



Revista da

FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

VOLUME ESPECIAL

Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello

2014

Revista da

Faculdade de Direito

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Volume Especial

Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Carlos Alexandre Netto
Vice-Reitor: Prof. Rui Vicente Opperman

FACULDADE DE DIREITO

Diretor: Prof. Danilo Knijnik • **Vice Diretor:** Carlos Klein

Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Diretor: Prof. Carlos Silveira Noronha

Responsáveis Técnicos:

Bibliotecária: Nariman Marisa Nemmen
Colaboradora: Ana Luiza Vianna da Silva

Representante discente:

Laura Madrid Sartoretto

Conselho Editorial:

Professores ex-diretores:

Almiro Régis do Couto e Silva
José Sperb Sanseverino
Peter Walter Ashton
Eduardo Kroeff Machado Carrion
Plínio de Oliveira Corrêa
Sérgio José Porto

Professores titulares:

Carlos Silveira Noronha
Cezar Saldanha de Souza Júnior
Cláudia Lima Marques
Humberto Bergmann Ávila
José Alcebiades de Oliveira Jr.
Sérgio José Porto

Professores doutores:

Alfredo de Jesus Dal Molin Flores
Augusto Jaeger Junior
Carlos Klein Zanini
Carlos Silveira Noronha
César Viterbo Matos Santolim
Cezar Saldanha Souza Junior
Claudia Lima Marques

Daniel Mitidiero

Danilo Knijnik
Fabio Costa Morosini
Glênio José Wasserstein Hekman
Humberto Bergmann Ávila
Igor Danilevicz
José Alcebiades de Oliveira Jr.
Juarez Freitas

Leandro do Amaral Dorneles
Luciane Cardoso Barzotto
Luis Afonso Heck
Luiz Felipe Silveira Difini
Luis Fernando Barzotto
Luis Renato Ferreira da Silva
Marco Fridolin Sommer Santos
Martha Lúcia Olivar Jimenez
Odone Sanguiné

Peter Walter Ashton
Rafael Da Cas Maffini
Sergio Viana Severo
Tupinambá Pinto de Azevedo
Vera Maria Jacob de Fradera
Wladimir Barreto Lisboa

Pareceristas:

Anelize Maximila Corrêa
Camila Baraldi
Cícero Krupp da Luz
Claudia Silvana da Costa
Deisy de Freitas Lima Ventura
Erika Pires Ramos
Fabiano Lourenço de Menezes
Gilberto Marcos Antônio Rodrigues
Giuliana Redin
Guilherme Assis de Almeida
Gustavo Oliveira de Lima Pereira
Jânia Maria Lopes Saldanha
José Henrique Fischel de Andrade
Julia Bertino Moreira
Leonardo de Camargo Subtil
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Liliana Lyra Jubilut
Marcelo Lamy

Faculdade de Direito – UFRGS

Av. João Pessoa, 80 - CEP 90.040-000 - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel.: (51) 3308-3118 / 3308-3128 / 3308-3555 / 3308-3464
E-mail: diretor@direito.ufrgs.br - Site: <http://www.ufrgs.br>

Revista da

Faculdade de Direito

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Volume Especial

Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello

Organizadores:

Fabio da Costa Morosini
Tupinambá Pinto de Azevedo

Acadêmico Responsável:

Laura Madrid Sartoretto (bolsista CAPES)



**Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul**

Diretor: Prof. Carlos Silveira Noronha
Bibliotecária Responsável: Nariman Marisa Nemmen

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)
Bibliotecária responsável: Nariman Marisa Nemmen

R454

Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Volume Especial – Jan. 2014, (nov. 1993-). – Porto Alegre: Faculdade de Direito/UFRGS, 2014.

Irregular.

Continuação da Revista da Faculdade de Porto Alegre (1949-1974).
Indexada na Bibliografia Brasileira de Direito (BBD) e em *LAPTOC*
– *Latin American Periodicals Tables of Contents*.

ISSN: 0104660-8

1. Direito – Periódicos. 2. Ciências Jurídicas. 3. Ciências Sociais.
4. Ciências Políticas. I. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
Faculdade de Direito.

CDD: 340

CDU: 34(05)

Pede-se permuta • Se pide canje • We ask for exchange
On demande del l'échange • Wir bitten um Austausch • Si richieri lo scambo

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
Prof. Fabio Morosini e Laura Madrid Sartoretto	
REFUGIADOS E DESLOCADOS AMBIENTAIS	11
Tupinambá Pinto de Azevedo	
REFUGIADOS NO SISTEMA INTERNACIONAL: UM LIMBO DE PROTEÇÃO	45
Aryadne Bittencourt Waldely	
A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS INTERNOS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E NORMATIVA	67
Maria Beatriz Bonna Nogueira	
O DIREITO DOS REFUGIADOS NA FRANÇA: “FRANCE, PAYS D’ACCUEIL”?	92
Tanile Mascolo Gil	
CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MEDO NO CONFLITO COLOMBIANO	111
Aline Passuelo de Oliveira	
ETNOGRAFIA DE REFUGIADOS CONTEMPORÂNEOS EN LA ARGENTINA	126
Tamajara Janaina Luiz da Silva	
A FORMAÇÃO DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA: DA COLONIZAÇÃO AO ESTADO NOVO	143
Ana Luisa Zago de Moraes	
O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	164
Thaís Guedes Alcoforado de Moraes	

DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO.....	182
César Augusto Silva da Silva	
FLUXOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS: DESDOBRAMENTOS NO BRASIL.....	209
Joseane Mariéle Schuck Pinto	
REFÚGIO, MIGRAÇÕES E HOSPITALIDADE: LIÇÕES JURÍDICAS E EXPERIÊNCIA EM PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	229
Tatyana Scheila Friedrich e José Antonio Peres Gediel	

APRESENTAÇÃO

Prof. Fabio Morosini e Laura Madrid Sartoretto

No ano de 2013, foi implementada, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVN), projeto delineado, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), visando a adoção de ações de ensino, pesquisa e extensão acerca da temática do refúgio.

Para comemorar o lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS, bem como por ocasião do V Seminário Nacional das Cátedras, que esse ano se realizará na nossa universidade, pensamos na organização de um número especial da Revista da Faculdade de Direito, alusivo à celebração tão especial, e que abordasse a temática do refúgio e das migrações de uma forma abrangente e multidisciplinar.

O ano de 2014 está sendo marcado pelo aprofundamento do debate acerca do refúgio no Brasil, na América Latina e no mundo. No que concerne ao nosso país, o Conselho Nacional para Refugia-

dos (CONARE) apreciou e concedeu, na última reunião realizada no presente ano, 680 solicitações de refúgio, das quais 532 foram a cidadãos provenientes da Síria.

No âmbito regional, os estados latino-americanos se reunirão em dezembro deste ano, em Brasília, para negociar a atualização da Declaração de Cartagena de 1984, que trata da recepção dos refugiados no nosso continente e estende a definição clássica de refúgio trazida pelo artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto do Refugiado. Essa atualização visa alargar ainda mais a proteção que o continente oferece aos indivíduos que procuram refúgio na América Latina.

Em termos mundiais, o tema do refúgio também esteve em destaque, no presente ano, principalmente em função das hordas de refugiados que deixaram países em situação de conflito e rumaram para regiões mais seguras, como o continente europeu e a América Latina.

As crises na Síria e na Líbia continuam produzindo efeitos nefastos que geram fluxos forçados de pessoas, o ACNUR estima que mais de 2 milhões de pessoas deixaram a Síria em função do conflito deflagrado no país. A situação do Iraque tem se agravado e, em 2014, esse país, que recebia um grande número de refugiados turcos e iranianos, produziu, em função de conflitos internos, deslocados internos e refugiados. Outros países como Mali, Yemen e República Centro Africana também continuam a produzir deslocamentos forçados de pessoas. Dessa forma, sentimos a necessidade de enfrentar tema tão atual e ao mesmo tempo pouco referido e aprofundado pela academia brasileira.

Para enriquecer o debate sobre o refúgio e as migrações, o número especial da Revista da Faculdade de Direito, em comemoração ao lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFRGS traz dez artigos que abordam a problemática por diferentes ângulos e em diversas regiões do mundo.

Os primeiros dois trabalhos se relacionam-se à questão das migrações e do refúgio no âmbito internacional. O artigo que abre a Revista, de Aryadne Bittencourt Waldely, intitulado *Refugiados no Sistema Internacional: um limbo de proteção*, analisa as fontes normativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e conclui que as populações em situação de refúgio se encontram em um limbo de proteção

que carece de medidas mais concretas por parte da comunidade internacional.

O segundo trabalho, de autoria de Maria Beatriz Bonna Nogueira, aborda um tema que tangencia o Direito Internacional dos Refugiados ao tratar das pessoas em situação de deslocamento interno. Aquelas que, mesmo perseguidas, não cruzam fronteiras internacionais. O trabalho da autora faz uma recuperação histórica da construção da proteção internacional a deslocados internos e propõe que esse público deva ser alvo de uma gestão específica.

O terceiro trabalho trazido pela revista, aborda a situação do refugiado no continente europeu, mais especificamente na França. Neste trabalho, intitulado *O Direito dos Refugiados na França: France. pays d'accueil?*, a autora, Tanille Mascolo, enfrenta o tema do refúgio à luz da legislação e das políticas públicas do estado francês. O artigo aponta uma série de lacunas no sistema de proteção daquele país no que se refere ao tratamento de refugiados e solicitantes de refúgio.

Já no que se refere ao continente latino-americano, há dois estudos contemplados pela Revista: *Construção Social do Medo no Conflito Colombiano*, que enfrenta o tema desse conflito que se perpetua no tempo e espalha seus efeitos por todo o continente, no qual a autora, Aline Passuelo de Oliveira, mestre em sociologia, trata da problemática da concessão de refúgio aos colombia-

nos em fuga e da construção do medo nesse contexto de migração forçada. O segundo artigo localizado na América Latina é de autoria de Tamajara Silva, e enfrenta a questão dos africanos solicitantes de refúgio e refugiados na Argentina. Por meio de um estudo etnográfico, a autora reconstrói a narrativa dos sujeitos envolvidos no processo de solicitação de refúgio naquele país.

O tema do refúgio e das migrações no Brasil recebeu especial atenção da Revista, quatro trabalhos localizados no país foram incluídos nesta obra. A Defensora Pública da União, Ana Luiza Zago de Moraes nos traz, em seu artigo denominado *A Formação Política Imigratória Brasileira: da colonização ao Estado Novo*, uma revisão histórico-legislativa aprofundada sobre a situação do imigrante no Brasil, desde a colonização do país até o período do Estado Novo. O método utilizado pela autora nos oferece instrumentos para entendermos a política migratória brasileira atual e todas as suas contradições. O que é de suma importância para quem pretende pensar em uma reformulação do arcabouço jurídico migratório do país.

Thays Moraes, no artigo: *O Papel do Judiciário na Proteção dos Refugiados*, analisa, através da jurisprudência pátria, o papel do judiciário na efetivação do direito dos refugiados no Brasil e sua difícil tarefa em fazer com que o arcabouço legal de proteção desses indivíduos seja colocado em prática pelo estado.

O trabalho do professor da Universidade da Grande Dourados, César Augusto da Silva, *Desafios para uma Política Brasileira para Refugiados no Contexto Contemporâneo*, parte de sua tese de doutoramento e aborda, desde um ponto de vista sociológico, os processos decisórios e os procedimentos burocráticos de controle migratório e de segurança do governo brasileiro a respeito do fenômeno do deslocamento forçado de refugiados, evidenciando a fragmentação das práticas e políticas migratórias e um resquício de mecanismos autoritários que engessam os procedimentos de recepção de refugiados no nosso país.

Joseane Mariéle Schuck Pinto, no artigo *Fluxos Migratórios Contemporâneos: desdobramentos no Brasil*, analisa o trabalho da Associação Antônio Vieira (ASAV) no atendimento a refugiados através dos programas de reassentamento solidário nos quais a entidade atua.

Por fim, o trabalho intitulado *Hospitalidade: lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná*, elaborado pelos professores da Universidade Federal do Paraná, Tatyana Scheila Friedrich e José Antonio Peres Gediel, trata do recente fluxo de migrantes haitianos ao Brasil e aborda a experiência de alunos e professores no atendimento desse público migrante, através da formulação de um projeto

de pesquisa e extensão levado a cabo pela Faculdade de Direito da UFPR.

Os trabalhos escolhidos para esta publicação nos oferece um panorama geral, sob o ponto de vista de diferentes campos do conhecimento, da situação do refugiado e do migrante no Brasil, na América Latina e no mundo.

O leitor da revista encontrará, portanto, um variado conjunto de trabalhos

acerca dos temas do refúgio e das migrações. Com abordagem multidisciplinar e aprofundada, a revista se preocupou em incluir artigos de autores provenientes do campo do direito, das ciências sociais, das relações internacionais, dentre outros. Esperamos, com esse trabalho, fomentar a pesquisa aprofundada sobre o tema do refúgio e das migrações no âmbito da academia.

REFUGIADOS E DESLOCADOS AMBIENTAIS¹

Tupinambá Pinto de Azevedo²

Resumo: Trago aos senhores algumas ideias que tenho desenvolvido sobre temas que, por sua dramaticidade, preocupam a todos nós. Introdutoriamente, breve notícia da *expansão, cumulação e fortalecimento*³ dos direitos humanos, cada vez mais internacionalizados. É possível falar-se, separadamente, dos Direitos Humanos, o Direito Humanitário, e de um de seus pontos nevrálgicos, o Direito dos Refugiados. Mas, logo adiante, com base em Cançado Trindade,⁴ defendemos aproximações ou convergências entre tais vertentes, sob o título de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Deparamo-nos, a seguir, com as mudanças climáticas, a biodiversidade e o uso sustentável de energia. Nada mais atual. Aquilo que se desenhava como possivelmente assustador, no século passado, agora está no centro de nossos estudos, traz manchetes na mídia, e ninguém pode ficar alheio a algo que afeta, inclusive, as próximas gerações. Os desastres, naturais ou provocados pelo homem, não

1 Desenvolvimento de texto a partir de palestra apresentado, na XVI Semana Acadêmica do Direito da Faculdade de Direito da ULBRA, Torres-RS, em Homenagem ao Prof. Des. MOACIR ADIERS, na noite de 21 de junho de 2013. Magistrado de escol, ADIERS é professor de Direito Privado, sendo notável o domínio que possui acerca das obras de HANS KELSEN e PONTES DE MIRANDA.

2 Docente convidado do Programa de Pós-Graduação em Direito (Faculdade de Direito - UFRGS). Desembargador estadual inativo. E-mail: tupinambah@terra.com.br

3 “A fantasia nefasta das chamadas *gerações de direitos*, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno que hoje testemunhamos não é o de uma *sucessão*, mas antes de uma *expansão, cumulação e fortalecimento* dos direitos humanos consagrados consoante uma visão necessariamente integrada de todos os direitos humanos.” CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direitos humanos e Meio-Ambiente: Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional*. Porto Alegre: S. A. Fabris Ed., 1993. p. 191-193.

4 Em outra obra do autor. ver notas de pé de página 7, 8, 9 – *infra*.

são apenas *prováveis*, mas certamente danosos e capazes de colocar em risco o futuro do planeta. Depois, a particular atenção quanto aos refugiados. Mudando de assunto, algo sobre o ambiente, que deve ser ecologicamente equilibrado. Então, cruzaremos o direito dos refugiados e o direito ambiental, e nos defrontaremos com a iminência catastrófica das mudanças climáticas.

Palavras-chave: Direito dos Refugiados. Nacionalismo. Mudanças Climáticas. Projeto de Convenção Internacional sobre Deslocados Ambientais.

INTRODUÇÃO

O ponto de partida da internacionalização dos *direitos humanos* é a Declaração Universal, de 1948, a que se seguiram os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos, e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que estão vigorando desde 1976. Desde então, efetiva-se o sistema mundial de direitos humanos, com seus órgãos especiais e sua arquitetura jurídica baseada em tratados e convenções. Mas a primeira formação dos direitos humanos é bem anterior, na transição do feudalismo para o Estado Liberal. Começa com a independência dos Estados Unidos e, em sua constituição, um *Bill of Rights*, exigência das colônias lá existentes. Cada uma tinha

sua própria Carta, vinda da Inglaterra, e que previa garantias. A Constituição norte-americana dependia de aprovação em referendo de Estados, e então Thomas Jefferson redige uma Carta de Direitos, e a finalidade não é proteger o povo, e sim os proprietários. Por isso se diz que aí aparece, nessa primeira geração de direitos humanos, a garantia de direitos individuais. Vitória da burguesia sobre os nobres. Que também ocorreria na França revolucionária, pouco depois da independência americana. E o principal colaborador da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão era o mesmo Thomas Jefferson, à época, morando na França. Quais eram esses direitos? De liberdade, de livre iniciativa econômica, de livre expressão, de liberdade política.⁵

5 Em realidade, o primeiro *Bill of Rights* vem da Inglaterra, quando novos soberanos, Guilherme II e Maria II, aceitaram integralmente uma Declaração de Direitos, aprovada pelo Parlamento, terminando com a monarquia absoluta. Em verdade, esse *Bill* representou a separação de poderes, e foi promulgado “exatamente um século antes da Revolução Francesa”. COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. IV ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 90. A descrição feita aqui, das gerações de direito, tem base na obra de Comparato. V. CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologias, sociedad*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-América, 1974. Terceira seção: Justiça e Pobreza (p. 131-153), Pobreza e Justiça (p. 154-182), Defensor del Pobre (p. 203-214) e La asistencia judicial a los no habientes; un paso demasiado pequeño y demasiado lento (p. 215- 224).

A 2ª onda, na qual está presente a *expansão, cumulação e fortalecimento* de direitos, vem com o surgimento da classe operária. Em voga, ideias socialistas. É a emergência dos Direitos Coletivos: direitos sociais e econômicos. Se de início o indivíduo se defendia da intromissão do Estado, agora, o indivíduo e as comunidades exigem ação positiva do Estado. Ou seja, o Estado deve proteger o indivíduo. Então, direito do trabalho, à organização sindical, à previdência (amparando idosos, acidentados, etc.); direito à educação gratuita, estabilidade no emprego.

Nova expansão, falando em Direitos de Solidariedade, matéria do pós II guerra: direitos individuais e sociais, com abrangência universal. Essa onda veio vacinada pela luta contra o totalitarismo, e introduziu direitos e interesses difusos, com ênfase na internacionalização: direito à paz, à autodeterminação dos povos, à informação, à privacidade, do consumidor, do meio ambiente. Mais uma vez, convoca-se o Estado, agora com atuação positiva, fortalecendo instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública,⁶ as ONGS, que se dizem não-governamentais mas, a exemplo de muitos sindicatos, vivem à sombra do Estado, salvo honrosas exceções.

Todos esses direitos, independentemente de gerações, são complementares e integrados. Norberto Bobbio⁷ falava em uma quarta expansão, que denominava a dos *biodireitos*, pertinentes à ética e à biogenética. O ser humano, dizia, enquanto integrado em espécie biológica, teria biodireitos, sobressaindo o controle da engenharia genética. Falamos, já, em visão *homocêntrica-intergeracional* do meio ambiente, *ecocêntrica* (proteção dos próprios ecossistemas e seus componentes) e, por fim, com normas trazidas do *neoconstitucionalismo*, a ética do *ecologismo constitucional/convencional*.

Situemos, indiferentemente, em quaisquer fases dos direitos humanos, o crescimento da internacionalização. O aumento das desigualdades sociais nos países ditos periféricos, pedia um novo direito internacional, colocando em xeque as questões da democracia interna e da soberania nacional. A chamada *positivação internacional* dos Direitos Humanos, com normas sancionatórias, colocam os Estados no banco dos réus, e isso é promissor, mas de difícil implementação. Além de que justamente o aumento das desigualdades sociais levam a maior rigidez na área penal.

6 ver CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologias, sociedad*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-America, 1974. Terceira seção: Justiça e Pobreza (p. 131-153), Pobreza e Justiça (p. 154-182), Defensor del Pobre (p. 203-214) e La asistencia judicial a los no habientes; un paso demasiado pequeño y demasiado lento (p. 215- 224).

7 ver BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.

DIREITO DOS REFUGIADOS

1. Falamos de Direitos Humanos. Acrescentemos, agora, o chamado Direito Internacional Humanitário, parte do direito internacional público relacionada com a guerra (direitos de Genebra e Haia), onde se incluem questões de refugiados e deslocados internos, de tratamento de prisioneiros de guerra e proteção de civis em tempos bélicos. O Direito Humanitário encontrou, no Tribunal Penal Internacional, importante reforço para a repressão ao genocídio, crimes contra a humanidade e crimes propriamente de guerra, pois é Corte basicamente voltada para a proteção e reparação das vítimas.

2. E o Direito dos Refugiados? A doutrina clássica revelava uma visão compartimentalizada de três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana (Direitos Humanos - DH, Direito Internacional do Direito Humanitário-DIDH e Direito dos Refugiados - DR), devido à ênfase nas origens históricas distintas. O Direito Humanitário (DIDH) serviria para pro-

teger as vítimas de conflito armado, e o dos Refugiados (DR), para restabelecer direitos humanos mínimos dos indivíduos ao saírem do seu país de origem.

Atualmente, não caberia mais falar em vertentes ou ramos da proteção internacional da pessoa humana, pois se manifestam convergências em relação às três vertentes.⁸ “No plano substantivo ou normativo, a interação é manifesta.”⁹

Se a criação de tribunais constitucionais levou à confluência entre positivismo e jusnaturalismo, é possível ver, no Direito Internacional dos Direitos Humanos (expressão de Cançado Trindade),¹⁰ uma positivação de direitos e o estabelecimento de uma *antropologia jurídica mínima*, com a superação de antinomias. Levando-nos a uma nova pirâmide jurídica, em que, acima das Constituições dos Estados soberanos, há que considerar Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos. Daí falar-se em Controle de *Convencionalidade*.¹¹

O Direito dos Refugiados começa a tomar forma em 1950, com o Estatuto do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR); depois,

8 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v. I, 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2003. v. cap. VIII: As três vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana: aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados, p. 339-503. 9 Id., *ibid.*, p. 341.

10 Como ficou claro na obra *supra* (*Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. 3 v.).

11 Ver MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1951, publica a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados,¹² complementada com o Protocolo de 1967, Sobre o Estatuto dos Refugiados. O *conceito inicial de refugiado* – alguém com receio fundamentado de perseguição, por razões de “raça, religião, nacionalidade, participação em grupo social ou convicção política, encontrando-se fora do país de que é nacional e está impossibilitado ou, em virtude desse fundado medo, não deseja se entregar à proteção desse país” –, será alargado na Convenção da OUA,¹³ tratando de refugiados na África. Consta do art. 1º, inciso 2, a ampliação do termo refugiado, incluindo, agora, a todos aqueles que, diante de agressão exterior, uma ocupação ou dominação externa, ou, ainda, de fatos capazes de perturbar gravemente a ordem pública, parcial ou totalmente “de seu país de origem ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade.”¹⁴

Finalmente, a Declaração de Cartagena, da OEA,¹⁵ inclui entre os refugiados “*as pessoas deslocadas dentro de seu próprio país*”.¹⁶

A professora da Universidade de Coimbra, Márcia Mieko Morikawa, diz que a denominação internacional desses deslocados internos é *internally displaced persons – IDPs*, com representantes na ONU.¹⁷ Não se trata de nova forma de refugiados, mas simplesmente de sua visibilização – visibilidade de opressão, cabendo lembrar que, conforme estudos do ex-representante da ONU para os IDPs, Francis Mading Deng, em 1982, o número de deslocados internos em onze países era de 1,2 milhões de pessoas; uma década mais tarde, 24 milhões; atualmente [o dado é de 2003], a cifra ultrapassa já os 25 milhões em cinquenta países.¹⁸

Essas pessoas perseguidas e humilhadas não ultrapassam fronteiras, permanecem sob a pressão, e não sob a proteção, do Estado de origem. Nem sempre tais Estados se negam a protegê-las, mas a desestruturação social e econômica, simplesmente impede qual-

12 ONU, Genebra, 28 jul. 1951.

13 Organização da Unidade Africana.

14 10 set. 1969, entrando em vigor apenas em 1974.

15 Organização dos Estados Americanos, 1984.

16 Nona conclusão do Colóquio, integrado na Declaração de Cartagena.

17 MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados Internos: Entre a Soberania do Estado e a Proteção Internacional dos Direitos do Homem*. Coimbra: Coimbra Ed., 2006. p. 15.

18 Id., p. cit.

quer forma de assistência. Há Estados paralelos dentro do Estado, gerando o caos. E, sob o aspecto internacional, não são os deslocados internos considerados refugiados, nos termos da Convenção de 51. A não ser que, ultrapassada a fronteira, uma interpretação ampla seja aplicada ao fugitivo, possibilitando assistência e proteção temporárias. Sequer o princípio do *non-refoulement* pode ser invocado, muitas vezes!

3. Vale distinguir entre exilados, asilados e apátridas.¹⁹

3.1. Quando buscamos, nos manuais de Direito Internacional Público, a definição de *exílio*, nada encontramos. Até mesmo no Dicionário Prático do Direito Humanitário,²⁰ de Françoise Bouchet-Saulnier, nos deparamos com

a rubrica *Refugiados*,²¹ e no índice alfabético, vocábulos como *apátrida*,²² *asilado*,²³ *êxodo*.²⁴ Mazzuoli²⁵ examina a condição jurídica do estrangeiro, e nesta seção de seu Curso, trata de *Extradição, Asilo territorial e asilo diplomático e refúgio*.²⁶

É interessante observar que, em obra coletiva,²⁷ há inúmeros trabalhos sobre refugiados e asilo, com clara definição de cada espécie jurídica examinada. E há todo um artigo tratando do *exílio* (!) de Rui Barbosa.²⁸ Nada mais justo, então, nesse contexto, que localizemos referências a *exílio*,²⁹ a partir da dicionarização do termo: em Buarque de Holanda, Aulete, Antenor Nascentes e Houaiss encontramos *exilado*, “quem

19 As referências a seguir encontram-se, basicamente, no artigo intitulado Breves anotações sobre os Direitos dos Refugiados. In: AZEVEDO, Tupinambá Pinto de (Org.). *Direito Internacional Penal e a Proteção dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Dom Quixote Ed., 2013. p. 15-70. ver no caso específico, p. 28 e seguintes.

20 BOUCHET SAULNIER, Françoise. *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*. Paris: Éd. La Découverte, 1998.

21 Réfugiés, p. 326-334.

22 Apatride, p. 28.

23 Asile, p. 33.

24 Exode, ver Déplacement de population, p. 128.

25 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

26 Ibid., p. 603-620.

27 ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

28 LACOMBE CAMARGO, Margarida Maria; MACHADO ALEXANDRE, Cristina Vieira. O exílio de Rui Barbosa. In: Id., *ibid.*, 2001, p. 127-146.

29 ALMEIDA, Guilherme de Assis. Asilo e não-violência. In: Id., *ibid.*, 2001, p. 169-175.

deixou, de forma voluntária ou forçosa, sua terra natal”.³⁰

Guilherme Almeida parte do dicionário e traz o enquadramento do *exílio* para a área jurídica. “Exílio” – diz – “significa estar distante, fora de sua terra natal.” Mas é preciso discutir a diferença, entre o exílio voluntário e o forçoso. “Devido aos exilados, que foram gerados pela Ditadura Militar de 1964, identificamos o exilado como quem deixou forçosamente, o seu país. Divergências à parte, o fato é que exilado é quem vive distante de seu país, por (1) vontade própria ou (2) forçosamente.” E Guilherme Almeida conclui: “Na primeira alternativa, será considerado um exilado migrante, na segunda, será considerado um exilado *stricto sensu*, se for recebido do mesmo modo que um estrangeiro, recebendo proteção jurídica, do país que o acolheu, será considerado um asilado.”³¹ Em nota de rodapé³² vem o esclarecimento de que, asilado, “no amplo *sensu* [...] engloba asilado político e refugiado.”

A obra de Edward Said, *Reflexiones sobre el exilio*³³ – não por acaso, aliás, as memórias de Said, publicadas

em 1999 (tradução brasileira de 2004), intitulam-se *Fora do Lugar*³⁴ – destaca o angustiante processo de construção de uma identidade, no mundo convulsionado de nossa época (ele nasceu em 1935, em Jerusalém - Palestina), e seu país foi substituído, treze anos depois, pelo Estado de Israel. Daí a peregrinação pelo Egito, Líbano, Estados Unidos. Seria ele um exilado, asilado ou refugiado?

Ele mesmo trata de resolver essas questões. “Se bem qualquer pessoa impedida de regressar a seu lugar seja um exilado, podem se estabelecer algumas distinções entre exilados, refugiados, expatriados e emigrados.”³⁵ Senão, vejamos: “O exílio nasceu da antiga prática do desterro. Uma vez desterrado, o exilado vive uma existência anômala e miserável com o estigma de ser um estrangeiro.” É interessante a observação de Said, quanto aos refugiados, que seriam “*uma criação do Estado do século XX.*” Pois, a “palavra *refugiado* se converteu em um termo político que faz pensar em grandes massas de pessoas inocentes e desconcertadas que requerem ajuda internacional urgente, enquanto que *exi-*

30 Id., p. 171.

31 Id., *ibid.*, p. 171.

32 Id., *ibid.*, n. 3.

33 SAID, Edward. *Reflexiones sobre el exilio*. Barcelona: Editorial Debate Ed. Mondadori, 2005.

34 SAID, Edward. *Fora do lugar: memórias*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

35 SAID, *Reflexiones sobre...* p. 188.

lado leva consigo, creio eu, um toque de solidão e espiritualidade.”³⁶

No mesmo sentido, Flávia Shiling.³⁷ Em texto dedicado a Paulo Schilling, seu pai, exilado no Uruguai e na Argentina, de 1964 a 1980, Flávia faz rápido comentário sobre o termo exílio.³⁸ “Exilados, refugiados, migrantes, desterrados, desenraizados,³⁹ deslocados”- escreve Flávia. E prossegue, com palavras de Bauman: “Indivíduos frágeis, destinados a conduzir suas vidas numa *realidade porosa*, sentem-se como patinando sobre gelo fino”.⁴⁰ Lembra, então, da primeira edição do Fórum Social Mundial (Porto Alegre-RS), ocasião em que ouviu, de expositora boliviana, a reivindicação do *direito ao enraizamento* como direito humano. Um direito de não ser forçado à migração, “de não ser expulso ou deslocado de sua terra”. Seriam exílios forçados ou voluntários? Significando “estar fora do lugar conhecido” – e aqui voltamos a Said. Mas também podemos con-

tinuar *dentro* de nosso lugar, nosso país, o que levou à invenção, no Uruguai, da expressão *inxílio*, na experiência vivida pelos que ficam, nas ditaduras, com a clara sensação de estarem exilados em sua própria pátria. Ao mesmo tempo, este estranhamento, este olhar partido, este deslocamento, pode ser visto em sua positividade e como um elemento fundamental para o conhecimento. Dentro ou fora, Flávia remonta novamente a Bauman, comentando Derrida: “em vez de ser sem pátria, o segredo é estar à vontade em muitas pátrias, estar em cada uma ao mesmo tempo dentro e fora, combinar a intimidade com a visão crítica de um estranho, envolvimento com distanciamento.”

O exilado sempre rompe regras, e isso não é uma escolha, mas a busca dos códigos profundos da cultura para onde se vai. Se há retorno, sempre esperado, o ex-exilado perceberá que, em seu próprio país de origem, sentirá al-

36 Edward Said: “E os expatriados? Estes vivem voluntariamente em um país estranho, normalmente por razões pessoais ou sociais. Hemingway e Fitzgerald não foram obrigados a viver na França. Os expatriados podem compartilhar a solidão e o estranhamento do exílio, mas não sofrem suas rígidas proscições.”(op. cit., p. 188).

37 SHILLING, Flávia. E o exílio? *Boletim do IBCCrim*, ano 22, n. 263, São Paulo, out. 2014. p. 16.

38 O texto do IBCCrim é breve parte do memorial da livre-docência, defendido por Flávia Schilling na Faculdade de Educação da USP, em 2012.

