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2018. 283 p. Mestrado em Urbanismo.

MOREIRA, Júlia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. *O Social em Questão*. Ano XXI, n. 41, p. 177-198, 2018.

³⁷ MOREIRA, Júlia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, Campinas: UNICAMP, 2012. Doutorado em Ciência Política. 377 p.; THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. *O Social em Questão*. Ano XXI, n. 41, p. 177-198, 2018.

BPC LOAS, ambas são políticas públicas em nível federal que podem ser acessadas, porém não possuem essas populações como destinatárias, não levando em conta necessidades específicas.

Segundo Cooper et al³⁸, no Rio de Janeiro justamente pela inexistência de verba direcionada para a implementação de políticas públicas para migrantes, há o entendimento de aprimorar os serviços existentes para atender essa população, em vez de criar serviços específicos. Tal postura de compartilhamento de políticas públicas acarreta dois problemas: a falta de políticas direcionadas, desconsiderando flagrantemente as necessidades e os direitos das³⁹ pessoas em deslocamento. Essa escolha política apresenta problemas ao possibilitar campo para discursos xenofóbicos, pois os habitantes locais em seu imaginário culpabilizam essas populações pela escassez de vagas nos serviços públicos, desconsiderando um passado de serviços precários oferecidos pelos governos locais. Essa reflexão é importante no sentido de compreender que o número de imigrantes e pessoas refugiadas recebidos pelo Brasil como um todo e pela cidade do Rio de Janeiro, é considerado estatisticamente pequeno ao comparar o número absoluto da população brasileira com o número de imigrantes nos países ao entorno e aos brasileiros

³⁸ COOPER, Carolina et al. Um Mosaico de Atuações no Atendimento ao Migrante: Contrastes entre Rio de Janeiro e São Paulo. In: Pastoral do Migrante e Rede Migração Rio (org.). *A presença do estrangeiro no Rio de Janeiro: o olhar das instituições*. Dez, 2016.

³⁹ BRASIL. *Lei 10.836 de 9 de Janeiro de 2004*. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso: 07 mai. 2021.

emigrantes. Nesse sentido, o discurso xenofóbico além de ser crime, também não encontra fundamentos estatísticos⁴⁰.

3. Legislação Específica em Âmbito Municipal e Estadual do Rio de Janeiro

Nesta parte será analisado se a cidade e o Estado do Rio de Janeiro possuem legislação específica para pessoas em deslocamento, com tal intuito levantou-se o arcabouço legal local que se encontra vigente para a população imigrante e refugiada. Assim, inicia-se com a análise da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro⁴¹, que não faz referência em nenhum capítulo às palavras: migrante, imigrante e refugiado. Somente ao tratar das competências do Município em seu Art. 30, refere-se à palavra “estrangeiro”, contudo associada unicamente ao turismo, ou seja, a Constituição Municipal se preocupou com a segurança dos turistas imigrantes, ao garantir apoio da guarda municipal, por outro lado, desconsideraram os fluxos migratórios que chegam na cidade. Apesar do art. 312 da Lei Orgânica do Rio de Janeiro assegurar a prestação de assistência social pelo Município “a quem dela necessitar”⁴², inclusive garantindo a participação da população na criação dessas políticas, na prática, observa-se pouquíssimas iniciativas se efetivarem na cidade do Rio de Janeiro⁴³.

⁴⁰ CHARNESKI, Márcia. Op. cit.

⁴¹ RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

⁴² Ibid.

⁴³ CHARNESKI, Márcia. Op. cit.

No campo legislativo em nível estadual, encontra-se algumas iniciativas, como a criação do Dia do Refugiado⁴⁴, a isenção no pagamento de taxas de serviços estaduais para concessão de cédula de identidade ou de segunda via aos migrantes em Estado de pobreza⁴⁵ e, principalmente, a lei que institui o Programa Estadual de Acolhimento de Refugiad@s no Estado do Rio de Janeiro, através do decreto e sanção da Lei 8.253 de 14 de Dezembro de 2018⁴⁶, focando na questão da adaptação das pessoas refugiadas ao território fluminense através das seguintes ações: cadastro nos programas estaduais de habitação; ser enquadrado em Programas de Assistência Social; disponibilizar cursos de língua portuguesa; qualificação profissional dos jovens e adultos; realização de matrícula de menores no sistema regular de ensino público; incentivar a realização e participação em eventos para manifestações culturais regionais dos países de origem dos refugiad@s; a concessão de incentivo para

⁴⁴ Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Lei 7.274 de 17 de Maio de 2016*. 2016. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-7274-2016-rio-de-janeiro-altera-a-lei-5645-de-06-de-janeiro-de-2010-que-consolida-a-legislacao-relativa-as-datas-comemorativas-no-estado-do-rio-de-janeiro-instituindo-o-dia-do-refugiado-a-ser-comemorado-no-dia-20-de-junho>. Acesso: 02 mai. 2021.

⁴⁵ Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Lei 470, de 29 de outubro de 1981*. 1981. Disponível em: www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afLoop=33998505748686720&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC40851393000&_adf.ctrl-state=k7e9f140m_63. Acesso: 02 mai. 2021.

⁴⁶ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Lei 8.253 de 14 de dezembro de 2018*. 2018. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/3f495ce6a63ce92a03258359005e7ea5>. Acesso: 02 mai. 2021.

investimentos em atividades de pequeno porte e micro empreendimentos; realização de encaminhamento para o cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS) e para o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda; institui posto de atendimento específico para atendimento da população refugiada; reforça a importância das parcerias com órgãos municipais, instituições públicas, privadas e religiosas com o intuito de criar unidades acolhedoras; valoriza o potencial cultural e a realização de eventos culturais alinhados com os países de origem dos refugiad@s; e por fim, define que a Secretaria de Estado competente realizará ações sociais voltadas à capacitação e prestação de serviços gratuitos à população refugiada. O mesmo diploma legal trata sobre a criação de convênios com instituições públicas, privadas, religiosas e afins com o intuito de criar unidades de acolhimento, já que o Estado e Município do Rio de Janeiro não contam com espaços específicos para acolher, restando às pessoas em situação mais vulnerável ficarem em situação de rua, ou contarem com o apoio da sociedade civil, ou até mesmo, rua. Cabe evidenciar, que esses abrigos se encontram em situação precária e não são preparados para receberem pessoas em situação de deslocamento, além disso, conforme indicado em levantamento feito em 2019 pela Defensoria do Estado do Rio de Janeiro, o Município em questão possuía apenas 63 abrigos, tendo capacidade para abrigamento de apenas

15%⁴⁷ da população em situação de rua à época⁴⁸.

Para além desta iniciativa legislativa, também há um projeto de lei recente, novamente estadual, que data de outubro de 2020. Um Projeto de Lei (PL) 3190/2020⁴⁹, que busca instituir o Programa Estadual de Incentivo ao Empreendedorismo para as populações imigrantes, refugiadas e apátridas no Estado do Rio de Janeiro. Tal proposição ainda se encontra em tramitação, mas tem por objetivo ser implementada através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, indo além da questão do trabalho e do empreendedorismo, dando atenção aos direitos sociais, à moradia, parcerias com outras esferas federativas, o estímulo à participação nas instâncias de gestão participativa e a divulgação das informações sobre os serviços públicos municipais. Além de reconhecer a importância do atendimento qualificado, elencando a formação de agentes públicos, capacitação de conselheiros tutelares, a designação de mediadores culturais em instituições públicas e a importância da divulgação dos serviços públicos municipais voltados para pessoas em deslocamento. Como também, esta proposta legislativa define que deverá ser criado um Conselho Estadual de

⁴⁷ G1. *Rio tem abrigos para 15% da população em situação de rua, mostra levantamento*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/30/rio-tem-abrigos-para-15percent-da-populacao-em-situacao-de-rua-mostra-levantamento.ghtml>. Acesso: 02 mai. 2021.

⁴⁸ CHARNESKI, Márcia. Op. cit.

⁴⁹ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Projeto de Lei 3.190/2020*. 2020. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/sc-pro1923.nsf/02ac6f279b568e24832566ec0018d839/9629a7ed8087a0be032585fa005cf6da?OpenDocument&Start=1> Acesso: 11 ago. 2021.

Imigrantes, Refugiad@s e Apátridas com composição paritária, sendo os representantes da sociedade civil em sua maioria a população imigrante, refugiada e apátrida, com funções de formulação, monitoramento e avaliação do Plano, além de outras políticas públicas específicas. E ainda, institui a criação de Centros de Oportunidades e Empreendedorismo específicos para essa população⁵⁰.

Por fim, em dezembro de 2021 são criados três projetos de lei estadual voltados exclusivamente para a população refugiada, fundamentando-se no Estatuto do Refugiado. Primeiramente, o PL 5253/2021⁵¹ possui o intuito de criar um Dossiê, isto é, estatísticas periódicas sobre os refugiad@s atendidos pelas políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de tabular e analisar dados como nacionalidade, gênero, idade, cor/raça e quando chegou, o que representaria um grande avanço tendo em vista a dificuldade atual existente em levantamento de dados dessas populações, contudo, é uma lástima concentrar-se apenas em uma categoria migratória.

Já o segundo PL, 5254/2021⁵², tem por objetivo destinar vagas ociosas do ensino superior do Estado do Rio de Janeiro para pessoas refugiadas através de um processo de seleção específico. Incluindo, um Programa de Formação Suplementar para esses com o intuito de proporcionar melhor adaptação, acolhimento, integração

⁵⁰ CHARNESKI, Márcia. Op. cit.

⁵¹ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Projeto de Lei 5.253/2021*. 2021. Disponível em: Projeto de Lei (alerj.rj.gov.br). Acesso: 21 fev. 2022.

⁵² Ibid

e inserção dos estudantes, além de pensar na importância de uma bolsa-auxílio para viabilizar a permanência. Por fim, o terceiro PL 5255/2021⁵³, tem por intuito garantir a isenção de taxas e emolumentos de tradução juramentada pública para pessoas refugiadas.

Após o presente levantamento e análise, fica evidente o quanto o Estado do Rio de Janeiro é mais ativo em produção de iniciativas legislativas do que o Município, há uma inércia legislativa municipal que impacta diretamente na vida das populações imigrantes e refugiadas. Pois a falta de direitos políticos assegurados se traduz, na prática, no “não exercício do direito de eleger parlamentares e governantes que possam defender seus interesses, portanto de influenciar o processo de definição de políticas nos âmbitos federal, estadual e municipal”⁵⁴, repercutindo diretamente sobre a chance da população imigrante e refugiada terem suas demandas ouvidas e atendidas. Dito isto, fica evidente o importante papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista o fato do governo municipal não ter avançado consideravelmente em legislação específica em nível local, para assim, traduzir em políticas públicas efetivas e não apenas um protocolo de atendimento como o MIGRARIO, criado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos no âmbito do

⁵³ Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Projeto de Lei nº 5.255/2021*. 2021. Disponível em: Projeto de Lei (alerj.rj.gov.br). Acesso: 21 fev. 2022.

⁵⁴ MOREIRA, Júlia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, Campinas: UNICAMP, 2012. Doutorado em Ciência Política. 377 p. p.298.

