

A EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: CICLO DE NORMAS E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

THE EVOLUTION OF REFUGEE PROTECTION STANDARDS: CYCLE OF NORMS AND PARTICIPATORY BUDGET

Elynes Barbosa Silveira¹

¹ Mestranda no curso de Relações Internacionais - Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

RESUMO

Esse artigo aborda o processo de construção das normas internacionais para os refugiados que compreende desde a Convenção de 1951 até os dias atuais, discutindo os eventos que impulsionaram as mudanças políticas ao tratamento dos refugiados, bem como, da agenda humanitária do ACNUR. Na primeira parte do texto são reveladas as fases do “ciclo de vida das normas” de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998). Em seguida, discute-se a difusão das normas baseado no exemplo do Orçamento participativo baseado no texto de Osmany Porto de Oliveira (2016). O texto prossegue analisando a influência das normas na política internacional no contexto das políticas de proteção aos refugiados na América Latina. A metodologia é qualitativa, por meio de uma revisão bibliográfica com uma abordagem descritiva explicativa. O objetivo é estudar a construção e consolidação das normas de proteção dos refugiados e a difusão dos mecanismos de representatividade dos migrantes e refugiados. A conclusão revela que enquanto no Orçamento Participativo o surgimento da norma ocorre enquanto ela vai se exteriorizando, no ciclo de normas ocorre pela difusão das normas globais para os Estados ou regiões, assim, a evolução das normas constitui novas identidades dos Estados e de pessoas deslocadas pela influência social e dos acontecimentos para a formulação de regimes de proteção e direitos aos migrantes e refugiados.

PALAVRAS-CHAVE

Normas de proteção aos refugiados - ciclo de normas - ACNUR.

SUMÁRIO

Introdução. 1. A criação das normas de proteção dos refugiados e seu processo evolutivo. 2. A explicação do ciclo de normas no contexto das leis de proteção para os refugiados. 3. A difusão das normas baseado no exemplo do “Ciclo do Orçamento Participativo”. 4. A influência das normas na política internacional e as políticas de proteção dos refugiados. Considerações finais. Referências.

REFERÊNCIA: SILVEIRA, Elynes Barbosa. A evolução das normas de proteção dos refugiados: ciclo de normas e orçamento participativo. *Res Severa Verum Gaudium*, v. 8, n. 1, Porto Alegre, p. 181-196, dez. 2023.

INTRODUÇÃO

Para analisar a formação e difusão de normas de proteção aos refugiados na América Latina foi necessário discutir a teoria do “ciclo de vida das normas” de Martha Finnemore e

ABSTRACT

This article addresses the process of building international standards for refugees, which spans from the 1951 Convention to the present day, discussing the events that drove political changes in the treatment of refugees, as well as the UNHCR's humanitarian agenda. In the first part of the text, the phases of the “standards life cycle” by Martha Finnemore and Kathryn Sikkink (1998) are revealed. In the first part of the text, the phases of the “standards life cycle” by Martha Finnemore and Kathryn Sikkink (1998) are revealed. Next, the dissemination of standards is discussed based on the example of the participatory budget based on the text by Osmany Porto de Oliveira (2016). The text continues to analyze the influence of norms on international politics in the context of refugee protection policies in Latin America. The methodology is qualitative, through bibliographic review with a descriptive-explanatory approach. The objective is to study the construction and consolidation of refugee protection standards and the dissemination of representation mechanisms for migrants and refugees. The conclusion reveals that, while in the Participatory Budget, the emergence of the norm occurs as it is being externalized, in the cycle of norms it occurs through the diffusion of global norms to States or regions, thus, the evolution of norms constitutes new identities of States and people displaced by social influence and events to formulate protection regimes and rights for migrants and refugees.

KEYWORDS

Refugee protection standards - standards cycle - UNHCR.