39 Há dois famosos escritos de, Simone Weil, sob o título geral de *O desenraizamento*, merecendo atenção o fato de que o primeiro texto é *O enraizamento*, e o outro, *O desenraizamento operário*. ver em BOSI, Ecléa (Org. Weil). *Simone Weil: A Condição Operária e Outros Estudos Sobre a Opressão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

40 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 239.

gum estranhamento, ele, que já vivenciara o estranhamento do próprio exílio. Provavelmente, ponto em comum entre exilados e refugiados. Só que, estes nem sempre terão o lastro do conhecimento adquirido por meio da educação, do ensino, do estudo universitário. Com mais intensidade, refugiados serão estranhos, onde acolhidos. Não se esperam deles aumento de liberdade e da criação.

É disso que fala, também, Said, se apresentando como um exilado no Egito, no Líbano e nos Estados Unidos. E, da mesma forma, Bauman, quando retorna à sua terra natal, Praga, para receber o título de doutor *honoris causa*, na universidade. Perguntam-lhe qual hino deve ser tocado durante a cerimônia, atendendo a antigo costume universitário. Polônia, país de seu nascimento, ou Grã-Bretanha (Inglaterra), para onde foi viver quando lhe tiraram o direito de ensinar, na Polônia? Eis o dilema de um exilado ou ex-exilado. A resposta final foi: o hino da Europa.⁴¹ Como disse Bauman, com essa escolha “tirava da pauta uma identidade definida em termos de nacionalidade – o tipo de

identidade que me foi negado e tornado inacessível”.⁴² Mais: “até agora não existe um órgão europeu com a autoridade de emitir ou recusar um *passaporte europeu*, e assim conceder ou negar o direito de nos autodeterminarmos *europeus*.”⁴³

3.2. Temos, depois, os emigrantes: “gozam de uma ambígua condição. Tecnicamente, um emigrado é qualquer pessoa que emigra a um novo país. Nesta questão a eleição é certamente uma possibilidade. Os funcionários coloniais, os missionários, os técnicos especializados, os mercenários e assessores militares cedidos podem em certo sentido viver no exílio, mas não foram desterrados.” Há que haver cuidado em distinções como *exilado* e *emigrante*: “Os colonos brancos da África, algumas zonas da Ásia e Austrália podem ter sido exilados, mas enquanto pioneiros e construtores de uma nação perderam a etiqueta de *exilado*.”⁴⁴ Eram emigrantes.

3.3. Finalmente, os *apátridas*. Gustavo Pereira publica, nos Cadernos IHU Ideias, da Unisinos, artigo sobre essa temática.⁴⁵

41 Ode à Alegria (da 9ª Sinfonia), de Ludwig van Beethoven.

42 BAUMAN, Zygmunt. *Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005. p. 16.

43 Id., *ibid.*, p. 16.

44 Id., *ibid.*, p. 188.

45 PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Apátridas e refugiados: direitos humanos a partir da ética da alteridade. *Cadernos IHU*, n. 181, ano 10. São Leopoldo, UNISINOS/RS, 2012. ver, do mesmo autor, *A pátria dos sem pátria – direitos humanos & alteridade*. Porto Alegre: Ed. Ritter, 2011.; e *Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.

“No plano do direito internacional dos direitos humanos” – diz ele – “há uma diferenciação entre a figura do *apátrida* e a do *refugiado* que é necessário diferenciarmos.”⁴⁶ Consabidamente, pessoas consideradas *sem pátria, são os apátridas*. Uma definição clássica. Trata-se de espécie de *circunstância existencial*, capaz de repercutir de modos diversos na existência do ser humano sem nacionalidade. Repercuta de inúmeras formas na vida do ser humano desprovido de nacionalidade. “Dificuldades de acesso à saúde pública, impossibilidades migratórias e exclusão de determinados atos da vida civil.” A apatridia ocorre por critérios discricionários (como foi o caso da II Guerra Mundial, quando o primeiro ato dos nazistas contra os judeus consistiu na retirada de cidadania alemão) ou por critérios do rótulo de nacionalidade de cada nação. Segundo a sistematização internacional os critérios de atribuição de nacionalidade compreendem o *jus soli* e o *jus sanguinis*. Pelo primeiro, atribui-se nacionalidade a quem nasce em determinado território. No segundo, “países que só admitem cidadania de filhos de seus nacionais, a territorialidade não confere nacionalidade.” O risco que decorre dessa classificação está na possibilidade, cada vez mais comum, de nascimento de

alguém em país estrangeiro, que adota o critério do sangue, sendo que o casal gerador do filho é oriundo de país com o específico critério do solo, para fixar a nacionalidade. Surge, então, a figura do apátrida, a não ser que exista, no país de nascimento da criança, norma especial resolvendo essa questão, como ocorre no Brasil. Desde 2007, com a Emenda Constitucional n. 54, temos ambos os sistemas, sendo o critério do solo prevalente, mas não único.

Alguns entendem que não há diferença entre o apátrida e o refugiado, mas isso não se confirma normativamente. O refugiado tem sua situação normalmente resolvida, com visto de permanência no país para onde migra; o apátrida é aquele que foge para outro país, mas não traz documentos que o identifiquem. É um indocumentado. Não existe, e não tem garantia de permanência no país que pretende adotar. O órgão da ONU responsável pela proteção dos refugiados e apátridas é o mesmo, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Em 2012, havia cerca de 12 milhões de apátridas espalhados pelo mundo. E o ACNUR prestava assistência humanitária a mais de 35 milhões de refugiados, apátridas e deslocados internos, no mundo.⁴⁷

46 Id., p. 31.

47 A ONU pretende resolver a situação dos apátridas, pelo menos em dez anos – é a manchete divulgada em 6 de novembro de 2014 (*Jornal O Sul*, Porto Alegre, p. 7): “O ACNUR lançou ontem” – diz o texto – “uma campanha que apela aos governos dos países para que tomem uma série de medidas para colocar fim ao problema da apatridia

Essa assistência é insuficiente, pois além do combate interno em certos países, contra seus próprios compatriotas – eis a figura do *deslocado interno* –, todos sabemos da política de combate à imigração considerada *ilegal* na Europa, pela diretiva de retorno, também conhecida como *diretiva da vergonha*, e da política imigratória dos Estados Unidos. Solicitantes de refúgio, desde logo, são levados à prisão, como consequência do atual combate ao terrorismo.

A tese sustentada por Gustavo Pereira é no sentido de que necessitamos de uma crítica aos pressupostos dos direitos humanos. A questão dos apátridas e refugiados, diz ele, não está somente nas possibilidades jurídicas de se pensar mecanismos de proteção internacional para este grupo de pessoas. “Está em pensar ou identificar como opera a violência da racionalidade ocidental que torna possível suportar a ideia de existir um ser humano à margem da proteção jurídica por não ter uma nacionalidade – é o que chamo de *a ficção da nacionalidade*.”⁴⁸

E pergunta: “Como é possível os direitos humanos estarem absolutamente sustentados a partir da ideia de naciona-

lidade? Como é possível suportarmos isso?” O problema é que se todo ser humano tem direito à nacionalidade, essa vinculação ao Estado-nação pode, em seu extremo, levar a regimes xenófobos. Em lugar disso, Gustavo Pereira coloca uma racionalidade apátrida, uma racionalidade para além da ideia de cidadania, para bem além da ideia de cidadão do mundo, pois essa ideia ainda estaria contaminada pela noção de soberania. “Uma racionalidade em que o outro seja reconhecido pela concretude de sua singularidade, e não pela ideia de cidadania.”⁴⁹

Uma utópica proposta de superação da ideia de Estado-nação? Consabidamente, os Estados europeus modernos, surgidos no século XIX, trouxeram para a história a noção de *soberania*. Tais Estados-nação inauguram forma *sui generis* de organização política. A soberania é princípio fundamental da nova instituição, concentrando “as atribuições do poder público em um único agente e, conseqüentemente, a possibilidade que o *imperium* sobre um determinado território reste sintetizado naquele mesmo agente: o Estado.”⁵⁰ Se estamos falando do Estado, como forma

em até dez anos. Atualmente, segundo o órgão, pelo menos 10 milhões de pessoas, em todo o mundo, são apátridas – pessoas que, por diferentes motivos, não têm nacionalidade. Com isso, muitas vezes não têm acesso a direitos básicos.”

48 PEREIRA, 2012, n. 181, p. 33.

49 Id., *ibid.*, 2012, n. 181, p. 7.

50 TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Teoria universalista do direito internacional*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011., p. 71. Em nota de rodapé n. 4, desta mesma página,

de organização política, que sucedeu a inúmeras formas anteriores, afastamos os riscos de uma utopia: basta(m) nova(s) forma(s) de organização política. Mas isso não afasta a dificuldade, até aqui encontrada, de superação do Estado-nação.

Veja-se o que propõe Marcelo Neves, ao falar de *abertura da estatalidade*, hipótese em que se teria um modelo que não parte de uma única perspectiva, fosse “a estatal ou a internacional abrangente”.⁵¹ E sim de ambas, falando-se em *soberania interna e soberania externa*. A chamada *abertura da estatalidade*, traria consigo, na proposta do autor, “uma interpenetração entre ordem estatal e internacional” (aqui, Neves adota tese de Langer Stefan), exigindo “progressivamente um aprendizado e um intercâmbio entre as experiências com racionalidades específicas nas duas perspectivas, a estatal e a internacional”.⁵²

Por outro lado, Teixeira defende nova premissa de trabalho, a partir da ideia de *pluriversalismo*. A uma,

trazendo o conceito de *direito supranacional mínimo*,⁵³ última instância político-jurídica internacional. O desenvolvimento do sistema estaria centrado “não mais na noção de Estado nacional, mas na concepção de espaço regional”.⁵⁴ Entenda-se, sinteticamente, *espaço regional*, e não *comunidade regional* como forma de organização que depende de processos de integração política capazes de desenvolvimento adequado em seu interior. Todavia, é exigível um fundamento de legitimidade, indo além das vontades políticas presentes nas circunstâncias conjunturais ou dos comandos do mercado internacional. Teixeira busca legitimidade do espaço regional, na *supremacia de uma tradição histórico-cultural*. Tendo-se nesse referencial um princípio-guia. É de tal supremacia que emana o *reconhecimento*. Como ficaria, nesse contexto, a soberania nacional? Em uma nova soberania, marcadamente *relativizada*. Por fim, a proposta de Teixeira se completa com

Teixeira traz à colação o magistério de FIORAVANTI, Maurizio (Org.), *Lo Stato moderno in Europa*. Roma/Bari: Laterza, 2002, p. 7-8: “O Estado moderno europeu evidentemente contou, no início do seu percurso, com uma primeira forma, na qual se encontraram ao máximo alguns elementos que vieram a ser próprios das formas que seguiram, inspiradas pelo princípio-guia da soberania política: a tendência do senhor em se colocar no centro de um dado território ou ao início do mesmo processo de concentração dos poderes de *imperium*.”

51 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. S. Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 134

52 Id., *ibid.*, p. 134.

53 ZOLO, Danilo. *Il signore dela pace*. Roma: Carocci, 1998.

54 TEIXEIRA, 2011, p. 292.

uma estrutura jurisdicional adequada ao espaço regional.⁵⁵

A duas, *reconhecimento* dispensa *reconciliação*. Basta admitir a possibilidade de, através do reconhecimento entre espaços regionais, alcançar-se a *estabilidade*. Temos, portanto, um contexto pluriversalista, aberto a um *globalismo pluriversalista articulado em espaços regionais*.⁵⁶

E a estrutura jurisdicional adequada? Kelsen defendia como principal instrumento da ordem internacional, uma corte internacional (e não um governo mundial). “Raramente um Estado recusou-se a executar a decisão de uma corte a qual tenha reconhecido por tratado. A ideia de Direito, apesar de tudo, continua sendo mais forte que qualquer outra ideologia de poder.”⁵⁷ O modelo trazido por Teixeira oferece algumas variantes, na impossibilidade observada nos modelos atuais, de cortes jurisdicionais, instituições políticas, sem apelo às ideologias. Teríamos, de logo, modelo incorporado por cada Estodonação; a corte daria acesso a indivíduos, a cidadãos, diante de pretensão resistida, improvidos os pedidos nas instâncias do Estado, recorrendo perante a *Corte do Espaço Regional*, cujos acórdãos teriam efeitos internos imediatos; por fim, se a

alegada violação de direito fundamental for mantida, na Corte do Espaço Regional, um último recurso seria possível, perante o *Tribunal Supra(Inter)ncional*. O autor busca subsídios no modelo da União Europeia. As diretivas comunitárias têm eficácia perante os ordenamentos internos dos Estados membros. Fala-se, em tal sistema, do *princípio da predominância do direito comunitário*.

Aí está uma proposta jusfilosófica em prol de *globalismo pluriversalista*. Seria viável, inclusive para resolução da apatridia?

PACHAMAMA E GAIA: UM ECOLOGISMO CONSTITUCIONAL/ CONVENCIONAL

1. É hora de falar sobre o ambiente. Sejamos sintéticos. Sempre houve preocupação com o *habitat*, com o lugar onde se vive. Mas costumamos a compreender que o ambiente pudesse se tornar impróprio para a vida – se há animais em extinção, por que não haveria homens em extinção, morando em certos locais determinados?

Só começamos a pensar em um direito ambiental na segunda metade do

55 Ver sobre *espaços regionais*, na obra de TEIXEIRA (2011), II Parte, item 2.3.

56 TEIXEIRA, 2011, p. 294.

57 KELSEN, Hans. Compulsory Adjudication of International Disputes. *American Journal of International Law*, V. 37, n 3, 1943. p. 399.

século XX. No Brasil, na década dos 80. A Constituição atual nos assegura um ambiente ecologicamente equilibrado, e o desenvolvimento infraconstitucional de normas ambientais é conhecido em grande parte do mundo. Inclusive, colocamos na Carta brasileira um Título VIII – *Da Ordem Social*, e dedicamos o Cap. VI ao *Meio Ambiente*. O art. 225 é exemplar. Em 1998, editamos a Lei n. 9.605, tipificando crimes ambientais, com especial proteção à fauna, flora, ao ordenamento urbano e ao patrimônio cultural, à poluição e alguns outros crimes específicos.

Desde logo, podíamos perceber que em Estado federativo, como o nosso, há conflitos de competência jurisdicional, em casos em que o dano ambiental ocorre em mais de um Estado: rios que atravessam vários deles, como o São Francisco, biomas que não se limitam a um único Estado da Federação, etc. E nos deparamos com a realidade das atividades poluidoras que, provenientes de uma margem de fronteira, produz seus efeitos nocivos em país vizinho. Conhecemos, não faz muito, o caso das *papeleras*, colocando em choque Uruguai e Argentina.⁵⁸ *O ambiente é internacional, por natureza*.

Outro aspecto exige atenção: a tutela ambiental surgiu como forma de proteção

ao *ser humano*, individualmente considerado. É a partir de bens jurídicos pessoais, como a saúde, a vida, o patrimônio, que chegamos à proteção de recursos naturais (água, solo, florestas, fauna, pesca, minérios). Trata-se da visão *homocêntrica* da proteção ambiental. Num segundo momento, a autonomia jurídica da disciplina traz a preocupação com a extensão das normas alcançando as *gerações futuras*. É a visão *homocêntrica-intergeracional*.

Finalmente, discute-se a natureza em si mesma. É a visão *biocêntrica*. A esta altura, já se debate acaloradamente a visão *ecocêntrica* (proteção dos próprios ecossistemas e seus componentes abióticos, como rios, lagos, montanhas, pântanos, etc.). Vejam que, na Lei 9.605/98, a poluição é vista como *mal em si*, e a proteção da fauna e flora independem de fatores utilitários... Essas novas visões, através da dinâmica social, dão base a teorias bem estudadas na física, por exemplo. Nessa área de conhecimentos surgiu a *Teoria de Gaia*, de James Lovelock,⁵⁹ cientista inglês. Sustentava que a terra era um *organismo vivo*, reagindo às ameaças que surgem para maximizar as chances de sobrevivência da vida. Gaia é terra, em grego. Era a Deusa-mãe do planeta. O papel da humanidade, nesse contexto, seria insignificante.

58 BERTONI, Liliana (Coord.). *Las papeleras en cuestión* – un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al Mercosur. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

59 LOVELOCK, James. *The revenge of Gaia. Why the Earth is Fighting Back: and How We Can Still Save Humanity*. Londres: Penguin Books, 2006.

Trazendo à colação o neoconstitucionalismo da América Latina, Zaffaroni⁶⁰ menciona *La Pachamama*, espécie de deusa protetora universal, cujo nome vem de línguas originárias dos Andes, e significa Terra, ou mundo. É fácil perceber a similitude entre *Pachamama* e Gaia, palavras que aludem a um organismo vivo. Ambas reagem a ameaças de sobrevivência da vida, em todos os seus aspectos. Como é comum entre manifestações ancestrais, *Pachamama* pede reciprocidade, vindo daí as expressões rituais de culto. Por seu lado, *Gaia* se mostra mais sofisticada, fruto de estudos científicos, da física contemporânea. Não promovemos rituais, mas *Gaia* e *Pachamamas* expressam a mesma ideia.

Inclusive em relação a essas duas hipóteses, que em verdade são uma só, o corolário final é uma ética especial. O novo paradigma decorrente de *Gaia-Pachamama* é o reconhecimento dos direitos de todos os seres, os quais compartilham com os humanos, a Terra. A invocação da *Pachamama* é acompanhada da regra básica ética do *sumak kawsay*, “expressão quíchua que significa bem viver ou pleno viver e cujo conteúdo não é senão a ética que deve reger a ação do Estado e conforme à qual devem se relacionar as pessoas entre si e, em especial, com a natureza”.⁶¹

As recentemente promulgadas Constituições do Equador e da Bolívia mencionam, expressamente, *La Pachamama* e o *sumak kawsay* (bem viver).⁶²

60 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el Mundo*. B. Aires: Ed. Colihue/Ed. Madres de Mayo, 2012.

61 Id., *ibid.*, 2012, p. 111.

62 Ver Preâmbulo da Constituição da República do Equador (2008): “Celebrando a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia. . . . Adiante, faz referencia ao *sumak kawsay*: “: Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*. O Capítulo VII se refere a “Derechos de la naturaleza”, desse modo “reconoce la cuestión medioambiental como propia de la naturaleza y a ésta como titular de derechos.” 109 Art. 71º: “La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. // Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. // El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un *ecosistema*.”

Preâmbulo da Constituição Política do Estado boliviano (2009): “Cumpliendo con el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra *Pachamama* y gracias a Dios,

“Deste modo” – escreve Zaffaroni – “o constitucionalismo andino deu o grande salto do ambientalismo à ecologia profunda, i. é, a um verdadeiro *ecologismo constitucional*.”⁶³ À luz da nova pirâmide,⁶⁴ teríamos um *ecologismo constitucional/convencional*.

Digamos singelamente: o direito ambiental não é apenas internacional, mas sobretudo deve ser visto sob ponto-de-vista *holístico*, para que percebamos que não é possível destruir o ambiente, sob o pretexto de dominá-lo.

REFUGIADOS E DESLOCADOS AMBIENTAIS?

1. O mote que está na moda é o das *mudanças climáticas!*

Os chamados desastres naturais estão à vista de todos, assim como o avanço da desigualdade e da pobreza mundial. Nas palavras de Ulrich Beck, tais características “Son riesgos de la modernización. Son un producto global de la maquinaria del progreso industrial y son agudizados sistemáticamente con su desarrollo ulterior.”⁶⁵

Na década de 80 as evidências científicas relacionadas às emissões de gases de efeito estufa, provenientes das atividades humanas com mudança do clima global, começaram a despertar a preocupação pública. Após várias conferências internacionais sobre o tema, em 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas respondeu a esses apelos, estabelecendo o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC). A Con-

refundamos Bolivia.” Art. 33º: “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.” Art. 34º: “*Cualquier persona*, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercer las acciones legales *en defensa del medio ambiente*, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente.

63 Id., *ibid.*, 2012, p. 111.

64 Ver GOMES, Luiz Flavio; VIGO, Rodolfo Luis. *Do Estado de Direito Constitucional e Transnacional: Riscos e Precauções*. São Paulo: Ed. Premier Máxima, 2008; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. (Col. Direito e Ciências Afins, v. 4.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio. *Direito Supraconstitucional: Do Absolutismo ao Estado Constitucional e Humanista de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010; NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes; 2009.

65 BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 2002. p. 28.

venção foi adotada em maio de 92, em Nova Iorque, entrando em vigor em 94. Os compromissos mais fortes devem ser cumpridos pelos países desenvolvidos, mas são justamente muitos desses que se negam a ratificar a Convenção.

O aquecimento global derivado da emissão de gases de efeito estufa é problema evidente de nossa pós-modernidade. Daí o estímulo à produção de energia que não utilize combustíveis fósseis – busca-se o aperfeiçoamento do uso de biocombustíveis. E é nesse cenário que ocupa o centro o princípio do *desenvolvimento sustentável*. Eduardo Viegas,⁶⁶ do Ministério Público gaúcho, sustenta até que o desenvolvimento sustentável é não uma regra jurídica, não um princípio, mas um *sobreprincípio*, valendo-se da teorização de Humberto Ávila,⁶⁷ que acrescenta a esses dois tipos de normas, outros dois: o *postulado* e o *sobreprincípio*. Este, seria simplesmente, princípio constitucional “em posição axiológica diferenciada, porquanto, como sobreprincípio, sua incidência não pode ser afastada na hipótese real de conflito com outras normas jurídicas, ainda que também estejam inscritas na Constituição. Enteder-se o contrário é

conceber a possibilidade de, *licitamente, ocorrer desenvolvimento insustentável*.”⁶⁸

2. Confluem, lamentavelmente, a questão dos refugiados e a dos desastres ditos naturais, mas que em grande escala decorrem de ações humanas. Cria-se, então, a figura do *refugiado ambiental*, conceito introduzido por Lester Brown, durante os anos 70 (dissemos, *anos 70!*). O conceito é dado por Essam El-Hinnawi, professor do Centro Nacional de Pesquisa Egípcio, em 1985: refugiados ambientais são “aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar o seu *habitat* tradicional, de forma temporária ou permanente, por causa de uma evidente perturbação ambiental (natural e/ou acionada por pessoas), que ameaça a sua existência e/ou afeta gravemente a qualidade da sua vida.”⁶⁹

Perturbações ambientais são, no caso, secas, erosão do solo, desertificação, inundações permanentes, ciclones, incêndios de floresta, além de fenômenos naturais decorrentes de terremotos e avalanches. Há dados que estimam, em 1995, cerca de 25 milhões de refugiados ambientais em todo o mun-

66 VIEGAS, Eduardo Coral. O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio, In: BENJAMIN, Antonio Herman et al. (Coord.). *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e uso sustentável de energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

67 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.

68 Id., loc. cit., 2008, p. 158.

69 Id., *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985. p. 4.

do, contra 27 milhões decorrentes da aplicação pura e simples do Estatuto do Refugiado. A grande maioria nos países da África subsaariana.

Mesmo no Brasil, o problema da desertificação vem afetando inúmeras áreas, principalmente no nordeste, buscando as pessoas o abandono de suas terras, atrás do auxílio em outras regiões. Entre nossas missões, nesse contexto, está o combate ao aquecimento global.

Se olharmos ao nosso redor, com visão micro, teremos secas, enchentes, ciclones, no Rio Grande do Sul, e na primeira década do século XXI, segundo dados oficiais, “foram registrados 3.343 desastres naturais no Estado, um crescimento de 111% com relação à década anterior, de acordo com a Secretaria Nacional de Defesa Civil.”⁷⁰ Vale dizer, a questão das perturbações ou desastres naturais estão à nossa porta, e tudo isso se relaciona com as *mudanças climáti-*

cas.⁷¹ Estas podem decorrer de desastres naturais, como no caso das erupções vulcânicas, ou de atividades humanas, que, fundamentalmente, provocam a emissão e acumulação excessiva de poluentes, como o dióxido de carbono, na atmosfera. Falamos, como já se disse, do *efeito estufa*. O aquecimento global recebeu, na ONU, a denominação de *mudanças climáticas globais*. Em verdade, há dois conceitos acerca das mudanças climáticas: o primeiro se refere a mudança no clima atribuída direta ou indiretamente, à atividade humana;⁷² o segundo, alude a qualquer mudança do clima, em decorrência da variabilidade natural ou da atividade humana.⁷³

Em linguagem simples, o efeito estufa decorre de aquecimento da parte inferior da atmosfera, principalmente decorrente de dióxido de carbono e vapor de água, de modo que os raios do sol aqueçam a terra, mas impedem que uma

70 TELLES, Pedro. Desastres naturais e eleições no RS, *Jornal Zero Hora*, p. 32 (Primeiro Caderno), 1º set. 2014. O autor do artigo é assessor de políticas públicas do Greenpeace.

71 Não por acaso, o Instituto *O Direito por um Planeta Verde* realizou, em seu 13º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental e 11º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizados em São Paulo, de 27 de maio a 1º de junho de 2007, extraordinárias propostas acerca do tema *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia*. Daí a publicação, em dois alentados tomos, total de 1.974 páginas (!), obra com o mesmo título, contendo conferências de renomados profissionais e artigos de estudantes da graduação e pós-graduação.

72 Definição contida na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992).

73 Ver Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC). MIRANDA, João Paulo Rocha de et al. *O Direito Ambiental como Instrumento Mitigador das Queimadas na Amazônia Brasileira e das Mudanças Climáticas Decorrentes do Aumento*

parte do aquecimento retorne ao espaço. As nuvens seriam, então, responsáveis por esse efeito de estufa, tornando-se mais alta a temperatura da superfície terrestre. Há processos naturais que produzem esse efeito, mas consabidamente a atividade humana, pela queima de combustíveis fósseis, de onde emana o gás do óxido de nitrogênio e o Cloro-Fluor-Carbono (CFC), ou seja, o CO₂, aumenta de modo considerável a temperatura. Fala-se, então, de furos no ozônio (a que está particularmente atingida a região do sul do Brasil, para mais uma vez exemplificarmos com algo que vivenciamos).

Agora mesmo, em 2012, tivemos no Rio Grande do Sul, aquele que teria sido a pior seca dos últimos 60 anos. Traduzido em cifras (nesta era de predomínio das ideias econômicas), teríamos prejuízo em torno de dois bilhões de reais, sobretudo no agronegócio. Conhecemos por aqui os fenômenos *El niño* e *La Niña*, aos quais os meteorologistas e cientistas da área atribuem o agravamento das tragédias em nosso Estado e em Santa Catarina. Com sensatez, Pedro Telles conclui seu artigo jornalístico,

depois de lamentar a ausência no país de prioridades governamentais quanto às mudanças climáticas, dizendo que “em vez de medidas de prevenção efetivas, resta à população a *ajuda humanitária* depois que o estrago já foi feito.”⁷⁴

Voltaríamos, então, à problemática dos *refugiados ambientais*, eis que restaria a busca de ajuda humanitária frente aos desastres ambientais? Certamente.

E como as perturbações ambientais, estão presentes em todas as partes do planeta, todos, indistintamente, devem ser ambientalmente educados para o enfrentamento deste que é, o maior desafio hoje enfrentado pela humanidade.

3. Referimos, já, providências da ONU, como o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (INC/FCCC), com Convenção adotada em 1992 (Nova Iorque). E antes de comentarmos o Projeto de Convenção Internacional dos Refugiados Ambientais, desenvolvido por um grupo de especialistas da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges, na França, tendo à frente o Professor Michel Prieur,⁷⁵ vale

das Emissões de Gases do Efeito Estufa. In BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia. *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. p. 830.

74 TELLES, 2014, p. 32.

75 Membro honorário da Faculdade de Direito e Economia de Limoges, presidente do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado e do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direito Ambiental de Planejamento e Desenvolvimento (CRIDEAU-CNRS-INRA). Prieur teve, aliás, papel ativo, na qualidade de expert junto ao Conselho

resenhar o artigo de Juan Pablo Terminello, publicado na obra *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*.⁷⁶

3.1. Resulta no articulado a seguir.

A Convenção Marco das Nações Unidas sobre a Mudança Climática define-a como “uma mudança de clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera mundial e que se soma à variabilidade natural do clima observada durante períodos de tempo comparáveis”.⁷⁷ Há também os desastres naturais, cuja definição pode ser encontrada nas Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente Inter-Agencial (IASC): “um sério transtorno no funcionamento de uma comunidade ou uma sociedade que causa perdas humanas, materiais, econômicas e ambientais generalizadas que desbordam a capacidade da comunidade afetada para fazer frente com seus próprios recursos.”

Aí estão os perigos da natureza, capazes de provocar tais perigos.⁷⁸

3.2. O deslocamento forçado associado à mudança climática deixou de ser simples ameaça, “e se coloca como um dos principais desafios humanitários do século XXI”.⁷⁹ São mais de 43 milhões de pessoas deslocadas, em consequência de mudanças climáticas e desastres naturais.⁸⁰

3.3. É de conhecimento público, e particularmente dos militantes do trabalho humanitário, o risco planetário que se acelera neste século, em decorrência da mudança climática. O impacto atingirá as costas marinhas, acelerando “o derretimento dos glaciais, alterará os regimes das chuvas e, em consequência, a disposição da água e de terras cultivadas”.⁸¹ Soma-se, ao exposto, a situação de Estados insulares oceânicos ou continentais (ilhas ou grupos de ilhas – arquipélagos), como Tuvalu, Kiribati, Maldivas, Mal-

da Europa, na elaboração da Convenção de Florença, hoje Convenção Europeia da Paisagem. Conferir *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*: Limoges: CRIDEAU, 2003-3, nº especial consagrado à Convenção Europeia da Paisagem. V. adiante.

76 TERMINIELLO, Juan Pablo. Los desastres naturales, el cambio climático y la protección de los derechos humanos. Realidades y desafíos frente al desplazamiento forzado. In: ABRAMOVICH, Víctor et al. *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. Lanús (Argentina): Ediciones de la UNLa, 2012, p. 131-176.

77 Ver <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

78 Ver IASC. *Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente entre Organismos sobre a proteção dos direitos humanos em situação de desastres naturais*: Projeto fr Brookings-Bern sobre Deslocamento Interno: jun. 2006.

79 TERMINIELLO, 2012, p. 133.

80 Dados de 2011. Seriam 30 milhões em 2008, 17 milhões em 2009 e 42 milhões em 2010.

81 TERMINIELLO, 2012, p. 134.

vinas ou Falkland, Ilhas Marshall, etc., sob risco de desaparecimento ou de se tornarem inabitáveis. A elevação do nível dos mares podem acarretar problemas de deslocamentos forçados e apatridia.

3.4. Qual tratamento se dará às pessoas deslocadas? O caso em tela não coloca em questão *deslocados internos*, e sim *deslocados externos*, ou seja, de pessoas que se deslocam além das fronteiras do Estado de origem. Para quem permanece dentro das fronteiras do país de residência habitual, ao menos incidem direitos e garantias reconhecidas pelos direitos humanos internacionais e o direito internacional humanitário. Ou seja, não perdem os direitos da população em geral. A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, nada dispõe a respeito dos deslocados ambientais fora das fronteiras do Estado natal. Haveria verdadeiro *limbo legal*,⁸² ameaçando a vigência e respeito dos direitos dessas pessoas. Bastaria invocar os direitos humanos, de forma ampla?