SUAS.

Conclusão

Os imigrantes e a população refugiada quando adentram o território nacional passam a estar sujeitos tanto às políticas de âmbito nacional como também as de nível local, sendo assim, a política doméstica irá abranger fatores relativos às condições de vida dessa população nos Municípios em âmbito econômico, cultural e social nas cidades. No caso específico do Rio de Janeiro, os indivíduos em mobilidade se dispersam pelo território metropolitano, sendo verificado pelo IBGE que o Município do Rio de Janeiro recebeu de 2010 a 2018, 80.887 migrantes, ocupando o lugar de segundo Município do Brasil a registrar o maior número em recebimento de pessoas em deslocamento àquela época, sendo uma importante cidade receptora, que urge por políticas locais.

Quanto às legislações em nível estadual, há iniciativas, contudo, fica evidente que a lacuna municipal revela a falta de um olhar mais atento às necessidades da população imigrante e refugiada. Pois sem garantias à nível local, as pessoas imigrantes e refugiadas acabam por não possuírem serviços específicos, ou ao tentarem acessar instituições públicas, acabam por encontrar empecilhos ao atendimento. Ou seja, a concretização dos seus direitos é precária justamente por não existirem políticas públicas específicas que tenham por objetivo a inclusão social, como exemplifica tragicamente o assassinato do jovem Moise Kabagambe. Importante dizer que a inação também é uma

escolha política. Fecha-se esse capítulo com a esperança de dias melhores, que políticas sejam criadas não apenas após tragédias, mas com intuito preventivo. Dito isto, no dia 14 de fevereiro de 2022, houve a criação do Comitê para atenção a pessoas, refugiadas, migrantes e apátridas⁵⁵ com o intuito de defender e promover, na cidade do Rio de Janeiro, os direitos humanos das pessoas em deslocamento a partir de metas anuais.

Referências Bibliográficas

ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees. *Global Trends Forced Displacement 2019*. Geneve, 2020.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar et al. *Assistência Social na proteção social aos refugiados: demanda emergente na Cidade do Rio de Janeiro*. In: Reunião de Antropologia do Mercosul. Antropologias do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

BARALDI, Camila; SAMPAIO, Cyntia. *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Santiago: CEPAL, 2019.

BENEVENUTO, Monica Aparecida Del Rio; DIAS, Mariana Lobo Menezes. *Direitos Humanos e Refúgio no Rio de Janeiro: Acolhimento e Integração de Refugiados em*

⁵⁵ UNHCR ACNUR Brasil. ACNUR, OIM e Cáritas Rio parabenizam Prefeitura do Rio pela criação do comitê para atenção a pessoas refugiadas, imigrantes e apátridas. 2022. Disponível em: ACNUR, OIM e Cáritas Rio parabenizam Prefeitura do Rio pela criação do comitê para atenção a pessoas refugiadas, imigrantes e apátridas - UNHCR ACNUR Brasil. Acesso: 21 fev. 2022.

Instituições de Apoio. In: 4º Congresso Internacional de Direitos Humanos. Grande. Paraíba: CONIDIH, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRANDÃO, Helena Chermont; TAVARES, Natalia Cintra de Oliveira. *Mulheres Refugiadas no Rio de Janeiro: mercado de trabalho, políticas públicas e reconstrução de vidas*. In: Anais do III Seminário de Imigração e Emigração Internacional e I Seminário do Observatório de Migrações Internacionais do Estado de Minas Gerais. Minas Gerais: PUC Minas, 2018.

CHARNESKI, Márcia. *Políticas de Integração Local para Pessoas Migrantes e Refugiadas na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 2009-2021: um olhar inclusivo*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2021.

CIDADE, Natalia da Cunha. *Refugiados Urbanos: estudo sobre a distribuição territorial de refugiados no Rio de Janeiro e seu impacto no processo de integração*. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2018.

COOPER, Carolina et al. *Um Mosaico de Atuações no Atendimento ao Migrante: Contrastes entre Rio de Janeiro e São Paulo*. In: Pastoral do Migrante e Rede Migração Rio (org.). *A presença do estrangeiro no Rio de Janeiro: o olhar das instituições*. Dez, 2016.

LEAO, Augusto Veloso. *Reconhecimento legal e estima social nas políticas públicas de integração de imigrantes em nível municipal em São Paulo e Bruxelas*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, SP: USP, 2017.

LENZA, Paulo. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14ª

edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA, Júlia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)*. [Tese de Doutorado]. São Paulo, Campinas: UNICAMP, 2012. Doutorado em Ciência Política. 377 p.

MOREIRA, Júlia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Ano XXII, n. 43, p. 85-98, 2014.

OECD. *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris: OECD Publishing, 2018.

OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Suíza: Organización Internacional para las Migraciones, 2019.

OIM. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2015*. Suíza: Organización Internacional para las Migraciones, 2015.

Pastoral do Migrante; Rede Migração Rio (Org.). *A Presença do Imigrante no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Associação Scalabrini a Serviço dos Migrantes, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

THOMÉ, Roberta Gomes. A integração local de crianças e adolescentes refugiados desacompanhados e separados no Brasil: reflexões para o debate. *O Social em Questão*. Ano XXI, n. 41, p. 177-198, 2018.

Palestinos em Mogi das Cruzes (SP): narrativas de memória, identidade e refúgio

Samira Adel Osman*

*“perguntas: o que é ser refugiado?
dirão: é quem teve as raízes arrancadas da terra”¹.*

Introdução

Edward Said, em seu artigo *Permission to Narrate*², trata do contexto da invasão israelense do Líbano em 1982 e o decorrente massacre dos palestinos nos campos de Sabra e Shatila, no cenário da Guerra Civil iniciada em 1975. Partindo da premissa de Hayden White, para quem as narrativas estão ligadas aos tópicos do direito, da legalidade, da legitimidade e da autoridade, Said reafirma o direito dos palestinos de falarem por si mesmos, de compreenderem a si mesmos além do que disseram sobre eles, e de se representarem política e intelectualmente sobre sua história e sua memória.

O autor ainda reconhece, naquele ano de 1984, que nunca se havia escrito e se falado tanto sobre a Palestina, mas não necessariamente sobre os palestinos e sobre

* Docente de História da Ásia da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

¹ DARWISH, Mahmud. *Da presença da ausência*. Rio de Janeiro: Tabla, 2020, p. 45.

² SAID, Edward. *Permission to Narrate*. *Journal of Palestine Studies*, v. 13, n. 3 (Spring, 1984), pp. 27-48. Published by: University of California Press, pp. 27-48.

sua realidade³, marcada pela negação de sua existência⁴, menos ainda sobre o tema do deslocamento e do refúgio. Por esse motivo, Said postulava e defendia a existência e a narrativa histórica de um povo, o palestino, ao mesmo tempo em que denunciava o modo como os palestinos eram (ou ainda são) retratados no domínio público, pela mídia ocidental, pelos governos, e mesmo pela academia.

Tendo acompanhado e lutado pelo direito do povo palestino, do qual era parte, Said não apenas militou pela causa como escreveu importantes trabalhos sobre o tema, sendo o mais célebre deles *A Questão da Palestina* escrita entre 1977 e 1978. A obra foi publicada originalmente em 1979 e relançada com um Prefácio em 1992⁵. Nesse prefácio, Said atualizava e complementava a questão da Palestina, para ele iniciada ao final do século XIX, com os inúmeros acontecimentos que se seguiram: a invasão do Líbano em 1982 por Israel, a primeira Intifada de 1987, e a Guerra do Golfo de 1990-1991. Se tivesse escrito outro prefácio à obra, Said poderia ter continuado com os Acordos de Oslo de 1993, a segunda Intifada dos anos 2000, o 11 de Setembro, a Guerra ao Terror e a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003. E talvez chegasse a uma de suas consequências: a dispersão de aproximadamente 10 mil palestinos que viviam como refugiados no Iraque, dentre

³ E ressalta: Palestina sim, Palestinos não. Ibid, p. 33.

⁴ Em referência à afirmação da Primeira-Ministra Golda Meir: “não é que exista um povo palestino”, já que a narrativa palestina nunca foi oficialmente admitida na história israelense, exceto como a dos não-judeus, cuja presença inerte na Palestina era um incômodo a ser ignorado ou expulso. Ibid.

⁵ A edição brasileira é de 2012.

eles 108 pessoas que viveram entre 2003 e 2007 no campo de *Ruweished*, em pleno deserto da Jordânia, tendo sido reassentados no Brasil em dois estados: Rio Grande do Sul e São Paulo⁶.

Portanto, a história desses 108 palestinos não é um fato isolado, um tema fortuito e pitoresco dentro do tema do refúgio e das pessoas refugiadas nos séculos XX e XXI. A questão do refúgio palestino como um todo é decorrência direta da Resolução 181/1947 da Organização das Nações Unidas (ONU) que dividiu a Palestina entre dois povos: 55% para os judeus e 45% para os árabes, desconsiderando como essa última população, três vezes maior que a primeira, caberia em um território reduzido a mais da metade. À declaração de independência de Israel em 14 de maio de 1948, seguiram-se três anos de guerra entre judeus e árabes e a expulsão de mais da metade da população palestina de seu território original, fato conhecido como *Nakba* (catástrofe). A Guerra de 1967 com a consequente ocupação da Península do Sinai, Faixa de Gaza, Colinas de Golã, Cisjordânia e Jerusalém foi outro episódio que contribuiu para ampliar a diáspora palestina⁷.

A diáspora palestina é o tema mais longo e insolúvel da história do século XX. Tal especificidade fez com que a ONU criasse já em 1949 a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no

⁶ Apreensivos, refugiafos palestinos chegam ao Brasil na sexta-feira. https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070918_palestinosandrea. Acesso em 04 out.2022.

⁷ PAPPÉ, Ilan. *La limpieza étnica de Palestina*. Barcelona: Crítica, 2008.

Próximo Oriente (UNRWA⁸) para tratar dos palestinos vivendo na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano, Síria, Iraque. A nação palestina, estimada em 10 milhões de pessoas, contabiliza 4 milhões vivendo em condição de refúgio. Said afirma que um dos “principais aspectos da vida palestina continua sendo a expropriação, o exílio, a dispersão [...] e uma resistência extraordinariamente disseminada e obstinada a essas aflições”⁹.

Sendo assim, esse capítulo se propõe a tratar da temática dos reassentados palestinos de Mogi das Cruzes por duas perspectivas saidianas: 1. o direito dos palestinos de se narrarem; 2. a narrativa como forma de resistência, de história e de memória. Partindo dessas premissas, o capítulo localiza a vinda dos palestinos ao Brasil como decorrência de uma política de refúgio estabelecida no país desde a década de 1950 culminando no programa de assentamento solidário dos anos 2000¹⁰ para analisar a história, a memória e o refúgio nas narrativas dos palestinos assentados no Brasil.

1. O Brasil e o Refúgio: da Convenção de 51 ao

⁸ Do inglês *United Nations Relief and Works Agency for Paletine Refugees in the Near East*.