Kathryn Sikkink (1998). Segundo as autoras, no primeiro estágio, o principal aspecto que influencia no processo de evolução das normas, como também, no comportamento dos atores é chamado de “a emergência da norma” no qual, algumas agendas precisam ser criadas, pois demandam de políticas que atendam ao seu propósito, e se um número suficiente de estados adotarem a nova norma é chamado de “ponto de inflexão” que permite passar para o próximo estágio. No segundo estágio “a cascata da norma” foi observado que os estados adotam normas por razões políticas domésticas em resposta à pressão para aumentar a legitimidade. O último estágio é aquele em que há a Internalização de normas, ou seja, a codificação e adesão universal. Ele ocorre quando as normas começam a ser entendidas como um padrão de comportamento apropriado para agentes com uma dada identidade. Por essa via, enxerga nos ideais coletivos os significados intersubjetivos como instrumentos das estruturas normativas, ideacionais, nos quais, as crenças e interesses fazem parte da estrutura geral dada às mudanças políticas e de comportamento dos Estados provocadas pelo surgimento das normas ao longo das transformações sociais no nível internacional (Finnemore; Sikkink, 1998).

Em seguida, será feita uma reflexão de como ocorre o processo de implementação da agenda política de proteção aos refugiados baseado nos conceitos do ‘Orçamento Participativo’ de Osmany Porto de Oliveira (2016). Essa análise também é explicada pela via construtivista, cuja participação dos indivíduos que atuam dentro de instituições importam no avanço de determinadas ordens e compreensão de como se aplica o processo de criação, evolução e consolidação dos mecanismos de proteção aos refugiados, das políticas migratórias no Brasil e da incorporação das regulamentações feitas pelas declarações e regimes das agendas globais (Oliveira, 2016).

Por fim, há uma descrição de como as leis de Proteção aos refugiados foram inseridas no contexto latino-americano, discutindo os avanços normativos que ocorreram a partir da Declaração de Cartagena e a implementação das novas ferramentas regionais e sub-regionais. A metodologia é qualitativa, através de uma abordagem descritiva-explicativa da revisão da literatura e no exame bibliográfico sobre as Normas Internacionais e da difusão das Leis de proteção dos Refugiados na América Latina, sobretudo, no Brasil.

1 A CRIAÇÃO DAS NORMAS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E SEU PROCESSO EVOLUTIVO

No período pós-segunda guerra, a difusão das normas e políticas de proteção aos refugiados foi motivada pelo aumento do deslocamento forçado no cenário internacional. Assim, o estatuto dos refugiados de 1951 estabeleceu a Convenção que inaugurou o regime de como deveria ser o tratamento aos refugiados em decorrência dos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 (ONU, 1951). Todavia, como os conflitos se prolongaram, ensejando o ACNUR a instituir o Protocolo de 1967 com a extensão do alcance temporal sob sua competência. As influências que essas normas exerceram fora da região europeia implicam também a difusão de políticas direcionadas aos refugiados a partir de outras circunstâncias que geraram cada vez mais fluxos, como no contexto africano, que através da Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 foram criados mecanismos regionais de gerir medidas específicas para responder à crise no continente e, na América Latina, desde os movimentos que produziram inicialmente fluxos de deslocados internos na América Central, a Declaração de Cartagena (1984) expandiu a definição de refugiados para pessoas atingidas por graves violações dos Direitos Humanos (ACNUR, 2011).

As quedas dos impérios russo, alemão e austro-húngaro, além das novas configurações de fronteiras trazidas pelos tratados de paz, ocasionaram em grandes movimentações de migração no início do século XX (Duarte, 2020). O Passaporte Nansen foi a primeira iniciativa de proteção internacional dando permissão para que alguns refugiados e apátridas se deslocassem entre países em busca de trabalho e membros perdidos da família. Esse documento foi criado em 1922, com o propósito inicial de servir ao povo russo, pois, eles fugiram da Revolução 1917, que levou os bolcheviques e o Exército Vermelho ao poder e começou uma série de desnaturalização por discordâncias políticas. Seu idealizador foi o norueguês Fridtjof Nansen (1861-1930), o primeiro Alto Comissário para refugiados da Liga das Nações, entidade antecessora da ONU. Já o marco jurídico institucional ficou estabelecido na Convenção das Nações Unidas de 1951. Desde então, o arcabouço normativo internacional que define quem é refugiado do estatuto se manteve estável, ou seja, essa definição não se alterou do pós-segunda guerra até os dias atuais, mas a extensão do alcance temporal, como a do Protocolo de 1967, a extensão dos direitos, como na Declaração de Cartagena (1984) e a reafirmação desses princípios e o estabelecimento de novas metas são prioridades para as novas agendas globais de proteção e direito dos migrantes e refugiados. (UNHCR, 2015).