3.5. Em verdade, mesmo em casos mais comuns, onde o deslocamento interno ocorre, e o externo sempre deixa a possibilidade da volta ao território

de origem, as respostas, por ora, dificilmente virão em sede normativa atinente aos refugiados. Na comparação com populações engolfadas por conflitos armados, muitas dificuldades enfrentadas por desastres ambientais se mostram próximas: “perda ou separação do grupo familiar; perda da moradia; perda ou destruição documental e de propriedade; ameaça ao direito de viver, à integridade e segurança pessoal; exposição à violência sexual e de gênero, entre outras.”⁸³

3.6. Nesse contexto, têm relevância os pactos internacionais de direitos humanos, sobretudo com o advento das garantias decorrentes dos direitos econômicos, sociais e culturais (direito ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação). Destaque-se o reconhecimento, há pouco afirmado, do direito à água potável e ao saneamento. Agora, são direitos humanos essenciais.⁸⁴

3.7. É preocupante o desrespeito à proteção dos direitos humanos das pessoas deslocadas por desastres naturais. Terminiello mostra esse desrespeito no Marco de Ação de Hyogo 2005-2015 (MAH), instrumento importante para implementar a redução do risco de de-

82 Expressão de COHEN, R./BRADLEY, M. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. *Journal of International Legal Studies*, v. 1, 2010. Em TERMINIELLO, 2012, p. 135.

83 TERMINIELLO, 2012, p. 136. Ver <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d8c998c2.html>.

84 Ver ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *O direito humano à água e o saneamento*: A/64/L.63/Rev.1,26: jul. 2010. Em TERMINIELLO, 2012, p. 137, nota n. 18.

sastre, adotado pelos Estados membros da ONU. O MAH propõe o aumento da *resiliência*⁸⁵ das comunidades vulneráveis aos desastres, mas seu texto é bastante omissivo quanto à redução de custos humanos e sociais dos desastres.

3.8. Merece especial atenção a advertência da Secretária-Geral da Federação Internacional de Sociedades da Cruz Vermelha e da Meia-lua vermelha: “Os desastres naturais atingem os pobres, e asseguram que estes continuem sendo pobres.”⁸⁶ É natural que os pobres, sempre vulneráveis, tenham agravada a situação perante desastres naturais ou provocados. E outra particularidade dos riscos ampliados a que ficam expostos os deslocados: estão expostos, mulheres e crianças, a especiais situações de violência sexual (inclusive prostituição forçada) e por motivo de gênero. “Depois do tsunami que

afetou grande parte do sudeste asiático (2004) e o terremoto do Haiti (2010)” – escreve Terminiello – “a violência sexual se converteu em uma das principais ameaças à vida e segurança das mulheres e meninas que haviam sobrevivido.”⁸⁷ Sobretudo em se tratando de residência nos acampamentos e centros de evacuação de deslocados internos. “Ali, onde a lei e a ordem se quebram, [...] as mulheres e se tornam mais vulneráveis ao sofrimento de violações de seus direitos, incluída a violência física e sexual.”⁸⁸

3.9. Atenção especial deve ser dada à proteção da propriedade da terra das comunidades campesinas e indígenas. Não se trata, apenas, de valor patrimonial, mas “da manutenção de instituições, culturas e tradições e promoção de seu desenvolvimento, de acordo com suas aspirações e necessidades.”⁸⁹

85 *Resiliência*: conceito criado na psicologia, emprestado da física e se refere à capacidade humana de assumir com flexibilidade situações-limite e sobrepor-se a elas. Capacidade para adaptar-se a mudanças. Capacidade que um indivíduo ou uma população apresenta, após momento de adversidade, conseguindo se adaptar ou evoluir positivamente frente à situação. Em inglês, *resilience* (1824) Elasticidade; capacidade rápida de recuperação. Em latim, *resiliens*. Resiliência possui diversos significados para a área da física, psicologia, administração, ecologia e direito. Ver www.dicionarioinformal.com.br/resiliencia; <http://www.significados.com.br/resiliencia/>.

86 Cherpitel, D. Breaking the cycle. *Our Planet*, v. 11, n. 3. (Disasters, 2002), ver em <http://www.ourplanet.com/imgversn/113/cherp.html>.

87 Id., *ibid.*, 2012, p. 142, nota n. 30.

88 Declarações da porta-voz da *Coalition for Assisting Tsunami Affected Women* (CA-TAW). No site web Asia News, 26 jan. 2005.

89 ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas*. 2 out. 2006, A/RES/61/295.2007.

3.10. Há diferença entre um desastre natural abrupto, como um terremoto que, em segundos, lança à rua milhares de pessoas, com problemas de moradia, e muitos outros, e a desertificação de um território, conjugada à mudança climática, que decorre de processo lento de anos ou décadas. Veja-se o aumento da temperatura média mundial, já prevista, com consequências funestas, principalmente para gente vulnerável, e instituições governamentais frágeis – resultando da mudança climática lenta e gradual, com tensões sociais e políticas e conflitos armados.⁹⁰

3.11. O ACNUR resistiu, até recentemente, a envolver-se em situação de deslocamento interno por desastres ambientais. Em 2005, essa agência, tratando dos deslocados internos, no marco da Reforma Humanitária,⁹¹ dizia: “o rol de liderança do ACNUR em três *clusters* (setores de resposta humanitária), não se aplicará quando o deslocamento interno for causado única ou substancialmente por desastres naturais”. No mesmo documento afirmava não ter envolvimento com esse segundo grupo, “salvo em cir-

cunstâncias excepcionais”.⁹² Mas, há pouco tempo o ACNUR se tornou mais ativo, na área em discussão, demonstrando interesse em incluir em sua agenda, operações para assistência a deslocados por desastres naturais, como os casos do Paquistão, diante de inundações (2010), do Haiti (*idem*), da China (terremoto em 2008), de Myanmar, ciclone. Contudo, ainda há cautelas para tal envolvimento.

3.12. Se estivermos diante de deslocados internos em decorrência de desastre natural, em concurso com conflito armado, o marco legal de proteção a tais vítimas de desastre será complementado por normas do Direito Internacional Humanitário. E como tratar os deslocados externos, que fogem de desastres naturais e da mudança climática? Serão *refugiados ambientais*? Estão em limbo legal, pois não podem ser classificados como refugiados, sujeitos expulsão, deportação, detenção, apatridia. Como já foi dito anteriormente, não aparecem na Convenção de 1951, na Declaração de Cartagena, e em outras normativas. Sabidamente, refugiado é alguém que é perseguido ou com temor de sê-lo, por

90 Ver ASSEMBEIA GERAL DA ONU. *A mudança climática e suas possíveis repercussões para a segurança*: Informe do Secretário Geral, A/64/350, 11 set. 2009, p. 12.

Em TERMINIELLO (2012), p. 149.

91 Fala-se de Reforma Humanitária para o processo desencadeado pela ONU, para melhoria da capacidade de respostas humanitárias, sob liderança do Direito Humanitário.

92 ACNUR, UNHCR. *Role in IASC Humanitarian Reform Initiatives and in the Strengthening of the Inter-Agency Collaborative Response to Internally Displaced Persons Situations*, 20 set. 2005.

motivo de raça, religião, nacionalidade, pertencente a determinado grupo social ou opiniões políticas. Em consequência, coloca-se fora de seu país e não pode ou não quer retornar.⁹³ Nada sobre o que seria um refugiado ambiental, e como haveria proteção só em caso de um dos cinco motivos, sendo tal ou tais associados ao desastre ambiental, está clara a omissão legal quanto à pura razão ambiental. O ACNUR não aceita a definição ampliada ou regional de refugiado, da Declaração de Cartagena (“um determinado grupo social”), pois o grupo deveria estar conectado por característica fundamental, imutável, “que não seja o risco de perseguição em si mesmo”.⁹⁴

3.13. Nos últimos anos, países latino-americanos têm aplicado interpretação ampla da definição de refugiado, de Cartagena, estendendo proteção a pessoas que tenham fugido dos efeitos de desastres naturais. Foi o que entenderam Peru e México, para o caso dos haitianos.⁹⁵ Embora frágil e parcial a interpretação, por não aplicável diante de processos lentos de mudança climática, demonstra preocupação efetiva com tais deslocados.

Entre os esforços dos internacionalistas, crescem de importância normas de direitos humanos, onde mais facilmente, *verbi gratia*, se aceitaria o *non refoulement*. Mas é importante destacar que vivemos em época de políticas restritivas à migração internacional, refletindo-se em interpretações também restritivas das normas aplicáveis a refugiados.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DIREITO DOS REFUGIADOS

1. Quando, no Brasil, foi promulgada a lei de crimes ambientais,⁹⁶ e algumas omissões foram logo detectadas, o entendimento dos ambientalistas era no sentido de que fosse evitada a via legislativa, pois a simples presença, no Congresso Nacional, de projeto de lei ou medida provisória, a serem discutidas e votadas, criaria o risco de involução, retrocesso, quanto à lei recém vigente.⁹⁷ É da mesma espécie o temor do ACNUR: propostas de renegociação da Convenção de 1951, “no momento

93 Convenção de 1951, art. 1º.

94 ACNUR. *Diretrizes sobre proteção internacional*: “Pertencer a um determinado grupo social” no contexto do Art. 1º(2) da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e/ou seu Protocolo de 1967, 2002. p. 14. Em Terminiello, 2012, p. 158.

95 TERMINIELLO, 2012, p. 161.

96 Lei n. 9.605/98.

97 Na verdade, entre os princípios ambientais há a proibição de retrocesso. Fala-se, também, na insuficiência, hipótese na qual a inexistência de normas que seriam mínimas para

atual podem dar lugar a uma redução das normas de proteção do refugiado e inclusive comprometer todo o regime de proteção internacional de refugiados”.⁹⁸ A realização de eventos objetivando a atualização da Declaração de Cartagena (1984), nos 30 anos da normativa, permite melhores perspectivas, pois os países latino-americanos mostram-se comprometidos com a causa dos migrantes e dos refugiados. Aliás, nota-se que o ACNUR vem modificando sua visão, acerca dos deslocados por desastres naturais, como se pode constatar pela convocação do ACNUR, em Bellagio, Itália, 2011, acerca de *Mudança Climática e Deslocamento*. Sustentou, então, que “existe a necessidade de desenvolver um marco ou instrumento global guia que se aplique a situações de deslocamento externo, distintas das já cobertas pela Convenção de 1951, espe-

cialmente o deslocamento que resulta dos desastres repentinos.”⁹⁹

2. Por fim, cabe registrar que o Brasil tem se destacado na proteção a refugiados e migrantes, com destaque para a *proteção temporária*.¹⁰⁰

3. Vejamos o Projeto de Convenção Internacional dos Refugiados Ambientais. Desenvolvido por um grupo de especialistas da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges, na França, tal projeto reúne nomes como Michel Prieur, Jean-Pierre Marguénaud, Gérard Monédiaire, Julien Betáille, Bernard Drobenko, Jean-Jacques Gouguet, Jean-Marc Lavieille, Séverine Nadaud e Damien Roets.

Para contextualizar os deslocados ambientais, o Prof. Prieur informa que só em 2010 houve uma sucessão de catástrofes ecológicas, tais como terremotos no Haiti e no Chile, inundações no Pa-

determinado âmbito jurídico, levariam à inconstitucionalidade por omissão. É interessante notar, ainda em relação ao ambiente, que o chamado “mínimo ecológico essencial”, por muitos proclamado, na opinião do Prof. Michel Prieur se mostra incompatível com a própria finalidade da proteção ambiental, cujo objetivo é atingir o seu nível mais elevado, e não, o mínimo. No cruzamento entre ambiente e direito internacional dos direitos humanos, sem dúvida cabe afirmar que a proibição de retrocesso existe em ambos os ordenamentos. Ver CONGRESSO INTERNACIONAL “O NOVO NO DIREITO AMBIENTAL POR MICHEL PRIEUR”. Auditório da Procuradoria Regional da República, em São Paulo, 01 set. 2010.

98 ACNUR. *Mudança climática, desastres naturais e deslocamento humano: a perspectiva do ACNUR*, 2009, p. 9.

99 ACNUR. *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, abr. 2011. Ver Terminiello, 2012, p. 164.

100 Ver, sobre a situação brasileira, GODOY GUALANO, Gabriel. El caso de los haitianos en Brasil y la vía de la protección humanitaria complementaria. In: ABRAMOVICH, Víctor et al. *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamerica*. 1. ed. Lanús (Argentina): Ed. De la UNLa, 2012, p. 403-418.

quistão e na China, e incêndio florestal na Rússia, o que causou o deslocamento das pessoas sobreviventes das áreas afetadas para outras regiões dentro ou fora do país. É preciso, inclusive, reconhecer o problema de divisão geográfica no mundo. Em 2008, 90% dos deslocamentos aconteceram na Ásia e na África; com cerca de 10% da população mundial, coube ao continente africano 25% dos refugiados ambientais; e 80% das pessoas deslocadas são acolhidas em países em vias de desenvolvimento.

A necessidade de uma Convenção de Refugiados Ambientais decorre de fatos como a Convenção de Genebra sobre os refugiados políticos (1951) a qual não se adapta à questão dos deslocados ambientais, na medida em que apenas outorga o *status* de refugiado àquele que é perseguido. A Convenção de Genebra não se aplica aos riscos ambientais.

Não basta emenda à Convenção de Genebra para solucionar esse problema. Pois além dos deslocados externos, haveria o caso dos deslocados internos. Nesse Projeto de Convenção Internacional dos Refugiados Ambientais, é importante destacar que se protegem não apenas as pessoas físicas, mas também as famílias.

Entre os princípios e obrigações aqui trazidos, estão: obrigação de acolher (art. 1º), em nome do princípio da solidariedade e sem discriminação; princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada; e princípio da proximidade (geográfica e cultural), a ser conciliado com a obrigação de acolher. Os deslocados temporários teriam direito ao alojamento, à reinstalação, ao retorno e à permanência prolongada. Por sua vez, as famílias e as populações teriam direitos específicos à preservação de sua unidade e às minorias.

Em suas conclusões, o Prof. Prieur considera o projeto de Convenção Internacional sobre Deslocados Ambientais uma abordagem global universal do problema, sendo a única forma de dispor de ferramentas e financiamentos para enfrentá-lo. Além disso, os deslocados ambientais não podem ter seus direitos humanos violados, impondo-se uma sinergia entre o direito ao meio ambiente, os direitos humanos e o direito humanitário.¹⁰¹

4. Por ocasião do V Seminário Nacional “Cátedra Sérgio Vieira de Mello”, com foco em “Cartagena + 30. Perspectivas da Academia”,¹⁰² coube a Liliana Lyra Jubilut¹⁰³ a Relatoria da proposta de atualização da Declaração de Carta-

101 Ver CONGRESSO INTERNACIONAL “O NOVO NO DIREITO AMBIENTAL POR MICHEL PRIEUR”, no Auditório da Procuradoria Regional da República, em São Paulo, 01 det. 2010. In: Blog neicolaborador, 03 set. 2010.

102 Em 11 e 12 de setembro de 2014, ocasião do Encontro Nacional das Cátedras Sérgio Vieira de Mello, em Porto Alegre.

103 A Professora Doutora LILIANA LYRA JUBILUT é Mestre e Doutora em Direito pela USP; LLM em *International Legal Studies*, pela *New York School of Law*;

gena de las Indias, Colômbia (1984). Na sessão plenária de 12 de setembro/14, colocada em debate e votação a chamada *Declaração da Academia no Marco de Cartagena + 30*, foram aprovados, entre outros, dois artigos diretamente relacionados com o tema deste trabalho.

Em 11 de outubro/2014, foi divulgado o texto final dessa Declaração, lançada oficialmente em evento na Universidade de Santos-SP (31 de outubro). Leia-se a parte relacionada, de modo especial, com o presente artigo:

Declaração da Academia no Marco de Cartagena + 30

- Declaração sobre Proteção Integral a Refugiados e Outros Migrantes Forçados e para a Construção de um Efetivo Espaço Humanitário

Em 2014, no marco do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, a Academia busca uma vez mais contribuir para a proteção humana e humanitária na região. **Tendo em vista** que os *problemas ambientais* – naturais e/ou ocasionados pela atividade humana – geram fluxos de migrantes forçados, bem como considerando que as lacunas jurídicas a esse respeito, deixam essas pessoas em situação de desproteção uma vez que não contemplam-se os impactos que poderiam ter no próprio país de origem, país(es) de trânsito e na comunidade/país de acolhida.

(...)

Nesse sentido, e em face da intensificação e diversificação das dinâmicas migratórias que impactam a América Latina e o Caribe, incluindo a manutenção de antigos movimentos de deslocamento forçado e de migração por questões de desenvolvimento, o aumento da vulnerabilidade de grupos migratórios específicos, o fato de que as mudanças climáticas devem produzir mais processos de migração forçada, e o surgimento de novos grupos e fluxos migratórios, a Academia busca contribuir para a consolidação da região como efetivo espaço humanitário, adotando a presente Declaração. **Recordando-se** a prevalência da proteção à dignidade humana e aos direitos humanos como marcos de ação; **Ressaltando-se** a congruência das diversas vertentes de proteção da pessoa humana e das diversas dimensões dos direitos humanos; **Destacando-se** os avanços obtidos na América Latina e Caribe em termos de proteção à população refugiada e deslocada interna de modo coletivo ou pela legislação interna dos Estados;

Lembrando e elogiando a tradição do direito de asilo na região americana;

Resgatando o relevante papel da Academia na criação da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984; **Considerando** o fundamental papel da Academia na concepção, implementação, desenvolvimento e interpretação do Direito Internacional dos Refugiados em geral, da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 em especial, e do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos; bem como o papel central da Academia na análise das complexidades e da constante transformação da natureza e dos impactos regionais dos fluxos migratórios e das consequentes bases legais; **Destacando-se** a vontade e a necessidade de se estabelecer efetivamente um espaço humanitário ampliado de proteção

Advogada do Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Consultora do Projeto CASP/ACNUR de Facilitação da Criação do Conselho Brasileiro sobre Refugiados.

na América Latina e no Caribe; **Aceitando** a existência de desafios impostos pelos novos fluxos migratórios e a imperativa necessidade de conjugação dos interesses estatais e das necessidades de proteção do ser humano para seu enfrentamento; **Tendo em vista** que os problemas ambientais – naturais e/ou ocasionados pela atividade humana - geram fluxos de migrantes forçados, bem como considerando que as lacunas jurídicas a esse respeito deixam essas pessoas em situação de desproteção, uma vez que não são contemplados os possíveis impactos no próprio país de origem, país(es) de trânsito e na comunidade/país de acolhida; **Recordando-se** que a baliza de legitimidade das ações estatais devem ser os direitos humanos para todas as pessoas, independentemente de seus status jurídico, de cidadania ou de nacionalidade; **Tendo em vista** que a população migrante na América Latina e no Caribe ainda enfrenta grandes desafios em termos de reconhecimento, recepção, proteção, integração e respeito a seus direitos nos Estados de acolhida; **Destacando-se** a contínua importância da Declaração de Cartagena sobre Refugiados e de seus processos revisionais, bem como o fato de que o presente documento da Academia não pretende substituir nenhum outro produzido no marco de Cartagena + 30, mas sim somar esforços para a proteção de migrantes forçados na América Latina e no Caribe; **E considerando-se** a premente necessidade de avanços normativos, políticos e de implementação de respeito aos seres humanos em situações de crise com efeitos migratórios, a Academia propõe as **SEGUINTES RECOMENDAÇÕES** como diretrizes e itinerários a serem adotados na definição, adoção, implementação, e interpretação das políticas migratórias pelos Estados Americanos:

(...)

13. Que os Estados da América Latina e do Caribe estabeleçam, de modo isolado ou coletivamente, formas de proteção aos deslocados ambientais, seja pela interpretação ampliada do conceito regional de refugiados, entendendo as questões ambientais como inseridas na temática dos direitos humanos e, portanto, englobadas nas situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, seja pela criação de *status* migratório específico para os *deslocados ambientais permanentes*, seja pela criação de *status* migratório específico para os *deslocados ambientais temporários*, ou ainda pela combinação de uma ou mais dessas recomendações;

(...)

25. Que migrantes tenham respeitados todos os seus direitos, a partir dos padrões mínimos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção sobre o Estatuto de Refugiado, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, no Protocolo à Convenção sobre o Estatuto de Refugiado, na Convenção Americana dos Direitos Humanos, na Convenção Contra a tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração de Viena sobre Direitos Humanos, na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, na Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, e na Declaração do Rio sobre Desenvolvimento Sustentável, e em todos os demais documentos que compõem o núcleo duro de proteção ao ser humano, ou que garantem proteção aos reflexos jurídicos da dignidade humana;

(...)

São Paulo, 31 de outubro de 2014

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ONU e demais órgãos ou instrumentos internacionais visam, essencialmente, à paz. Nesse contexto, Direitos Humanos, Direito Humanitário, e de um de seus pontos nevrálgicos, o Direito dos Refugiados, ou mediante aproximações/convergências entre tais vertentes, o que denominaríamos abreviadamente de Direito Internacional dos Direitos Humanos, podemos ter uma visão sobre os desprotegidos, os que são vítimas de ações humanas ou desastres naturais. A enumeração dos que são capazes ou forçados a migrar – apátridas, migrantes (imigrantes ou emigrantes), asilados, exilados, refugiados, desterrados, desenraizados, deslocados internos ou externos - por si só, demonstra a gravidade do fenômeno e as dificuldades no enfrentamento do problema. O objetivo deste trabalho consistiu em particularizar um dos aspectos mais angustiantes de nosso tempo, o desrespeito humano à mãe-terra e a consequência que está à vista de todos. As mudanças climáticas, as agressões à biodiversidade, o desprezo ao uso sustentável de energia e às próximas gerações, obrigam-nos a enumerar, mais uma vez, os atingidos por essa catástrofe. Tal enumeração é dispensável, por óbvio. O cruzamento entre refugiados, deslocados, e o direito ambiental, obriga o estudioso a debater temas os mais variados, e propostas sempre abertas à divergência, às emen-

das e novos paradigmas. Termos como *globalismo pluriversalista*, *ecologismo constitucional/convencional*, e outros aí estão, para o desenvolvimento dos estudos acadêmicos. A lembrança de Sérgio Vieira de Mello é imprescindível.

Neste ano da graça de 2014, temos o marco do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, que assinalamos com o V Seminário Nacional *Cátedra Sérgio Vieira de Mello* em nossa Universidade Federal. Coube a relatoria da Declaração da Academia no Marco de Cartagena + 30, à Professora Doutora Liliana Lyra Jubilut, e nos arts. 13 e 25 é possível a leitura relacionada com os dois temas que se cruzam, neste trabalho: deslocados/refugiados e mudanças climáticas. Destaque especial para a proposta de “interpretação ampliada do conceito regional de refugiados”, e inserção das questões ambientais “na temática dos direitos humanos e, portanto, englobadas nas situações de grave e generalizada violação” de tais direitos. Entre outras possibilidades, lute-se pela “criação de status migratório específico para os deslocados ambientais permanentes”, bem como para “status migratório específico” aos deslocados ambientais temporários. Por fim, combinem-se uma ou mais dessas recomendações.

Certamente, nem tudo são boas notícias. Tratamos aqui de temas que são capazes de tirar o sono dos estudiosos, dos jovens rebeldes em busca de causas

nobres – e estendemos o pensamento para além de nossa época, preocupando-nos com as gerações futuras.

Temos um compromisso com a história do direito e das relações internacionais, e nesta área memória e verdade devem ser invocadas, para que fatos deprimentes, não se repitam. Temos um compromisso com o futuro, pois também por ele somos responsáveis ou seremos responsabilizados. Vale dizer que temos um direito-dever intergeracional, e expressões como globalismo pluriversalista e ecologismo constitucional/convencional alertam-nos para a necessidade de lidar em duas frentes: (a) do pragmatismo cotidiano, que aparece na atuação direta perante refugiados – sejam referência os jovens

estudantes do GAIRE (Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados), grupo transdisciplinar, constituído por alunos dos cursos de Direito, Relações Internacionais, Ciências Sociais e Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul -, e (b) do pensamento ativo – presente nas Cátedras Sérgio Vieira de Mello, das universidades brasileiras.

O melhor exemplo dessa combinação entre ação e pensamento só poderia estar exatamente em Sérgio Vieira de Mello, mestre e doutor em filosofia, em Friburgo e na Sorbonne, e integrante de missões de campo, do ACNUR, em Bangladesh, no Sudão, em Chipre, no Camboja, em Moçambique, no Líbano, na Bósnia, em Ruanda, no Timor Leste e, finalmente, no Iraque.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor et.al. *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamerica*. 1. ed. Lanús, Argentina: Ed. De la UNLa, 2012.
- ACNUR. *Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for Status Under International Law*. Documento apresentado ao Grupo de Trabalho especial sobre a cooperação a longo prazo no Marco da Convenção das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, 19 mai. 2009.
- ACNUR. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. San José: Editorama, 2005.
- ACNUR. *Mudança climática, desastres naturais e deslocamento humano: a perspectiva do ACNUR*. 2009.
- ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Principios*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014.
- AZEVEDO, Tupinambá Pinto de. Breves anotações sobre os Direitos dos

- Refugiados. In: _____ (Org.). *Direito Internacional Penal e a Proteção dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Dom Quixote Ed., 2013, p. 15-70
- _____. AUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- _____. *Identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005, p. 16.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 2002, p. 28.
- BERTONI, Liliana (Coord.). *Las papeles en cuestión: un recorrido por el derecho ambiental e internacional de La Haya al Mercosur*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1992.
- BOSI, Ecléa (Org.). *Simone Weil: A Condição Operária e Outros Estudos Sobre a Opressão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BOUCHET SAULNIER, Françoise. *Dictionnaire pratique du Droit Humanitaire*. Paris: Éditions La Découverte, 1998.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I, 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2003.
- _____. As três Vertentes da proteção Internacional da pessoa humana: Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos, o Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados. In: _____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I, 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologias, sociedad*. Buenos Aires: Ed. Jurídicas Europa-America, 1974.
- Cherpitel, D. Breaking the cycle. *Our Planet*, v. 11, n. 3; 2002. Disponível em: <<http://www.ourplanet.com/imgversn/113/cherp.html>>.
- CHIARELLO, Leonir Mario (Coord.). *Las Políticas Públicas Sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Nova Iorque: Scalabrini International Migration Network, 2011.
- COHEN, R.; BRADLEY, M. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. *Journal of International Legal Studies*, v. 1, 2010.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. IV Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 90.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>>. Acesso em: 12 nov. 2012.
- DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Novembro 1984. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>

- recursos/documentos/>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- DECLARAÇÃO DE SAN JOSE SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS. Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados. S. José, 5-7 de Dezembro de 1994. Disponível em: <portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- IASC. *Proteção das pessoas afetadas pelos desastres naturais. Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente entre Organismos (IASC) sobre a proteção dos direitos humanos em situações de desastres naturais*. Projeto de Brookings-Bern sobre Deslocamento Interno, jun. 2006.
- GAUTIER, Arlete. O Destino das Mulheres. In: FERRO, Marc (Org.). *O Livro Negro do Colonialismo*. RJ: EDIOURO, 2004, cap. IV, p. 660-707.
- GODOY GUALANO, Gabriel. El caso de los haitianos en Brasil y la vía de la protección humanitaria complementaria. In: ABRAMOVICH, Víctor et.al. *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamerica*. 1. ed. Lanús, Argentina: Ed. de la UNLa, 2012, p. 403-418.
- GOMES, Luiz Flavio; VIGO, Rodolfo Luis. *Do Estado de Direito Constitucional e Transnacional: Riscos e Precauções*. SP: ed.Premier Máxima, 2008.
- GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *DIREITO SUPRACONSTITUCIONAL: Do absolutismo ao Estado Constitucional e Humanista de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010
- HUESA VINAIJA, Rosario (Coord.). *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva: Intersección de sistemas*. Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana. Madri: Marcial Pons, 2008.
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER (IDMC). *Displacement due to natural hazard-induced disasters: Global estimates for 2009 and 2010*. Junho de 2011, p. 4. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org>>.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Ed. Método/ UNHCR-AcNUR, 2007.
- KAUFMAN, Gustavo Ariel. *Dignus inter pares: Un análisis comparado del derecho antidiscriminatorio*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010.
- KELSEN, Hans. Compulsory Adjudication of International Disputes. In *American Journal of International Law*, v. 37, n. 3, p. 399, 1943), 3, p. 399.
- MARCOVITCH, Jacques. *Vieira de Mello: pensamento e memória*. São

- Paulo: Saraiva/EDUSP/ Fundação Bunge, 2004.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. *La inmigración como delito: Un análisis políticocriminal, dogmático y constitucional del tipo básico del art.318 bis CP 2007*. Barcelona: Atelier, 2007.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. São Paulo: RT, 2009.
- MIRANDA, João Paulo Rocha de et.al. Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC): O Direito Ambiental como Instrumento Mitigador das Queimadas na Amazônia Brasileira e das Mudanças Climáticas Decorrentes do Aumento das Emissões de Gases do Efeito Estufa. In BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia. *Mudanças Climáticas, Biodiversidade E Uso Sustentável De Energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, p. 830.
- MORIKAWA, Márcia Mieko. *Deslocados internos: entre a soberania do Estado e a proteção Internacional dos Direitos do Homem: uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados*. Bol. Fac. Direito. STVDIA IVURIDICA 87. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- MYERS, Norman. *Environmental Refugees: An emergent security issue*. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mais 2005. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf> Acesso em: 30 mar. 2009.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes; 2009.
- PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Apátridas e refugiados: direitos humanos a partir da ética da alteridade. *Cadernos IHU*, n. 181, ano 10. São Leopoldo, UNISINOS/RS, 2012.
- _____. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos & alteridade*. Porto Alegre: Ed. Ritter, 2011.
- _____. *Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados*. São Paulo: Atlas, 2014.
- POWER, Samanta. *O homem que queria salvar o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- PREGER, Claus Michael. *Doktors: conto de memória. Médicos alemães, austríacos e húngaros no Rio Grande do Sul durante o século 20*. Porto Alegre: Libretos, 2011.
- PRIEUR, Michel et al. *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. Revue européenne de droit de l'environnement, n. 4, 2008*. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20déplacés%20environnementaux.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

- RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando fronteiras: A proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.
- Revue Européenne de Droit de l'Environnement*. Limoges: CRIDEAU, 2003-3, n. especial consagrado à Convenção Europeia da Paisagem.
- SAID, Edward. *Reflexiones sobre el exilio*. Barcelona: Editorial Debate- Ed. Mondadori, 2005.
- _____. *Fora do lugar: memórias*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- SHILLING, Flávia. E o exílio? *Boletim do IBCCrim*, ano 22, n. 263, São Paulo, out. 2014, p. 16.
- TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Teoria pluriversalista do direito internacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- TUCCI CARNEIRO, Maria Luiza. *Cidadão do mundo: o Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo (1933-1948)*. São Paulo: Perspectiva/FAPESP, 2010.
- VIEGAS, Eduardo Coral. O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio. In: BENJAMIN, Antonio Herman et al. (Coord.). *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *La Pachamama y el Mundo*. Buenos Aires: Ed. Colihue/Ed. Madres de Mayo, 2012.
- ZOLO, Danilo. *Il signore dela pace*. Roma: Carocci, 1998.

REFUGIADOS NO SISTEMA INTERNACIONAL: UM LIMBO DE PROTEÇÃO

Aryadne Bittencourt Waldely¹

Resumo: O presente artigo objetiva identificar as falhas e as lacunas do sistema internacional dos Direitos Humanos acerca da proteção aos refugiados. Foi realizado um estudo interdisciplinar entre Direito e Relações Internacionais como tentativa de analisar como os refugiados, um grupo em situação de extrema vulnerabilidade, são acolhidos, no direito internacional, em termos de proteção e promoção de direitos. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa analítica e qualitativa acerca de produções acadêmicas, documentos internacionais e relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, tornando possível constatar que os refugiados encontram-se em limbo de direitos devido ao fato de fugirem à regra do sistema internacional fundado em Estados-Nação. O que há são tentativas de minimizar a perda da dignidade humana dos refugiados sem, contudo, suprir adequadamente sua demanda eminente.

Palavras-Chave: Refugiados. Sistema Internacional de Proteção. Direitos Humanos. Direito Internacional dos Refugiados. ACNUR.