⁹ SAID, Edward. *A Questão da Palestina*. São Paulo: UNESP, 2012, p. XVII-XVIII.

¹⁰ MILESI, Rosita e ANDRADE, William. “Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil” In: *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.12, n.12 (2017). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, pp.47-74. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf. Acesso em: 04 ago.2022.

Programa de Assentamento Solidário

O fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) trouxe para o debate, entre os países vencedores, a questão da definição jurídica das pessoas refugiadas. Com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1950, a partir da Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) n. 428, criaram-se os instrumentos legais e jurídicos para a proteção dessas pessoas. São eles: a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51)¹¹ e o Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)¹² que definiram como refugiado as pessoas que temem ser perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, sem poder contar com a proteção de seu país.

As especificidades históricas e políticas da África e da América Latina levaram à necessidade de elaboração de instrumentos jurídicos que refletissem às realidades regionais do tema do refúgio para além do que foi determinado pela Convenção de 51. No caso do primeiro, a Convenção da Organização da União Africana de 1969¹³

¹¹ CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados. 28 jul. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹² PROTOCOLO de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 18 nov. 1966. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹³ CONVENÇÃO de Kampala: Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as pessoas deslocadas internamente em África. 23 out. 2009. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/>

expandiu a definição de refúgio para incluir agressões externas, dominação externa e conflitos civis; enquanto no segundo, o Colóquio do México de 1981 tratou de examinar a questão a partir da situação das vítimas de conflitos armados e de violência generalizada no continente. Dois documentos subsidiaram o tema do refúgio na América Latina: a Declaração de Cartagena de 1984¹⁴ e a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos de 1994¹⁵.

No contexto latino-americano, o Brasil tem se destacado. Em 15 de julho de 1952, o Brasil compôs a lista dos países signatários da Convenção de 51, o primeiro na América do Sul, e em 7 de abril de 1972 assinou o Protocolo de 67. Antes disso, em 28 de janeiro de 1961 promulgou em âmbito nacional a Convenção de 51 por meio do Decreto 50.215¹⁶. Seguindo o espírito dos debates e das propostas apresentados no México, em Cartagena e em San José, o Brasil foi o primeiro país dessa parte do continente a sancionar uma Lei Nacional sobre o Refúgio, a Lei 9.474/97 (Estatuto do Refugiado)¹⁷. Além de criar os [BDL/convencao_de_kampala.pdf](#)>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁴ DECLARAÇÃO de Cartagena: 19 e 22 nov. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁵ DECLARAÇÃO de San José. 18 jul. 2018. Disponível em <https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/declaracionsj_por.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁶ Brasil. Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁷ A referida Lei também tratou da criação do Comitê Nacional para os

meios para a execução da Convenção de 51, a referida lei ampliou e avançou na definição de refúgio e de pessoa refugiada¹⁸.

O comprometimento dos países latino-americanos e do Brasil com a proteção das pessoas refugiadas e dos deslocados internos, culminou no Plano de Ação do México (PAM)¹⁹ de 2004 que inovou o tema ao propor soluções além da recepção dessas pessoas. Com o apoio do ACNUR, do Conselho Norueguês para os Refugiados, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos governos do México, da Costa Rica e do Brasil, a ideia central baseou-se nas propostas de responsabilidade compartilhada e criação de programas solidários com medidas duráveis para a questão do refúgio. Os programas criados foram os de Autossuficiência e Integração Local “Cidades Solidárias” para integração nos centros urbanos; o “Fronteiras Solidárias” para o desenvolvimento social e econômico dos locais de acolhida; e a ação regional “Reassentamento

Refugiados (CONARE), efetivada em 1998, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para tratar, conduzir e deliberar sobre as solicitações de refúgio e reconhecer a condição de pessoa refugiada no país. Cf. Ministério de Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para os Refugiados (Conare): institucional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁸ BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Presidência da República: Casa Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

¹⁹ DECLARAÇÃO e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina. 15 e 16 nov. 2004. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

Solidário” do governo brasileiro visando o acolhimento de latino-americanos em situação de refúgio²⁰.

Para os objetivos desse capítulo, interessa tratar da especificidade do reassentamento solidário. Já em 1999, o ACNUR reconheceu no Brasil um país que poderia receber pessoas refugiadas nesse programa. Se antes a premissa baseava-se na solicitação de refúgio feita pelo próprio interessado depois da entrada, documentada ou não documentada, agora o Brasil poderia participar de uma ação planejada e coordenada que antecipava a própria chegada dos solicitantes de refúgio. Pela proposta original, em 2002, o Brasil receberia 100 pessoas de 25 famílias afegãs que viviam em campos na Índia, Irã e Turquia em decorrência da Guerra Civil de 1979 provocada pela invasão soviética. Elas seriam assentadas em Porto Alegre (RS), Natal (RN), Mogi das Cruzes (SP) e Santa Maria Madalena (RJ)²¹. Desse número, apenas 23 pessoas chegaram efetivamente e foram direcionadas para Porto Alegre; e deste, apenas 9 permaneceram no país²². Entre as razões desse aparente fracasso estão a

²⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Manual de Reasentamiento del ACNUR: División de Protección Internacional*. Ginebra, 2011. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

²¹ SIQUEIRA, Fausto. Folha de São Paulo. *Refugiados de Guerra: Brasil reassentará cem afegãos em 4 cidades*. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2512200107.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

²² BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e espírito da Declaração de Cartagena*. Forced Migration. 35, jul. 2010. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

própria inexperiência brasileira nesse tipo de ação; a inexperiência do ACNUR sobre a realidade brasileira; e as diferenças culturais entre o Brasil e o Afeganistão; além das expectativas das próprias pessoas refugiadas.

Apesar da visão de que a experiência não tenha tido os resultados esperados, serviu como laboratório para outros grupos passíveis de serem reassentados, como foi o caso de 75 colombianos que se situavam na Costa Rica e no Equador e encontraram outro lar no Brasil em 2004²³, além de colocar o país entre as 22 nações listadas pelo ACNUR com Programas de Reassentamentos considerados exemplares²⁴. Funcionários melhores treinados, implantação de práticas de acolhimento, entrevistas com os candidatos, divulgação da real situação do país acolhedor foram consideradas medidas que visavam à melhoria do programa de modo a atender adequadamente outras pessoas em condição de refúgio.

Em 2007, o Brasil deu mais um passo na consolidação do programa: foi o país que atendeu à solicitação do ACNUR para receber 108²⁵ palestinos provenientes do campo de *Ruweished* na fronteira entre o Iraque e a Jordânia,

²³ BAENINGER, Rosana e DOMINGUEZ, Juliana Arantes. *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/programa-reassentamento-refugiados.pdf>. Acesso em 5 out. 2022.

²⁴ Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/#reassentamento>>. Acesso em: 5 out.2022.

²⁵ Os números apontados pela mídia e trabalhos acadêmicos sobre o tema são 96, 100 106,108 109,117. O CONARE informa 104 enquanto o ACNUR 108, quantia considerada nesse capítulo.

juntando-se ao Canadá, Suécia e Irlanda²⁶. Além de ser o maior número de pessoas refugiadas recebidas de uma só vez, não houve nem entrevistas nem seleção prévia²⁷ já que a situação desse grupo era ainda mais dramática por sua vulnerabilidade e apatridia.

2. Palestinos: refugiados no Iraque, assentados no Brasil

Saddam Hussein considerava-se herdeiro político do nacionalismo e socialismo árabe, que baseou a política pan-arabista do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser (1954-1970). Alçado à presidência do Iraque em julho de 1979 pelo Partido Socialista Árabe Ba'ath, no ano seguinte, a partir de um acordo firmado entre Saddam Hussein e Yasser Arafat, 25 mil palestinos, refugiados de 1948 e de 1967, foram recebidos no Iraque. A inserção à sociedade iraquiana foi vista de duas formas. A primeira como parte da política arabista, na qual a questão palestina era vista como elemento fundamental; a segunda dentro da lógica sectária do país de liderança muçulmana sunita, mantida em detrimento da população xiita ou de outras etnias não árabes, como os curdos²⁸.

Integrados à sociedade receptora e vistos como aliados de Saddam Hussein, os palestinos sofreram diretamente os efeitos da invasão norte-americana ao Iraque em

²⁶ Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2010/11/29/refugiados-palestinos-completam-tres-anos-de-reassentamento-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁷ Chamada de Fast track. cf. JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Refugee Protection in Brazil and Latin America-Selected Essays*. Transnational Press London, 2018.

²⁸ ROGAN, Eugene. *The arabs: a history*. New York: Basic Books, 2011.

2003 e a decorrente queda, perseguição e morte do presidente iraquiano. Perseguidos pelas milícias xiitas, sofrendo prisões arbitrárias, torturas, desaparecimentos, estima-se que 10 mil palestinos tenham fugido do Iraque. Sem a possibilidade de adentrar na Palestina nem a perspectiva de serem recebidos pelos países vizinhos, uma solução imediata e provisória levou à montagem de barracas no deserto na fronteira entre o Iraque e a Jordânia²⁹.

A vila de *Ruweished*, localizada a 70 Km de Bagdá, tem como ponto de referência a travessia de *al-Karama*, no deserto da Jordânia. Escorpiões, tempestades de areia, variações climáticas, condições inóspitas, precariedade e insegurança levaram à necessidade de intervenção do AC-NUR, já que a Jordânia pretendia manter o campo aberto o menor tempo possível³⁰. Vários países foram consultados, entre eles os Estados Unidos, Canadá, Austrália, que recusaram. O Chile aceitou receber um grupo em torno de 100 pessoas, mas voltou atrás diante dos protestos da Autoridade Nacional Palestina que reivindicava o assentamento em países da região, argumentando que a distância feriria a perspectiva de retorno à terra natal.³¹

²⁹ HAMID, Sônia Cristina. (Des)Integrando refugiados: os processos de reassentamento de palestinos no Brasil. Tese (Doutorado em Antropologia). UnB, Brasília. 2012. Especificamente o item 1.6 “Os Palestinos no Iraque”, pp 93-97.

³⁰ Informações obtidas a partir da bibliografia consultada, mídias e entrevistas com pessoas refugiadas.

³¹ BIJIT ABDE, Karina. El proceso de integración social de los refugiados palestinos reasentados en región de Valparaíso, Chile. *Si Somos Americanos*, Santiago, v.12, n.1, p. 155-180, jun. 2012. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482012000100007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 4 out/2022.

Com a exiguidade de tempo e condições cada vez mais dramáticas, o Brasil aceitou em 2007 receber 108 palestinos, os últimos a deixarem o campo, alegando que a questão humanitária daquele momento e naquela situação superava a questão política³². A ação desencadeou a recepção de outros refugiados pelo Chile (campo de *Al-Tanf*) e pela Síria (campo *al-Waleed*) um pouco mais tarde.³³

As cidades brasileiras escolhidas para a recepção do grupo já atendiam os critérios de elegibilidade pelo ACNUR. Cidades do Rio Grande do Sul e São Paulo foram escolhidas para o caso dos palestinos pela presença da comunidade árabe, o que poderia ser um fator de adaptação e integração do grupo, pelas questões culturais, linguísticas e religiosas. Das 108 pessoas, homens adultos em sua maioria, 56 foram direcionadas para Mogi das Cruzes (SP) e 52 para Santa Maria, Rio Grande, Venâncio Aires, Sapucaia do Sul e Pelotas (RS), a partir do critério de manutenção dos laços familiares.³⁴

³² Para alguns autores, a decisão está mais relacionada com os interesses políticos e estratégicos da agenda brasileira no campo das relações internacionais, como o interesse em ingressar no Conselho de Segurança da ONU, e mesmo de consolidar uma posição política e econômica para o Oriente Médio. cf. HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos de reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia). UnB, Brasília. 2012.