No final do século XX, com o intuito de responder o desafio do fluxo de pessoas deslocadas no mundo, os conceitos de soluções duradouras foram retomados em diferentes

documentos da ONU, sobretudo, no Plano de ação do México (Pam, 2004) pelo qual, os países reafirmaram seus compromissos com a responsabilidade compartilhada e em implementar o plano piloto de repatriação segura, reassentamento, e reintegração local (ACNUR, 2004). A primeira, a Repatriação segura, determina que ao findar o fato que provocou o deslocamento o indivíduo pode retornar ao seu país. A segunda é a Reintegração local, no qual propõe soluções para superar o choque de cultura dando apoio aos refugiados que se adaptarem no novo local. Por último, o Reassentamento permite que o refugiado possa ir para um segundo país caso não tenha se adaptado no primeiro (Pam, 2004).

E para o século XXI, as agendas globais intensificaram os programas de enfrentamento aos efeitos causados pelo deslocamento forçado, uma vez que, as metas foram reafirmadas em diversos mecanismos. As primeiras mobilizações já aspiravam alcançar em 2030 os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, pensando nos desafios das estruturas migratórias globais com o compromisso de atender todas as nações e segmentos da sociedade (ACNUR, 2015). O Pacto Global foi lançado em 2000 guiado pela Declaração dos Direitos Humanos, Trabalho e Meio Ambiente e, no plano de ação pós 2015, logo incluiu o projeto de cooperação internacional para o gerenciamento da migração internacional. Os Objetivos Globais para o Crescimento e Desenvolvimento Sustentável (2012), a Declaração de Nova York sobre Migrantes e Refugiados (2016), bem como o Pacto Global sobre Refugiados (2018), todos reconheceram a importância do multilateralismo para as operações adaptadas das boas práticas do ACNUR. Dessa forma, a Declaração de Nova Iorque concedeu ao ACNUR a “atribuição de desenvolver um Pacto Global sobre Refugiados para atuar em consulta com os governos e outras partes interessadas” (ACNUR, 2018, p.18) pró-fortalecimento dos esforços conjuntos entre os países em vista da necessidade de coordenar os projetos de reassentamento e de reintegração local. Além disso, países foram convocados a aliviar as pressões sobre os que recebem refugiados por meio do financiamento das operações humanitárias. (ACNUR, 2018).

2 A EXPLICAÇÃO DO CICLO DE NORMAS NO CONTEXTO DAS LEIS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Segundo Finnemore e Sikkink (1998, p.888) primeiro, é preciso entender que as normas exercem mudança política, todavia, elas também mudam e mudam outras

características no cenário político. Em segundo lugar, deve-se considerar também a racionalidade como parte da construção e reconfiguração das preferências, identidades e interesses, isso porque segundo as autoras “normas e racionalidade estão, portanto, intimamente conectadas.” Por último, é preciso especificar os mecanismos e as relações causais ideacionais, ou seja, situar em qual micro campo se encontram as afirmações teóricas sobre a norma. Por essas recomendações, pressupõe-se que ao adotar uma linha de pesquisa sobre normas cuja temática se direcione para os mecanismos internacionais de proteção aos refugiados, que considere as mudanças políticas, de comportamento da comunidade internacional, bem como mudanças no tratamento dado aos refugiados ao longo dessa evolução do ciclo de vida. Ainda, encontrar os elementos racionais que permeiam a ‘estratégia racionalista’ na construção normativa dessas políticas, seguindo uma linha dentro da perspectiva de norma que pode ser, por exemplo, mais reflexivista, crítica ou histórica, para que se encontrem explicações em evidências para os problemas da política internacional. Todavia, o entendimento de norma difere da instituição, que se refere a uma coleção de normas. Assim, a forma de operacionalização de uma pesquisa sobre normas conduz ao seu efeito no comportamento dos Estados, já que os padrões de comportamento apropriados dos Estados são definidos pelas normas internacionais ou regionais (Finnemore; Sikkink, 1998).