Abstract: This article aims to identify gaps and shortcomings of the international system of human rights regarding the protection of refugees. An interdisciplinary study of Law and International Relations was conducted in an attempt to analyze how the refugees, as precarious group, is incorporated in international law, in terms of protection and promotion of rights. The methodology is based on qualitative and analytical research about academic productions, international documents

1 Mestranda na linha de Direitos Humanos, Sociedade e Arte do PPGD da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, assistente de elegibilidade da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro. E-mail: aryadnebittencourt@gmail.com.

and reports of the United Nations High Commissioner for Refugees, making it possible to verify that the refugees are in limbo of rights due to the fact that they are not included in the rule of international system grounded on nation-states. There are attempts to minimize the loss of human dignity of refugees, but they are not adequately able to respond to his lofty demand.

Keywords: Refugees. International System of Protection. Human Rights. International Refugee Law. UNHCR.

INTRODUÇÃO

O fluxo de refugiados é considerado um problema global crescente. Muito embora não seja um problema recente, existindo desde tempos remotos devido a guerra, violações massivas de direitos humanos, golpes militares, entre outros (LOESCHER, 1993, p. 3), em 2013, foram contabilizadas mais de 50 milhões de pessoas que passaram por deslocamento forçado, o maior número desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2014). Mediante isso, a atenção da comunidade internacional, sobretudo de Estados e agências humanitárias, vem crescendo para tentar lidar com a demanda dos refugiados.

O fim da Guerra Fria ensejou um cenário de maior preocupação com o tema, já que as barreiras entre o hemisférios norte e o sul foram significativamente diminuídas, proporcionando um aumento no número de solicitantes de refúgio nos países industrializados ocidentais. A partir de então, os atores internacionais que atendem às demandas humanitárias tiveram que se adaptar aos diferentes

cenários que surgiam. As demandas humanitárias eram basicamente as mesmas: fome, desnutrição, situação de violência, doenças, violação massiva de direitos humanos. Todavia, as emergências humanitárias do pós-Guerra Fria estão em sua grande medida inseridas num contexto de maior diversidade de atores e de diferentes possibilidades de atuação. Com isso, houve maior envolvimento na questão por parte de “agências humanitárias, organizações de direitos humanos, forças militares multinacionais, negociadores de paz, investigadores de crimes de guerra, jornalistas e diversos outros atores internacionais” (ACNUR, 2000, p. 1).

Observa-se, então, que as mudanças ocorridas com o fim da Guerra Fria devem-se mais ao aumento da diversidade e do número de atores envolvidos na resposta humanitária e menos aos dilemas humanitários em si. As agências humanitárias, por exemplo, estão muito mais presentes em situações de emergência no pós-Guerra Fria do que antes (TERRY, 2002, p. 5-13). Contudo, esse interesse pelo tema não é suficiente

para resolvê-lo, pois não há solução permanente e satisfatória para todas as demandas humanitárias dos refugiados (LOESCHER, 1993, p. 4).

Agências humanitárias internacionais, como Médicos Sem Fronteiras e Comitê Internacional da Cruz Vermelha, por exemplo, se esforçam para lidar com a questão dos refugiados, porém se deparam com grandes dificuldades que estão relacionadas à própria condição do refugiado. Ou seja, o refugiado é fruto de alicerces falhos que sustentam a arquitetura do sistema internacional e que não garantem a proteção humana. Isto porque, considerando um tipo ideal de sistema de Estados, democráticos e garantidores de direitos, os refugiados seriam uma espécie de anomalia, já que não estariam previstos dentro da normalidade de tal estrutura.

Giorgio Agamben (2000) disserta sobre os limites impostos aos direitos humanos na relação entre Estado e indivíduo, criticando a relação que parece ser indissociável entre garantia de direitos humanos, por um lado, e os desígnios do Estado-nação moderno, por outro. Desse modo, os tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção das Nações Unidas para o Estatuto dos Refugiados de 1951, conhecida como Convenção de 1951 ou Convenção de Genebra, são, de modo geral, bem aceitos pelos Estados. A despeito disso, a promoção de direitos nem sempre é observada por eles, sobretudo quando

se trata de refugiados (RIEFF, 2002, p. 15). Assim, pode-se inferir que quando o aparato estatal não se faz presente, os indivíduos, sobretudo os refugiados, não verificam a execução de seus direitos (ARENDDT, 1989).

Hannah Arendt (1989), no livro *Origens do Totalitarismo*, discorre sobre as implicações do distanciamento entre o indivíduo e o Estado-nação, chamando a atenção para a ausência de garantia de direitos para grupos como refugiados e apátridas. A íntima relação entre Estado, cidadania e Direitos Humanos, afirmada no contexto das declarações de direito assinadas pela maioria dos Estados, evidencia quão seletiva é a possibilidade de se exercer direitos, considerando que tais grupos apartam-se do caráter de cidadão. Dessa forma, a autora assevera que o “direito a ter direitos” não contempla, na prática, todos os indivíduos.

Nesse ínterim, o jurista Antonio Augusto Cançado Trindade (1997) demonstra que já há arcabouço jurídico internacional suficiente para proteger os direitos humanos estabelecidos. O que nos resta é saber como implementá-los. Assim sendo, muito embora o propósito de proteção aos refugiados seja respaldado pelo Direito Internacional Humanitário e dos Refugiados, especificamente, o *enforcement* dessa normativa internacional não é bem observado (TERRY, 2002).

Diante desse cenário, este artigo propõe-se a apresentar a inadequação

do refugiado no sistema internacional formado por Estados soberanos e a consequente peculiaridade dos seus direitos decorrentes de tal regime de proteção. A problemática que motiva este estudo refere-se a uma necessidade natural de proteção e promoção de direitos dos refugiados em detrimento de um sistema de proteção internacional limitado às predisposições dos Estados. Nesse sentido, o problema de pesquisa constitui em analisar como os refugiados se inserem no sistema internacional de proteção.

Dessa forma, o objetivo geral do artigo é identificar as falhas e as lacunas do sistema internacional dos Direitos Humanos acerca da proteção aos refugiados. Os objetivos específicos estão esquematizados em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, busca-se compreender a dificuldade de inserção dos refugiados no Sistema Internacional de Proteção da Pessoa Humana. Em seguida, o objetivo é investigar a proposta de proteção internacional para os refugiados dentro da lógica de Estados-Nação. Posteriormente, visa-se descrever brevemente o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para o Refugiados na proteção das pessoas que sofreram deslocamento forçado (ACNUR).

Metodologicamente, este estudo baseia-se em pesquisa analítica e qualitativa realizada a partir da apreciação de literatura específica sobre Direitos Humanos, refugiados, humanitarismo

e sistema internacional, além de documentos internacionais tangentes ao tema de proteção a refugiados, com destaque para Convenção de 1951, e relatórios do ACNUR. Para tanto, o artigo traça relações entre Direito Internacional dos Direitos Humanos, filosofia política e relações internacionais a fim de analisar a fragilidade do sistema internacional de proteção.

O LIMBO PARA OS REFUGIADOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA

Como já mencionado, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos está baseado na garantia de direitos por parte dos Estados. Todavia, fenômenos como a migração internacional trazem à tona os limites existentes dentro do sistema internacional de direitos humanos. Pois, o fato de cruzar a fronteira implica uma dificuldade crescente em exercer tais direitos ou até mesmo de conclamar seu reconhecimento enquanto pessoa que possui direitos. No caso da migração forçada, os refugiados emigram porque o seu Estado de origem foi incapaz de ou negligente em garantir sua segurança e seus direitos fundamentais, impondo-lhes a obrigação de sair do país em busca de proteção da comunidade internacional (BETTS; LOESCHER,

2011). Todavia, tal comunidade não tem obtido sucesso em garantir os direitos dos refugiados devido aos limites apresentados pela ordem internacional em que vivemos, baseada em Estados-Nação². O princípio de Estado soberano é basilar nesse sistema e restringe as relações políticas internacionais, de maneira que pessoas, bens e relações de modo geral sejam concebidos somente de acordo com a lógica estatal.

Arendt, por exemplo, vivenciou o dilema dos direitos humanos atrelados à lógica da soberania e dedicou grande parte de sua vida a refletir e expressar seus pensamentos acerca dessa limitação. O contexto vivido pela autora é de uma Europa da primeira metade do século XX governada por diversos regimes totalitários que perpetraram genocídio e geraram significativo fluxo de refugiados e apátridas. Suas colocações acerca dessa situação, corroboradas por Agamben, vão no sentido de repensar a maneira como o “direito a ter direitos” se insere na política internacional. Esses e outros autores dissertam sobre os limites impostos aos direitos humanos na relação entre Estado e indivíduo.

Nesse sentido, Arendt (1989) entrevê um paradoxo nesta relação entre Estado e cidadão mediante a situação de grupos vulneráveis como os refugiados, casos em que o embasamento dos direitos humanos realizado a partir da relação direta com a ideia de ser humano não é factível. Pois, os refugiados por muitas vezes parecem perder características de “ser humano” e, então, perdem igualmente os seus direitos. A situação de refúgio coloca as pessoas num limbo de direitos. Isto é, os refugiados são tratados como pessoas mais em termos de potencial e princípio do que de viabilidade de exercer direitos. Sendo assim, os refugiados são vistos como seres humanos em suspenso, pois seus direitos humanos não foram ideologicamente perdidos nem recebidos, mas é como se estivessem sido suspensos.

Dessa forma, a afirmação dos direitos humanos foi concebida para funcionar dentro da concepção da relação entre o cidadão e seu Estado-nação, de modo que os refugiados se deparem muitas vezes com a negação dos direitos. Não há lugar para os refugiados

2 Estado-nação é um conceito utilizado para designar o modelo de Estado em ascensão a partir do século 18. Qual seja, a existência de um território no qual os cidadãos identificam-se com uma mesma nação, o que inclui identidade cultural, etnia e idioma. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (UNESCO), *The nation-state is an area where the cultural boundaries match up with the political boundaries. The ideal of 'nation-state' is that the state incorporates people of a single ethnic stock and cultural traditions*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/nation-state/>>.

no mundo de entes soberanos. Agamben (2000, p. 128) esclarece essa questão, afirmando que:

Se os refugiados [...] representam, no ordenamento do Estado-nação moderno, um elemento tão inquietante, é antes de tudo porque, rompendo a continuidade entre homem e cidadão, entre *nascimento* e *nacionalidade*, eles põem em crise a ficção originária da soberania moderna. Exibindo à luz o resíduo entre nascimento e nação, o refugiado faz surgir por um átimo na cena política aquela vida nua que constitui seu secreto pressuposto. Neste sentido, ele é [...], a sua primeira e única aparição real fora da máscara do cidadão que constantemente o cobre. Mas, justamente por isso, a sua figura é tão difícil de definir politicamente.

Esta necessidade de garantir os direitos humanos por meio dos Estados, gerada pelo modelo de Estado-nação vigente no sistema internacional, implica diversos problemas. De início, pode-se afirmar que o zelo do Estado para assegurar os direitos humanos fica diretamente dependente da condição de nacionalidade e de cidadania. Então, se um indivíduo perde a sua condição de cidadão do seu Estado de origem, a garantia dos seus direitos humanos por tal Estado sucumbe. Portanto, a atual configuração política do sistema internacional de proteção centraliza o papel garantidor de direitos no Estado, de modo que o desmantelamento do aparato estatal para um indivíduo tende

a significar a perda de seus direitos, pondo em cheque a universalidade dos direitos humanos.

Além disso, o Estado é muitas vezes o próprio violador de direitos. Não se esgotam exemplos a serem citados de casos em que o Estado não cumpriu com seu dever de proteger seus cidadãos. Esse comportamento é típico de governos ditatoriais que existiram, por exemplo, em Camboja, na Armênia, em Ruanda, na Somália, e muitos outros que ainda existem em grande número na atualidade. Ou seja, não só não há garantia de direitos sem a presença de um Estado, como tampouco a execução dos direitos humanos é sempre assegurada na relação Estado-cidadãos. Pelo contrário, observa-se que os Estados protegem os direitos dos cidadãos quando lhe é conveniente fazer, não pelo dever de promover direitos humanos fundamentais.

Ora, se os direitos humanos têm por objetivo estabelecer uma base comum de dignidade entre os seres humanos, permitindo que eles tenham direitos mínimos, como ocorre a construção dos mesmos dada a condição diferente dos seres humanos? Uma conclusão inevitável e indesejada que surge é a de que alguns seres humanos têm possibilidades diferentes de exercer direitos em relação a outras pessoas, ou até mesmo que, na prática, uns têm mais direitos do que outros. Esse cenário nos leva a pensar na inaplicabilidade dos direitos humanos defendidos em teoria

devido às condições impostas por políticas nacionais e internacionais. Com isso, vê-se a necessidade de repensar a relação da condição de humano nos aspectos mais abrangentes relacionados ao “direito a ter direitos”.

Vale retomar aqui as reflexões desenvolvidas por Agamben acerca da *vida nua*. O autor elabora uma noção de “vida natural desprotegida” de acordo com a qual os indivíduos não teriam “direitos” humanos *a priori*, no sentido de eles serem quase que uma *tabula rasa*, que passa a ser preenchida somente quando inserida na lógica político-jurídica do Estado-nação. Ou seja, o indivíduo que se encontra fora de tal ordem é constituído por uma vida desprotegida, pois não tem a “roupa protetora” do aparato estatal.

Nesse sentido, falar em soberania do povo pode ser uma tarefa bastante árdua. Uma vez que os direitos humanos só são entendidos, na prática, dentro da lógica do Estado-nação, não é óbvio entender a suposta autonomia dos indivíduos como soberana, pois o que prevalece nessa ordem estatal é a soberania do Estado. Contudo, e os direitos humanos? Estariam eles completamente subjugados à vontade política

dos Estados? Para Arendt e Agamben, a resposta tende ao “sim”. Destarte, Arendt considera que “a própria expressão *direitos humanos* tornou-se uma prova de idealismo fútil ou de tonta e leviana hipocrisia” (Arendt, 1989, p. 302). Diante disso, é justo repensar o “direito a ter direitos”, que não deve ser limitado à ação política, mas inserido na possibilidade de aumentar o seu potencial num momento em que o sistema de Estado-nação claramente não oferece “boa vida” para todos os indivíduos.

Considerando essa problemática de proteção aos refugiados, é inevitável observar que o sistema internacional de Estados não está preparado para atender às demandas desse grupo. Emma Haddad (2008, p. 3), pesquisadora do fenômeno do deslocamento forçado,³ afirma que os refugiados são como indicadores humanos da falência da sociedade internacional. De acordo com a autora, o refúgio encontra-se justamente no interregno entre o internacional e o doméstico. Ao mesmo tempo em que os refugiados ficam sem saber exatamente a quem recorrer, os Estados não se sentem naturalmente obrigados a lhes assistir. A princípio, todo indivíduo “pertence” a um

3 Deslocamento forçado é definido pelo Banco Mundial como a situação na qual as pessoas são forçadas a sair ou fugir de suas casas devido a conflito, violência, perseguição e violações de direitos humanos, podendo ela ser de duas categorias: refugiados ou deslocados internos. Conferir: WORLD BANK, THE. *Forced Displacement*, 2013. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIADEVELOPMENT/0,,contentMDK:22463823~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244363,00.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

Estado. Todavia, quando essa situação não se verifica, ele torna-se um indivíduo internacional. Com isso, entende-se que o refúgio é, contraditoriamente, um fenômeno decorrente do sistema internacional de Estados. Não haveria refugiados sem a existência de tal sistema.

Haddad (2008, p. 5-8) também explica que, muito embora a ocorrência do refúgio sempre tenha ocorrido desde a concretização do sistema internacional de Estados modernos, o fluxo contemporâneo de refugiados apresenta certa peculiaridade⁴. Com o fim da Guerra Fria, a migração de larga escala frequentemente transforma-se em imigração permanente, fazendo com que haja cada vez menos refugiados que consigam repatriar-se. Esse resultado não podia ser diferente, tendo em vista que a construção de fronteiras políticas separa os Estados e cria diferenças claras entre *insiders* e *outsiders*. Enquanto houver essa divisão dicotômica, haverá refugiados. Por conseguinte, o imperfeito sistema de Estados soberanos é um dos

grandes fatores responsáveis pela criação de refugiados.

Dessa forma, o regime internacional de proteção aos refugiados deve responder às mudanças das emergências complexas⁵ e do deslocamento humano (HYNDMAN, 2000). Só assim os refugiados podem vislumbrar uma possibilidade mais concreta de viver com plena vigência de seus direitos. Caso contrário, a sociedade internacional falha na sua obrigação para com o refugiado.

Os Estados não podem ignorar a existência de refugiados. Além dos refugiados serem pessoas com (potencial para) dignidade humana, a causa dos diversos e numerosos fluxos de refugiados não pode ser explicada sem considerar a estrutura em que os Estados estão organizados. Há uma relação mutuamente constitutiva entre o conceito de refugiado e de sociedade internacional. O refúgio tornou-se uma característica inevitável do cenário internacional com a consolidação do sistema moderno de Estados-nação (HADDAD, 2008, p. 1-8).

4 Haddad, em seu livro *The Refugee in International Society: between sovereigns*, considera três fases para analisar o refúgio numa perspectiva histórica do século 20: entre-guerras; durante a Guerra Fria; e pós a Guerra Fria.

5 A definição utilizada pelo Comitê Permanente Interagências para Assuntos Humanitários da ONU para “emergências complexas” é “*a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/ or the ongoing United Nations country program.*” Conferir: OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. OCHA *Orientation Handbook on Complex Emergencies*, 1999. Disponível em: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3D153DA3049B322AC1256C30002A9C24-ocha_orientation_handbook_on_.html>. Acesso em: 20 jun. 2013.

Por conseguinte, vale ressaltar que a problemática do refúgio não se resume a questões meramente humanitárias, mas envolve também (ou sobretudo) relações de poder político. As organizações não governamentais geralmente usam o discurso do humanitarismo porque faz parte de seu mandato na condição de entidade do terceiro setor. Contudo, esse argumento é diversas vezes utilizado inadequadamente por governos que tentam esconder as motivações políticas de suas decisões, sendo que cabe resposta apolítica para migração forçada (HYNDMAN, 2000).

Tendo em vista as relações políticas da modernidade, não é surpresa que haja inúmeras pessoas com seus direitos políticos e sociais desrespeitados dentro do seu Estado de origem. Assim, essas pessoas se veem obrigadas a saírem desse Estado por questões de sobrevivência. Não é por acaso que o refúgio seja uma das principais expressões da dificuldade do sistema internacional de proteção em garantir direitos. Isto quer dizer que os refugiados não migram porque simplesmente almejam ter uma experiência no exterior ou porque buscam melhores condições econômicas. Estes seriam considerados migrantes regulares. Os refugiados, porém, saem do país de origem porque não têm a possibilidade de sobreviverem dignamente nesse lugar. Para alguém que se torna refugiado, o que era até então seu lar deixa de ser um abrigo seguro.

Muito embora os refugiados busquem escapar de situações perigosas ou desumanas em seu país de origem, não necessariamente eles encontram vida digna no país receptor. Esse labirinto de truculência deve-se em grande medida ao fato de que os fluxos de refugiados são fruto de relações internacionais altamente politizadas. Mais que isso, os governos não sabem lidar efetivamente com a questão do refúgio, que está além da capacidade deles de fazerem valer os direitos a todos (HYNDMAN, 2000, p. 2-3). Ademais, o fracasso das medidas tomadas é também decorrente da natureza política e internacional do refugiado. Pois o refúgio é um fenômeno complexo e relacionado a uma multiplicidade de atores, dependendo, portanto, de uma resposta de igual complexidade. Diante desse cenário de extrema precariedade dos refugiados, é indispensável que haja uma forma alternativa de proteção que não seja estatal.

A TENTATIVA DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL PARA OS REFUGIADOS

Considerando que a perspectiva crítica deste trabalho diz respeito à dificuldade de promoção dos direitos dos refugiados no desenho internacional, faz-se fundamental discutir a proteção

internacional prevista para os refugiados. De acordo com Cançado Trindade (2007), a proteção internacional da pessoa humana está baseada em três pilares: Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH); Direito Internacional Humanitário (DIH); e Direito Internacional dos Refugiados (DIR). O DIDH versa sobre a proteção de direitos fundamentais da pessoa humana de modo geral. Já o DIH tem a especificidade de atender a alguns cuidados peculiares a situações de conflito. Por fim, o DIR, como o próprio nome sugere, trata das demandas dos refugiados. Estas vertentes não são excludentes; pelo contrário, são complementares, na medida em que elas atendem a situações diversas em prol de direitos fundamentais. Respeitando o propósito de indivisibilidade dos direitos humanos, há uma tendência de que esses três pilares convirjam em detrimento de um pensamento anterior que concebia três vertentes dos direitos humanos. Tal convergência fez-se imperativa para promover uma proteção mais ampla e integral à pessoa humana.

No caso dos refugiados, viu-se a necessidade de assegurar seus direitos de forma específica devido à peculiaridade na qual eles se encontram no regime internacional. A situação dessas

pessoas sem proteção nacional implica resultados tão desastrosos decorrentes de fluxos intensos de refúgio que foi preciso criar mecanismos internacionais além da legislação interna do Estado para protegê-las. Como a Declaração Universal dos Direitos Humanos não tem caráter obrigatório de vinculação, seria imprescindível elaborar um instrumento jurídico que pudesse comprometer os Estados para com os refugiados (CUNHA; ALMEIDA, 2008, p. 438). Numa cartilha informativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – (ACNUR, 2011), a pergunta “*Por que os refugiados precisam de proteção?*” é respondida da seguinte forma:

Estado são responsáveis pela proteção dos direitos humanos fundamentais dos seus cidadãos. Quando eles são incapazes ou não querem fazê-lo [...] os indivíduos podem sofrer tão graves violações de seus direitos humanos que eles têm que deixar suas casas, suas famílias e suas comunidades para encontrar refúgio em outro país⁶.

A partir dessa motivação, foram celebrados acordos internacionais com o objetivo de proteger aqueles indivíduos que se encontram fora da proteção do Estado, ou seja, refugiados e apátridas.

6 Tradução livre de “*States are responsible for protecting the fundamental human rights of their citizens. When they are unable or unwilling to do so [...] individuals may suffer such serious violations of their human rights that they have to leave their homes, their families and their communities to find sanctuary in another country*”, no original em inglês.

Nesse contexto, tais declarações de direito apresentam uma função histórica significativa, pois possibilitaram a institucionalização do vínculo entre direitos do homem e a soberania moderna (AGAMBEN, 2000, p.125-127). Isto porque os tratados internacionais de direitos humanos inevitavelmente refletem a realidade política presente nas relações sociais, econômicas e diplomáticas.

Os principais documentos internacionais para proteção dos refugiados são a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (CONHECIDA como a Convenção de 1951) e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (normalmente nominado como Protocolo de 1967). A Convenção de 1951, que entrou em vigor em 1954, é tradicionalmente a base para assegurar os direitos humanos desses indivíduos, sendo um marco no DIR. Muito embora tenham havido iniciativas anteriores a favor dos refugiados (como Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha, de 1938, e Constituição da Organização Internacional para os Refugiados, de 1948), a

Convenção de 1951 consolidou e codificou os direitos dos refugiados em nível internacional, estabelecendo padrões básicos para o tratamento de refugiados. Atualmente, a definição de refugiado adotada pelo ACNUR (2011), baseada na Convenção de 1951, é:

Uma pessoa que está fora do seu país de nacionalidade ou de residência habitual; tem um fundado temor de perseguição por motivos de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política; e não possa ou não queira se valer da proteção desse país, ou voltar lá, por medo de perseguição⁷.

A noção refugiado nem sempre foi entendida dessa forma. No momento anterior à Paz de Vestefália de 1648,⁸ os refugiados eram basicamente aquelas pessoas que estavam saindo de uma situação de conflito ou de perseguição política ou religiosa (AGAMBEN, 2000, p. 2). Portanto, a definição mais precisa trazida pela Convenção de 1951 pode parecer trivial, mas foi fundamental para que um avanço nas políticas internacionais tenha sido dado. Além de ter

7 Tradução livre de “*A person who is outside his or her country of nationality or habitual residence; has a well-founded fear of being persecuted because of his or her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; and is unable or unwilling to avail him or herself of the protection of that country, or to return there, for fear of persecution*” do original em inglês.

8 A chamada Paz de Vestefália foi uma série de tratados internacionais celebrados na Europa mediante o fim da Guerra dos Trinta Anos no ano de 1648 e é geralmente considerada o ponto de partida do sistema internacional moderno enquanto comunidade de Estados soberanos.

definido o termo “refugiado”, uma das principais contribuições da Convenção de 1951 foi trazer o princípio de *non-refoulement* (não-devolução, em francês). De acordo com esse princípio, “nenhum país deve expulsar ou “devolver” (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição” (ACNUR, 2013b).

Nesse sentido, o *non-refoulement* determina que os refugiados não poderão ser enviados para um país onde a sua vida ou a sua liberdade possam estar em perigo, por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou político, ou ainda quando haja razões fundamentadas para crer que possa haver eventual tratamento cruel, desumano ou degradante. O embasamento jurídico para essa afirmação foram o Artigo 33 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951; o Artigo 3 da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984; e o Artigo 22 da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Contudo, apesar das qualidades, a Convenção de 1951 foi escrita num contexto histórico específico do pós-Segunda Guerra Mundial e a definição de “refugiado” que consta nela é limitada geográfica e temporalmente a tal conjuntura. Em resposta a essa limitação, o Protocolo de 1967 teve o importante

papel de eliminar tais restrições da definição do termo “refugiado”, expandindo o escopo do mandato do ACNUR e, então, de sua proteção. Apesar de o Protocolo estar relacionado com a Convenção, ele “é um instrumento independente cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951” (ACNUR, 2013b). Os Estados Unidos, por exemplo, são signatários somente do Protocolo, o que não os exime das responsabilidades para com os refugiados.

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, proclamada na ocasião do “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena das Índias, na Colômbia, também foi de grande importância para motivar políticas de proteção aos refugiados (PAM, 2004). Proclamada no contexto das ditaduras militares na América Latina, ela vislumbrou a ampliação do instituto do refúgio para situações de grave e generalizada violações de direitos humanos. Ademais, esta Declaração contribuiu para reiterar a relevância do princípio de *non-refoulement*, considerando-o *uma pedra angular da proteção internacional dos refugiados*. Além disso, esse documento prevê que o *non-refoulement*, enquanto princípio imperativo referente aos refugiados, deve ser reconhecido e respeitado no estado atual do direito internacional como um

princípio de *jus cogens*, isto é, como uma norma preempatória geral do direito internacional que possui obrigatoriedade material e é inderrogável pela vontade das partes.

Não obstante, a Declaração de Cartagena também contribuiu para o desenvolvimento da definição do termo “refugiado”. De acordo com a definição da Convenção de 1951, o “bem-fundado temor de perseguição” é um elemento fundamental para caracterizar o refugiado. Todavia, essa é uma característica subjetiva e, como tal, precisa ser avaliada de forma individual, não se adequando apropriadamente a situações de refúgio em massa. Mediante essa lacuna do Sistema Internacional de Direitos Humanos, a Declaração de Cartagena, adotada em novembro de 1984 por Estados americanos, pede que os países considerem a ampliação do termo “refugiado” para poder contemplar objetivamente a situação pela qual passavam os emigrantes da América Central no contexto dos conflitos do período. Deste modo, a Declaração de Cartagena solicita que:

A definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação mas-

siva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Essa observação realizada pela Declaração de Cartagena reconhece que às vezes as pessoas saem do seu país de origem não porque foram ameaçadas de morte diretamente, mas devido à violência que toma conta do lugar, impossibilitando uma vida digna e segura. Com isso, há de se destacar um novo panorama para proteção aos refugiados. Se antigamente, em meados do século 19, os refugiados eram analisados e estudados de forma mais individual e de acordo com sua situação de ameaça específica, hoje em dia o cenário é outro. Agamben (2000, p. 129) afirma que “os refugiados não representam mais casos individuais, mas, como acontece hoje mais e mais frequentemente, um fenômeno de massa”. Atualmente, os refugiados de modo geral fazem parte de um fluxo cujo fato motivador foi ampla violência e/ou violação generalizada de direitos humanos. Essa nova concepção permitiu grandes avanços no continente americano, como demonstra o inciso III da Lei de Refúgio brasileira (Lei 9.474 de 1997) cujo teor abrange o estatuto do refúgio para aqueles que sejam submetidos a situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Desde a década de 1950, o conceito de refugiado vem sendo ampliado para abranger um número maior de pessoas que demandam assistência e apresentam

ausência de proteção estatal (ACNUR, 2000). Com isso, o regime internacional para refugiados passa a incluir os deslocados internos, que são pessoas com extrema precariedade cujo ímpeto migratório é oriundo da violência ou de abuso de direitos humanos, mas que *não* cruzam a fronteira do seu país, permanecendo em seu interior. Igualmente, as tentativas de proteção incentivadas sobretudo pelo ACNUR também expandem seu amparo aos asilados políticos, fenômeno ocorrido em massa na América Latina no contexto dos regimes ditatoriais dos anos 80. Essas diferentes manifestações de migração forçada estão em expansão e, com isso, desafiam a definição oficial da Convenção de 1951.

De todo modo, devido à natureza *sui generis* do refugiado, Haddad (2008) argumenta que há uma obrigação moral dos Estados diante da demanda humanitária gerada por esse grupo. O fortalecimento dessa obrigação moral do Estado é importante para aprimorar a inclusão dos refugiados no sistema internacional. Pois, contraditoriamente, os refugiados são ao mesmo tempo parte integrante e excluída do sistema internacional. Devido a esta e outras peculiaridades, os refugiados são uma figura excepcional no regime internacional de proteção e, logo, devem ser tratados como tal.

Nesse contexto, o humanitarismo, aqui entendido como a atuação por parte de agências humanitárias embasada num ideal de proteção humanitária e

guiado pelo imperativo humanitário, torna-se uma questão fundamental. Atualmente, diversas agências humanitárias, não-governamentais e governamentais, internacionais, regionais e locais, se empenham para acolher as demandas do fluxo de migração forçada. As agências humanitárias não vislumbram, entretanto, acabar com todos os problemas e sofrimento dos refugiados, tampouco substituir os Estados em suas funções. Por meio da ajuda humanitária, elas buscam trazer um pouco de proteção humana a eles. Mesmo assim, vale lembrar que o “humanitarismo é por definição um emblema de fracasso, não de sucesso” (RIEFF, 2002, p. 19-22). A ação humanitária só existe porque os Estados falharam em cumprir com seus deveres estabelecidos internacionalmente. Com isso, os Estados “reinventam” a lógica de proteção humanitária e delegam a organizações multilaterais o papel de cuidar dos refugiados (HYNDMAN, 2000). A sociedade internacional realizou, então, um esforço em construir e fortalecer um órgão incumbido de cuidar dos refugiados. É sobre esse assunto que a subsequente seção versará.

O PAPEL DO ACNUR

O ACNUR é um dos principais órgãos das Nações Unidas. A agência conta com cerca de 8,6 mil pessoas em seu quadro de funcionários e um orçamento

anual de US\$ 3.59 bilhões, estando presente em mais de 125 países para ajudar mais de 30 milhões de pessoas (ACNUR, 2013a). Tais números fazem notório o fato de que o ACNUR é uma entidade muito grande e com muito trabalho para fazer. No entanto, houve várias tentativas para lidar com os refugiados até chegarmos ao que hoje é o ACNUR.

Afora iniciativas anteriores, é importante constatar que a I Guerra Mundial implicou uma reconfiguração nos Estados europeus, acarretando deslocamento em massa. Nesse contexto, fica evidente que a relação entre nacionalidade em virtude de nascimento e nação não é tão direta na realidade como se esperava que fosse de acordo com o sistema europeu de Estados-nação. Em resposta a esse grande número de refugiados russos, búlgaros, armênios, entre outros, os Estados criaram diversas normas nacionais e acordaram outros tratados internacionais como tentativa de se adaptarem à situação de intenso fluxo de refugiados (AGAMBEN, 2000, p. 128).