³³ Apreensivos, refugiados palestinos chegam ao Brasil na sexta-feira. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070918_palestinosandrea>. Acesso em 04 out.2022.

³⁴ BERNARDON, Andressa Corrêa. *População refugiada reassentada no Rio Grande do Sul: histórias de saudades e resistência*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, pp. 51-53. SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.5,

O assentamento do grupo de palestinos provenientes de *Ruweished* para o Brasil foi resultado da ação do ACNUR, do Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e da Associação Antônio Vieira (ASV). Além disso, cada uma das partes tornou-se responsável por algumas ações. Enquanto a parte do governo brasileiro, por meio do CONARE, permitia a entrada ao país, facilitando os protocolos burocráticos, também facultou o acesso à documentação brasileira (CPF, RNE, CTPS, passaporte especial), acesso à saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e à educação básica, o ACNUR custeou a ajuda financeira para aluguel, compra de móveis e auxílio financeiro por dois anos. A Caritas Arquidiocesana de São Paulo e a Associação Antônio Vieira foram os representantes da sociedade civil responsáveis por administrar a integração do grupo, auxiliando nos contratos de aluguéis, na contratação de tradutores, no apoio à obtenção da documentação, acesso à saúde e educação, entre outras ações cotidianas.

Ainda que expectativas e realidades tenham estado em descompasso, com críticas ao programa, denúncia de descaso, dificuldades enfrentadas, decepção e sensação de abandono por parte dos palestinos assentados no Brasil, questões estas tratadas por setores da mídia e analisadas em trabalhos acadêmicos³⁵, esse capítulo objetiva analisar a experiência de assentamento dos palestinos em Mogi das Cruzes. A especificidade desse grupo (palestinos de n.5 (2010). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

³⁵ Cf. Dissertações e Teses elencadas nas Referências Bibliográficas.

origem, refugiados no Iraque, assentados no Brasil) permite um rico debate sobre a construção de narrativas de memória e identidade, bem como da percepção da condição de refúgio e de estar refugiado.

3. Palestinos: narrativas de memória e de identidade

A partir das narrativas de palestinos que chegaram à cidade de Mogi das Cruzes pelo Programa de Reassentamento Solidário, propõe-se analisar esses relatos a partir de alguns aspectos selecionados de acordo com os limites desse capítulo. As entrevistas foram realizadas por meio da metodologia de História Oral, tendo sido gravadas, transcritas e textualizadas, permitindo a análise por eixos temáticos³⁶.

O primeiro eixo temático refere-se à questão da identidade. Como afirma Said, “muito do que os palestinos fazem, e muito do que pensam, refere-se à identidade palestina. Hesito em chamar isso de introspecção, porque não é uma questão de exclusiva de autoexame, mas uma questão política de primeira instância”³⁷.

Para os entrevistados³⁸, a identidade pode ser pensada

³⁶ As entrevistas, parte do Projeto Processos Migratórios, Construções Identitárias e Trocas Culturais, podem ser acessadas na íntegra em ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson “*Nosso sangue é Palestino*”: História, memória e identidade de refugiados palestinos em Mogi das Cruzes – SP. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado e Licenciatura em História), UNIFESP, 2017.

³⁷ SAID, Edward. *A questão da palestina*. Op. cit. p.177.

³⁸ São eles: Baha Ghazi Shahin, Qades Khaled Abu Taha, Walid Mohammad Altamimi, Mohammad Abu Zamaq. A partir daqui, serão citados pelos nomes apenas. ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit.

em duas vertentes: uma que se vincula a uma afirmação, motivo de orgulho, referência e ligada à história familiar; outra se une a uma negação, motivos de problemas, dificuldade e ligada à condição de refúgio. Enquanto identidade afirmativa, os entrevistados reafirmam sua origem ascendente e ancestral, apontado seu local de nascimento (Iraque, Jordânia) e sua identidade palestina, sempre acompanhada da conjunção adversativa “mas” (nasci no Iraque, mas sou palestino; nasci na Jordânia, mas sou palestino) e de enfáticos (é claro, certamente, lógico, com orgulho), além de vinculados à ascendência (os pais nasceram na Palestina; os pais saíram da Palestina em 1948 ou em 1967; avós, pais, família toda é da Palestina)³⁹.

Ascendência e ancestralidade são reforçadas, como se observa nas seguintes passagens:

Eu sou palestino, não tem jeito, eu puxei meu avô, meu pai, mãe, todos. Sou palestino mesmo, nosso sangue é palestino mesmo... (Mohammad)⁴⁰

[...] agora eu tenho dois filhos brasileiros também, entendeu? Eles são palestinos, mas também agora meu filho não sabe nada da Palestina, a esposa do meu filho é brasileira e ele já tem um filho... Eu não quero que eles esqueçam a terra deles, a família deles, não quero que eles esqueçam nada disso, eu também não esqueço, porque esse é o meu país, minha vida! (Walid)⁴¹

Já na perspectiva da negação, a percepção é sentida

³⁹ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit. *passim*.

⁴⁰ Ibid, p. 82.

⁴¹ Ibid, p. 76.

diretamente ligada à condição do refúgio. O primeiro momento relaciona-se à vida no Iraque, antes e após a queda de Saddam Hussein; o segundo momento está ligada ao campo de refugiados e a vinda para o Brasil. Ainda que se reconheça que a vida no Iraque no período de governo de Hussein fosse positiva (a vida era boa; era possível estudar, trabalhar; não havia conflitos sectários) e que essa situação tenha mudado após a sua queda (sobretudo pela questão sectária entre sunitas e xiitas), também é claro o limite da aceitação da presença palestina no Iraque. O motivo está tanto ligado às restrições a propriedade de bens (imóveis, automóveis), à ocupação de cargos públicos ou prestação de serviço militar, como à concessão da cidadania, ainda que nascidos no país.

Observa-se nas seguintes falas:

Eu nasci em Bagdá, na capital. No Iraque o palestino não tem direito de nada, o palestino não tem direito em nenhum país do mundo, não tem, não tem direito. Eu não tinha cidadania iraquiana, tinha um protocolo igual ao protocolo do Brasil, não tem, é igual aqui, mas aqui tem diferença, mais em pouco tempo eu pego a cidadania brasileira, mas lá não tinha direito, você não pega cidadania iraquiana, não pega de jeito nenhum... não é o nosso país, entendeu? (Mohammad)⁴²

Lá, porque você é estrangeiro... não só no Iraque, em todos os países árabes... Eles não o querem como fixo no país, porque um dia pode voltar para a Palestina... eu vivia como estrangeiro, no meu país eu vivia como estrangeiro! (Walid)⁴³

42 Ibid, p.77.

43 Ibid, p. 72-73.

Em outra perspectiva, a dificuldade de pertencer a uma identidade palestina está ligada à condição de refúgio e de ser refugiado, pelos acontecimentos de 1948, de 1967 e de 2003, e de como essa situação faz parte da existência palestina, como se segue:

Eu sou refugiado, eu sou refugiado, meu pai é refugiado, meus avós são refugiados, então, três gerações de refugiados. Somos da Palestina, meus avós saíram em 1948, foram para o Iraque e nunca mais voltaram... Estou no Brasil há dez anos, vim como refugiado, morei no campo de refugiados na fronteira da Jordânia com o Iraque, depois de 2003 fui expulso da minha própria casa e agora estou no Brasil formando meu negócio, meu trabalho. (Qades)⁴⁴

Meus avós eram refugiados, meu pai nasceu na Palestina, minha mãe nasceu no Iraque... Eles foram para o Iraque como refugiados também, meu pai, minha mãe, meus avós, todo mundo. Acho que com 6 anos, meu pai tinha 6 anos quando saiu com meus avós, mas ele nasceu na Palestina mesmo. Meu pai saiu em 1948, meu avô passou pela Jordânia e depois da Jordânia foi para o Iraque, meus avós junto com o meu pai. Minha mãe nasceu no Iraque mesmo. Minha mãe nasceu no Iraque, mas ela não é iraquiana, ela é palestina porque é filha de palestinos também. Isso a gente carrega para o resto da vida, sempre... (Mohammad)⁴⁵

Para Said, a curiosidade dos palestinos árabes do século XX é que, ao contrário de todos os outros habitantes nativos da região, eles não tiveram uma *patrie*...⁴⁶ Se a condição de

⁴⁴ Ibid, p.70

⁴⁵ Ibid, p. 77.

⁴⁶ SAID, Edward. *A Questão da Palestina*. Op. cit. p.169.

refúgio e palestinidade estão intrinsecamente ligadas com os acontecimentos de 1948 e 1967, ao nascimento fora da Palestina, ao não pertencimento ao lugar, à condição de ser estrangeiro no país de nascimento, à negação de uma identidade nacional e à convivência com a apatridia, isso tudo foi ainda mais exacerbado no contexto das invasões de 2003 ao Iraque e da vida no campo de refugiados de *Ruweished*. A primeira negativa foi da própria Jordânia (“Nós não pensamos que a Jordânia também fecharia a porta na nossa cara, falaram: ‘Não podem entrar, vocês são palestinos’, nós não temos culpa de termos nascidos palestinos.”⁴⁷ Mohammad). Em seguida, a provisoriedade de meses que se estende por anos, junto à falta de expectativa e do preterimento em relação a outras pessoas refugiadas. De um lado, iraquianos, iranianos, curdos, sudaneses, somalis; de outro, Canadá, Suíça, Alemanha, Estados Unidos, e a possibilidade de refúgio e acolhimento entre uns e outros, menos os palestinos:

Lá no campo tinham iraquianos, curdos, refugiados do Sudão e da Somália, mas esses saíram todos, não ficaram no campo mais, só os palestinos ficaram lá... Outros grupos chegaram e depois de um ano foram todos embora. Só o palestino ficou, o problema é com o palestino, todos os refugiados saíram todos para o Canadá, para a Suíça, para a Alemanha, todos! Acho que 1200 pessoas, 900 saíram nos dois primeiros anos. Só os palestinos ficaram no campo. O problema é porque somos palestinos! Muitos países vieram fazer entrevistas com outros refugiados, com palestino nada,

⁴⁷ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit., p. 79.

nada, nada! (Walid)⁴⁸

Para Mahmud Darwish, as gerações de palestinos nascidos fora da Palestina, de qualquer jeito, sem “certidão de nascimento ou registro de nome”⁴⁹ são os que defendem “o aroma da pátria distante... o aroma que eles nunca sentiram porque não nasceram dela e longe dela”⁵⁰. Ao mesmo tempo, reconhece que a identidade palestina incutidas neles serviu apenas como forma de alienação, negação, humilhação, expropriação da própria identidade, da nacionalidade, da sua própria existência: não são de lá (da Palestina), não são daqui (país de nascimento); não são cidadãos, porque são hóspedes em outros países; não são exilados palestinos, porque não nasceram na Palestina.