As origens das normas internacionais são problematizadas seguindo as três etapas do processo do ciclo de normas, de acordo com Finnemore e Sikkink (1998, p. 895):

[...] a primeira etapa é a “emergência da norma”; a segunda etapa envolve a ampla aceitação da norma, a qual chamamos, seguindo *Cass Sunstein*, de “cascata de norma”; e a terceira etapa envolve internalização.

A primeira etapa ‘*Norm Emergence*’ se faz possível pelo impulso dos “empreendedores normativos” que convencem os Estados, com a liderança normativa, a adotarem as novas normas. Para aplicar os ciclos da norma na pesquisa sobre a temática de “políticas de proteção aos refugiados” é preciso analisar o contexto do pós-segunda guerra, período caracterizado pelo surgimento de muitos casos de deslocamento forçado. Esse motivo impulsionou o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR) a definir quem é a pessoa refugiada. De acordo com o Estatuto de 1951 (ONU, 1951):

Refugiado é toda pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar o seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outros países.

Em outras palavras, a emergência da norma ocorre pela convicção de que algo deve ser mudado e assim, devem ser promovidas algumas políticas de proteção àqueles que estavam em condição de refúgio, e, estabelecer padrões básicos para o tratamento desses indivíduos. As declarações da ONU, por exemplo, primeiro enquadram seu problema, estabelecem uma agenda para poder atingir um público mais amplo, então, os ‘empreendedores normativos’ foram os tomadores de decisão dentro da Organização seguindo os valores estabelecidos pelo ACNUR, num regime construído historicamente com a ajuda multilateral dos estados signatários das Nações Unidas. É importante mencionar que a Convenção de 1951 foi inspirada nos princípios da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, e inaugurou o Estatuto dos refugiados para atender os deslocados em decorrência dos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951, portanto, a Declaração de 1948 já instituiu os padrões de comportamento sociais e para os Estados a serem adotados na prática (IDEM, acima).

Na segunda etapa, “*Norm Cascade*” é quando ocorre de “*tipping point*” ou o ponto de virada, porque os outros Estados acabam se sentindo motivados a aderirem o padrão normativo a fim de aumentar a socialização e legitimidade ante a sociedade internacional. Assim acontece com todos os Estados-membros da ONU que aceitam e adotam as medidas propostas nas declarações como recomendações para a agenda global, pois, não querem sentir excluídos da ordem mundial mais poderosa, a prova disso é número de países que são signatários da Convenção e do Protocolo que atualmente são 147. Por fim, o último estágio é a Internalização, ou a codificação e adesão universal da norma. Nessa fase ocorre o ponto de inflexão, no qual as normas são aceitas como padrões predominantes de adequação, tendo uma conformidade nos mecanismos dominantes. Conforme as concepções de Finnemore e Sikkink (1998, p. 896) “Na extremidade da cascata de norma, ocorre a internalização da norma. As normas passam a ser consideradas algo dado e não são mais uma matéria de amplo debate público”. Nesse estágio, os estados adotam as normas em resposta à pressão

internacional, e mesmo que não haja uma coalizão doméstica pressionando pela adoção da norma, eles fazem isso para aumentar a legitimidade ante ao plano interno.

Uma das características da internalização das normas é o efeito de conformidade que destitui o questionamento do debate político, cuja problematização é dispensável, principalmente por as normas terem sido proeminentes do ocidente. Sendo assim, as declarações moldam os padrões universais de comportamento para os Estados enquanto entes soberanos, e muitas decisões dentro desse arcabouço são readaptados para o âmbito regional, quando é necessário fazer alguma adequação às especificidades, ou resolver uma crise de forma pontual. No contexto africano, a descolonização produzia ainda mais pessoas em busca de refúgio, por esse motivo, em 1969, na Convenção da Organização de Unidade Africana, criou-se o mecanismo regional para gerir medidas específicas à crise de refugiados no continente, ratificado em 1974 (IDEM, acima).