Foi criado, então, um regime de refugiados durante o período do entre-guerras sob os auspícios da Liga das Nações entre 1921 e 1939. As iniciativas desse regime eram discricionárias, informais e *ad hoc*. Apesar disso, elas permitiram o desenvolvimento de uma estrutura internacional com regras que buscavam garantir a proteção dos refugiados. Uma contribuição muito significativa do período foi a institui-

ção em 1922 dos “Passaportes Nansen” (*Nansen Passports*, em inglês). O passaporte Nansen fez parte do Alto Comissariado para Refugiados Russos instaurado em 1921 pela Sociedade das Nações cujo cargo de alto comissário foi designado ao norueguês Fridtjof Nansen. Ele era uma espécie de cartão de identidade fornecido a apátridas que, com ele, tinham a possibilidade de adentrarem legalmente nos países (Betts; Loescher, 2011, p. 7-8).

Enquanto foi desenvolvida uma estrutura incipiente para os refugiados no período entre guerras, tal regime teve seus desenhos solidamente traçados no fim da II Guerra Mundial, quando houve um fluxo de mais de 1 milhão de refugiados. Em 1946, um ano após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), começaram as atividades para o estabelecimento da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), uma vez que os Estados viram a necessidade de lidar com o grande fluxo de refugiados presentes na Europa. Com isso, a OIR entrou em funcionamento no ano de 1948. Essa organização, porém, não teve muito sucesso e foi inábil em lidar com os conflitos políticos da época, de modo que outro sistema precisasse ser pensado (CUNHA; ALMEIDA, 2008, p. 435-437).

Além da OIR, foi criada também no âmbito das Nações Unidas a Agência de Assistência aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo (UNRWA - *United*

Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, em inglês). Houve necessidade alarmante de acolhida humanitária aos palestinos que se viram obrigados a fugir do conflito árabe-israelense de 1948. Dessa forma, a agência iniciou suas atividades em 1950 para prover serviços de assistência emergencial aos palestinos. Diante da continuidade do “problema” dos refugiados palestinos, o mandato da agência tem sido renovado repetidamente (UNRWA, s.d.).

Em resposta ao fluxo de deslocamento forçado na Europa, os Estados se organizaram para formar dois documentos que institucionalizaram formalmente uma cooperação internacional em favor dos refugiados: o Estatuto de criação do ACNUR de 1950 e a Convenção de 1951. A agência iniciou suas atividades no dia 1º de janeiro de 1951. Na época de sua criação, o mandato previsto para o ACNUR tinha duração de três anos e escopo limitado à Europa. No entanto, não demorou para se entender que o ACNUR não poderia acabar em três anos, uma vez que os fluxos de refugiados só iam aumentando ao longo do tempo. Os refugiados vinham de todo lugar: Europa, África, América Latina e Ásia. Paralelamente ao seu crescimento de atuação em termos de regiões e quantidade, o ACNUR ampliou seu mandato para atender grupos vulneráveis como apátridas e deslocados internados, existentes em

abundância no início do século XXI (ACNUR, 2013b).

De acordo com seu estatuto, o ACNUR é previsto para ter caráter meramente humanitário e social e não apresenta viés político. Seu objetivo principal, então, é a proteção e promoção dos direitos dos refugiados. No entanto, a agência foi estabelecida num momento de grande tensão política do início da Guerra Fria e a maior parte de seus recursos advêm de doações voluntárias dos Estados-membros da Convenção de Genebra e do Estatuto do ACNUR. Assim, relações e interesses políticos dos Estados encontram-se invariavelmente na proteção do seu mandato, que é exercido em forma de assistência jurídica e social por meio de ações que vislumbram estratégias de prevenção e reparação. Enquanto o refugiado não for repatriado ou reconhecido como refugiado por outro Estado, a proteção do ACNUR, ainda que restringida, é indispensável, uma vez que seus direitos ficam na iminência de serem violados (CUNHA; ALMEIDA, 2008, p. 428-29).

Dessa forma, o ACNUR é atualmente a entidade internacional incumbida de cuidar dos refugiados no mundo. Estima-se que cerca de 33.9 milhões de pessoas estejam sendo atendidas por essa agência no momento. Deste total, 14.7 milhões são deslocados internos; 10.5 milhões refugiados; 3.1 milhões repatriados; 3.5 milhões apátridas; mais

de 837 mil solicitantes de asilo; e 1.3 de outros casos. Essa última categoria de deslocados assistidos muito provavelmente insere-se no termo que o ACNUR tem utilizado frequentemente “*refugee like situation*” para se referir a pessoas que se encontram em situação similar a de refúgio e que igualmente apresentam demandas equivalentes, mas que não são consideradas “refugiadas” de acordo com a definição tradicional da Convenção de 1951 (ACNUR, 2013a).

Por fim, o ACNUR é a única organização global com mandato específico de assegurar a proteção e assistência aos refugiados (Betts et al., 2008, 104-105). A despeito disso, todo e qualquer trabalho desempenhado pelo ACNUR seria inviável sem o auxílio de instituições parceiras. São diversos atores internacionais que viabilizam a atuação do ACNUR: agências das Nações Unidas; organizações não-governamentais de cunho local, regional, nacional e internacional; agências dos governos nacionais; e diversos outros. Desde o princípio, o ACNUR conta com a assistência desses atores para desenvolver suas atividades. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e os *Médicins Sans Frontières* (MSF) são exemplos de alguns parceiros tradicionais no auxílio da atuação do ACNUR em áreas próximas a regiões de conflito. Já no Brasil, o ACNUR tem seu escritório sede em Brasília e, muito recentemente, conta com um escritório na cidade de São Paulo também, além

de contar com forte apoio de outras instituições nos demais estados, como é o caso das Cáritas Arquidiocesanas no Rio de Janeiro e em São Paulo.

De modo geral, entretanto, deve-se constatar que, a despeito de todo empenho, o ACNUR não possui estrutura para suprir as necessidades diversas de todos os refugiados ao redor do mundo. Na realidade, esse não seria o propósito genuíno da agência. Ocorre, porém, que boa parte das iniciativas em prol dos refugiados ficam centralizadas no ACNUR, enquanto que os Estados têm tido poucas atitudes progressistas e exemplares a esse respeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Toda grande mudança começa com uma crítica consistente. É com esse olhar que este artigo buscou contribuir para ferramentas e reflexões no aprimoramento da garantia de direitos de pessoas como os refugiados por meio de uma crítica ao sistema de assistência corrente cujas implicações humanitárias para os refugiados tem sido muito negativas, sobretudo no que diz respeito ao insucesso de garantia dos direitos dos mesmos.

Este estudo buscou delinear a inserção dos refugiados no sistema internacional, analisando criticamente as perspectivas de proteção dos mesmos. Dessa forma, demonstrou que o aparato protetivo disponível, de acordo com o

sistema internacional de proteção dos direitos humanos, não abrange satisfatoriamente na prática todos os humanos. Algumas pessoas não estão inseridas regularmente na organização do sistema internacional, como os refugiados, por exemplo. De modo geral, refugiados cruzam fronteiras internacionais com o objetivo de fugir de abusos de direito e conflito. Os motivos que provocam refúgio são diversos, porém, invariavelmente, eles são relacionados a conflitos de violência generalizada, violação massiva de direitos humanos e desigualdade na economia política internacional.

Por essa razão, os refugiados são a *prima facie* de violação de direitos humanos, de maneira que eles deparem-se numa situação de ausência de garantia de direitos. Com isso, inúmeras críticas emergem quanto a relação estreita entre garantia de direitos humanos e os Estados. Responder, então, às demandas dos refugiados implica um desafio para a ordem mundial. Pois, uma vez que o indivíduo não pode mais contar com o aparato estatal para defender seus direitos, ele se encontra em vulnerabilidade.

A união de perspectivas de Direito, Relações Internacionais e Filosofia Política permitiu uma compreensão mais ampla e com maior potencial crítico para refletir acerca da proteção e da promoção de direitos em prol dos refugiados, tornando possível constatar que os refugiados encontram-se em limbo

de direitos devido ao fato de fugirem à regra do sistema internacional fundado em Estados-Nação. Documentos regionais e internacionais, bem como o ACNUR são tentativas de minimizar a perda da dignidade humana dos refugiados sem, contudo, suprir adequadamente sua demanda eminente.

Portanto, a complexidade em consolidar um mecanismo para atender aos refugiados evidencia fragilidade, falhas e lacunas do sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos. Isso porque a centralização nos Estados do regime internacional de proteção pressupõe um viés assistencialista frágil, que não tem se mostrado garantidor de direitos. No mesmo sentido, o fato do ACNUR encontrar limitações em sua atuação devido aos interesses dos Estados implica um drástico dano ao propósito do seu papel ser genuinamente humanitário. Assim, mesmo os mecanismos de proteção que não são propriamente os Estados, como é o caso do ACNUR que tem mandato exclusivo de proteger as pessoas que sofreram deslocamento forçado, acabam dependendo dos atores estatais, provocando uma circularidade na relação entre proteção advinda do Estado e acolhimento humanitário. Dessa forma, direta ou indiretamente, a ajuda humanitária aos refugiados desafia a configuração vigente do sistema político internacional e, por conseguinte, do sistema internacional de proteção aos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

- 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES AND ITS 1967 PROTOCOL, THE. Genebra, 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ec262df9.html>>. Acesso em: 20 maio 2013.
- AGAMBEN, Giorgio. *Means without end: notes on politics*. Minneapolis: University of Minnesota, 2000. 158 p.
- _____. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. 197 p.
- AGIER, Michel. *Managing the undesirables: Refugee camps and humanitarian government*. Flammarion: Polity, 2011. 276 p.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action*. 2000. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a4c754a9.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- _____. The civilian character of asylum: separating armed elements from refugees. In: *Global consultations on international protection*. 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3bfa82d65.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.
- _____. *Contributions to UNHCR for Budget Year 2012*. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df1d0449.html>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- _____. *History of UNHCR*. 2013a. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>>. Acesso em: 21 maio 2013.
- _____. *O que é a Convenção de 1951?* 2013b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 21 maio 2013.
- ARENDT, Hannah. O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem. In: _____. *Origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. 9 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 300-336.
- BARNETT, Michael. Humanitarianism, Paternalism, and the UNHCR. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (Ed.). *Refugees in International Relations*. Nova Iorque: Oxford University, 2011. p. 1-28
- BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G (Ed.). *Humanitarianism in question: politics, power and ethics*. Ithaca: Cornell University, 2008. 308 p.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. Refugees in International Relations. In: _____. *Refugees in International Relations*. Nova Iorque: Oxford University, 2011. p. 1-28.

- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil; MILNER, James. *UNHCR: the politics and practice of refugee protection*. 2 ed. Nova Iorque: Routledge, 2008. p. 7-132.
- CRISP, Jeff. Mind the gap!: UNHCR, humanitarian assistance and the development process. *New Issues in Refugee Research*, n. 43. 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b309dd07.html>>. Acesso em: 25 maio 2013.
- CUNHA, Guilherme; ALMEIDA, Guilherme. Introdução à Parte II: Direito Internacional dos Refugiados. In: PIOVESAN, Flávia. *Código de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: DPJ Editora, 2008. p. 423-442.
- DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE OS REFUGIADOS, DE 1984. In: *Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidérias Comunicações, 2010. p. 73-79.
- DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS, DE 1994. In: *Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidérias Comunicações, 2010. p. 80-88.
- DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO(PAM) PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, DE 2004. In: *Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: Servidérias Comunicações, 2010. p. 89-107.
- DUARTE, André. Sobre a biopolítica: de Foucault ao século XXI. In: *Estética da Biopolítica: ensaios críticos*. 2013. Disponível em: <http://www.revistacinetica.com.br/cep/andre_duarte.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- FOLEY, Conor. Human Rights and Humanitarians. In: _____. *The Thin Blue Line*. Nova Iorque: Verso, 2010. p. 21-43.
- HADDAD, Emma. *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge: Cambridge University, 2008. 250 p.
- HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota, 2000. 253 p.
- KALDOR, Mary. *New and old wars: organized violence in a global era*. 1999. Stanford: Polity Press, 1999.
- LOESCHER, Gil. *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*. New York: Oxford University Press, 1993. p. 3-31.
- MINEAR, Larry; WEISS, Thomas G. *Humanitarian Politics*. Headline Series. n. 304. Nova Iorque: Foreign Policy Association, 1995. 72 p.
- NOBEL FOUNDATION. *The Nansen International Office for Refugees*:

- History of Organization. 2013. Disponível em: <www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html>. Acesso em: 23 maio 2013.
- O PROJETO ESFERA. *Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre*. [S.l.]: Oxfam, 2000. p.171-214.
- OSIANDER, Andreas. Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth. *International Organization*, n. 55, 2001, p. 251-287. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3078632?uid=2&uid=4&sid=21102351421121>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- ÖZERDEM, Alpaslan; RUFINI, Gianni. *Humanitarianism and the Principles of Humanitarian Action in Post-Cold War Context*. 2005. Disponível em: <http://www.terzomondo.org/writings/writings/Gianni_Rufini_2005_York_Humanitarianism_and_Principles.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2013.
- RIEFF, David. *Bed for the night: humanitarianism in crisis*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2002. p. 1-122;155-196.
- TERRY, Fiona. *Condemned to repeat? the paradox of humanitarian action*. Ithaca: Cornell University, 2002. p. 17-54; 155-215; 247-276.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Human Development and Human Rights in the International Agenda of the XXIst Century. In: *Human Development and Human Rights Forum*. San José da Costa Rica: United Nations Development Program, 2001.
- _____. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 1, jun. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100007&lng=pt&nrn=iso>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Social and Human Sciences: nation-state*. 2012. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/nation-state/>>. Acesso em: 29 maio 2013.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era*. 20 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- UNITED NATIONS RELIEF AND WORKS AGENCY FOR PALESTINE REFUGEES (UNRWA). *Who we are*, s.d. Disponível em: <<http://>>

- www.unrwa.org/who-we-are>. Acesso em: 20 jul. 2014.
- WORLD BANK, THE. *Forced Displacement*, 2013. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/0,,contentMDK:22463823~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:244363,00.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Environmental health in emergencies: complex emergencies. *WHO*. Disponível em: <http://www.who.int/environmental_health_emergencies/complex_emergencies/en/>. Acesso em: 6 maio 2013.

A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS INTERNOS NA SOCIEDADE INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO CONCEITUAL E NORMATIVA

Maria Beatriz Bonna Nogueira¹

Resumo: Os deslocados internos são um dos principais grupos vulneráveis para os quais se destinam ações de proteção humanitária internacional. Atualmente, estima-se que existam cerca de 33.3 milhões de pessoas deslocadas internamente, em razão de conflitos armados, violência generalizada e violações sistemáticas de direitos humanos. Os deslocados internos, no entanto, não eram reconhecidos como categoria específica até do final dos anos 80 e tampouco havia qualquer arranjo normativo ou institucional voltado à sua proteção e assistência. O presente artigo apresentará o caminho percorrido pelos deslocados internos para sua consolidação como categoria internacional de proteção, partindo de um vácuo conceitual anos 70, passando pela sua identificação com refugiados em potencial nos anos 80 e culminando no reconhecimento internacional das suas vulnerabilidades específicas, direitos e prerrogativas de proteção dos anos 90 em diante. Argumentará ainda que os deslocados internos conformam uma categoria típica da sociedade internacional e que só poderia ser gestada em sua estrutura.

Palavras-chave: Deslocados internos. Refugiados. Nações Unidas. Sociedade internacional.

Abstract: Internally displaced persons are one of the main groups to which international humanitarian protection is provided. It is estimated nowadays that around 33.3

¹ Mestre em Migração Forçada (Oxford) e em Direitos Humanos (LSE). Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atuou como Oficial de Elegibilidade no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e como Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR).

million people are internally displaced due to armed conflicts, generalized violence and systematic human rights violations. Those internally displaced persons, however, were not recognized as a specific category until the late 1980s nor there was any normative or institutional arrangement devoted to their protection and assistance. The present article shall present the path followed by internally displaced persons towards their consolidation as an international protection category. It shall begin with the conceptual vacuum prevalent in the 1970s, going through their identification as potential refugees in the 1980s and finally reaching the international recognition of their specific vulnerabilities, rights and protection prerogatives from the 1990s on. It shall further argue that internally displaced persons form a category which is typical of the international society and which could only be established within its structure.

Keywords: Internally displaced persons. Refugees. United Nations. International society.

INTRODUÇÃO

Em 2 de outubro de 2013, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) publicou nota pública sobre a situação humanitária na Síria que contém o seguinte trecho:

O Conselho de Segurança está consternado com o inaceitável nível da escalada de violência e da morte de mais de 100.000 pessoas na Síria, conforme relatado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Conselho está gravemente alarmado com a deterioração significativa

e rápida da situação humanitária na Síria. Ele observa com grande preocupação que vários milhões de sírios, *em particular os deslocados internos*, quase metade dos quais são crianças, precisam de assistência humanitária imediata e que, sem o incremento urgente da ação humanitária, suas vidas estarão em risco². (grifo nosso)

Na mesma linha, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) caracteriza a crise síria como “a maior tragédia humanitária desse século” com base nos seguintes dados: 2 milhões de refugiados e 4.25 milhões de deslocados internos³.

2 UN SECURITY COUNCIL. *Statement [made on behalf of the Security Council, at the 7039th meeting, 2 Oct. 2013, in connection with the Council's consideration of the item entitled "The situation in the Middle East"]*, 2 out. 2013, S/PRST/2013/15. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/524d32c04.html>>. Acesso em: dez. 2013.

3 UN High Commissioner for Refugees. *Two Million Syrians are Refugees*. Press Statement, 3 set. 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/522484fc9.html>> Acesso em: dez. 2013.

Além da questão síria, os relatos sobre crise separatista no Mali⁴, a instabilidade na Colômbia⁵ e os conflitos na República Democrática do Congo⁶, todos dão destaque às necessidades de proteção e de assistência humanitária trazidas à tona pela situação das pessoas forçosamente deslocadas que permanecem dentro das fronteiras de seus países. Essas evidências reforçam o argumento que atualmente é impossível se ter uma conversa sobre conflito armado ou ação humanitária sem considerar a situação dos deslocados internos (WEISS; KORN 2006, p. 9).

Estima-se que, atualmente, existam cerca de 33.3 milhões de pessoas deslocadas internamente, em razão de conflitos armados, violência generalizada e violações sistemáticas de direitos hu-

manos⁷. Trata-se do maior contingente de deslocados internos já registrado e que excede, de forma significativa, a estimativa de 18 milhões de refugiados atualmente em busca de proteção internacional⁸.

A maior parte do deslocamento intra-fronteiriço ocorre no continente africano, especialmente na África Subsaariana, onde 12.5 milhões de pessoas encontram-se em situação de vulnerabilidade. Igualmente impactante são os 9.1 milhões de deslocados internos presentes no Oriente Médio e Norte da África, em sua maioria dentro das fronteiras da Síria, país com o maior contingente de deslocados internos no mundo. A tabela abaixo apresenta dados sobre a distribuição geográfica atual da população deslocada.

4 THE GUARDIAN. *Mali: a humanitarian snapshot of refugees, health and education*. 15 maio 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global-development/picture/2013/may/15/mali-humanitarian-refugees-health-education>>. Acesso em: dez. 2013.

5 THE GUARDIAN. *Colombia's Internally Displaced People Caught in the Corridor of Instability*. 12 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/aug/12/colombia-internally-displaced-people-instability>>. Acesso em: dez. 2013.

6 DR CONGO. *UN Agency in of funding to assist growing number of displaced persons*. 8 out. 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp/html/story.asp?NewsID=46219&Cr=democratic&Cr1=congo#.Up8QxxaYRAQ>>. Acesso em: dez. 2013.

7 INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. *Global Overview 2013*. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>>. Acesso em: jul. 2014.

8 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEE. *World Refugee Day: global forced displacement tops 50 million for the first time in post-World War II era*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>>. Acesso em: jul. 2014.

Tabela 1 – Número de deslocados internos, por região e país de maior concentração (milhões)

Região		País	
África Subsaariana	12.5	Síria	6.5
Oriente Médio e Norte da África	9.1	Colômbia	5.7
América	6.3	Nigéria	3.3
Sul e Sudeste da Ásia	3.2	República Democrática do Congo	2.9
Europa e Ásia Central	2.2	Sudão	2.4

Fonte: Internal Displacement Monitoring Centre (2014).

Deslocados internos dispõem de marco normativo próprio na seara internacional. Além dos Princípios Orientadores para os Deslocados Internos, instrumento declaratório endossado pelos principais organismos globais e regionais, dois tratados internacionais da região africana, um da União Africana e outro da sub-região dos Grandes Lagos, tratam especificamente do tema e dão-lhe força cogente⁹.

No campo operacional, o ACNUR atua em 20 países, incluindo aqueles com as maiores populações de deslocados internos¹⁰, para lhes prover proteção e abrigo emergencial. Apesar de ter um mandato legal específico para a proteção refugiados, o ACNUR vem

assumido *de facto* o papel de principal agência humanitária responsável pela ajuda internacional aos deslocados internos (ORCHARD 2010).

Esse cenário de grande reconhecimento da situação deslocados internos e extensa atuação internacional, até pouco tempo atrás, no entanto, não existia. Antes do final dos anos 80, a expressão “deslocados internos” não era utilizada e as populações deslocadas internamente eram reconhecidas pelas organizações internacionais apenas quando vistas como refugiados em potencial. O foco da ação humanitária internacional era essencialmente centrado naqueles migrantes forçados que cruzavam as fronteiras de seus países (WEISS 2005).

9 Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos, que entrou em vigor em junho de 2008 após ratificação dos 11 países da região, e a Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos, que entrou em vigor em dezembro de 2012 após ratificação de 17 países africanos.

10 Afeganistão, República Centro-Africana, Chade, Colômbia, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Etiópia, Guiné, Nepal, Mali, Mianmar, Paquistão, Filipinas, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul, Uganda, Iêmen e Zimbábue.

A recente origem da proteção dos deslocados internos traz questionamentos sobre a própria estrutura da sociedade internacional. A criação da categoria de pessoas deslocadas internamente e a expansão do *locus* de atuação internacional para dentro das fronteiras não foram resultados inevitáveis de uma guerra sistêmica ou da obsolescência das regras de respeito à integridade territorial e de não-intervenção na jurisdição interna dos estados. Resultaram, ao contrário, de uma decisão gestada na seara internacional, impulsionada por seus atores e progressivamente acomodada em sua estrutura.

O presente artigo pretende explorar a evolução conceitual que resultou na criação dos deslocados internos como uma categoria internacional de proteção. De início, apresentará quem são os deslocados internos, situando temporalmente a evolução de sua definição e o desenvolvimento das modalidades internacionais de proteção. Por meio da evolução conceitual, demonstrar-se-á como a definição se consolidou, na medida em que foi se distanciando na noção de deslocados internos como “refugiados em potencial”. Em seguida, o texto argumentará que os deslocados internos são uma categoria típica da sociedade internacional de estados e que só poderia ser gestada em sua estrutura. Para tanto, conceitos de Direito Internacional serão aliados a uma matriz teórica de Relações Internacionais.

QUEM SÃO OS DESLOCADOS INTERNOS?

A definição de deslocados internos evoluiu de um completo vazio conceitual nos anos 70 para uma categoria sólida nos anos 90, definida com base em direitos humanos e responsabilidades nacionais e internacionais. A evolução dessa conceituação é apresentada a partir de quatro marcos temporais: (i) de 1972 a 1988, quando a menção a pessoas deslocadas internamente se restringia a potenciais fluxos de refugiados; (ii) de 1988 a 1992, com o surgimento das primeiras definições operacionais no contexto de iniciativas de reconstrução pós-conflito; (iii) de 1992 a 1998, período em que se tomou a decisão de criar uma definição normativa de deslocados internos como categoria internacional; e (iv) de 1998 até os dias atuais, quando há o processo de consolidação da definição jurídica de deslocados internos e da norma internacional de proteção.

1972-1988: “Pessoas deslocadas” como refugiados em potencial

As primeiras menções aos deslocados internos como grupo internacionalmente relevante foram feitas pela própria estrutura das Nações Unidas no início dos anos 70 (FELLER, 2006). Na época, no entanto, entendia-se que populações deslocadas internamente eram nada além

de refugiados em potencial, que todavia não haviam cruzado uma fronteira internacional. O termo utilizado pela organização era “pessoas deslocadas”, sem que houvesse qualquer delimitação de sua diferença em relação aos refugiados.

Esse entendimento foi utilizado primeiramente em 1972, quando a Assembleia Geral designou o ACNUR para coordenar os trabalhos de assistência humanitária no Sudão após conflito interno que forçou 180 mil refugiados a deixarem o país e outras 500 mil pessoas a se deslocarem para a região sul¹¹. Em resolução intitulada *Assistência a refugiados sudaneses retornando do exterior*¹², a Assembleia Geral congratulou o ACNUR pela assistência e reassentamento de “refugiados e outras pessoas deslocadas” e solicitou a organização a seguir com esse trabalho.

Desde então, as demais resoluções referentes a essa operação passaram a intitular-se *Assistência a refugiados e pessoas deslocadas no sul do Sudão*¹³, o que acabou por consolidar o uso do termo “pessoas deslocadas” nos casos em que o ACNUR envolveu-se em situações similares. Por ser uma agência mandatada unicamente para a proteção e assistência a refugiados, o envolvimento do ACNUR com populações deslocadas internamente dependia de solicitação expressa da Assembleia Geral e circunscrevia-se a contextos de promoção de soluções duráveis ao problema dos refugiados¹⁴.

A assistência do ACNUR em favor de pessoas deslocadas foi solicitada no contexto outras situações de conflito, dentre as quais destacam-se os casos de Indochina (1975)¹⁵, Etiópia

11 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR's Operations Experience with Internally Displaced Persons*. Set. 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3400.html>>. Acesso em: dez. 2013.

12 UN GENERAL ASSEMBLY. *Assistance to Sudanese refugees returning from abroad*. 12 dez. . 1972, A/RES/2958. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f1b634.html>>. Acesso em: dez. 2013.

13 UN ECONOMIC AND SOCIAL CONCIL (ECOSOC). *Assistance to Southern Sudanese Refugees and Displaced Persons*. 4 maio 1973, E/RES/1741 (LIV).

14 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR's Operations Experience with Internally Displaced Persons*. set. 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3400.html>>. Acesso em: dez. 2013.

15 UN GENERAL ASSEMBLY. *Humanitarian Assistance to Indo-Chinese Displaced Persons*. 9 dez. 1975, A/RES/3455 (XXX).

(1981)¹⁶, Chade (1984)¹⁷ e América Central (1987)¹⁸. Nesses casos, o envolvimento da agência deu-se em meio a programas de repatriação voluntária de refugiados, em que o movimento de retorno e os programas de reintegração incluíam ações voltadas aos dois grupos. Considerava-se pouco razoável tratar refugiados e deslocados de forma diferenciada no contexto de retorno e de reintegração às regiões de origem¹⁹.

Ademais dos pedidos de assistência feitos ao ACNUR, outros órgãos da ONU também passaram a utilizar o termo “pessoas deslocadas” na acepção de indivíduos em situações similares às dos refugiados (*refugee-like situations*). Esse é o caso dos primeiros estudos realizados pela organização, nos anos 80, sobre iniciativas de prevenção de fluxos massivos de refugiados.

Em seu famoso relatório sobre *Direitos Humanos e Êxodos Massivos*, Sadrudin Aga Khan, que foi Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados entre 1966 e 1978, fala em “fluxos massivos de refugiados e pessoas deslocadas” de forma conjunta, assumindo o não-atravesamento de fronteiras como circunstancial, já que ambos os grupos partilham do mesmo tipo de migração forçada. Da mesma forma, o Grupo de Especialistas Governamentais sobre Cooperação Internacional para Prevenir Fluxos de Refugiados²⁰ assume, em seu relatório, que pessoas deslocadas são potenciais refugiados e que devem consideradas quando do desenvolvimento de ações de prevenção as fluxos massivos através das fronteiras.

16 UN GENERAL ASSEMBLY. *Assistance to displaced persons in Ethiopia*. 17 dez. 1982, A/RES/37/175. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f0199.html>>. Acesso em: dez. 2013.

17 UN GENERAL ASSEMBLY. *Emergency assistance to returnees and displaced persons in Chad*. 14 dez. 1984, A/RES/39/106. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f00e30.html>>. Acesso em: dez. 2013.

18 UN GENERAL ASSEMBLY. *Assistance to refugees, returnees and displaced persons of Central America*, 7 dez. 1987, A/RES/42/110. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00effc2c.html>>. Acesso em: dez. 2013.

19 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Op. Cit. nota. 12.

20 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Co-operation to Avert New Flows of Refugees*: Note by the Secretary-General. 13 maio 1986, A/41/324. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html>>. Acesso em: dez. 2013.

1988-1992: “Deslocados internos” e as primeiras definições operacionais

A partir de 1988, nota-se uma inflexão na terminologia referente às pessoas deslocadas, assim como um aprofundamento nas discussões sobre sua condição. As agências humanitárias e ONGs internacionais, cada vez mais envolvidas em situações de reconstrução pós-conflito, passam a reconhecer duas principais diferenças dos deslocados em relação aos refugiados: os primeiros são mais numerosos e menos amparados internacionalmente. Com base nesse reconhecimento, “pessoas deslocadas” tornam-se “deslocados internos”, um grupo diferenciado que, ao contrário dos refugiados, não dispõe de arranjo institucional específico para sua proteção.

O marco de 1988 é creditado à Conferência Internacional sobre Refugiados, Retornados e Pessoas Deslocadas no Sul da África (SARRED), realizada em Oslo em agosto daquele ano. Trata-se de iniciativa organizada pela Organização da Unidade Africana (atual União Africana) e apoiada pela ONU, com

o objetivo de chamar a atenção para a situação de deslocamento forçado nos países da região²¹ e estimular iniciativas de cooperação internacional, assistência humanitária e desenvolvimento para a resolução da crise.²²

Em seu discurso durante a Conferência, o então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Jean-Pierre Hocké, enfatizou a diferença entre deslocados internos e refugiados em termos de magnitude. Enquanto os países da região abrigavam mais de 1 milhão de refugiados, permaneciam dentro das fronteiras 5 milhões de deslocados internos²³.

A ausência de um órgão operacional mandatado especificamente para prover assistência aos deslocados internos também foi destacada, uma vez que a implementação de projetos de desenvolvimento nos países da região dependia iniciativas em favor dessas populações. Nesse sentido, a Declaração e o Plano de Ação de Oslo, documentos finais da Conferência, contém solicitação explícita ao Secretário-Geral da ONU para “realizar estudos e consultas para assegurar modalidades de implementa-

21 Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

22 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED)*: Report of the Secretary-General. 19 out.1988, A/43/717. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68f410.html>>. Acesso em: dez. 2013.

23 Ibid.

ção e de coordenação de programas de assistência para deslocados internos²⁴”.

Além da SARRED, outra conferência regional que contribuiu para destacar a necessidade de proteção internacional para deslocados internos foi a Conferência Internacional sobre os Refugiados da América Central (CIREFCA), realizada em na cidade da Guatemala em maio de 1989. O propósito da Conferência era achar soluções duráveis para o deslocamento massivo na região, com foco no retorno e na reintegração de refugiados, aplicando uma abordagem que associasse assistência e desenvolvimento (BETTS, 2006).

Assim como na SARRED, o *ethos* desenvolvimentista da CIREFCA, que buscava a reintegração das populações deslocadas e o fortalecimento das comunidades locais, enfatizou a necessidade de se lidar com a situação dos deslocados internos, que estavam fora do mandato de proteção e de assistência do ACNUR. O Plano de Ação da Conferência, além de reconhecer o maior número de deslocados internos na região em relação aos refugiados²⁵,

reforça o argumento de que o grupo merece assistência internacional não obstante estar dentro das fronteiras e sob a jurisdição de seu país de residência.

6. O conflito e a crise provocaram igualmente o deslocamento de um terceiro grupo muito importante de pessoas que permaneceram dentro de seu próprio país sem lar e sem meios de subsistência. *Esses se denominam deslocados internos e, ainda que se encontrem sujeitos à jurisdição e à proteção das autoridades de seus próprios países, requerem também assistência internacional* (tradução e grifo nossos)²⁶.