Aos palestinos, não havia a possibilidade de retorno ao país de origem (ao Iraque, pelo risco de morte; à Palestina, pelo não reconhecimento desse pertencimento); não havia a possibilidade de adentrar a Jordânia (“você está preso igual em uma cadeia, você pegou cadeia porque você é da Palestina”⁵¹, Mohammad), e não havia quem os escolhesse, além de duas possibilidades: o Canadá, que deu preferência às famílias com crianças, e o Brasil:

Porque no primeiro ano não tem nada, eles estavam fazendo entrevista, arrumando, a gente perguntava para eles se teriam algum país pra gente ir, pra Europa, Canadá. Eles falavam quem não tinha ainda, pra palestino

⁴⁸ Ibid, p. 74.

⁴⁹ DARWISH, Mahmud. *Memória para o Esquecimento*. Rio de Janeiro: Tabla, 2021, p.24.

⁵⁰ Ibid, p. 23.

⁵¹ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit., p. 79-80.

não tinha! Pra palestino não tem! (Baha)⁵²
Depois o Brasil veio pra nós, falaram pra nós,
“tem só o Brasil pra vocês, não tem, ninguém
quer, porque vocês são palestinos, ninguém
quer, só o Brasil ofereceu”... Aí nós não tivemos
escolha, tivemos que sair, nós sofremos demais
e tivemos que sair. Nós viemos aqui para
o Brasil, nós viemos aqui para o Brasil, eles
fizeram tudo pra nós lá e viemos pra cá, no
Brasil. (Mohammad)⁵³

O último país de acolhimento para as últimas pes-
soas refugiadas a serem acolhidas: “o único país que nos
queria era o Brasil”⁵⁴ (Baha); “o campo de refugiados
fechou quando nós saímos, nós fomos os últimos que
saímos”⁵⁵ (Mohammad). Assim, o Brasil se revelou o país
da única opção ou da falta de opção, ainda que para ou-
tros: “e meu pai acertou com relação ao Brasil, porque aqui
não tem preconceito contra a gente”⁵⁶(Qades).

Michel Agier⁵⁷ define a ação entre quem ataca e
quem socorre como parte de um mesmo corpo, ou seja, as
mesmas nações que provocam a guerra e estabelecem um
poder intervencionista, como Estados Unidos e seus alia-
dos diretos, são os que estabelecerão a ajuda humanitária
e determinarão como e quem serão os merecedores dessa
ajuda. Agier enumera diferentes lugares⁵⁸ chamados de

⁵² Ibid, p. 68.

⁵³ Ibid, p. 80.

⁵⁴ Ibid, p. 69.

⁵⁵ Ibid, p.81.

⁵⁶ Ibid, p.70.

⁵⁷ AGIER, Michel. *Refugiados diante da nova ordem mundial*. Tempo so-
cial. [online]. 2006, v.18, n.2, pp.197-215.

⁵⁸ Ou não-lugares. AUGÉ, Marc. *Não-lugares: introdução a uma antropo-*

sítios humanitários que são, antes de tudo, lugares de isolamento: centros de trânsito, campos de detenção, campos de agrupamento, centros de acolhida, zonas de espera que tem como objetivo “manter refugiados ‘clandestinos’ e indesejáveis à espera, em sobrevivência e sem direitos”⁵⁹.

Por que Brasil ou por que não o Brasil? Para os palestinos refugiados no campo de *Ruweished*, há o reconhecimento pelo acolhimento oferecido pelo país quando foram rejeitados por todos os outros (“muito obrigado, Brasil! Porque não nos deixaram no campo, porque vivo aqui melhor que lá”⁶⁰, Walid), a única possibilidade diante das negativas, das portas fechadas, do descaso, do abandono (“tem só o Brasil pra vocês, não tem, ninguém quer, porque vocês são palestinos, ninguém quer, só o Brasil ofereceu”⁶¹ Mohammad).

Como pondera Said:

impelido pelo exílio e pelo deslocamento, o palestino deve cavar um caminho na existência, que não é de modo algum uma realidade estável ou “dada”, mesmo entre árabes fraternos. Assim como a terra que deixou, seu passado parece rompido no momento, imediatamente antes de frutificar; entretanto, o homem tem família, responsabilidades, uma vida para levar no presente. Pois não é somente seu futuro que é incerto; até a dificuldade de sua situação presente aumenta, enquanto ele mal consegue manter o equilíbrio no tráfego agitado da rua

logia da supermodernidade. Campinas: Papirus, 2003, 3ª edição.

⁵⁹ AGIER, Michel. Op. cit. p. 199.

⁶⁰ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit., p. 75.

⁶¹ *Ibid*, p.80.

empoeirada⁶².

De outro modo, há a percepção que o refúgio implica a oferta de condições aos que recomeçarão a vida depois de tantas adversidades, sejam pelos recursos financeiros, às possibilidades de condições de vida materiais, e mesmo das adequações culturais, como a língua. Portanto, para um país ser elegível para o acolhimento de refugiados, na percepção dessas pessoas, é necessário que o país tenha condições de oferecer antes a sua população às mesmas condições de vida:

O Brasil é bom, não é ruim, mas o Brasil não é para os refugiados, o Brasil não tem condições para o pessoal dele, não vai dar condição para outras pessoas, entendeu? O pessoal dele já está passando fome, que jeito vai fazer pra nós, de que jeito nós vamos viver aqui? Nós viemos, sofremos no país, sofremos a guerra, depois de 5 anos no campo de refugiados, temos que continuar nossa vida, estudar, fazer coisa na vida, todos que saíram para outros países estudaram, a maioria deles terminou o estudo deles, as únicas pessoas que não conseguiram terminar foi só aqui no Brasil. Eu não consegui terminar, eles dão dinheiro pra nós só pra sobreviver, só pra comprar comida, durante 2 anos. Só! Depois, não sabemos falar português, não sabemos de nada aqui no Brasil, não é um país pra falar inglês, ninguém sabe falar inglês também.⁶³ (Mohammad)

Além disso, se o programa de refúgio do Brasil apresentou falhas, para as pessoas acolhidas o suposto fracasso é atribuído aos órgãos responsáveis como o

⁶² SAID, Edward. *A Questão da Palestina*. Op. cit., p. 174.

⁶³ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit., p. 81.

ACNUR ou a Caritas, como se observa:

O Brasil é um país muito bom pra nós [...] Mas o Brasil, muito obrigado, Brasil! Porque não nos deixaram no campo, porque vivo aqui melhor que lá. Agora o problema é com o ACNUR, com o ACNUR ou ONU, porque não tem programa certo pra refugiado! [...] Tem todo o problema com a Caritas, porque a Caritas não tem sistema certo pra trabalho, tem pessoas boas, mas não sabem o que fazer⁶⁴. (Walid)

O Brasil não tem culpa de nós ter vindo pra cá, ninguém tem culpa, nem eu, nem o brasileiro... O Brasil não sabe de nada, eles não têm culpa. O ACNUR foi quem nos trouxe pra cá, não foi o Brasil que trouxe, mas o Brasil tem todo nosso respeito, nós estamos vivendo nele e ninguém falou nada de nós, ninguém nos machucou. A maioria dos brasileiros nos trata muito bem, eu tenho respeito por todo mundo... mas o ACNUR que fez malandragem conosco, deixou nós na mão para sobreviver.⁶⁵ (Mohammad)

Embora eximam o Brasil de responsabilidades, tenham gratidão pela acolhida, reforcem a aceitação por parte dos brasileiros, sua solidariedade e apoio para a adaptação ao país (“o brasileiro ajuda muito, ele tem paciência pra ajudar, pra conversar, pra ensinar”⁶⁶ Baha), também tem-se a percepção de certa visão sobre essas pessoas, não pela condição de estar refugiado ou de ser palestino. Nesse caso, há uma oscilação:

O Brasil é um país muito bom para nós. Não tem problema nenhum, muçulmano com cristão, não tem esse problema... Minha esposa usa o hijab, teve muito problema, verdade! O

⁶⁴ Ibid, p.75.

⁶⁵ Ibid, p.82.

⁶⁶ Ibid, p. 69.

primeiro mês, todo mundo chama 'Ali Babá, muçulmano, homem bomba', entendeu? É difícil! Verdade! No primeiro mês foi difícil, depois o vizinho aqui, sabe, eles gostam muito de mim, ele falou que porque é propaganda da América sobre nós.⁶⁷ (Walid)

Por fim, o último aspecto a ser considerado refere-se ao destino final: permanecer no Brasil, partir ou retornar, como se observa:

[...] infelizmente eu não sou como você, você é diferente, você está num país, o Brasil, você nasceu brasileiro e é até hoje, mas eu sou palestino, nasci no Iraque. É claro eu sou palestino, tenho saudade da minha terra, nasci no Iraque, tenho saudade ir para onde nasci, sinto muita falta de lá.⁶⁸ (Baha)

Quando eu conseguir pegar o documento brasileiro, vou poder viajar para a Palestina, como brasileiro eu posso voltar... Ainda na cidadania brasileira está escrito, no documento, "Palestina" não tem jeito, não escapa, não tem jeito, ninguém vai escapar...⁶⁹ (Mohammad)

Como afirma o poeta palestino, Mahmud Darwish, lembrar-se da terra é uma forma de resistência, de criar memórias que se enraízam e que jamais cicatrizam; memórias que podem ser consideradas como cartografia, como museu pessoal. Já o retorno pode ser visto como a outra face do exílio pois "por mais longe que vás, mais perto ficarás/ por mais que te mates a viver, (re)tornarás"⁷⁰.

⁶⁷ Ibid, p.76.

⁶⁸ Ibid, p.70.

⁶⁹ Ibid, p. 84.

⁷⁰ DARWISH, Mahmud. Op. cit. p.26.

Conclusão

Michel Agier afirma que na aurora do século XXI, cerca de 55 milhões de pessoas são qualificadas pelas Nações Unidas como vítimas de deslocamentos forçados. Entre estas, de 13 a 18 milhões são refugiados *stricto sensu*, segundo o autor, que vivem fora de seu país⁷¹, e a esse número somam-se os três milhões de palestinos refugiados desde 1948. Dos 108 palestinos assentados no Brasil, 56 se estabeleceram em Mogi das Cruzes após a vida no campo de refugiados na Jordânia; desse número, alguns pesquisadores consideram que se deslocaram internamente pelo país procurando por melhores condições de vida. Embora essa centena possa ser considerada ínfima perto dos milhões de refugiados de modo geral e dos refugiados palestinos de modo particular, ela se inscreve na história da questão da Palestina e dos palestinos.