Na América Latina, desde os movimentos que produziram inicialmente fluxos de deslocados internos na América Central, a região é vista como vanguarda legislativa e normativa na área do refúgio por lidar com as crises advindas de Nicarágua, El Salvador e Honduras. A declaração de Cartagena (1984) passa as diretrizes para a região de forma inovadora expandindo a definição de refugiados não só a pessoas perseguidas individualmente, mas também para aquelas atingidas por graves violações dos Direitos Humanos, nesse sentido, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena (1984) considera também como pessoa refugiada as que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

3 A DIFUSÃO DAS NORMAS BASEADO NO EXEMPLO DO CICLO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A explicação da difusão política é relevante para investigar como esse mecanismo se aplica em outras operações políticas que utilizam atores de diferentes níveis, por isso, será exposta da forma conforme absorvida no contexto do artigo, já que diferentes conceitos disputados nessa literatura permitem uma linha de raciocínio mais abrangente e genérica.

Segundo Oliveira (2016, p.224-225) existem três mecanismos que atuam entre o ‘ponto de virada’ e a difusão massiva do Orçamento Participativo. O primeiro é chamado de ‘indução institucional’, que consiste no ‘querer ou dever’ de uma instituição adotar uma política pública porque aprendeu com outra instituição, ou por imposição. Nessa análise cabe destacar a influência implícita ou explícita na adoção de políticas públicas. O segundo dispositivo é a ‘construção social’ que pode funcionar sobre a lógica construtivista da ‘causa e efeito’, no qual o processo recíproco que de o sujeito constituir a regra em simultâneo que é por ela moldado; o terceiro se revela através da ‘circulação internacional de indivíduos’ entre instituições que promoveram o Orçamento Participativo. Esse último é considerado um dos mecanismos mais importantes, porque de acordo com Oliveira (2016, p. 225):

Esse mecanismo opera de forma recorrente no processo de difusão do OP. Com efeito, em várias etapas os "embaixadores da participação", ao migrarem do município para o estado, de instituições nacionais para internacionais, de ONGs para a academia, levam consigo a aspiração de implementar o OP. A circulação institucional dos indivíduos facilita o deslocamento do OP de um lugar para o outro.

Nessa concepção, conclui-se que é por meio dos embaixadores da participação que o Orçamento Participativo começou a fazer parte da agenda das instituições internacionais, pois ampliou o escopo da difusão baseado na cooperação intercontinental. Da mesma forma, se aplica quanto à extensão de alguns direitos dos refugiados aqui no Brasil, que abrem até uma ressalva às normas instituídas na Constituição Federal. Por força da lei, um refugiado não pode votar no Brasil, como consta no artigo 14, § 2º da CF: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros [...]”. (CF, 1988). Mas, “a inclusão de imigrantes nos Conselhos Participativos das Subprefeituras de São Paulo, por meio da criação do cargo de Conselheiro Extraordinário nestes órgãos” (Decreto nº. 54.645, 29/11/2013) estabelece o direito de representação dos imigrantes para poderem eleger e serem eleitos como porta-voz da população migrante. (Souza, 2015). Tal medida dá também o direito de participar e monitorar políticas e definir planos e metas. Esse é um sistema de foro no qual eles falam de seus problemas e propõe com recursos e com metas, um tipo de inovação subnacional, que está em difusão não só no Brasil como em outros países, uma forma de driblar pouca inovação normativa para poder chegar por outras vias o tipo de atuação que a norma merece. (Oliveira, 2016).