A importância dessas duas conferências regionais para a evolução da definição de deslocados internos é notável (COHEN; DENG, 2008, p. 5). Segundo Beyani, as fronteiras de proteção se expandiram no final dos anos 80 com a integração entre assistência e desenvolvimento e com a inclusão dos deslocados internos no vocabulário da proteção internacional, anteriormente centrado nos refugiados (BEYANI, 2013, p. 12).

Em resposta às provocações das conferências regionais acerca da au-

24 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*: resolution / adopted by the General Assembly. 8 dec. 1988, A/RES/43/116. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00eff694.html>>. Acesso em: dez. 2013.

25 CIREFCA. *Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons*. 30 de maio de 1989, CIREFCA 89/13/Rev.1, parágrafo 28. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3fbb5d094.html>>. Acesso em: dez. 2013.

26 Ibid, parágrafo 6.

sência de um órgão mandatado para lidar com deslocados internos²⁷, o Secretário-Geral da ONU, Javier Pérez de Cuellar, publica o primeiro relatório da organização sobre o tema. A tentativa inicial de construir uma definição para o grupo resultou na seguinte formulação.

Para os propósitos do presente relatório, deslocados internos são consideradas pessoas que foram forçadas a abandonar seus lares ou suas atividades econômicas regulares, permanecendo dentro dos seus países de origem, porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, conflitos armados, distúrbios internos ou eventos similares que perturbem a ordem pública: (tradução nossa)²⁸

Trata-se de uma definição instrumental, limitada ao escopo do relatório. Seu maior propósito foi destacar a principal diferença entre deslocados internos e refugiados, *i.e.* a permanência dos primeiros dentro de seu país. Utiliza-se até a expressão “país de origem”, típica do direito internacional dos refugiados, para se referir ao país de residência do deslocado interno e,

portanto, traçar uma comparação direta entre as duas categorias.

Pode-se afirmar que a definição está centrada nessa diferenciação entre as categorias porque esse é o único aspecto discutido ao longo do relatório. A definição até busca elencar algumas causas do deslocamento interno (*i.e.* violência generalizada, conflitos armados, distúrbios internos ou eventos similares que perturbem a ordem pública), mas não explica o porquê dessas escolhas.

No relatório, o Secretário-Geral afirma que os deslocados internos são de responsabilidade primária dos governos nacionais dado que permanecem no território de seus países. Isso justificaria a ausência de um corpo normativo e de um arranjo institucional específico para o grupo, como há para os refugiados. Javier Pérez de Cuellar posicionou-se, portanto, contrariamente a um mandato humanitário específico para deslocados internos, mas delegou aos Representantes Residentes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em cada país, a função de ponto focal *in loco* para o tema²⁹.

27 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*: resolution / adopted by the General Assembly. 8 dez. 1988, A/RES/43/116, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00eff694.html>>. Acesso em: dez. 2013.

28 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*: Report of the Secretary-General. 28 set. 1989, A/44/520, parágrafo 72.

29 *Ibid.*, parágrafo 80.

Essa delegação de competência manteve a pauta viva nas Nações Unidas e levou o PNUD a solicitar esclarecimentos ao Secretário-Geral acerca da experiência e da capacidade das organizações do sistema ONU para assistir deslocados internos em suas necessidades e para apoiar os estados nacionais a lidar com o problema³⁰.

Em novo relatório, preparado pelo especialista Jacques Cuenod e submetido ao Secretário-Geral, deslocados internos foram novamente definidos *vis-à-vis* os refugiados, sendo os primeiros aqueles que “permanecem dentro das fronteiras de seus países³¹” enquanto os últimos as atravessam. Cuenod chega a criticar a primeira tentativa de definição do Secretário-Geral, considerando muito restritivas as causas enumeradas de deslocamento interno. Segundo ele, além de violações generalizadas de direitos humanos, desastres naturais e provocados pelo homem também causam

movimentos massivos e devem constar de uma definição mais abrangente.

Mesmo com esse novo relatório, não se tinha, ao final de 1991, uma definição formal de deslocados internos. O que se consolidou, no entanto, foram aos seguintes pontos: (i) o termo “deslocados internos” substituindo “pessoas deslocadas”; (ii) a diferença espacial deles em relação aos refugiados; (iii) a diferença numérica entre os dois grupos; (iv) a necessidade de inclusão dos deslocados internos em esforços de reconstrução pós-conflito e desenvolvimento; e (v) o questionamento sobre a ausência de um arranjo internacional específico para lhes dar assistência e proteção.

Esses fatores permitiram que o assunto evoluísse até que a Comissão de Direitos Humanos da ONU aprovasse sua primeira resolução com o título “deslocados internos” em 1991³². Essa resolução instituiu o tema como pauta internacional permanente, assim como deu-lhe linguagem própria de direitos humanos.

30 UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). *UN Economic and Social Council Resolution 1990/78: Refugees, displaced persons and returnees*. 27 jul. 1990, E/RES/1990/78. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae69eed24.html>>. Acesso em: dez. 2013.

31 UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). *Note / by the Secretary-General pursuant to Economic and Social Council resolution 1990/78: addendum; report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant*. 27 jun. 1991, E/1991/109/Add.1. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/49997afe4.html>>. Acesso em: dez. 2013.

32 UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Internally displaced persons*. 5 março 1991, E/CN.4/RES/1991/25. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f0b1c.html>>. Acesso em: dez. 2013.

1992-1998: Construção da definição normativa e das modalidades de envolvimento internacional

O período de 1992 a 1998 foi o mais importante no que tange à afirmação dos deslocados internos como categoria internacional própria e delimitada. Nesses seis anos, as tentativas de definir o grupo apenas em comparação com os refugiados foram superadas. A definição de deslocados internos, assim como seus direitos e as responsabilidades internacionais a eles associadas, passaram a ser entendidos como função do reconhecimento das vulnerabilidades específicas e das necessidades especiais de proteção do grupo.

Em resposta à resolução da Comissão de Direitos Humanos, o novo Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, preparou relatório sobre a situação dos deslocados internos, enfatizando as dimensões de direitos humanos do problema³³. O relatório inicia estabelecendo a magnitude internacional do deslocamento interno que, em 1992, afetava aproximadamente 24 milhões de pessoas. Esse número foi comparado ao dos 17 milhões de refugiados, mas, dada a grandeza do problema dos deslocados internos e sua abrangência

global, essa comparação foi deixando de ser reafirmada.

Posteriormente, o texto apresenta a primeira definição normativa de deslocados internos, que orientou os trabalhos e debates até a decisão de se criar um instrumento internacional. Deslocados internos, nesse entendimento, seriam:

Pessoas, ou grupos de pessoas que foram forçados a fugir de suas casas, de forma repentina ou inesperada, em grandes números, como resultado de conflito armado, lutas internas, violações sistemáticas de direitos humanos ou calamidades naturais ou humanas, e que permanecem dentro do território seu país³⁴.

Essa definição reafirma e desenvolve três elementos centrais: a permanência dos indivíduos dentro do país; o caráter coercitivo e involuntário do deslocamento; e suas principais causas. Nota-se que, em relação à primeira definição operacional, a expressão “país de origem” foi substituída por “território de seu país” e foram incorporadas formulações mais abrangentes para as causas do deslocamento.

O teor dessa definição seguiu sendo discutido na ONU, mas com um importante qualificador: em 1992, a Comissão de Direitos Humanos pediu ao Secretário-Geral que designasse um

33 UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*. 14 fev. 1991, E/CN.4/1992/23.

34 *Ibid.*, parágrafo 17.

Representante para Deslocados Internos para examinar situações concretas de deslocamento interno e apontar leis e normas internacionais aplicáveis à proteção e à assistência ao grupo³⁵. O posto foi assumido pelo diplomata sudanês Francis Deng pelo período de 1992 a 2004. Seu trabalho centrou-se em três vertentes: visitas a países afetados pelo deslocamento interno; promoção de um arranjo institucional que atuasse em favor do grupo; e desenvolvimento de um marco normativo que respondesse às necessidades de proteção e de assistência aos deslocados internos (COHEN; DENG, 1998).

Com base em evidências coletadas nas visitas do Representante³⁶, identificaram-se alguns problemas com a definição proposta em 1992. A formulação falava em pessoas forçadas a “fugir”, “de forma repentina ou inesperada” e em “em grandes números”. A realidade, no entanto, mostrou que nem todos os deslocados fugiam de forma repentina, mas poderiam ser forçados a abandonar suas casas mediante resistência, como ocorria nos casos de limpeza étnica nos Bálcãs ou enfrentamentos com guerrilhas na Colômbia (PHUONG 2004).

O caso colombiano também demonstrou que o deslocamento poderia ocorrer em pequenos grupos, exatamente para chamar menos a atenção dos agentes perseguidores. A expressão “em grandes números”, típica do foco histórico dado a êxodos em massa, limitava o escopo da definição.

Essas deficiências foram corrigidas em 1998, quando os Princípios Orientadores para os Deslocados Internos foram apresentados à ONU como um novo marco normativo da categoria. Baseados em tratados de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados (por analogia), os Princípios tinham o objetivo de promover os direitos dos deslocados internos e de definir as responsabilidades dos estados e da comunidade internacional para sua proteção e assistência.

Segundo os Princípios, deslocados internos são definidos como:

Pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou

35 UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Internally displaced persons*. 5 mar. 1992, E/CN.4/RES/1992/73. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3b00f0e71c.html>>. Acesso em: dez. 2013.

36 Entre 1992 e 1998, o Representante visitou os seguintes países: ex-Iugoslávia, Rússia, Sudão, Somália e El Salvador (1992); Sri Lanka (1993); Colômbia, Burundi e Ruanda (1994); Peru (1995); Tajiquistão e Moçambique (1996); e Azerbaijão (1998).

naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado³⁷.

Além de responder às deficiências identificadas previamente, essa definição apresenta duas inovações. Em primeiro lugar, o termo *particularmente* é incluído para evitar que a enumeração das causas do deslocamento tenha um caráter excludente. Novas categorias de deslocados internos, não identificadas no momento em que os Princípios foram elaborados, poderão ser incluídas na definição (KALIN, 2008).

Em segundo lugar, a expressão “que permanecem dentro do território seu país” é substituída por “que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”. Essa mudança suprime a inferência de que deve haver algum vínculo entre o país e o deslocado interno, como nacionalidade ou cidadania, e coloca a fronteira como única referência espacial. O reconhecimento de um indivíduo como deslocado interno está, portanto, atrelado ao não cruzamento da fronteira internacional.

Tanto a definição como toda a estrutura dos Princípios Orientadores foram construídos com base na premissa de que os deslocados internos possuem ne-

cessidades específicas que justificam sua delimitação como categoria, não podendo ser considerados apenas refugiados em potencial (KALIN, 1998). Em razão de seu deslocamento, por exemplo, os deslocados internos são alijados de suas comunidades e, além de ficarem sem abrigo, alimentação e meios de sobrevivência, não dispõem de acesso à assistência internacional. Sofrem discriminação e violência nas localidades vizinhas onde tentam se estabelecer. Perdem, em muitas situações, a propriedade das residências que tiveram de abandonar e para onde desejam retornar. Constituem-se principalmente de crianças e de mulheres, que são vulneráveis a tipos específicos de violência. Em suma, os deslocados internos sofrem os efeitos da crise que provocou seu movimento antes, durante e depois do deslocamento e, portanto, apresentam vulnerabilidades específicas que passaram a ser reconhecidas e consideradas na sua própria definição, assim como em seus direitos e nas responsabilidades a eles associadas (MOONEY, 2005).

Para responder às necessidades específicas do grupo, os Princípios foram organizados de acordo com as diferentes fases do deslocamento: proteção contra o deslocamento forçado; proteção e

37 UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report of the Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons: Guiding Principles on Internal Displacement*. 11 fev. 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html>>. Acesso em: dez. 2013.

assistência durante o deslocamento; e proteção durante o retorno e o reassentamento. A base legal do instrumento está na complementaridade entre Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados, sendo que as garantias presentes nesses ramos do direito são reiteradas no *caput* cada princípio e são posteriormente complementadas por formulações jurídicas especificamente aplicáveis aos deslocados internos. Algumas dessas formulações trazem inovações conceituais que estavam ausentes dos instrumentos legais já existentes, como *e.g.* o direito a não ser arbitrariamente deslocado; garantias especiais a mulheres e crianças deslocadas; proibição ao retorno forçado a áreas perigosas; e princípios sobre os direitos de restituição de propriedade a populações deslocadas.

Esses avanços normativos também impulsionaram respostas institucionais. Apesar de seguir sem uma organização própria, os deslocados internos passaram contar com reforço na coordenação entre as diferentes agências humanitárias. Ao mesmo tempo em que reconhece a primazia dos estados em lidar com os deslocados internos, a ONU instituiu uma “abordagem colaborativa” entre

agências humanitárias internacionais. Nesse arranjo, o Coordenador do Comitê Interagencial da ONU, foro que reúne diversas agências de mandato humanitário, interage com os diversos Representantes Residentes do PNUD para traçar estratégias específicas de assistência e proteção aos deslocados internos que incluam a participação de governos nacionais, agências da ONU, organizações internacionais e ONGs (DENG; MACNAMARA, 2001).

1998: Consolidação da definição jurídica e da norma internacional de proteção

Os Princípios Orientadores, após serem apresentados à Comissão de Direitos Humanos, passaram a ser endossados por organizações regionais, agências especializadas, cortes internacionais e outros mecanismos de monitoramento de direitos humanos. Em 2005, o ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, referiu-se aos Princípios como “norma internacional básica” de proteção dos deslocados internos³⁸, posição posteriormente referendada pelo Documento Final da Cúpula Mundial do mesmo ano³⁹.

38 UN GENERAL ASSEMBLY. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. 21 mar. 2005, A/59/2005. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4a54bbfa0.html>>. Acesso em: dez. 2013.

39 UN GENERAL ASSEMBLY. *2005 World Summit Outcome*: Resolution adopted by the

A definição de deslocados internos presente nos Princípios Orientadores, assim como os direitos enunciados no documento, serviram como base para dois tratados internacionais, com efeito vinculante, da região africana, *i.e.* *Protocolo para a Proteção de Deslocados Internos da Região dos Grandes Lagos* (2008) e a *Convenção da União Africana para Proteção e Assistência aos Deslocados Internos* (2009). O primeiro, resultado do processo de paz da sub-região dos Grandes Lagos, foi ratificado pelos 11 países envolvidos e busca oferecer resposta humanitária a um dos maiores contingentes de deslocados internos do mundo. O Protocolo dos Grandes Lagos, além de dar força cogente aos Princípios e vincular os estados a incorporarem-nos nas legislações nacionais, dá um passo além e torna-se o primeiro tratado que explicitamente estabelece uma obrigação internacional de proteção e de assistência humanitária aos deslocados internos (NOGUEIRA, 2012), conforme disposto em seu artigo 10:

10. Quando os Governos dos Estados Membros não dispuserem de capacidade para proteger e assistir os deslocados internos, esses *Governos deverão aceitar e respeitar a obrigação dos órgãos da comunidade internacional de prover proteção e assistência aos*

deslocados internos (tradução e grifo nossos).

Já a Convenção da União Africana, também conhecida como Convenção de Kampala, também avança em relação aos Princípios. Ao passo em que incorpora a mesma definição de deslocados internos, define e expande o alcance do “direito a não ser deslocado arbitrariamente”, incluindo a proibição contra novas causas de deslocamento, como discriminação, conflito armado, violência generalizada e violações de direitos humanos, práticas danosas, evacuações desnecessárias e punições coletivas (BRADLEY; ASPLET 2012). Ademais, a Convenção vincula os estados não apenas a assistir aos deslocados e a compensá-los por suas perdas, mas também devem se comprometer a reconhecer e a respeitar o papel das organizações humanitárias internacionais na proteção dos deslocados internos, assim como o direito dessas organizações de oferecer assistência humanitária.

No continente americano, a menção às vulnerabilidades específicas dos deslocados internos estão presentes em dois tratados da região, *i.e.* *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* (1994) e *Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância* (2013). Além disso, a Corte Interameri-

cana de Direitos firmou jurisprudência regional em que reconhece as vulnerabilidades específicas dos deslocados internos como categoria, interpreta-as de acordo com obrigações internacionais de direitos humanos e vincula os estados a facilitar seu retorno voluntário e a restituição de sua propriedade (NOGUEIRA; EFSTATHOPOULOS, 2007).

No plano doméstico, 25 países, dentre eles Angola, Burundi, Libéria, Uganda, Índia, Iraque, Sri Lanka, Azerbaijão, Bósnia, Geórgia, Rússia, Sérvia, Turquia, Colômbia e Peru, já possuem legislações nacionais sobre deslocados internos, inspiradas nos Princípios Orientadores⁴⁰. Um dos maiores benefícios dessas leis foi estender aos próprios deslocados internos a posse de um status que apenas lhes era reconhecido internacionalmente e, portanto, difícil de ser traduzido em direitos ou benefícios. Na Colômbia, por exemplo, a legislação possibilitou aos *desplazados* se reconhecerem como grupo, organizarem-se politicamente e serem destinatários de políticas públicas específicas de renda e de moradia (MARTIN, 2005).

A estrutura internacional humanitária, por sua vez, reconheceu a necessidade de promover novo incremento

em sua atuação em favor dos deslocados internos. Em 2005, no marco de uma reforma promovida por Kofi Annan, substituiu-se a “abordagem colaborativa” por uma “abordagem setorial” (*cluster approach*), em que as principais necessidades dos deslocados internos foram separadas em setores de atuação, delegados às agências especializadas consideradas mais experientes. O ACNUR é a instituição líder nas áreas de proteção, abrigo e administração de campos e progressivamente aumenta sua presença em um maior número de estados afetados por deslocamento interno. Os deslocados internos tornaram-se, para o ACNUR, sua segunda maior “população de interesse” da agência, depois dos refugiados⁴¹.

UMA CATEGORIA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL

A evolução dos debates que resultaram na definição de deslocados internos demonstra que a categoria, assim como a norma que rege sua proteção, são produtos de articulações originadas exclusivamente na seara internacional.

40 Conferir. <<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/resources/idp-policies-index>>. Acesso em: dez. 2013.

41 UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *State of the Worlds Refugees 2012: In Search of Solidarity*, 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.html>>. Acesso em: dez. 2013.

Cabe, no entanto, ir além dessa constatação e argumentar que os deslocados internos são uma categoria típica da sociedade internacional e que só poderia ser gestada em sua estrutura.

São duas as características primordiais dos deslocados internos que seguem reiteradas desde o início dos debates sobre a definição: o deslocamento forçado e a permanência dentro das fronteiras. O deslocamento, como se viu, tem causas diversas e distintas, que vão de conflitos armados a desastres naturais, havendo ainda a possibilidade de se incluir novas causas, como o deslocamento provocado por projetos de desenvolvimento (CERNEA, 2006). O elemento, portanto, que dá unidade à categoria dos deslocados internos é o não cruzamento de fronteiras internacionais.

As fronteiras são elemento próprio da sociedade internacional. Ao delimitarem o espaço de jurisdição dos estados soberanos, as fronteiras tornam-se objeto de reconhecimento mútuo e de legitimidade perante os membros da sociedade internacional. Segundo Williams, as fronteiras territoriais dos estados são as principais linhas que dividem e definem a sociedade internacional (WILLIAMS, 2011).

Teóricos como Robert Jackson e Barry Buzan entendem as fronteiras como uma instituição da sociedade internacional, ou seja, uma prática que estados fazem, de forma reiterada, para colaborarem entre si, com propósito

de salvaguardar objetivos e interesses comuns relacionados à manutenção da ordem internacional (JACKSON, 2002; BUZAN, 2004). Nas palavras de Hedley Bull:

As instituições servem para simbolizar a existência de uma sociedade internacional que representa mais do que a soma dos seus participantes, para dar substância e permanência à colaboração dos estados no exercício das funções políticas da sociedade internacional e para moderar a sua tendência de perder de vista os interesses comuns (BULL, 2002, p. 89).

Nesse entendimento, as fronteiras, assim como as instituições clássicas de Bull (*i.e.* diplomacia, direito internacional, equilíbrio de poder, guerra e o papel das grandes potências), dão efetividade às regras básicas de coexistência entre estados, como é o caso do respeito à jurisdição exclusiva (BULL, 2002). Além de materializar o elemento de territorialidade, essencial à conformação da sociedade internacional moderna, as fronteiras estabelecem os limites da jurisdição interna dos estados e caracterizam as ações de interferência indevida.

Fica claro, portanto, que as fronteiras internacionais, assim como as outras instituições, carregam grande força normativa, dotando os estados de determinadas obrigações e prerrogativas. Segundo Jackson, a obrigação de respeito às fronteiras está mais claramente expressa no artigo 2 da Carta das Nações

Unidas, que trata da abstenção do uso da força contra a integridade territorial de um estado e da não-interferência em assuntos circunscritos à jurisdição interna de qualquer estado (JACKSON, 2002).

Importante notar que as obrigações derivadas e delimitadas pelas fronteiras, *i.e.* o respeito à integridade territorial e a não-intervenção na jurisdição interna, são obrigações negativas, que prescrevem aos membros da sociedade internacional um comportamento cauteloso em relação aos assuntos internos de cada estado. A menção ao não cruzamento de fronteiras na definição dos deslocados internos está intimamente ligada a essa cautela. Por mais numerosos e vulneráveis que sejam os deslocados internos, a sua circunscrição dentro das fronteiras limita as possibilidades de atuação internacional.

Isso ocorre porque os deslocados internos surgiram tendo os refugiados como parâmetro, que já dispunham de um robusto corpo normativo e institucional de proteção. Ao se demarcar, com clareza, a diferença de lugar entre as duas categorias em relação às fronteiras, demarcava-se também as diferenças de abordagem e de possibilidades de atuação internacional. Cabe explorar uma pouco mais essa diferença.

Refugiados e Deslocados Internos

Os refugiados também são uma categoria própria da sociedade internacional.

Assim como os deslocados internos, sua definição é vinculada aos elementos de fronteira e de territorialidade, constitutivos do sistema de estados moderno. Contudo, o surgimento dos refugiados como categoria, assim como a lógica que rege sua proteção internacional, têm origens bastante diferentes.

O movimento de pessoas entre entidades políticas distintas e os pedidos de asilo ou santuário são comuns ao longo da História. Os refugiados, no entanto, são produto da vinculação entre estado, nação e território, que se iniciou com a Paz de Vésfália no século XVII e consolidou-se no início do século XX. A divisão de todo o território em diferentes unidades políticas delimitadas cria a necessidade de se regular internacionalmente a situação daqueles que se situam “entre as fronteiras” (HADDAD, 2008).

Os primeiros arranjos normativos e institucionais de proteção aos refugiados surgiram no período entre guerras, quando a dissolução dos impérios como o Otomano e o Czarista deram lugar a uma organização do sistema de estados regida pela vinculação direta entre território e nação (BARKIN; CRONIN 1994). O esforço de desenhar fronteiras baseadas em nacionalidade e circunscrever populações etnicamente homogêneas a estados territoriais acabou por não encapsular todos os povos e excluir nacionalidades dessa nova lógica de sistemas de estados. Foi o que aconteceu com russos expulsos da revolução, ar-

mênios excluídos da Turquia e judeus perseguidos por regimes fascistas, sendo esses os primeiros grupos a receberem passaportes especiais de refugiados (“passaportes Nansen”) e auxílio da Liga das Nações para se integrarem em outro país (GOODWIN-GILL 1996; LOESCHER, 1996).

Após a Segunda Guerra Mundial, quando milhões de pessoas estavam fora de seus países de origem precisando de assistência, decidiu-se criar uma definição legal de refugiado de alcance universal, positivada na Convenção de 1951, e dar mandato específico a uma organização internacional, o ACNUR, para lidar com o problema. O texto da Convenção, que define refugiados como aqueles que “em razão de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontram-se fora de seu país de nacionalidade ou de residência habitual e a ele não podem retornar”, levou em consideração a principal causa de deslocamento forçado da época – a perseguição – para construir um status legal diferenciado (GOODWIN-GILL, 1996).

Até a década de 1960, no entanto, acha-se que o fenômeno do refúgio era

temporário e que cessaria com a fixação das fronteiras e o com soluções duráveis para as vítimas da guerra. Ficou claro, contudo, que enquanto se tentar atrelar todos os indivíduos a estados territoriais, haverá sempre falhas dos estados em protegê-los e isso resultará em movimentos transfronteiriços de refugiados. Com a expansão do sistema de estados para todo globo (WATSON, 2004), especialmente após os processos de descolonização, o refúgio, assim como o escopo do regime internacional de proteção dos refugiados, tornou-se universal (BETTS; LOESCHER, 2011).

Os constantes alargamentos na definição de refugiado são resultado da identificação de outras causas de movimentos transfronteiriços que vão além da perseguição individualizada. A Convenção de 1969 da Organização da Unidade Africana⁴² acrescenta “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” às causas do refúgio. A Declaração de Cartagena de 1984⁴³, referendada pelos estados latino-americanos, sugere que devam ser reconhecidos como refugiados aqueles cuja “vida, segurança ou liberdade

42 Convenção da Organização da Unidade Africana que rege Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo quando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969), tendo entrado em vigor em 20 de Junho de 1974.

43 A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena de Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados na América Latina.

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.” Essa expansão da definição de refugiados reforça a longevidade da categoria na sociedade internacional, assim como a legitimidade do envolvimento internacional para sua proteção.

Assim sendo, pode-se entender que a lógica da proteção internacional dos refugiados está calcada em dois pilares principais: o cruzamento forçado das fronteiras e a consequente quebra da relação “estado – cidadão – território” (HADDAD, 2008) que caracteriza a sociedade internacional.

Sobre a necessidade do cruzamento de fronteiras para a qualificação como refugiado e o consequente direito à proteção internacional, Haddad diz o seguinte:

Para se qualificar como refugiada, a pessoa deve ter cruzado uma fronteira internacional. Ao cruzar essa fronteira, ela se torna uma preocupação internacional, criando problemas potenciais para outros estados e não apenas seu estado de origem. Movimentos massivos de refugiados são normalmente vistos como uma ameaça à ordem internacional em razão de seus efeitos desestabilizadores no sistema de estados. Assim, a refugiada transforma-se em um problema a ser colocado na agenda internacional para discussão e resolução (HADDAD, 2008). (tradução nossa)

Em uma sociedade internacional dividida em estados soberanos, o cruzamento forçado de fronteiras resume, por excelência, a falha de proteção do estado em relação ao seu cidadão. Além disso, coloca o indivíduo necessariamente no alcance de atuação internacional, uma vez que esse refugiado deverá ser acolhido por outro estado soberano. Como diriam Loescher e Dowty, o movimento de pessoas por meio de fronteiras nacionais sob coação internacionaliza o que antes seriam assuntos puramente domésticos relacionados às causas do movimento (LOESCHER; DOWNTY, 1996).

Segundo entendimento proposto por Haddad, o refugiado é uma anomalia inevitável e permanente da sociedade internacional. Anomalia porque desafia a premissa de que todos os indivíduos pertencem a um estado, localizando-se à margem da relação estado – cidadão – território. Inevitável porque não há como prevenir todas as possibilidades de falha de proteção do estado que causem movimentos involuntários de indivíduos através de fronteiras. Permanente porque, enquanto houver fronteiras separando todo o território em estados soberanos, sempre haverá indivíduos no espaço entre esses soberanos (HADDAD, 2008).

No caso dos deslocados internos, outra lógica rege a definição da categoria e as ações voltadas à sua proteção internacional. Por permanecerem dentro das fronteiras do estado, não se configura uma quebra da relação fundamental entre

cidadania e territorialidade. Tampouco há uma ameaça clara à estabilidade internacional, se comparada a movimentos massivos em direção a outros estados. O envolvimento internacional com deslocados internos, portanto, é produto de decisão, e não de uma anomalia inevitável.

Quando dos primeiros debates sobre a definição de deslocados internos e as modalidades de envolvimento internacional, no final dos anos 80, grande parte das fronteiras já estava fixada e protegida pelos corolários de respeito e não-intervenção. Não houve ameaça iminente à ordem internacional que determinasse um envolvimento continuado dentro das fronteiras e a criação de uma nova categoria de proteção. O que houve foi uma determinação voluntária dos estados, juntamente com ONGs e burocracia internacional, de “considerar a necessidade de se estabelecer, no sistema das Nações Unidas, um mecanismo ou arranjo que assegure a implementação e coordenação geral de programas de assistência para os deslocados internos”⁴⁴.

Esse fato faz dos deslocados internos uma categoria única não apenas em relação aos refugiados, mas também a qualquer outro grupo vulnerável. Cabe lembrar que nunca houve demanda interna organizada pela criação da norma de proteção, como normalmente ocorre em

casos de proteção internacional a minorias. Os instrumentos internacionais que versam sobre os direitos das mulheres, crianças, indígenas, população negra, LGBT e mesmo migrantes foram resultado de pressão de grupos organizados que representavam os interesses dessas populações (ALSTON; STEINER, 2007).

Já as populações deslocadas não se reconheciam como grupo vulnerável nem como sujeitos de direitos e de garantias específicas. Vítimas de deslocamento forçado no Sudão, por exemplo, não se viam como semelhantes, em condição ou direito, àquelas na Colômbia, Sri Lanka ou Ruanda. Não houve, portanto, agência dos deslocados internos no processo de definição das necessidades de proteção ou da criação da norma internacional. A categoria foi criada pela sociedade internacional e de sua estrutura derivaram os direitos, políticas e ações de proteção que atualmente beneficiam e empoderam os deslocados internos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou demonstrar o breve caminho percorrido pelos deslocados internos para sua afirmação como categoria internacional de prote-

44 UN GENERAL ASSEMBLY. *International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa: Report of the Secretary-General*. 28 set. 1989, A/44/520.

ção. Esse caminho partiu da completa inexistência da categoria nos anos 70, passou pela identificação das “pessoas deslocadas” como meros refugiados em potencial nos anos 80, chegou no reconhecimento das vulnerabilidades específicas e necessidades especiais de proteção dos deslocados internos nos anos 90 e, por fim, culminou no estabelecimento de uma categoria sólida de amplo reconhecimento e titular de direitos e de prerrogativas de proteção presentes em normativa interna e internacional.

Esse caminho, trilhado primordialmente no âmbito de organizações multilaterais e por iniciativa de atores internacionais, faz dos deslocados in-

ternos uma categoria única e típica da sociedade internacional. Diferentemente dos refugiados, cujo cruzamento de fronteiras demandava um claro envolvimento internacional em sua proteção, os deslocados internos permanecem dentro das fronteiras de seus países, não configurando uma quebra da relação fundamental entre cidadania e territorialidade. O envolvimento internacional com grupo é, portanto, produto de uma decisão positiva, gestada no âmbito das Nações Unidas em razão da magnitude global do problema e do progressivo reconhecimento dos deslocados internos como grupo específico numa abordagem de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, P.; STEINER, H. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford: Oxford University, 2007.
- BARKIN, J. S.; CRONIN, B. The State and the Nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations. *International Organization*, v. 48, n. 1, p. 107-130, 1994.
- BETTS, A. Comprehensive Plans of Action: insights from CIREFCA and the Indochinese CPA. *New Issues in Refugee Research*, 2006. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4ff163c82.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.
- BETTS, A.; LOESCHER, G. Refugees in International Relations, In: _____ (Ed.). *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 1-25.
- BEYANI, C. *Protection of the Right to Seek and Obtain Asylum under the African Human Rights System*. The Hague: Brill/Nijhoff, 2013.
- BRADLEY, M.; ASPLET, M. *Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: the Kampala Convention comes into force*. 6 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4ff163c82.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.