Para Said:

Hoje, o povo palestino é uma nação em exílio e não um conjunto aleatório de indivíduos. Quem quer que conheça um mínimo sobre esse povo sabe também dos profundos vínculos existenciais que o unem e que o conectam histórica, cultural e politicamente à terra da Palestina⁷².

Quando Qades comenta “Sou palestino, palestino, com todo orgulho palestino”⁷³ e Mohammad enfatiza

⁷¹ De acordo com o art. 1º, inciso I da Lei 9.474/97, pessoas que vivem fora de seu país por perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional>>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁷² SAID, Edward. *A Questão da Palestina*. Op. cit., p. 278 279.

⁷³ ALVES JUNIOR, Wiliam Wilson. *Nosso Sangue é Palestino*. Op. cit.,

“nosso sangue é palestino⁷⁴”, isso é a maior expressão da conexão e condição inexorável do ser palestino, na Palestina ou fora dela.

Referências Bibliográficas

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo social*. [online]. 2006, vol.18, n.2, pp.197-215.

AUGÉ, Marc. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 2003, 3ª edição.

BAENINGER, Rosana e DOMINGUEZ, Juliana Arantes. *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e espírito da Declaração de Cartagena*. Forced Migration. 35, jul. 2010.

BERNARDON, Andressa Corrêa. *População refugiada reassentada no Rio Grande do Sul: histórias de saudades e resistência*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BIJIT ABDE, Karina. El proceso de integración social de los refugiados palestinos reasentados en región de Valparaíso, Chile. *Si Somos Americanos*, v.12, n.1, p. 155-180, jun. 2012.

DARWISH, Mahmud. *da presença da ausência*. Rio de Janeiro: Tabla, 2020.

p. 71.

⁷⁴ Ibid, p. 82.

DARWISH, Mahmud. *Memória para o Esquecimento*. Rio de Janeiro: Tabla, 2021.

HAMID, Sônia Cristina. *(Des)Integrando refugiados: os processos de reassentamento de palestinos no Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia). UnB, Brasília. 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Refugee Protection in Brazil and Latin America–Selected Essays*. Transnational Press London, 2018.

MILESI, Rosita (org). *Refugiados: Realidade e Perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

MILESI, Rosita e ANDRADE, William. “Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil” *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.12, n.12, Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, pp.47-74, 2017.

PAPPÉ, Ilan. *La limpieza étnica de Palestina*. Barcelona: Crítica, 2008.

PRATES, Daniela Abila. *Fio de ariadne: deslocamento, heterotopia e memória entre refugiados palestinos em Mogi das Cruzes, Brasil e Burj albarajneh, Líbano*. Dissertação (Mestrado em Antropologia), UFF, 2012.

REBELLO, Cláudia Assaf Bastos. *Acolhimento de Refugiados Palestinos do Campo de Ruweished Pelo Programa de Reassentamento Solidário do Brasil: Custos e Benefícios para a Diplomacia Brasileira*. Dissertação (Mestrado em Diplomacia). Instituto Rio Branco, 2008.

RODRIGUES, Viviane Mozine. *Reassentamento e integração local: as limitações institucionais e de políticas em relação aos refugiados palestinos em São Paulo*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) PUC-SP, 2015.

ROGAN, Eugene. *The arabs: a history*. New York: Basic Books, 2011.

SAID, Edward. *A Questão da Palestina*. São Paulo: UNESP, 2012.

SAMPAIO, Cyntia. Programa brasileiro de reassentamento solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v.5, n.5 (2010). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

SAID, Edward. Permission to Narrate. *Journal of Palestine Studies*, v. 13, n. 3 (Spring, 1984), Published by: University of California Press, pp. 27-48.

Imigrantes Forçados Indocumentados: reflexões sobre a regularização da permanência como forma de proteção no Brasil

Rosilandy Carina Candido Lapa*
Luiz Sales do Nascimento**

Introdução¹

Pessoas imigrantes podem estar em situação irregular porque entraram em um país, ou permaneceram em um país, de forma não autorizada. A proteção complementar é concedida de modo discricionário pelos Estados aos imigrantes forçados que não são amparados pela Convenção relativa ao Status dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51). Em geral, os imigrantes recebem a permissão para residir no Estado de acolhida por determinado período, sem os mesmos direitos da pessoa refugiada, e com possibilidade de revogação.

Diversos Estados adotaram formas de proteção complementar em decorrência ao crescente aumento do fluxo migratório, como, por exemplo, no caso do Brasil

* Internacionalista, Mestra em Direito Internacional, e Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Pesquisadora na área dos Direitos Humanos, Migrações Forçadas e Apatridia. Colaboradora no Comitê Nacional para Refugiados - CONARE.

** Procurador de Justiça do Ministério Público no Estado de São Paulo, Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP, e professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos. Líder do Grupo de Pesquisa Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

que oferece autorização de residência para acolhida humanitária aos haitianos. Contudo, o pedido depende da apresentação de algum documento de identidade do solicitante, critério que dificulta a regularização daqueles que não podem comprovar a sua origem.

Assim, a consequência direta da ausência de um instrumento voltado à regularização das pessoas imigrantes indocumentadas pode ser observada no aumento das solicitações de refúgio, visto que essa opção oferece uma alternativa de permanência temporária regular no Brasil, pela flexibilização da apresentação de documentos prevista na Convenção de 1951², e na Lei 9.474/1997³ que a implementa no âmbito doméstico.

Objetiva-se neste capítulo refletir sobre as dificuldades e possíveis caminhos para a regularização da permanência dessas pessoas, no intuito de garantir o acesso aos serviços públicos, benefícios sociais e mercado de trabalho.

Para compor a análise amparada sob o método de pesquisa documental, foram consultados instrumentos internacionais, legislação interna, bem como livros e artigos científicos relacionados ao tema proposto.

1. Pessoas imigrantes forçadas no Direito Internacional e

² NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Relativa ao Status de Refugiado de 1951*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 mar. 2022.

³ BRASIL. *Lei 9.474 de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.

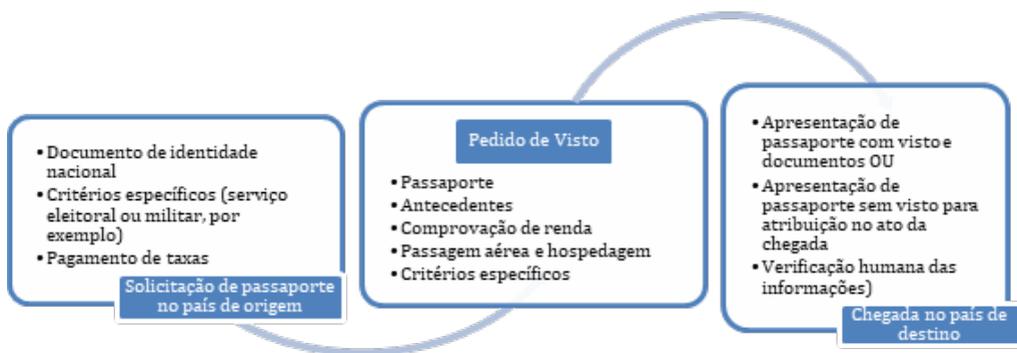
na estrutura jurídica do Brasil

Pessoas se deslocam por diferentes motivos. São viagens curtas em razão do trabalho ou turismo, mudanças duradouras que ocorrem por escolha própria ou situações que as forcem a buscar proteção dentro ou fora das fronteiras de seus Estados.

Com o reconhecimento do Estado-nação⁴ no século XVIII, a organização de fronteiras e a posterior adoção de um documento oficial que permita a identificação de uma pessoa e seu país de cidadania, o passaporte, surgiram critérios tanto para a sua requisição quanto para a emissão do chamado visto, que concede ao titular permissão oficial para entrar, sair ou permanecer em um país por um período específico.

⁴ ROSA, Fátima Sabrina da; BERTUZZI, Damaris. Depois do Estado-nação: Migrações, soberania e direitos na aurorada crise sistêmica. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, v. 15, n. 2, p. 97-117, jul./dez. 2018.

Figura 1: exemplo de etapas necessárias para uma viagem internacional regular



Fonte: os autores

Entretanto, esse processo não se vislumbra acessível para todas as pessoas devido à impossibilidade de solicitar o passaporte pelo custo, tempo de espera, ausência de documentos ou dificuldades do próprio Estado em realizar a emissão por problemas estruturais decorrentes de conflitos ou catástrofes.

Alguns grupos sequer conseguem solicitar o passaporte por não serem reconhecidos como nacionais de algum Estado, caso das pessoas apátridas⁵. Mostra-se necessário, portanto, estudar a evolução dos instrumentos internacionais de proteção relativos às pessoas imigrantes forçadas para compreender em quais situações é facultada a apresentação dos documentos de identidade, bem como as possíveis lacunas para determinados grupos.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos

⁵ MILBRANDT, Jay. Stateless. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, v. 20, n. 1. 2011. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cjic20&div=5&id=&page=>. Acesso em: 20 mar. 2022.

se desenvolveu a partir do século XX. No âmbito das migrações forçadas, os avanços ocorreram após diversos deslocamentos além-fronteiras, causados por conflitos nos Bálcãs, Cáucaso e Turquia entre 1912 e 1922, Revolução Russa, Primeira e Segunda Guerras Mundiais⁶. Estima-se que dois milhões de pessoas se deslocaram para vários Estados da Europa e Ásia menor, entre 1918 e 1922⁷.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), no intuito de evitar novos conflitos e violações aos Direitos Humanos. Entre seus propósitos e princípios, definidos no artigo 1º, destaca-se:

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião⁸.

Dois anos depois, em 1948, entrou em vigor a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Declaração de 1948), que contempla de forma equitativa e integral os direitos civis e políticos, direitos econômicos, sociais e culturais⁹. Outro fator importante é a compreensão de que

⁶ JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *International Review of the Red Cross*, 83, 843, 2001, p. 727-737. Disponível em: https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

⁷ *Ibid.*, p. 727.

⁸ NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁹ PIOVESAN, Flávia. Declaração Universal de Direitos Humanos:

a comunidade internacional tem o dever de garantir que todos tenham igual proteção contra violações à referida Declaração¹⁰.

A partir da Declaração de 1948, surgiram instrumentos de proteção voltados aos direitos específicos. Aqueles que sofrem com um fundado temor de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas são amparados pela Convenção de 51, que apresentava limitação geográfica e temporal, sendo posteriormente estendida à todas as pessoas pelo Protocolo relativo ao Status dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 67)¹¹.

Ao definir o conceito de pessoa refugiada, a Convenção de 51 estabelece que “para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa [...]”, ou seja, impondo que aqueles direitos devem ser assegurados para os que se enquadram nas definições da Convenção de 51, e impedindo discricionariedades no processo.

Nesse sentido, o refúgio deve, portanto, ser reconhecido às pessoas que se enquadrarem nos padrões

desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://direito.fasa.edu.br/k/bej/5404408.pdf#page=3>. Acesso em: 05 mar. 2022. p. 35.

¹⁰ NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 15 mar. 2022.