A inclusão dos migrantes nos conselhos participativos pode ser entendida como um processo de difusão que perpassa as todas as respectivas etapas, ou seja, a indução institucional, no qual a política é adotada pela influência direta ou indireta de outra instituição; a construção social, a participação de foros de discussão até chegar a um objetivo; e por fim, a circulação internacional de indivíduos, fato o caráter transnacional dessa conquista política. A expansão política para os migrantes e refugiados traz a certeza que dentro das políticas públicas os direitos registrados por leis são acessados, embora ainda existam exemplos de negação ao acesso a direitos mais explícitos de refugiados que não conseguem abrir conta bancária ou o não reconhecimento dos documentos. Na prática, a difusão dessa política abre espaço para um processo negociações em vários níveis, pois, muitas vezes as agências humanitárias se tornam em burocracias centradas em seus próprios princípios e regras, e para driblar essa situação às vezes é preciso negociar com agentes do governo federal a partir de uma linha, com os entes subnacionais, a partir de outra, negociar também com a organização da sociedade civil, algumas mais pragmáticas, outras mais ativistas, discutir os tipos de violações perpetradas na sociedade e interagir com as organizações comunitárias que atendem pessoas em si. Enfim, consiste em “jogos de diferentes níveis”, ou seja, a necessidade de negociar os mesmos objetos a partir de perspectivas diferentes em busca do engajamento total na causa. (IDEM, acima).

4 A INFLUÊNCIA DAS NORMAS NA POLÍTICA INTERNACIONAL E AS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA

Antes de tratar sobre a influência das normas, ou seja, refletir sobre quais normas serão influentes na política mundial e sob quais condições, é preciso atentar a distinção entre norma e instituição que pode diferenciar dependendo do modo como é aplicada. Se para os construtivistas, normas são entendidas “como um padrão de comportamento adequado para atores com uma dada identidade”, já os sociólogos utilizam a palavra ‘instituições’ para se referir às mesmas regras de comportamento. Segundo Finnemore e Sikkink (1998, p.891):

Uma diferença entre “norma” e “instituição” (no sentido sociológico) é agregação: a definição de norma isola padrões individuais de comportamento, ao passo que a definição de instituições enfatiza a maneira pela qual regras de comportamento são estruturadas conjuntamente e se inter-relacionam (“uma coleção de práticas e regras”).

No entanto, para utilizar a palavra norma numa pesquisa, precisa considerar a delimitação que o conceito traz ao entendimento, pois, não pode ser usado para se referir a padrões sociais que misturam regras e práticas, a distinção entre ‘normas regulatórias’ e ‘normas constitutivas’ também devem ser observadas, a primeira tem o sentido de ordenar ou constranger o comportamento, já no segundo caso “criam atores e categorias de ação”. (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 891).

A influência das normas na política internacional ocorre por três condições, que conforme os pressupostos mencionados por Finnemore e Sikkink (1998, p. 905) são: “a legitimidade, a proeminência e as características intrínsecas das normas”. A fim de refletir o porquê as normas de proteção aos refugiados se tornaram influentes na política internacional, e, sobretudo, entender o modo de como exercem a influência na mudança política, nessa seção serão discutidas as respectivas condições dessa influência. Dessa forma, cada condição será analisada separadamente para exemplificar com os tópicos da pesquisa “A construção e evolução dos mecanismos de proteção aos refugiados” e encontrar conclusões tanto no sentido de como as próprias normas próprias mudam, quanto no sentido de como elas mudam outras características do cenário político (Finnemore; Sikkink, 1998).

A primeira condição ‘a legitimidade’ trata-se de uma das razões para que os Estados aceitem as mudanças normativas, principalmente em períodos de crises internas. Na concepção de Finnemore e Sikkink (1998, p. 906). “Se os Estados buscam aumentar sua reputação ou estima, seria de se esperar que Estados inseguros sobre seu status ou reputação internacionais adotassem novas normas internacionais de forma mais ávida e plena”. (Finnemore; Sikkink, 1998).

A segunda condição ‘a proeminência’ consiste na capacidade que algumas leis pareçam mais atraentes. Geralmente, os Estados promovem leis internas que possam ser mais bem vistas pela comunidade internacional, o que faz com que a norma se torne mais desejável e aceitável. “O fato de as normas ocidentais serem mais facilmente difundidas internacionalmente parece decorrer dessa observação” (Finnemore; Sikkink, 1998, p. 891). Os padrões já estabelecidos como comportamento dos Estados são ditados pelas organizações internacionais com valores ocidentais, nas políticas de refugiados imperam os preceitos do ACNUR e normas que se encaixem com os princípios dos Direitos Humanos.