- www.brookings.edu/research/articles/2012/12/06-africa-kampala-bradley>. Acesso em: dez. 2013.
- BULL, H. *A Sociedade Anárquica*, Brasília, UnB/IPRI, 2002.
- BUZAN, B. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- CERNEA, M. Development-induced and Conflict-Induced Displacement: bridging the research divide. *Forced Migration Review Special Edition*, p. 25-27, 2006.
- COHEN, R.; DENG, F. M. *Masses in Flight: the global crises of internal displacement*. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.
- DENG, F.; MACNAMARA, F. International and National Responses to the Plight of IDPs. *Forced Migration Review*, n. 10, p. 24-27, 2001.
- FELLER, E. UNHCR's role in IDP protection: opportunities and challenges, *Forced Migration Review Special Issue*, p. 11-13, 2006.
- GOODWIN-GILL, G. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- HADDAD, E. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- JACKSON, R. H. Boundaries and International Society, In: ROBERSON, B.A. (Ed.). *International Society and the Development of International Relations Theory*. London, Continuum, 2002. p. 156-172.
- KALIN, W. *The Guiding Principles on Internal Displacement*: Annotations, 2008. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/reports/2008/05/spring-guiding-principles>>. Acesso em: dez. 2013.
- _____. The Guiding Principles on Internal Displacement: Introduction. *International Journal of Refugee Law*, v. 10, n. 3, p. 557-562, 1998.
- LOESCHER, G. *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- LOESCHER, G.; DOWNTY, A. Refugee Flows as Grounds for International Action. *International Security*, v. 21, n. 1, p. 43-71, 1996.
- MARTIN, S. et al. *The Uprooted: Improving Humanitarian Responses to Forced Migration*. Lanham: Lexington Books, 2005.
- MOONEY, E. The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern, *Refugee Studies Quarterly*, v. 24, n. 3, p. 9-26, 2005.
- NOGUEIRA, M. B.; EFSTATHOPOULOS, C. Colombia Test Cases Strengthen IDP Protection. *Forced Migration Review*, v. 28, p. 44-5, 2007.
- NOGUEIRA, M. B. Proteção aos Deslocados Internos e o Direito à As-

- sistência Humanitária: Caminhos Convergentes. In: JUBILUT, L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. (Ed.). *Assistência e Proteção Humanitária Internacionais*: aspectos teóricos e práticos. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- ORCHARD, P. Protection of Internally Displaced Persons: soft-law as a norm generating mechanism, *Review of International Studies*, v. 36, n. 2, p. 281-303, 2010.
- PHUONG, C. *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- WATSON, A. *A evolução da sociedade internacional: Uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- WEISS, T. G.; KORN, D. A. *Internal Displacement: conceptualization and its consequences*. New York, Routledge, 2006. p. 9.
- WEISS, T. G. *Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect*, 2 ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.
- WILLIAMS, J. New spaces, new places: solidarism, pluralism and territoriality. *Paper presented at the 2011 British International Studies Association Conference*, 2011. Disponível em: <<http://isanet.ccit.arizona.edu/noarchive/williams1.html>>. Acesso em: dez. 2013.

O DIREITO DOS REFUGIADOS NA FRANÇA: “FRANCE, PAYS D’ACCUEIL¹”?

Tanile Mascolo Gil²

Resumo: O campo de estudo desta pesquisa é a proteção jurídica nacional francesa com especial atenção à legislação, às políticas públicas e às práticas administrativas. Objetiva-se apresentar o Direito dos Refugiados francês, o sistema que foi construído em torno dele com seus órgãos judiciais e administrativos, bem como os numerosos atores públicos e privados. Para a realização desse estudo, utilizou-se o método histórico-dialético, usando fontes de pesquisa bibliográfica e legislativa, e o método lógico-dedutivo, utilizando como fonte vários documentos e estudo de casos referentes a 2013 – mais precisamente o Relatório Anual do ACNUR –, as estatísticas publicadas pelo Ministério do Interior francês – relativas às solicitações de asilo em 2013 – e a minha própria observação, enquanto jurista em uma Organização Não Governamental que trabalha com refugiados. O resultado da pesquisa é o desenho de um panorama do Direito dos Refugiados francês através das conclusões atingidas, como a indicação de uma série de lacunas no atual sistema ligado ao Direito dos Refugiados francês e os problemas que são decorridos e enfrentados pelos indivíduos solicitantes de asilo e reconhecidos como refugiados.

Palavras-chave: França. refugiados. Solicitantes de asilo. OFPRA. CNDA.

Abstract: This research deals with the French national legal protection, with special attention to its legislation, policies and administrative practices. It aims to present the French Refugee Law and the system that has been built around it thanks to judicial and administrative bodies and those public and private actors involved. For this study, the author applied the historical-dialectical method, using

1 Tradução da autora: “França, país de acolhimento?”. A autora agradece a Denise Teixeira Mascolo pela revisão deste artigo.

2 CASAS - Collectif pour l’Accueil des Solliciteurs d’Asile à Strasbourg, França.

bibliographic and legislative sources, and the logical-deductive method, using as sources different documents and case studies, such as Annual HCR Report regarding 2013, Statistics published by the French Ministry of Interior concerning asylum applications in 2013 and personal observation as a jurist in a non-governmental organization that works with refugees. The research result is the design of an overview of the French Refugee Law through the conclusions reached as displaying a series of gaps in the current system due to French Refugee Law and the problems that are faced by elapsed and asylum seekers recognized as refugees.

Keywords: France. refugees. Asylum seekers. OFPRA. CNDA.

A França é reconhecida por seu triplíce lema “liberdade, igualdade e fraternidade” e tem a reputação de país defensor dos direitos humanos e respeitador da democracia. Talvez, em função disso, ela levante também a bandeira de “país de acolhimento” de estrangeiros e, dentre estes, aqueles que necessitam de uma proteção especial: os solicitantes de asilo³.

Conforme o Relatório Global do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (UNHCR, 2013), a França é o terceiro país no mundo que mais recebeu solicitantes de asilo em 2013. Atrás da Alemanha e dos Estados Unidos, e na frente da Suécia e da Turquia, a França registrou 60.100 solicitações de asilo, 9% a mais do que em 2012. Esse foi o maior número de solicitações desde 1989, quando 61.400 solicitantes de asilo haviam levado a demanda ao governo francês.

O ACNUR ainda refere que o aumento é atribuído ao grande número de solicitantes de asilo originados da Sérvia, do Kosovo, da Albânia e de Bangladesh. A Sérvia e o Kosovo estão no topo da lista dos países de origem, seguidos da República Democrática do Congo, da Albânia e da Rússia.

Segundo a Eurostat, Direção da Comissão Europeia responsável pelas estatísticas da União Europeia, 53,2% dos solicitantes de asilo na França têm entre 18 e 34 anos e 17,8% são crianças de até 13 anos (EUROSTAT, 2014, p. 6).

O Direito dos Refugiados na França é praticamente um direito autônomo, muito desenvolvido e bastante complexo. Junto a diversos órgãos judiciais e administrativos, assim como a numerosos atores públicos e privados, que utilizam um vocabulário a parte, repleto de siglas e abreviaturas⁴, um sistema se erigiu.

3 A autora prefere guardar a tradução exata das expressões em francês “demandeurs d’asile” (solicitantes de asilo) e “réfugiés” (refugiados) que diferenciam as pessoas que se encontram no território francês e realizam a solicitação de asilo e aquelas que se veem outorgadas o estatuto de refugiado após procedimento junto à Administração francesa.

4 Ver MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR, *Glossaire de l’immigration: de A à Z, toutes les définitions, tous les concepts et tous les sigles de l’immigration*.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar ao leitor o funcionamento do sistema francês sem, entretanto, ter a pretensão de exaurir o tema. Em vista de atingir esse objetivo, serão mostrados a previsão legal do instituto do refúgio na França (1), o procedimento para a obtenção do reconhecimento do estatuto do refúgio (2), as consequências da solicitação de asilo (3), os direitos que o solicitante de asilo é beneficiário (4) e, enfim, aqueles os que são outorgados aos refugiados (5).

PREVISÃO LEGAL

O Direito dos Refugiados na França tem valor constitucional. Presente no preâmbulo da Constituição de 27 de outubro de 1946⁵, ele é previsto no artigo

53-1 da atual Constituição que data de 4 de outubro de 1958⁶. Além disso, o assunto é desenvolvido especificamente no Código de entrada e de permanência de estrangeiros e do direito de asilo⁷. Esse código apresenta o refúgio como uma das modalidades de proteção a indivíduos na França, ao lado da proteção subsidiária⁸ e do estatuto de apátrida⁹. É nesse código que se encontram as definições de refugiado e de proteção subsidiária, as missões e a organização do Ofício Francês de Proteção de Refugiados e Apátridas (*Office français de protection de réfugiés et apatrides* - OFPRA) e da Corte Nacional do Direito de Asilo (*Cour nationale du droit d'asile* - CNDA), os exames da solicitação de asilo e do recurso apresentados, respectivamente, a cada um desses órgãos, os procedimentos da solicitação de asilo, bem como os direitos que o so-

5 Constituição francesa de 27 de outubro de 1946, preâmbulo, alínea 4: “Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d’asile sur les territoires de la République”.

6 Constituição francesa de 4 de outubro de 1958: Article 53-1: “les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif”.

7 Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA), resultante da lei de 10 de dezembro de 2003 e adotado pela Ordonnance n° 2004-1248 de 24 de novembro de 2004, artigos L711-1 a L811-9 e R721-1 a R831-1.

8 A proteção subsidiária é acordada à pessoa que não pode ser beneficiária do estatuto de refugiado mas que esta exposta em seu país à ameaça de pena de morte, ou de tortura ou tratamento inhumano ou degradante, ou à uma ameaça grave, direta e individual contra sua vida ou sua pessoa em razão de uma violência generalizada resultante de uma situação de conflito armado interno ou internacional (artigo L712-1 do Código de entrada e de permanência de estrangeiros e do direito de asilo).

9 O apátrida é definido indiretamente pelo CESADA como “o estrangeiro que não tem nacionalidade” (art. L 111-1, CESADA).

licitante e o refugiado, reconhecido estatutariamente como tal, detêm. Contudo, pode ser útil ter em mãos o Código de ação social e das famílias (*Code de l'action sociale et des familles* - CASF) e o Código do Trabalho (*Code du travail*) para as questões referentes ao direito de auxílio social que esses dois grupos possuem.

PROCEDIMENTO

Um indivíduo, que deseja solicitar asilo na França, deverá se dirigir à *Préfecture*, órgão do poder executivo em nível departamental (correspondente ao nível estadual do Brasil). Num primeiro momento, os funcionários do departamento especializado em asilo verificarão a procedência e a origem desse indivíduo¹⁰.

O objetivo de verificar a procedência é saber se a pessoa já não solicitou asilo em outro país da União Europeia. Para isso, suas digitais serão postas em uma base de dados alimentada por todos os países da União Europeia. Esse sistema, que existe desde 15 de janeiro de 2003, chama-se Eurodac.

Caso a autoridade verifique que o indivíduo já solicitou asilo em outro país

da União, esta solicitação não poderá ser acolhida na França, pois, conforme o Regulamento de Dublin II¹¹, o solicitante de asilo deverá começar o procedimento no primeiro país ao qual ele se endereçou quando entrou na União Europeia. Esse indivíduo será comumente chamado de “Procedimento Dublin” e será encaminhado ao país competente por sua solicitação, através de procedimentos realizados pelo governo francês.

Caso negativo, uma segunda verificação será feita: a origem do indivíduo. Dessa verificação, ficará determinado o tipo de procedimento que ele terá que seguir na solicitação do asilo e de quais direitos gozará. Se o indivíduo provém de um país considerado como “país seguro”, o solicitante de asilo deverá seguir o Procedimento Prioritário (comumente conhecido por “PP”).

Atualmente, há dezessete países considerados como “seguros” pelo governo francês: Albânia, Armênia, Benin, Bósnia-Herzegovina, Cabo-Verde, Geórgia, Gana, Ilhas Maurício, Índia, Kosovo, Macedônia, Moldávia, Mongólia, Montenegro, Senegal, Sérvia e Tanzânia¹². Esta lista existe desde 2005, é baseada no respeito aos princípios de liberdade,

10 Sobre o procedimento e os direitos dos solicitantes de asilo, ver BELORGEY, 2013, p. 92 e ss.

11 Regulamento (CE) no 343/2003 do Conselho da União Europeia de 18 de fevereiro de 2003, conhecido como Regulamento Dublin II.

12 Em 26 de março de 2014, em razão dos acontecimentos no país, a Ucrânia foi retirada da lista de países seguros.

democracia e Estado de Direito, assim como aos direitos humanos e às liberdades fundamentais¹³, e é produzida pelo Conselho de Administração do OFPRA.

Se o indivíduo provém de um país não incluído na lista de “países seguros”, ele seguirá o Procedimento Normal (normalmente conhecido por “PN”). Em todo o caso, tanto um procedimento quanto o outro são gratuitos e não necessitam que o solicitante de asilo seja representado por um advogado. No entanto, é bastante raro que o solicitante de asilo faça o procedimento sozinho, sem a ajuda de outras pessoas, sejam elas da mesma nacionalidade ou etnia (que já conhecem o procedimento), sejam pessoas de estruturas especializadas, como Organizações Não Governamentais (ONGs¹⁴) ou Centros de Acolhimento de Solicitantes de Asilo (*Centre d'accueil de demandeurs d'asile* - CADA)¹⁵.

Envio da solicitação de asilo ao OFPRA

Independente do procedimento, normal ou prioritário, os indivíduos

receberão na *Préfecture* um documento chamado Autorização Provisória de Permanência (Autorisation provisoire de séjour - APS), cuja validade é de um mês, o Guia do Solicitante de Asilo (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2013) e um caderno a ser preenchido.

Esse documento, chamado Formulário de Solicitação de Asilo (Formulaire de demande d'asile), contém quinze perguntas que tratam da identidade pessoal do solicitante de asilo, da identidade da sua família (pais e irmãos), da sua situação familiar (estado civil, dados do cônjuge e dos filhos), de informações pessoais (línguas faladas, religião, nível de estudos, profissão, último emprego, residência, serviço militar), informações sobre suas residências anteriores e a partida de seu país (data em que deixou o seu país de procedência, países que residiu nos últimos dez anos, condições de entrada na França e outros países em que solicitou asilo), e, enfim, a décima-quinta pergunta se refere ao motivo pelo qual ele deseja solicitar asilo na França.

A última pergunta é sem dúvida a mais importante. É nela que o solici-

13 CESEDA, art. L 741-4, §2.

14 Algumas das ONG's mais importantes que trabalham com os solicitantes de asilo na França são: CASAS, CIMADE, Forum réfugiés, France Terre d'asile. O perfil dos profissionais que trabalham nessas estruturas depende das suas missões, mas se nota um grande número de juristas, assistentes sociais, intérpretes, professores de francês, psicólogos e profissionais da área médica.

15 Sobre os CADA, ver KOBELINSK, 2010.

tante de asilo escreverá sua história, narrará os eventos que deram origem à partida do seu país, como se desenvolveu a viagem do seu país de origem à França e quais seriam os seus medos em caso de retorno ao seu país.

Como normalmente é um texto bastante longo, ele será redigido em um documento que é anexado ao Formulário de Solicitação. É importante ressaltar que esse documento (inclusive a décima-quinta pergunta) deverá ser preenchido em língua francesa; daí, a importância do acompanhamento do solicitante de asilo não francófono por estruturas especializadas, que trabalham em conjunto com intérpretes. Além de responder às perguntas desse caderno, o solicitante de asilo deverá também fornecer duas fotos para documento de identidade, a cópia da Autorização Provisória de Permanência e enviará junto ao caderno, caso existam, os originais dos documentos que se encontram em sua posse (por exemplo, passaporte, carteira de identidade, certidões de estado civil).

O indivíduo em Procedimento Prioritário deverá comparecer na *Préfecture* na data marcada por esta, geralmente 15 dias a contar da entrega da Autorização Provisória de Permanência, para entregar o Dossiê e os documentos soli-

citados. Neste momento, o Prefeito (geralmente representado por outro funcionário), enviará o documento ao Ofício Francês de Proteção de Refugiados e Apátridas (OFPRA), mencionando o caráter prioritário.

Já o indivíduo em Procedimento Normal terá 21 dias, a contar da entrega da Autorização Provisória de Permanência, para enviar o Dossiê diretamente ao OFPRA via Correios. Esse solicitante de asilo, desde que em posse da Autorização Provisória de Permanência, beneficiar-se-á de vários direitos, diferentemente daquele em Procedimento Prioritário.

Uma vez enviada a solicitação de asilo ao OFPRA, o solicitante receberá a notificação de recebimento do documento com um número de registro. Essa notificação servirá para a renovação da sua APS (cuja duração inicial é de seis meses e, posteriormente, de três meses). Mais adiante, o solicitante receberá outra carta, convocando-lhe para uma entrevista junto ao OFPRA em Paris.

Até esse momento, o solicitante de asilo já teve que se confrontar com alguns problemas. Primeiramente, a questão da língua, visto que nem o Guia do Solicitante de Asilo nem o Formulário de Solicitação de Asilo são propostos em outra língua senão a francesa¹⁶. Se-

16 O Senado francês publicou um relatório sobre o procedimento de solicitação de asilo. Neste documento, ele faz 21 proposições, entre elas a facilitação do acesso às informações pelo viés da tradução em todas as línguas das informações mais importantes (SÉNAT, 2012).

gundo, o solicitante de asilo deverá ir até Paris para passar por essa entrevista com o Oficial de Proteção.

Não há locais do OFPRA decentralizados no resto da França. Todavia, há solicitantes de asilo distribuídos por todo o território, sobretudo em: zonas de fronteira (como no norte da França, a exemplo de Lille e Dunkerque, que acolhem solicitantes que entram no território europeu pela Holanda, haja vista o porto de Roterdã; como no leste, a exemplo de Estrasburgo e Metz, que acolhem aqueles vindos do Leste Europeu e que passam pela Alemanha); em zonas portuárias (como no sul, a exemplo de Marselha, que recebe solicitantes de asilo originários de países africanos e outros que chegam por mar). Certamente, Paris também concentra uma grande quantidade de solicitantes de asilo, visto que o principal aeroporto francês, o Charles de Gaulle, situa-se na sua zona periférica. Esse aeroporto acolhe os solicitantes de asilo que chegam ao território francês por via aérea, que vêm sobretudo de países asiáticos e africanos e seguidamente usam passaportes *d'emprunt* (passaportes verdadeiros, mas de outras pessoas).

O fato de não haver escritórios do OFPRA em outras regiões francesas não é diferente da realidade da Administração francesa em geral, pois prati-

camente todas as instituições estão centralizadas em Paris.

O problema é que essa centralização obrigará o solicitante de asilo a pagar o seu deslocamento até a capital francesa, que poderá lhe custar até 200 € (ou o dobro, se o casal for convocado). Trata-se de uma soma importante para um indivíduo que não tem nenhuma fonte de renda. Quem terminará por arcar com essa despesa, se o solicitante não dispuser de meios financeiros, serão as ONGs.

Essa situação poderá ser ainda mais difícil, se o indivíduo for convocado ao OFPRA com muito pouca antecedência, o que ocorre cada vez com mais frequência, tendo em vista que o Ofício poderá convocar o solicitante com até 21 dias de antecedência.

Essa primeira etapa, entre o primeiro contato na *Préfecture* e o comparecimento à entrevista no OFPRA, poderá durar muitos meses. No caso do Procedimento Prioritário, o OFPRA deverá se manifestar, no máximo, em quinze dias após o recebimento da solicitação pela *Préfecture*, e em 96 horas se o solicitante estiver retido em um Centro de retenção administrativa.

Durante a entrevista¹⁷, que tem em média uma hora de duração, o solicitante de asilo será interrogado pelo Oficial de Proteção. Ele será assistido por um intérprete, o que é, sem dúvida,

17 Sobre a entrevista com o Oficial de Proteção, ver DEQUEN, 2013.

algo extremamente positivo, além de preencher, de certa forma, a lacuna deixada pelos primeiros documentos que o solicitante recebe, escritos somente em língua francesa. Nesse momento, o Oficial de Proteção buscará saber se a história que o solicitante contou no documento escrito seria realmente a sua e buscará, às vezes também saber, se ele seria realmente originário do país ou da etnia alegada. Além disso, o Oficial esmiuçar os eventos que o solicitante declarou terem dado causa à sua fuga do país, perguntando-lhe sobre a proteção que ele recebeu (ou não) das autoridades estatais (inclusive da polícia e da justiça), os seus temores de perseguição em retornar ao país e os detalhes da sua viagem até à França.

Até esse momento, tudo parece muito justo, muito humano e respeitoso. Enfim, poderia ser um bom exemplo da ideia de “França, terra de refúgio”. Entretanto, ao deparar-se com as estatísticas do OFPRA, tem-se cada vez mais certeza que esse órgão recusa quase que sistematicamente as solicitações de asilo. Em 2013, o OFPRA recebeu 65.894 solicitações de asilo (incluindo as primeiras solicitações, as solicitações de menores e os reexames). Sem dúvida, é uma grande quantidade e representa um aumento de 7,2% em relação a 2012. Contudo, o Ofício proferiu somente 5.965 respostas positivas (MINISTÈRE DE L’INTÉRIEUR, 2014, p. 1), ou seja, foi outorgado o estatuto de refugiado a somente 9% dos solicitantes.

Essa grande recusa é observada no texto das decisões de indeferimento do OFPRA, no qual o Oficial de Proteção não parece querer perder muito tempo em explicar os reais motivos do seu indeferimento, utilizando sempre as mesmas justificativas: “o interessado não pôde oferecer explicações suficientemente personalizadas e circunstanciadas”; “as alegações sobre a ausência de proteção estatal são particularmente confusas e pouco críveis”; “as suas declarações sobre seus temores em caso de retorno ao país de origem não trouxeram nenhum elemento concreto”; “as suas declarações são pouco personalizadas, pouco desenvolvidas e pouco circunstanciadas sobre a agressão que ele teria sofrido”; “suas declarações sobre a reação das autoridades são sumárias e não trazem nenhum elemento convincente”.

Frente a uma decisão de indeferimento, o solicitante de asilo tem duas possibilidades: deixar o território francês ou contestar a decisão junto à Corte Nacional do Direito de Asilo (CNDA).

Apresentação de um recurso à CNDA

O solicitante de asilo poderá apresentar um recurso à Corte Nacional do Direito de Asilo, questionando a decisão de indeferimento do OFPRA no prazo de um mês, a partir da notificação da decisão de indeferimento.

Esse recurso deverá ser redigido em francês e, mais uma vez, o solicitante de asilo não necessita de um advogado para assisti-lo na redação. No entanto, tendo em vista a complexidade do documento (não há um formulário ou um modelo de recurso), frequentemente ele é auxiliado por funcionários de ONGs para elaborar a sua redação.

Nesse recurso, o solicitante de asilo deverá responder às razões pelas quais o Oficial de Proteção proferiu o indeferimento da sua solicitação inicial de asilo. É a sua oportunidade de dar mais detalhes sobre os acontecimentos (nomes, datas, locais, etc.). Junto ao recurso, o solicitante enviará pelos Correios ou através de fax uma cópia da decisão de indeferimento, de um documento de identidade e de novos documentos, se existirem, comprovando os fatos de sua história. Esses documentos, todavia, devem ser traduzidos e, conforme a circular de 2013, a tradução deverá ser juramentada.

O que não está claro ainda, para os operadores do Direito dos Refugiados, é se todos os documentos deverão assim ser traduzidos ou somente os documentos de registro civil. As ONGs, que acompanharão os solicitantes de asilo no seu procedimento junto à Corte, têm optado somente pela segunda opção, considerando o custo gerado por uma tradução juramentada.

Uma vez enviado o recurso, o solicitante de asilo receberá a notificação

de recebimento do documento com um número de registro. Essa notificação servirá para a renovação da sua APS. Importante salientar que o recurso à CNDA tem efeito suspensivo para os casos de Procedimento Normal. Assim, o solicitante de asilo não poderá ser retirado do país.

Posteriormente, o solicitante receberá outra carta, convocando-o para a audiência na CNDA, situada igualmente na região parisiense. A convocação é normalmente enviada com um mês de antecedência. Esses dois elementos da audiência, geográfico e temporal, implicarão novamente nos mesmos problemas ao solicitante de asilo: pagar pelo seu deslocamento e pagar bastante caro, levando-se em conta a pouca antecedência do recebimento da convocação em relação à audiência.

A audiência é normalmente pública, mas são frequentes os casos em que é a portas fechadas. A câmara de formação do julgamento é composta de três membros: um presidente (magistrado) e dois assessores (um “administrador” e um “HCR” - pessoa nomeada pelo ACNUR) (THIBAUT, 2012, p. 32).

Durante a audiência, o solicitante de asilo poderá ser assistido por um intérprete e um advogado. Em relação ao advogado, ele será previamente escolhido pelo solicitante ou designado pela Corte (em caso de solicitação de assistência judiciária gratuita).

Os juízes tentarão buscar as mesmas respostas que o Oficial de Proteção, quando da entrevista no OFPRA. O julgamento visa anular a decisão de indeferimento do OFPRA, outorgando assim o estatuto de refugiado ao solicitante de asilo, ou confirmar tal decisão. Entretanto, eles parecem mais clementes e interessados na realidade do solicitante de asilo. Em 2013, por exemplo, a CNDA recebeu 34.752 recursos (4,4% a menos que em 2012) e anulou 5.450 decisões de indeferimento do OFPRA (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2014, p. 1). Ou seja, graças a esta instância, 15% das pessoas que lhes apresentaram um recurso tiveram a proteção do Estado francês, enquanto refugiadas, em 2013.

Para aqueles que receberam uma resposta negativa ao seu recurso, outra possibilidade ainda existe: apresentar um recurso (*pourvoi en cassation*) ao Conselho de Estado.

Apresentação de um recurso ao Conselho de Estado

O *pourvoi en cassation* é o recurso que poderá ser apresentado ao Conselho de Estado. Diferentemente do anterior, esse recurso não tem efeito suspensivo e não prolonga então o direito de permanência do solicitante de asilo no território francês. Ele deverá ser apresentado em dois meses, a contar da no-

tificação do indeferimento da CNDA. Para esse procedimento, um advogado é indispensável; porém, ainda assim, um advogado poderá ser designado pelo Conselho de Estado no caso de benefício de assistência judiciária gratuita. Esse recurso objetiva analisar somente questões jurídicas, como a competência, o procedimento e se a decisão da CNDA foi suficientemente motivada, no que diz respeito a erros existentes na interpretação da legislação referente ao Direito dos Refugiados. Em caso de anulação da decisão da Corte, o Conselho de Estado lhe reenviará o caso, mas também poderá decidir de resolver a questão sozinho. Caso contrário, o solicitante de asilo deverá deixar o território francês.

A solicitação de reexame

Se houver algum elemento novo, após a decisão de indeferimento da CNDA, há outro instrumento que o solicitante de asilo poderá utilizar: o reexame.

Dois critérios são necessários para a solicitação de reexame: primeiro, esse “elemento novo” deverá ser datado com data posterior a da decisão da CNDA. Excepcionalmente, se for anterior, o solicitante de asilo deverá demonstrar que não teve conhecimento antes; segundo, o “elemento novo” deverá justificar os temores pessoais de perseguição ou os riscos de ameaça grave que o solicitante invocará em caso de retorno ao país.

Esse pedido de reexame será feito em um formulário distribuído pela Préfecture e deverá ser enviado em 8 dias. Caso o OFPRA indefira o reexame, o solicitante de asilo poderá apresentar um recurso sobre essas bases à CNDA com as mesmas condições de um recurso ordinário.

CONSEQUÊNCIAS DOS PROCEDIMENTOS

Indeferimento da solicitação de asilo

Se a solicitação de asilo for indeferida pelo OFPRA ou pela CNDA, a *Préfecture* notificará o solicitante da obrigação para deixar o território francês (*Obligation de quitter le territoire français* - OQTF) em um mês. Durante este prazo, o solicitante de asilo rejeitado (*demandeur d'asile débouté*) poderá optar pelo retorno voluntário ao seu país. Nesse sentido, existem programas e auxílios que são administrados pelo Ofício Francês de Imigração e de Integração (*Office français d'immigration et d'intégration* - OFII). Assim, o solicitante de asilo, seu cônjuge e seus filhos (menores de 18 anos) poderão se beneficiar de um auxílio para retornar ao seu país de origem, bem como de um para a sua reinserção.

No que se refere ao auxílio para retornar ao país, o solicitante de asilo e sua família poderão se beneficiar de uma ajuda material para a viagem (pagamento dos custos da viagem da cidade onde se encontra na França até a sua cidade no país de origem; pagamento de excesso de bagagem de 40 kg por adulto e 20 kg por filho; pagamento dos documentos de viagem). Além disso, o governo francês oferecerá uma ajuda financeira de 500 € por adulto e de 250 € por filho.

Relativo ao auxílio para a reinserção no país de origem, os solicitantes de asilo originários de alguns países¹⁸, que desejam criar uma empresa no seu país, também poderão ser ajudados pelo OFII. Junto a organismos convencionados no outro país, os solicitantes de asilo poderão se beneficiar de uma assistência à montagem e à implementação de seu projeto, assim como o Ofício poderá lhes outorgar uma ajuda financeira para iniciar um projeto de até 7.000 €.

Reconhecimento do estatuto de refugiado

Se após esse longo procedimento, o solicitante de asilo for reconhecido como refugiado, ou seja, se fizer parte dos 18,9% felizes indivíduos que iniciaram o processo (por exemplo, dados

18 Armênia, Bósnia-Herzegovina, Camarões, República Democrática do Congo, Guiné, Geórgia, Mali, Moldávia, Romênia, Senegal e Ucrânia (lista não definitiva).

de 2013), ele poderá se beneficiar de diversos direitos (conforme ponto 5).

DIREITOS E AUXÍLIOS ACORDADOS AOS SOLICITANTES DE ASILO

O estatuto de solicitante de asilo na França (aquele que se encontra no procedimento de solicitação) lhe dará acesso a certos auxílios: acomodação, auxílio financeiro, acesso à saúde. Estes auxílios, financiados pelo Estado, serão variáveis, conforme a situação administrativa da pessoa, a permissão de permanência e a sua duração da validade. As plataformas de acolhimento, presentes em cada região, é que terão a missão de informar sobre esses auxílios ao solicitante de asilo, normalmente através de assistentes sociais.

Direito à habitação

Logo que o solicitante de asilo iniciar o procedimento de solicitação junto à *Préfecture*, e receber a APS, esta lhe encaminhará a um Centro de Acolhimento para Solicitantes de Asilo (*Centre d'accueil de demandeurs d'asile* - CADA). Entretanto, poderá se observar que o critério para ser acolhido em tal estrutura é estar em posse de uma autorização provisória de permanência, documento

que o indivíduo, em Procedimento Prioritário e Procedimento Dublin, não tem.

O CADA fará um acolhimento físico, ou seja, dar-lhe-á: uma acomodação; um acolhimento jurídico-administrativo (para as questões junto à Administração, como o preenchimento do formulário de solicitação de asilo e a redação de um recurso se houver); um acolhimento social (para tudo o que se referir aos seus direitos sociais); um auxílio financeiro alimentar.

O CADA é financiado pelo governo francês, mas administrado por ONGs ou empresas. O solicitante poderá permanecer nesse Centro durante todo o período de duração do seu procedimento de solicitação de asilo. Se ele obtiver o estatuto de refugiado, poderá permanecer por mais três meses; caso contrário, deverá deixar o Centro em um mês.

Contudo, a situação não é tão mais simples. Embora exista mais de 300 desses Centros no país, a demanda é muito maior do que a oferta (em 2013, havia 25.410 lugares disponíveis) (FORUM RÉFUGIÉS, 2013), sendo então esse solicitante inscrito em uma lista de espera.

Obviamente, durante o período que ele estiver aguardando, o solicitante precisará dormir em algum lugar. Deve-se lembrar que raramente trata-se de indivíduos isolados; ao contrário, fala-se aqui de famílias com crianças pequenas, pessoas idosas e muitas vezes com sérios problemas de saúde. Soluções temporárias de acomodação serão então sugeridas

das pela *Préfecture*, como por exemplo, o alojamento desse indivíduo em uma estrutura coletiva ou em um hotel (mas não pense que ele terá muitas estrelas!).

Para os indivíduos em Procedimento Prioritário, em Procedimento Dublin e, muitas vezes, os solicitantes de asilo isolado (sozinhos) em Procedimento Normal, a solução será solicitar os dispositivos de urgência.