¹¹ NAÇÕES UNIDAS. Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20de%201951%20e,receber%20ref%C3%BAgio%20em%20outro%20pa%C3%ADs>. Acesso em: 13 mai. 2022.

conceituais da Convenção de 51, uma vez que se trata de uma obrigação internacional assumida pelos Estados¹². Nela, pode-se observar ainda a indicação expressa de que é permitida a entrada irregular em outro Estado para o pedido de refúgio:

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio.

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo 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.

Apesar de significar avanço ao reconhecer a necessidade de proteção àqueles grupos e estabelecer um padrão a ser seguido, a delimitação do conceito de refugiado oferecia aos Estados a escolha sobre quais imigrantes forçados poderiam entrar ou serem barrados em seu território. Assim:

O discurso da comunidade internacional era de mais proteção às pessoas em situação de migração forçada, mas a intenção dos Estados, desde o início, foi a de limitar e escolher, através de uma definição estrita, quem poderia ou não se estabelecer dentro das fronteiras de

¹² JUBILUT, Liliansa; LAPA, Rosilandy; PENEDO, Tainara. O Direito de Asilo Enquanto Integrante do Rol de Direitos Humanos e o Refúgio Como Direito, p. . In: SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela (Orgs). *Direitos Humanos e Fundamentais: Reflexões aos 30 Anos da Constituição e 70 da Declaração Universal*. Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica - IBPJ, 2018, p. 165-183.

seus territórios¹³.

Posteriormente, instrumentos regionais surgiram com a finalidade de ampliar esse conceito, como a Declaração de Cartagena (1984) na América Latina, que considera refugiada toda pessoa que “tenha a sua vida, segurança ou liberdade 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”¹⁴.

Nota-se assim uma estrutura jurídica robusta para amparar os pedidos de refúgio, que contempla, inclusive, a entrada de modo irregular em território estrangeiro. Entretanto, há outros grupos que não se enquadram no conceito de refugiado.

Ao longo dos anos, percebe-se o aumento no fluxo de pessoas que deixam seus Estados de origem de modo forçado por motivos ambientais¹⁵, tendo em vista as mudanças climáticas e danos ao meio ambiente provocados pelo ser humano, que podem levar ao aumento do nível do mar, excesso ou falta do período de monções,

¹³ BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, 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 (Orgs.) *Migrantes Forçados: Conceitos e Contextos*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018. p. 112.

¹⁴ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Declaração de Cartagena*. 1984.

¹⁵ ABEL, Guy. et. al. Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 239-249, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378018301596>. Acesso em: 12 abr. 2022.

desertificação, desastres industriais, barragens¹⁶, entre outras consequências:

In the near future, the proliferation of environmentally forced migrants (EM) is expected to create tremendous socio-economic and political problems. In spite of the immensity of the problem, no official definition of this class of migrants has been established and no policy measures are adopted at the national and international level. It always passes through a process of simplification that reduces the scope of the problem and makes it more manageable. This is occurring in recent attempts to restrictively redefine environmental migrants as climate migrants. This redefinition focuses attention on the biggest sub-category of environmentally displaced people, but it runs the risk of diluting the problem within the very large issue of climate change and making the discourse on migration much less audible¹⁷.

Na ausência de normativa internacional específica, alguns Estados criaram normas e procedimentos internos com o objetivo de conceder visto humanitário, permitindo a entrada regular, ou proceder com a autorização de residência para fins de acolhida humanitária daqueles que já se encontram em seu território. Tais medidas são consideradas ações de proteção complementar, termo genérico comumente adotado enquanto ainda não se vislumbra definição oficial pelo Direito Internacional¹⁸.

Em razão da intensificação dos fluxos mistos, o período entre 2010 e 2020 foi particularmente marcado por alterações significativas na política migratória dos Estados

¹⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR); MANDAL; Ruma. *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention* (“Complementary Protection”). 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/435df0aa2.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

do Norte global, que se tornaram mais restritivas:

Com a crise dos modelos de recepção de imigrantes, começaram a emergir discursos políticos e midiáticos reivindicando a diminuição da imigração. Os partidos de extrema direita aumentaram expressivamente o número de votantes a partir de um discurso anti-imigração. No mesmo sentido, os Estados começaram a alterar suas legislações migratórias a fim de endurecer as leis de imigração e refúgio, além da construção de muros e valas, reais ou simbólicos, com o intuito de dificultar a imigração¹⁹.

No Brasil, o aumento dos fluxos migratórios começou a ser identificado em 2011, influenciado pela conjuntura global e regional. Na contramão das políticas restritivas, foram adotadas diversas medidas consideradas inovadoras por afastar a concepção do imigrante como ameaça à segurança nacional²⁰.

A Resolução Normativa n. 77/2008²¹ autorizava a permanência de companheiro ou companheira independente do sexo, bem como visto permanente às

¹⁹ CAVALCANTI, L. et. al. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

²⁰ O Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), que foi elaborado durante a ditadura, trazia elementos de caráter nacionalista-conservador, e foi substituído, em 2017, pela Lei de Migração.

²¹ BRASIL. *Resolução Normativa 77 de 29 de janeiro de 2008*. Dispõe sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1533?mode=full>. Acesso em: 18 mai. 2022.

vítimas do tráfico de pessoas. No ano seguinte, o Decreto n. 6.893/2009²² liberou, com prazo de 180 dias para solicitação, a regularização da permanência a todas as pessoas que tivessem ingressado no território nacional até 01/02/2009.

Em 2012 e 2017, duas Resoluções Normativas permitiram a acolhida humanitária para haitianos (97/2012²³) e nacionais de países fronteiriços (126/2017²⁴) aos quais não se aplica o instituto do refúgio²⁵. Essas medidas, somadas ao momento econômico favorável e as baixas taxas de desemprego “fez com que as redes migratórias do sul global começassem a se fortalecer em

²² BRASIL. *Decreto 6.893 de 2 de julho de 2009*. Regulamenta a Lei no 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6893.htm. Acesso em: 19 mai. 2022.

²³ BRASIL. *Resolução Normativa 97 de 12 de janeiro de 2012*. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/1541>. Acesso em: 22 mai. 2022.

²⁴ BRASIL. *Resolução Normativa 126 de 02 de março de 2017*. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>. Acesso em: 24 mai. 2022.

²⁵ No caso dos venezuelanos, o CONARE reconheceu em 2019 a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Estado de origem, conforme disposto na Declaração de Cartagena de 1984 sobre Refugiados e em observância às diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A partir daí, venezuelanos solicitantes de refúgio que atendem a critérios específicos estabelecidos pelo CONARE têm seu procedimento acelerado, sem a necessidade de entrevista. Mais informações, cf: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em 23 mai. 2022.

direção ao Brasil”²⁶. Contudo, nenhuma dessas ações considerou uma forma de regularização para as pessoas sem passaporte e documento de identidade.

Após período no qual era concedido apenas a partir de portarias considerando situações específicas^{27,28}, o acolhimento humanitário (visto e permanência) passou a compor a política migratória por meio da Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração)²⁹, mas permanece a exigência da apresentação de documentos que comprovem a identidade no momento da solicitação.

O art. 20, especificamente, indica que “a identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser”. Por sua vez, o art. 10 reforça que “não será concedido o visto a quem não preencher os requisitos para o tipo de visto pleiteado”. Dessa forma, emerge a questão: quais são as opções de regularização da permanência para pessoas que, por motivo de força maior,

²⁶ CAVALCANTI, L. et. al. Op. cit. p. 11.

²⁷ SALLES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento, et. al. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. *Conhecimento e Diversidade*, v. 11, n. 23. 2019. Disponível em: https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/5859. Acesso em: 17 mar. 2022.

²⁸ FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/jQH7THPDpCKwtJFDcRd6Yxd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 jun. 2022.

²⁹ 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/113445.htm. Acesso em: 18 mai 2022.

não dispõem de documentos que possam identificá-las?

Com exceção ao pedido de refúgio, não se observa no ordenamento jurídico brasileiro normativa e procedimentos que permitam a entrada regular e autorização de residência para pessoas sem documento de identidade. Entre as alternativas adotadas por alguns grupos, estão: a) entrada e permanência irregulares, os chamados indocumentados³⁰; b) pedido de refúgio no intento de permanecer no Brasil de modo regular enquanto o processo tramita junto ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), cuja decisão pode levar até dois anos³¹.

A seguir, reflete-se a respeito de como a criação de normativa específica para autorização de residência às pessoas indocumentadas pode ser considerada medida de proteção complementar, por reduzir o risco de violações aos direitos humanos.

2. A regularização da entrada e permanência como forma de proteção aos Direitos Humanos

Diferentes motivos podem ser elencados para demonstrar a importância da regularização da entrada

³⁰ DIAS, Áurea Cristina. Migração Internacional no Brasil: persistências históricas e tendências contemporâneas. *Revista Vértices*, v. 22, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6257/625764793015/html/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

³¹ UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Laboratório de Estudos Demográficos. *Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos*. 2018. Disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2018/03/16/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos/>. Acesso em: 23 mai. 2022.

e permanência de pessoas imigrantes forçadas sem documento de identidade.

Primeiramente, deve-se ponderar que a ausência de normativa específica não serve como método para evitar o fluxo migratório, visto que a sua motivação está ligada com a situação de vulnerabilidade no Estado de origem por motivos ambientais e socioeconômicos. A maior parte das pessoas sem identificação chega ao Brasil pela fronteira terrestre e com poucos recursos, entre elas, crianças e adolescentes.

Em 2020, 1.577 crianças e adolescentes desacompanhados e sem documentos entraram no Brasil, foram identificadas e receberam apoio do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas (UNICEF). Nos primeiros três meses de 2021, 1.071 de crianças e adolescentes chegaram ao país nas mesmas condições³².

Negar o direito de acolhida estimula a busca por rotas alternativas, que podem ser operadas por redes criminosas, trazendo outros riscos: tráfico de pessoas, exploração sexual, exploração da mão de obra (trabalhos análogos à escravidão). Sem documentos e em poder dessas redes, essas pessoas não contam com a proteção estatal e estão sujeitas a qualquer tipo de relação de trabalho³³:

³² FUNDO DE EMERGÊNCIA INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS (UNICEF). *UNICEF acolhe crianças e adolescentes desacompanhadas na fronteira entre Venezuela e Brasil*. 01 de jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/129414-unicef-acolhe-criancas-e-adolescentes-desacompanhadas-na-fronteira-entre-venezuela-e-brasil>. Acesso em 20 mai. 2022.

³³ ILLES, Paulo; TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares; Fiorucci, Elaine da Silva. Tráfico de Pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. *Cadernos Pagu*, v. 31, dez. 2008. Disponível em:

O imigrante latino-americano indocumentado que trabalha no setor de costura no Brasil tem seus direitos humanos sistematicamente violados: cerceamento do direito de ir e vir por meio de portas trancadas e/ou câmeras de vigilância; descontos nos pagamentos relativos a despesas com alimentação, moradia e viagem Bolívia-Brasil; condições insalubres, como pouca luminosidade, deficiência de instalações sanitárias e de moradia; risco de incêndio e explosões devido a más instalações elétricas; crianças trancafiadas em quartos escuros ou amarradas ao pé da máquina de costura durante a jornada de trabalho dos pais; intensa coação psicológica por parte dos patrões, que ameaçam denunciar os trabalhadores às autoridades migratórias etc³⁴.