Por fim, as características intrínsecas das normas estão relacionadas à ‘clareza e especificidade’ de seu conteúdo, ou seja, parecer mais adequado ao sistema internacional. Isso explica a reprodução dos mesmos princípios e conceitos em diferentes contextos, por exemplo, a difusão dessa política para a Convenção da África 1969 e na América Latina com a declaração de Cartagena 1984. No espírito de Cartagena (1984), a cada dez anos uma nova conferência reúne os países para rever esses princípios e traçar novos compromissos, o que trouxe para região uma vocação de avanço legislativo, como a criação do reassentamento solidário (Pam, 2004).

A importância dessa coalizão latino-americana traz, portanto, a legitimidade da tradição de asilo diplomático na região, que foi especialmente reconhecida em 1989 com o documento dos “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos refugiados, repatriados e deslocados centro-americanos” (CIREFCA). A Declaração de São José (1994) comemorou seu décimo aniversário após o balanço de uma década no tratamento dos problemas de deslocamento na região. No vigésimo aniversário, o Plano de Ação do México (Pam, 2004) propôs que estratégias intercontinentais fossem aplicadas de forma concreta frente aos deslocamentos resultantes dos conflitos internos da Colômbia. O destaque do programa consistiu no reassentamento nas “cidades solidárias” pelo esforço em estabelecer a integração local dos refugiados (IDEM, acima).

Os países latino-americanos, através da aplicação das normas e mecanismos de proteção aos refugiados mostra como esses países superaram os diversos conflitos, tanto no âmbito interno, quanto externo, sempre buscaram formar coalizões para discutir as agendas políticas sob a perspectiva geográfica. Além de buscar atuar nos foros globais para serem legitimados como países participativos, buscam também a legitimidade na esfera doméstica. As respostas humanitárias competem com os demais desafios globais cujas ações orientadas nesse entorno geográfico lidam com as situações de crises conjuntamente por meio das disposições jurídicas regionais e globais, ainda que cada país utilize medidas próprias de enfrentamento em seu território (ACNUR, 2012).

Em vista da reiteração dos compromissos das agências da ONU com os estados-membros, a concretização dos objetivos globais depende da mobilização de muitas esferas sociais. A interação dos entes estatais, embora seja fundamental para o compartilhamento das responsabilidades, não retém a importância dos demais atores, que pressiona os cumprirem com os compromissos firmados por meio dos Tratados. A declaração

do Plano de Ação do México (2004) destacou a contribuição da rede de apoio trazidas pelas Organizações Não Governamentais (ONGs) e “outras instâncias da sociedade civil na proteção e assistência dos refugiados e pessoas que requerem proteção, incluindo seu trabalho de assessoria no desenvolvimento de políticas de proteção e soluções duradouras” (Pam, 2004, p. 03). Na prática, o papel das instituições internacionais, a participação dos diversos atores subnacionais, o intercâmbio de experiências técnicas e as ONGs são as grandes responsáveis pela continuidade dessas políticas mesmo em períodos de restrições governamentais das políticas oferecidas aos refugiados (ACNUR, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrer sobre o ciclo de vida das normas, observa-se que o contexto histórico para a implementação dos mecanismos de proteção aos refugiados ocorreu devido ao aparecimento do deslocamento forçado, bem como, do grande fluxo da mobilidade humana que originou a devastação devido às guerras que ocorreram nesse período. Esses fenômenos impulsionaram para que fosse criado o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no dia primeiro de janeiro de 1951 pela assembleia geral da ONU mediante a resolução 319 (IV). A discussão central deste trabalho fala sobre a difusão de normas, o que implica em difundir os próprios valores ou princípios de uma organização/instituição. Como tal, dentro da Organização das Nações Unidas (ACNUR) existem valores estabelecidos, como os legitimados pela referida Convenção que foram inspirados pelos princípios da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, e os padrões de comportamento instituídos para a sociedade internacional e os Estados que já eram adotados na prática (ACNUR, 2012).