Além das oficinas de costura na cidade de São Paulo, a mão de obra migrante é utilizada na agricultura³⁵, além do abate e cortes de animais (frigoríficos)³⁶. Este cenário foi identificado no Relatório divulgado pelo Ministério da Justiça em conjunto com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNDOC):

Por um lado, pessoas que buscam melhoria

<https://www.scielo.br/j/cpa/a/96wQ4M9T9XFW5w5C4XyWM4h/?lang=pt>. Acesso em: 14 mai. 2022.

³⁴ Ibid, p. 206.

³⁵ MARTINS, Thays. Doze imigrantes venezuelanos fogem de trabalho escravo em São Paulo. *Correio Brasiliense*, 27 jun. 2022. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/brasil/2022/06/5018233-doze-imigrantes-venezuelanos-fogem-de-trabalho-escravo-em-sao-paulo.html>. Acesso em: 12 jun. 2022.

³⁶ ZOCCHIO, Guilherme. MPT encontra paraguaios vítimas de tráfico de pessoas escravizados em frigorífico. *Repórter Brasil*, 06 de jan. 2012. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2012/11/mpt-encontra-paraguaios-vitimas-de-trafico-de-pessoas-escravizados-em-frigorifico/>. Acesso em: 18 mai. 2022.

de vida e decidem migrar, e, por outro lado, demandas de mercados que necessitam mão de obra temporária, a baixo custo, para trabalhos pouco prestigiados e/ou desejados, que restam aos migrantes indocumentados, ou seja, justamente aqueles que não conseguem aceder ao mercado formal de trabalho. Esta “oferta e demanda” alimenta fluxos migratórios irregulares, algumas vezes por meio do contrabando de migrantes, e que podem gerar situações de exploração³⁷.

Entre as várias preocupações das pessoas imigrantes forçadas sem documentação, as mais observadas são: regularização da permanência no Brasil, remuneração, reunião familiar e cuidado com os filhos.

Importante destacar que embora em situação de permanência irregular, essas pessoas possuem acesso a direitos e serviços, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a educação básica, mas são comuns casos em que os imigrantes sofrem opressão do próprio poder público, como escolas que devido à desinformação, não querem aceitar matrículas das crianças por falta de documentos, ou hospitais e postos de saúde que negam atendimento³⁸.

O acesso à benefícios socioassistenciais³⁹ e bancos

³⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas*. Dados de 2017 a 2020. Brasília: MJSP, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas_2017-2020.pdf. Acesso em: 16 mai. 2022.

³⁸ AZENHA, Manuela. Morro de medo': imigrantes sem documentação regular ficam sem vacina em SP. *Portal UOL*, 04 de mar. 2021. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2022/03/04/morro-de-medo-imigrantes-sem-documentacaoregular-ficam-sem-vacina-em-sp.htm>. Acesso em: 15 mai. 2022.

³⁹ Conforme divulgado pelo ACNUR, a Lei de Migração garante aces-

está condicionado ao Cadastro de Pessoa Física (CPF), que só pode ser solicitado por pessoas que apresentem “Documento de identificação oficial com foto do interessado, que comprova a nacionalidade e a data de nascimento, podendo ser aceito: 1. Passaporte; 2. Registro Nacional de Estrangeiro (RNE); 3. Outros documentos, à critério da Receita Federal”⁴⁰.

Todas as pessoas, incluindo os imigrantes em situação irregular, devem ser protegidas da exploração laboral e do tráfico de seres humanos, de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças⁴¹, artigos 2°, 3° e 7°, este último trata especificamente sobre a regularização da permanência das vítimas:

1. Além de adotar as medidas em conformidade com o Artigo 6 do presente Protocolo, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas ou outras medidas adequadas que permitam às vítimas de tráfico de pessoas permanecerem no seu território a

so a serviços de assistência social a pessoas refugiadas ou imigrantes independentemente da condição migratória (art. 4º, VIII). O Supremo Tribunal Federal já garantiu (decisão no RE 587970) que imigrantes são beneficiários dos programas de assistência social do país. Para mais informações, consultar: <https://help.unhcr.org/brazil/documentos/>.

⁴⁰ BRASIL. Receita Federal. *CPF - Estrangeiros residentes no Brasil ou em trânsito*. 2022. Disponível em: <https://www.rs.gov.br/carta-de-servicos/servicos?servico=1031>. Acesso em: 12 jun. 2022.

⁴¹ NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

título temporário ou permanente, se for caso disso.

2. Ao executar o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado Parte terá devidamente em conta fatores humanitários e pessoais⁴².

Nesse sentido, a criação de normativa com intuito de regularizar a entrada e permanência dessas pessoas pode compor o conjunto de proteções complementares, como forma de garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais no escopo dos Direitos Humanos ratificados pelo Brasil.

Entre os questionamentos a respeito da autorização de residência para pessoas imigrantes sem documentos de identidade encontra-se o possível risco à segurança nacional. Entretanto, a ausência dessa normativa condiciona o Estado ao desconhecimento a respeito de quantas pessoas entraram e permaneceram nessas condições em seu território, suas atividades e locais de habitação, deixando-os, conseqüentemente, à margem da sociedade.

No estudo realizado em 2006 por Sunderhaus⁴³, foram identificados 60 Estados que adotaram algum tipo de proteção no âmbito doméstico voltada para esse grupo. Os resultados indicaram que embora tenham sido implementadas diversas ações de regularização, há pouca

⁴² O Brasil ratificou e internalizou a Convenção por meio do Decreto 5.017/2004.

⁴³ SUNDERHAUS, Sebastian. *Regularization Programs for Undocumented Migrants*. New York: Köln, 2006. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt8r96d1n2/qt8r96d1n2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

informação sobre “o que são esses programas, que recursos eles têm, como eles são implementados, quais problemas surgem e como eles podem se relacionar com os atuais e futuras políticas de imigração”⁴⁴.

Assim, o potencial dos programas anteriores tem sido pouco estudado no intuito de melhorar as políticas de migração em geral e tornar a regulamentação da migração mais eficaz.

Por sua vez, o relatório elaborado pelo *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR/OSCE)⁴⁵, expõe que embora os critérios e motivos para a regularização sejam distintos de um lugar para outro, eles costumemente combinam algumas características, como tempo de duração e continuidade de residência, emprego, razões humanitárias ou reunião familiar. Dependendo do contexto nacional, tais programas foram referidos por diferentes nomes, tais como: anistia, portaria, programa ou esquema.

Os governos reconhecem a necessidade de estabelecer mecanismos, como vistos ou autorização de residência para acolhida humanitária, baseadas nos compromissos no escopo dos Direitos Humanos.

Entretanto, o relatório supracitado⁴⁶ aponta que frequentemente a normativa visa a regularização de

⁴⁴ Ibid, p.03.

⁴⁵ OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR/OSCE). *Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations*. OSCE: 2021. Disponível: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022. p. 07.

⁴⁶ Ibid, p. 07.

um determinado grupo da população indocumentada, em alguns casos criada através de limitações, falhas ou alterações de políticas específicas, demonstrando que a problemática apresentada neste capítulo não se mostra exclusiva ao Brasil.

Conclusão

Neste capítulo buscou-se refletir sobre dificuldades e possíveis caminhos para a regularização da entrada e permanência de pessoas imigrantes forçadas sem documentos que comprovem a identidade.

Embora haja estrutura jurídica robusta para amparar os pedidos de refúgio, que contempla, inclusive, a entrada irregular em território estrangeiro, há outros grupos que não se enquadram no conceito de refugiado. Contudo, não se observa no ordenamento jurídico brasileiro normativa específica para esse grupo, pois tanto as portarias no âmbito da acolhida humanitária, quanto a Lei de Migração n. 13.445/2017 exigem apresentação de documentos para que o processo seja iniciado.

Observou-se que a consequência direta da ausência de um instrumento voltado à regularização dessas pessoas pode ser verificada no aumento das solicitações de refúgio, visto que essa opção oferece uma alternativa de permanência temporária regular no Brasil, possibilitando acesso ao mercado de trabalho formal, educação e benefícios sociais.

Negar o direito acolhida estimula a busca por rotas alternativas, que podem ser operadas por redes criminosas,

trazendo outros riscos: tráfico de pessoas, exploração sexual e exploração da mão de obra.

Por fim, a criação de mecanismos de proteção complementar, como vistos ou autorização de residência para acolhida humanitária, são ações que tem como base os compromissos ratificados pelo Brasil na área dos Direitos Humanos. Portanto, conclui-se que a atitude omissiva do Estado pode constituir possíveis violações a esses compromissos, que devem ser devidamente apuradas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Referências Bibliográficas

ABEL, Guy. Et. al. Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental Change*, v. 54, p. 239-249, 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, 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 (Orgs.) *Migrantes Forçad@s: Conceitos e Contextos*. Boa Vista: Editora da Universidade Federal de Roraima, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas- Dados de 2017 a 2020*. Brasília: MJSP, 2021.

DIAS, Áurea Cristina. Migração Internacional no Brasil: persistências históricas e tendências contemporâneas. *Vértices*, v. 22, 2020.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O

visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v.34, n.1, p. 145-161, jan./abr. 2017.

ILLES, Paulo; TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares; Fiorucci, Elaine da Silva. Tráfico de Pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. *Cadernos Pagu*, v. 31, dez. 2008.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *International Review of the Red Cross*, 83, 843, p. 727-737, 2001.

JUBILUT, Liliana; LAPA, Rosilandy; PENEDO, Tainara. O Direito de Asilo Enquanto Integrante do Rol de Direitos Humanos e o Refúgio Como Direito. In: SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela (Orgs). *Direitos Humanos e Fundamentais: Reflexões aos 30 Anos da Constituição e 70 da Declaração Universal*. Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica – IBPJ, p. 165-183, 2018.

MILBRANDT, Jay. Stateless. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, v. 20, n. 1. 2011.

OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (ODIHR/OSCE). *Regularization of Migrants in an Irregular Situation in the OSCE Region Recent Developments, Points for Discussion and Recommendations*. OSCE: 2021.

PIOVESAN, Flávia. Declaração Universal de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2014.

ROSA, Fátima Sabrina da; BERTUZZI, Damaris. Depois do Estado-nação: Migrações, soberania e direitos na aurorada crise sistêmica. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, v. 15, n. 2, p. 97-117, jul./dez. 2018.

SALLES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento, et. al. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. *Conhecimento e Diversidade*, v. 11, n. 23. 2019.

SUNDERHAUS, Sebastian. *Regularization Programs for Undocumented Migrants*. New York: Köln, 2006.

TOL, Richard. The Economic Effects of Climate Change. *Journal of Economic Perspectives*, v. 23, n. 2, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR); MANDAL; Ruma. *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, 2005.

VLASSOPOULOS, Chloe Anne. Institutional Barriers to the Recognition and Assistance of Environmentally Forced Migrants. In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill. (eds.). *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Berlin: Springer: p. 17-29, 2010.