A emergência da norma ocorre pela convicção de que algo deve ser mudado: a necessidade de promover políticas de proteção àqueles que estavam em condição de refúgio. Nessa perspectiva, as decisões também são tomadas multilateralmente, embora sejam os empreendedores das normas, ou seja, os países mais engajados e influentes que possibilitaram a passagem pelo “Ciclo de Normas” após as decisões tomadas pelo Organismo da ONU. O ciclo de vida das normas continua, já que, esses mecanismos tão necessários não se encerraram e nem limitaram suas medidas temporais adotadas no primeiro momento, cuja determinação seria para acontecimentos até a data de primeiro de janeiro de 1951. Todavia, o

prolongamento dos conflitos e os problemas que se arrastam ao longo do tempo fez com que o ACNUR buscasse inovar seus parceiros e políticas por meio da criação de soluções duradouras para atuar em contextos de deslocamento forçado que se diferem a cada dia (ACNUR, 2019).

No que concerne ao processo do Orçamento Participativo, sua definição não se classifica como uma norma, mas, um padrão que foi gradualmente transferido para os outros por cooperação, por isso, elucida-se que tal modelo se coloca de forma distinta do “ciclo de vida de normas”, sendo a principal diferença a definição a quem cabe o papel de criar e mover as normas internacionais. Enquanto no Orçamento Participativo, o surgimento da norma ocorre enquanto ela vai se exteriorizando, no ciclo de normas ocorre pela difusão das normas globais para os Estados ou regiões, fato problematizado por Finnemore e Sikkink (1998) ao referir sobre o efeito de conformidade que destitui o questionamento do debate político, uma vez que o padrão das normas geralmente é proeminente do ocidente. No inverso, os métodos de difusão política do Orçamento Participativo são explorados a fim de diferenciar dos métodos da persuasão, já que, o papel central dos embaixadores da participação é relevante, retomando a importância das Organizações Internacionais na incorporação e ampliação do potencial de sua difusão.

REFERÊNCIAS

ACNUR. *Cartilha Pacto Global*. Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo. Rede Brasil do Pacto global, 2019.

ACNUR. Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR. *Cooperación Internacional y La Distribución de la Carga y las Responsabilidades en las Situaciones de Desplazamientos en Gran Escala No. 100 (LV)*, 2004.

ACNUR. *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*. Cidade do México: ACNUR, 2004. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

ACNUR. *Declaração de Cartagena*: conclusões e recomendações. Cartagena: ACNUR, nov. 1984.

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Espanha: Icaria Editorial, 2012.

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição Refugiado de Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra: ACNUR, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

DUARTE, Ramana. O que foi o passaporte Nansen que protegeu refugiados e apátridas pós primeira guerra mundial. *MigraMundo*, ago. 2020. Disponível em: <https://migramundo.com/o-que-foi-o-passaporte-nansen-que-protegeu-refugiados-e-apatridas-pos-primeira-guerra-mundial>. Acesso em: 15 jul. 2021.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887-917, autumn 1998. Disponível em: https://home.gwu.edu/~finnemor/articles/1998_norms_io.pdf.

OLIVEIRA, Osmany Porto. Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, p. 219-249, ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/GQRFQsFqx88MFQnnVw7GB7Q/?format=pdf&lang=pt>.

ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários Sobre O Estatuto dos Refugiados e Apátridas. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

SOUZA, Beatriz de Barros. *Imigrantes e Conselhos Participativos Municipais*. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2015, Campinas. Anais do II Encontro PDPP. São Paulo, 2015. p. 167-186. Disponível em: file:///C:/Users/luiza/Downloads/Imigrantes_e_Conselhos_Participativos_Mu.pdf. Acesso: 25 jul. 2021.

UNHCR; ACNUR. *El Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados*. Prácticas anteriores, guía de las Conclusiones del ExCom y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU. UNHCR. 2016. Acesso em: 8 dez. 2020.

UNHCR. *Global Trend: Forced Displacement*. UNHCR, UN Refugee Agency, 2019.

UNHCR, *The Refugee Law Reader. Compilación de Derecho de Las Personas Refugiadas –casos, documentos y materiales*. 3 ed. Budapeste: Hungarian Helsinki Committee, 2015.