O Estado francês implementou um dispositivo chamado “115”. Este é o número de telefone gratuito, que qualquer pessoa sem teto poderá utilizar para ser abrigado por até três noites em estruturas de alojamento de urgência. Ele funciona mais ou menos bem, isto é, o governo libera um determinado número de lugares nesses alojamentos de urgência, conforme a estação do ano, ou seja, durante o “período invernal” há mais lugares disponíveis. No entanto, atualmente um dos problemas da recepção de solicitante de asilo na França é a acomodação, ou melhor, a falta de acomodação. Não é raro ver famílias inteiras dormindo nas ruas, mesmo no inverno.

Direito à saúde

Para o solicitante de asilo em posse de uma APS, o acesso a cuidados médicos é garantido graças à sua inscrição no sistema de seguridade so-

cial francês e ao recebimento de um Plano de Saúde Público (*Couverture maladie universelle* - CMU). Este plano de saúde lhe dará o direito de ser atendido e ter acesso a medicamentos e à hospitalização gratuitamente, tanto para o solicitante de asilo quanto para toda a sua família. Ele terá duração de um ano e pode ser renovado mediante apresentação de nova APS.

Já os solicitantes de asilo em Procedimento Prioritário e em Procedimento Dublin não terão esse mesmo direito; todavia, em caso de necessidade, eles não ficarão desamparados. Eles poderão se beneficiar de um Auxílio Médico Estatal (*Aide médicale de l’Etat* – AME), desde que solicitantes de asilo originários que residam na França nos últimos três meses, e poderão buscar os Plantões de Saúde (*Permanences d’accès aux soins de santé* - PASS) dos hospitais. O acompanhamento médico e os medicamentos serão gratuitos.

Direito ao trabalho

O solicitante de asilo não terá direito de trabalhar¹⁹. Porém, duas situações serão exceção a essa regra. Primeira, se a solicitação foi apresentada ao OFPRA e se esse órgão ainda não se pronunciou após um ano do registro. Segunda, se

19 CESEDA, art. R742-2.

o solicitante estiver em fase de recurso junto à CNDA.

Nesses dois casos, o solicitante poderá se dirigir à *Prefecture* para solicitar uma autorização de trabalho, desde que em posse de um contrato de trabalho e de que este esteja previsto na lista de “profissões em tensão”. Esta lista é redigida pelo governo francês, de acordo com as necessidades de cada região; atualmente, há trinta profissões nessa lista²⁰. Outras listas são originárias de acordos bilaterais entre o governo francês e outros países (Benin, Burkina Faso, Cabo-Verde, Congo, Gabão, Ilhas Maurício, Senegal e Tunísia)²¹. Enfim, se o solicitante de asilo não se enquadrar em nenhuma dessas listas, não poderá receber a autorização de trabalho.

Em vista de sucumbir aos seus pequenos gastos diários, o solicitante de asilo que espera ser admitido em um CADA, ou que está em Procedimento Prioritário ou Dublin, poderá receber um auxílio financeiro. Trata-se da Alocação Temporária de Espera (*Allocation temporaire d’attente* - ATA) que é paga pelo *Pôle emploi* (estabelecimento público responsável pelo emprego na França)

e será outorgada para cada adulto que comprove ter uma renda inferior a 500 €. A ATA corresponderá a uma soma de 11,35 € por dia, ou seja, 340,50 € por mês. Esse auxílio terá duração de seis meses, mas poderá ser renovado desde que o solicitante de asilo apresente as mesmas condições: recursos e APS.

Uma vez que o solicitante de asilo, em Procedimento Normal, é admitido em um CADA, ele perderá o direito a essa alocação, mas receberá outra, a AMS. Já aqueles em Procedimento Prioritário perderão esse direito quando do indeferimento definitivo pelo OFPRA ou pela CNDA. Quanto aos solicitantes em Procedimento Dublin, eles perderão o direito na data da sua transferência para o país responsável por sua solicitação de asilo.

A Alocação Mensal de Subsistência (*Allocation mensuelle de subsistence* - AMS) será paga pelo CADA, uma vez que o solicitante de asilo será alojado em sua estrutura. O valor total variará entre 91 e 718 € por mês, conforme as prestações fornecidas pelo Centro e a composição da família do solicitante de asilo. Essa Alocação será outorgada

20 Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l’emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d’un Etat membre de l’Union européenne, d’un autre Etat partie à l’Espace économique européen ou de la Confédération Suisse.

21 Lista disponível no site <<http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/m%C3%A9tiers-en-tension>>.

para cada adulto que comprovar ter uma renda inferior a 500 €.

Direito à educação das crianças

Na França, os pais têm o dever de inscrever seus filhos entre 6 e 16 anos no sistema de ensino. Entre 3 e 6 anos, eles podem inscrevê-los na escola maternal. Assim, como qualquer outro estrangeiro, os filhos de solicitante de asilo poderão ir à escola entre 3 e 6 anos e deverão a partir dos 6 anos. Essas crianças serão normalmente acolhidas em classes especializadas, também chamadas de classes de acolhimento. São os funcionários do CADA que auxiliarão as famílias nesses procedimentos de inscrição e, se necessário, no transporte da criança até o estabelecimento de ensino.

DIREITOS ACORDADOS AOS REFUGIADOS

Direito de residência

A partir do momento em que o solicitante de asilo receber o estatuto de refugiado na França, ele se encontrará sob a proteção administrativa e jurídica do governo francês, mais especificamente do OFPRA. O fornecimento dos documentos de registro civil e administrativos dependerá desse Ofício; entretanto, se

o refugiado tiver qualquer contato com as autoridades do seu país de origem (mesmo as consulares e diplomáticas), o OFPRA poderá retirar a sua proteção, ou seja, o seu estatuto de refugiado.

A sua estadia na França será administrativamente garantida, graças à carteira de residente com duração de 10 anos, e possibilidade de renovação, que ele receberá. Esse documento lhe permitirá circular livremente no território francês.

Como o refugiado não poderá mais contar com o passaporte do seu país de origem, caso ele queira viajar ao exterior, o governo francês lhe dará um título de viagem com duração de dois anos. Deve-se lembrar que, por razões óbvias, esse documento não autorizará o refugiado a viajar ao seu país de origem. Contudo, em função de circunstâncias excepcionais, como o falecimento de um parente, por exemplo, o refugiado poderá receber um documento de livre-trânsito (*laissez-passer*) com uma duração limitada para ir pontualmente ao país de origem.

Sob alguns critérios, o cônjuge e os filhos do refugiado também se beneficiarão da carteira de residente com duração de 10 anos. Para que o cônjuge seja seu beneficiário, o casamento deverá ter sido anterior à obtenção do estatuto de refugiado ou, caso contrário, celebrado há menos de um ano e a vida em comum não tenha tido rupturas. Para que os filhos sejam beneficiários, eles deverão completar

18 anos ou terem 16 anos, se desejarem trabalhar.

Caso a família do refugiado se encontre no país de origem, no momento do reconhecimento do seu estatuto, ela se beneficiará do instituto de reunificação familiar e poderá ir à França. Caso o refugiado tenha fundado uma família após o reconhecimento de seu estatuto, o instituto em questão é o do reagrupamento familiar. Para se beneficiar, o refugiado deverá viver há 18 meses na França, comprovar ter recursos financeiros suficientes e condições de habitação.

Recepção e integração

A fim de facilitar a sua integração na sociedade francesa, o refugiado e o Estado francês deverão assinar um documento chamado Contrato de acolhimento e integração (*Contrat d'accueil et intégration* - CAI). Esse contrato permitirá ao refugiado se beneficiar: de uma formação cívica (durante um dia inteiro ele receberá informações sobre as instituições, os valores da República francesa e a organização e funcionamento do Estado); de uma sessão de informação sobre a vida na França (vida cotidiana, como o trabalho, a escola, a seguridade social, a habitação, etc.); de uma formação linguística (caso necessário); de um balanço de competências profissionais (para definir um projeto de

inserção profissional); de um acompanhamento social.

Direito ao trabalho

Desde que reconhecido seu estatuto de refugiado, o indivíduo terá o direito de trabalhar. Nesse sentido, também poderá se beneficiar de um acompanhamento personalizado no Pôle emploi e de formações profissionais. O acesso ao mercado de trabalho será livre, mas certas profissões na França serão submetidas a condições de diploma ou de nacionalidade.

Direito à proteção social

Uma vez que o refugiado exerça uma atividade assalariada, ele deverá efetuar os procedimentos junto à *Caisse primaire d'assurance maladie* (o “INSS francês”), para se afiliar ao regime geral dos trabalhadores.

Direito à habitação

Se o refugiado estiver alojado em um CADA, durante o procedimento de solicitação de asilo, ele poderá permanecer nessa estrutura por até três meses (renovável uma vez), enquanto estiver buscando uma nova habitação. Por outro lado, o refugiado terá outras

possibilidades, como: poderá solicitar um lugar em um centro provisório de alojamento por seis meses (renovável uma vez) ou solicitar uma habitação social. Evidentemente, o refugiado poderá procurar também uma habitação no mercado imobiliário.

Direito à saúde

O indivíduo, que é reconhecido como refugiado, tem direito de se beneficiar com o Plano de Saúde Público (CMU) que lhe dará o direito de ser atendido e ter acesso a medicamentos e à hospitalização gratuitamente, tanto para ele quanto para toda a sua família.

Direito a prestações sociais

Enquanto pessoa protegida pelo Estado francês, o refugiado poderá se beneficiar de diferentes alocações financeiras, como por exemplo: Salário de Solidariedade Ativa (*Revenu de solidarité active* - RSA), alocações familiares, alocação habitação, alocação de pai ou mãe isolado, alocação de adulto com necessidades especiais, etc. Para isso, o refugiado deverá contatar a *Caisse d'allocations familiales* - CAF.

Direito à naturalização

A partir do momento em que o refugiado tiver seu estatuto reconhecido, ele poderá solicitar a aquisição da nacionalidade francesa por decreto²², desde que responda a diversos requisitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto do refúgio na França é interessantíssimo do ponto de vista jurídico, mas também político e social. Jurídico, visto que, como vimos, o Direito dos Refugiados é um direito quase autônomo. Político, porque, como qualquer assunto que se refira aos interesses econômicos e de ordem interna, será delicado, politicamente, para um Estado. Além de que, se considerarmos que a atual situação financeira da França não é das melhores, são os estrangeiros (em um sentido amplo) que pagam o preço. Enfim, social, pois a presença de estrangeiros na França, especialmente desde a década de 1940, proporciona uma efervescência multicultural na sua sociedade. Entretanto, até hoje essa sociedade tem dificuldade em lidar com o diferente, o estrangeiro; em integrá-lo de uma forma eficiente e não “guetorizada”, e proporcionar-lhe as mesmas oportunidades ofertadas aos outros cidadãos. Mais uma vez, os solicitantes de asilo e os refugiados, que em seus

22 Code civil, art. 21-14-1 e ss.

países de origem já eram perseguidos, na França, onde simplesmente buscam proteção, são discriminados. Quando chegam à França, pensam que encontrarão um pouco de paz, enganam-se. Nesse momento, começa uma nova luta, como se diz, um novo *parcours du combattant!*

Como se pode-se observar, esses indivíduos, sozinhos ou acompanhados de suas famílias, encontrarão dificuldades desde os primeiros momentos do processo de solicitação de asilo na França. Sabe-se de casos absurdos em que os solicitantes de asilo são barrados na porta do serviço de asilo das *Préfectures*, por não apresentarem passaporte. Sabe-se também que boa parte dos solicitantes de asilo depende de um número de telefone para serem alojados por três noites. Como pode uma família levar uma vida “tranquila” e escolarizar seus filhos sem ter certeza que terão um teto na noite posterior?

Há muitos detalhes do procedimento de solicitação de asilo que são discriminatórios e não facilitam em nada a estada desses indivíduos durante o procedimento no território francês. Os solicitantes de asilo em Procedimento

Prioritário e aqueles em Procedimento Dublin não se beneficiam dos mesmos direitos daqueles em Procedimento Normal. Não seria isso pura discriminação? E o fato de os solicitantes de asilo não poderem trabalhar, não motivaria o mercado negro do emprego e a mendicância? O fato das duas jurisdições relacionadas ao refúgio estarem centralizadas em Paris, o OFPRA e a CNDA, não impediria o acesso deles ao devido processo legal, na medida em que os solicitantes de asilo não teriam condições financeiras de ir até a capital francesa? Certamente as ONGs tentam resolver esse problema, para dar chance a todos de terem as mesmas condições no seu procedimento. Porém, essas estruturas não têm tampouco uma saúde financeira que lhes permita encontrar sempre uma solução ao problema gerado pelo governo, sobretudo com o corte de subsídios que sofreram em 2012.

Todavia, apesar de tantas dificuldades enfrentadas pelos solicitantes de asilo, a França continua sendo um *pays d'accueil*. Só em 2013, mais de onze mil pessoas encontraram refúgio no país tricolor.

REFERÊNCIAS

- BELORGEY, J-M. *Le droit d'asile*. Paris: LGDJ, 2013. 231p.
DEQUEN, J-P. Constructing the Refugee Figure in France: Ethnomethodology

- of a Decisional Process. *International Journal of Refugee Law*, v. 25, n 3, p. 449-469, 2013.

- EUROSTAT (EUROPEAN STATISTICAL DATA SUPPORT). Data in focus 3/2014, Alexandros BITOULAS, Population and social conditions, 2014.
- FORUM REFUGIES. *Asile en France et en Europe: Etat des lieux 2013*. 2013.
- KOBELINSK, C. *L'accueil des demandeurs d'asile: Une ethnographie de l'attente*. Paris: Éditions du Cygne, 2010. 270p.
- MINISTÈRE DE L'INTERIEUR. *Secrétariat général à l'immigration: Le guide du demandeur d'asile*. 2013.
- MINISTÈRE DE L'INTERIEUR. Direction générale des étrangers en France: Les demandes d'asile. *Statistiques publiques*, 10 avril 2014.
- MINISTÈRE DE L'INTERIEUR. *Glossaire de l'immigration: de A à Z*, toutes les définitions, tous les concepts et tous les sigles de l'immigration. Disponible em: <<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Documentation/Definitions-et-methodologie/Glossaire>>.
- SENAT. Rapport d'information n° 130, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la procédure de demande d'asile, Par MM. Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa, Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2012.
- THIBAUT, S. L'asile au mérite. *Plein droit*, n. 32, p. 32 - 35, 2012.
- UNHCR. *Asylum Trends 2013: Levels and Trends in Industrialized Countries*. 2014.

CONSTRUÇÃO SOCIAL DO MEDO NO CONFLITO COLOMBIANO

The Social Construction of Fear in the Colombian Conflict

Aline Passuelo de Oliveira¹

Resumo: O conflito instalado na Colômbia desde a metade do século passado é o pano de fundo para a discussão que este artigo se propõe a realizar. A Colômbia é um dos países com o maior número de deslocados internos e refugiados. Este dado demonstra a centralidade do conflito na vida social do país. O artigo que segue tem o objetivo de aprofundar teoricamente um dos aspectos subjetivos para a concessão de refúgio, conforme definido pela Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados: o bem fundado temor de perseguição. Inicia pontuando alguns fatos da história colombiana recente que permitem compreender o conflito e os deslocamentos forçados produzidos por este. A partir desta contextualização é abordado o medo como construção social e elemento socializante e, por fim, como se expressa o medo da violência na Colômbia.

Palavras-chave: Migrações internacionais. Refugiados. Conflito colombiano. Medo. Socialização.

Abstract: The armed conflict waging in Colombia since the 1950s is the backdrop for the discussion proposed by this article. Colombia has one of the largest numbers of internal migrators and refugees in the world, which demonstrates the

¹ Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia/PPGS da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Pesquisadora do tema das Migrações e Deslocamentos Forçados. Socióloga Voluntária no Grupo de Assessoria a Migrantes e a Refugiados/GAIRE do Serviço de Assessoria Jurídica/SAJU da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. E-mail: alinepassuelodeo@yahoo.com.br

central role played by the conflict in the country's social agenda. The following article's objective is to provide a theoretical insight on one of the subjective criteria for the concession of refugee status, as it is defined by the 1951 Refugee Convention: the well-founded fear of being persecuted. It starts by pointing out recent facts of Colombian history, to provide understanding of the conflict and the forced people's movements it begets. From the comprehension of this scenario, a discussion of fear as a social construction and socializing factor. In closing, how fear of violence expresses itself amongst Colombians.

Keywords: International migrations. Refugees. Colombian conflict. Fear. Socialization.

INTRODUÇÃO

O conflito instalado na Colômbia desde a metade do século passado é o pano de fundo para a discussão que este artigo se propõe a realizar. A Colômbia é um dos países com o maior número de deslocados internos e refugiados do mundo. Esse dado demonstra a centralidade que tal conflito possui na vida social do país e, também, como a temática das migrações está presente no cotidiano de sua população. Este artigo é fruto da dissertação de mestrado (OLIVEIRA, 2012) que buscou, a partir do resgate de seis trajetórias de vida de refugiados colombianos que foram reassentados no Rio Grande do Sul através do Programa de Reassentamento Solidário da Associação Antônio Vieira (ASAV) em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), identificar como o medo

socialmente construído pela presença do conflito influenciou suas vidas a ponto de precisarem empreender percursos migratórios diversos. O estudo foi realizado com deslocados colombianos que pediram refúgio no Equador e necessitaram buscar um terceiro país para serem reassentados, nesse caso o Brasil e, mais especificamente, o Rio Grande do Sul. As trajetórias de vida foram traçadas a partir de entrevistas em profundidade e posterior análise de conteúdo destas. Três questionamentos conduziram a investigação, a saber: como viver em um país em que há um conflito prolongado influencia no processo de socialização dos indivíduos? Como o medo socialmente construído pela constante presença e ameaça de tal conflito conforma a trajetória dos indivíduos e faz com que a migração seja uma estratégia presente em suas vidas? E, por fim, como o medo continua operando e mobilizando a vida dos refugiados reassentados?

A partir disto, o artigo que segue tem o objetivo de aprofundar teoricamente um dos aspectos subjetivos para a concessão de refúgio, conforme definido pela Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados: o bem fundado temor de perseguição. A presença de um critério tão subjetivo e complexo nos procedimentos para a concessão de refúgio parece que traz consigo um elemento que humaniza um processo que à primeira vista é tão burocrático. Para dar conta disso, este artigo inicia pontuando alguns fatos da história colombiana recente que permitem compreender o conflito e os deslocamentos forçados produzidos por este. A partir desta contextualização, é abordado o medo como construção social e elemento socializante e, por fim, o medo da violência em uma situação de conflito prolongado abordando o caso específico da Colômbia.

Breves comentários sobre a história colombiana recente: conflito e deslocamentos forçados

Segundo o relatório “*Déjennos en paz!*” da Anistia Internacional (2008), nos últimos 20 anos, 70.000 pessoas morreram em consequência do conflito na Colômbia. Entre 3 a 4 milhões foram obrigadas a deslocar-se de seus lares, estima-se ainda que entre 15.000 e 30.000 desapareceram e, nos últimos

10 anos, 20.000 foram sequestradas ou tomadas como reféns. Assim,

[...] esta é só uma parte do quadro. A Colômbia segue sendo um país em que milhões de civis, especialmente os que vivem nas zonas rurais, fora das grandes cidades, seguem sendo os mais castigados por este conflito violento e prolongado. Suas vozes são silenciadas de maneira crescente porque suas histórias vividas e convincentes minariam a versão oficial de que este é um país que superou em grande medida seu passado sangrento (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008, p. 16) (tradução nossa)

A partir da leitura destes dados se questiona: que sucessão de fatos contribuiu para este verdadeiro colapso pelo qual passa a Colômbia? Sem dúvida, muitos são os elementos que podem ser elencados para dar conta desta complexa realidade e o objetivo não seria esgotá-los, mas sim contribuir com alguns fatos e questões que deem um panorama disto.

A compreensão dos principais fatos históricos colombianos do século XX e a atual situação política do país é possível a partir da leitura de dois importantes teóricos: Daniel Pécaut, sociólogo francês e Maria Teresa Uribe de Hincapié, socióloga colombiana. Através de seus trabalhos vemos alguns dos fatos que contribuíram para que a Colômbia contabilizasse, na primeira década deste século, cerca de três milhões de deslocados internos e milhares

de solicitantes de refúgio nos países vizinhos (ACNUR, 2011). Além destes dois autores, os trabalhos de Barreneche Corrales (2007) e Estrada Mejía (2010) também foram utilizados para dar conta deste mapeamento histórico.

O passado dos países latino-americanos sempre esteve repleto de histórias doloridas, já que estes foram todos colonizados, conquistados e saqueados. Talvez por isto a Colômbia tenha se formado e surgido dentro da violência e não o contrário. A sucessão de guerras terminaria gerando um verdadeiro imaginário coletivo, que inclusive levaria muitos colombianos a afirmar que a violência seria inerente à sua história ou, até mesmo, à sua natureza. De fato, ao longo desta trajetória histórica se evidencia uma tensão entre ordem e violência, que nada mais são que as duas faces do mesmo processo. Esta histórica violência estaria ligada aos insistentes esforços de construção de uma ordem, talvez explicada pela tímida presença do Estado na sociedade.

Este estado de guerra prolongado presente na Colômbia demonstra que o controle do território é o que sempre esteve em jogo, revelando a existência de domínios de terra contra e paraestatais que colocam em xeque a soberania do Estado. A ausência de soberania tem como consequência as confrontações civis. No caso colombiano, a soberania sempre esteve em disputa por grupos armados de diversas

tendências ideológicas, localização territorial e categoria social.

O país sempre foi dividido entre duas culturas políticas: a do Partido Liberal, que enfatizava a soberania popular e a do Partido Conservador, cuja crença sempre foi de que os princípios religiosos constituem a base da ordem social. A lealdade partidária implicava em duvidar da noção de unidade nacional. Assim, a aliança e alternância no exercício do poder marcariam com a mesma intensidade a cultura política colombiana. Além disto, tanto a fragmentação quanto a ocupação do território colombiano influíram e influem na estabilidade e na violência. Devido a sua geografia peculiar, para atravessar o país é necessário superar alturas de três mil metros, onde a presença do Estado em áreas fronteiriças é quase inexistente. Esta fragmentação espacial trouxe como consequência a consolidação de diversas elites. Os fatos sintomáticos que norteiam a história deste país são a colonização permanente e a violência incessante. O que se vive ainda hoje é, portanto, consequência do que aconteceu na história da Colômbia a partir do século XX, a saber:

- **Massacre das Bananeiras (1928):** surgimento do movimento operário-camponês. Greve geral dos trabalhadores da *United Fruit Company* contra as más condições de trabalho na zona bananeira. A empresa não negociou com os grevistas, o governo ofereceu apoio

militar à empresa e expediu o decreto legislativo número um, que ordenava a dissolução de toda reunião com mais de três indivíduos (BARRENECHE CORRALES, 2007).

• **La Violencia (1945-1957):** sucessão de fatos que mais marcou a história coletiva do país. Em 1945, começou a desenhar-se a estratégia dos conservadores de aplicar um plano de violência de “baixa intensidade” nos campos e povoados, para impedir o triunfo eleitoral do caudilho liberal Jorge Eliécer Gaitán Ayala, desmobilizar as massas, anular a capacidade de resistência e recuperar o controle da terra para o grande latifúndio. O ímpeto revolucionário das massas diluiu-se rapidamente e o país ficou a mercê de uma violência geral. Começaram a ser organizados grupos de autodefesa armada para proteger a população civil, entre eles as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC. “*La Violencia*” evoluiu para o que hoje se chama conflito armado e gera ainda o deslocamento forçado da população (BARRENECHE CORRALES, 2007).

• **El Bogotazo (09/04/1948):** assassinato de Jorge Eliécer Gaitán Ayala, que era um verdadeiro caudilho e despertava a admiração do povo. A notícia da morte do chefe do liberalismo espalhou-se pelo país e a revolta explodiu em focos. Este assassinato mudou a história da Colômbia, pois significou a perseguição política dos liberais e

tornou evidente a crise de legitimidade do Estado. Como consequência da violência no campo, foram iniciados os primeiros deslocamentos para as cidades (BARRENECHE CORRALES, 2007).

• **Marquetalia (nascimento das FARC – 1964):** o exército colombiano, com assessoria norte-americana, invade uma região chamada Marquetalia (Departamento de Caldas), onde existia um pequeno movimento de autodefesas camponesas que haviam organizado uma espécie de governo autônomo, desconsiderando as normas do governo central. Os homens que conseguiram escapar desta investida do exército se reorganizaram e celebraram em 1966 uma conferência que dá o nome às FARC, elaborando um regulamento e criando uma nova estrutura orgânica e de mandos. A luta já não é só por terra, mas também pelo poder. Em 1983, após os primeiros “diálogos de paz” com o governo, as FARC expõem as bandeiras de um novo movimento político, a União Patriótica (UP) que, entre outras coisas, implantou um regime de terror no campo para minar a base social de guerrilha, forçando o deslocamento de pelo menos um milhão e meio de camponeses para as cidades a partir de 1985 (BARRENECHE CORRALES, 2007).

• **Autodefesas e Paramilitarismo – CONVIVIR (1994):** através de um decreto de 1994, as autodefesas são criadas para defender os fazendeiros e os novos ricos da extorsão que a guer-

rilha fazia. Eram grupos armados compostos por civis que prestavam apoio às forças militares. Em 1995 começam a ser chamadas de Convivir, isto é, cooperativas de vigilância e segurança privadas oficialmente destinadas a auxiliar as autoridades na luta contra os grupos armados ilegais. A principal crítica feita às Convivir foi a de fomentar o conflito entre civis e privatizar a manutenção da ordem pública, competência esta exclusiva do Estado (BARRENECHE CORRALES, 2007).

• **Narcotráfico e Sicariato (final dos anos 80):** a cultura e a ordem moral eram ditadas pelo dinheiro, pelo poder e pela droga e emergem, neste cenário, as figuras de Pablo Escobar, o cartel de Medellín e o cartel de Cali. No início dos anos 90, o governo declara guerra ao narcotráfico, perseguição a Pablo Escobar, seu assassinato e a detenção de muitos membros dos cartéis. O cartel de Medellín praticava o terrorismo e o cartel de Cali a corrupção. Logo surgiu a guerra entre cartéis. Surgem também, os sicários, homens vindos do deslocamento do campo para a cidade, fruto da violência anterior, que eram cooptados pelo narcotráfico, seduzidos por uma promessa de vida melhor. Era o braço armado dos cartéis terroristas, gerando a formação de gangues que agiam como máfias dentro deste contexto (BARRENECHE CORRALES, 2007).

Estes episódios podem ser explicados também por uma falta de uma

regulação social global. Os vínculos sociais teriam sido conduzidos por relações de força e isso possibilitaria com frequência o surgimento de conflitos violentos. Podemos dividi-los em quatro estratos do conflito colombiano. O primeiro estrato correspondeu à época da “*La Violencia*”, que implicou num processo de deslocamento populacional acelerado. O dispositivo que possibilitaria as modificações demográficas seria de origem política e teria como ferramenta a guerra. O segundo estrato foi marcado por esquemas revolucionários expressados no desejo de se definir como minorias ativas. Já em um terceiro estrato houve a radicalização das guerrilhas. E, finalmente, o quarto estrato é baseado na ênfase da acumulação de meios econômicos através, também, da corrupção e do tráfico ilegais e do terrorismo.

Atualmente, a camada mais recente do conflito é marcada pela desterritorialização de maneira exponencial e insólita. Em muitos casos, a população é forçada a abandonar o território para poder sobreviver ao prolongamento deste estado de guerra, trazendo como consequência milhares de deslocados internos, além de migrantes e refugiados em países vizinhos ou mais longínquos. Uma parcela desta população busca as favelas das grandes cidades como Bogotá, Cali e Medellín para recomeçar suas vidas (ESTRADA MEJÍA, 2010). Outros prosseguem suas trajetórias além das fronteiras nacionais, no desejo de

fugir das perseguições e ameaças. Neste movimento, os chefes da guerra local se apropriam de territórios e os incorporam como seus, concluindo um processo de reterritorialização. É importante salientar que o deslocado interno ou *desplazado*, como é denominado em espanhol, não se converte em uma pessoa de carne e osso que foge da violência, mas um objeto inscrito, classificado, verificado e, ainda mais, despolitizado e silenciado.

A crise econômica, política, social, militar e a generalização da violência no território colombiano contribuíram para a geração de um ambiente de insegurança e incerteza, no qual a migração surgiria como uma saída viável e até aconselhável para setores cada vez mais amplos da sociedade colombiana. Além destes fatores, outros dois contribuíram significativamente para gerar a migração massiva de colombianos: em um nível macro, a consolidação e a expansão do mercado internacional das drogas que favorecia a demanda de mão-de-obra para a operacionalização destes negócios e, em um nível micro estrutural, a consolidação e o amadurecimento das redes sociais transnacionais. No entanto, a partir de meados dos anos 80, o conflito armado na Colômbia se tornaria o pano de fundo do processo de deslocamento forçado interno, conseqüentemente externo, caracterizado pelo crescente número de municípios atingidos e pelo incremento das ações violentas.

Mesmo sendo grave e de grande expressão, o deslocamento forçado não foi avaliado a fundo seja por parte do Estado, quanto pela sociedade em geral. A partir desta década, ocorreu também uma progressiva desterritorialização da guerra, já que as cidades se tornaram também campos de batalha. A guerra se urbanizaria, acarretando o deslocamento intra-urbano, cujas conseqüências e dinâmicas são semelhantes às do contexto rural. A gradativa desterritorialização do conflito está atrelada a deterioração de suas expressões, seja de um ator ou outro.

O deslocamento forçado na Colômbia abrange também atores de outros setores, como o da economia da droga e o seu vínculo com grupos paramilitares ou guerrilheiros, a introdução nas instâncias políticas locais, a importância na concentração da propriedade da terra e na apropriação daquelas de onde são despejados os deslocados. Assim sendo, o deslocamento forçado constituiria uma estratégia para garantir o controle de territórios abundantes em biodiversidade, recursos petrolíferos, minérios ou férteis para plantações ilegais.

Segundo Estrada Mejía (2010), ao lançar um olhar sobre a história recente dos fluxos de viajantes forçados colombianos, fica claro que estes se caracterizam por serem massivos, contínuos, heterogêneos (social e regionalmente) e dirigidos a múltiplos destinos, mesmo no interior dos próprios países receptores, configurando o que alguns deno-

minam como diáspora colombiana. A partir da segunda metade da década de 90, estes fluxos atingiriam uma aceleração sem precedentes.

O período de 1965 a 1975 foi marcado pela fuga dos sobreviventes de “*La Violência*”, fruto do começo do conflito armado interno. O novo contexto emergido a partir de meados da década de 60 abriria as fronteiras dos Estados Unidos à imigração latino-americana, caribenha e asiática em geral, ao mesmo tempo em que acontecia uma aguda queda na imigração proveniente da Europa. Entre 1975 e 1985, ocorreria um importante fluxo migratório em direção ao Reino Unido, tendo em vista que o governo inglês autorizaria a entrada de mão-de-obra estrangeira não qualificada para trabalhar no então crescente setor de serviços comerciais, como hotelaria e restaurantes. Entre 1960 e 1980, a Europa continuaria sendo o destino principal das elites colombianas, embora novos atores tomassem o mesmo destino dessas elites: refugiados, políticos de esquerda, intelectuais, artistas e estudantes.

Em meados da década de 80 se registraria um fluxo significativo de pessoas de origem colombiana nos Estados Unidos que estaria relacionado com a queda do Produto Interno Bruto (PIB) do país e a acelerada expansão do tráfico de drogas. De 1996 em diante, se produz uma inusitada aceleração nos fluxos de migrantes de origem colombiana que está ligada a uma agudização do conflito interno

armado e à crise econômica do final do século. Segundo dados da Organização Internacional das Migrações (OIM, 2011) do ano de 2008, há cerca de 4 milhões de colombianos no exterior, isto é, cerca de 9% da população nacional.

A população civil age de diferentes maneiras para buscar segurança para suas vidas e propriedades. Dependendo da região de origem, principalmente os que se encontram nas zonas rurais, muitos iniciam seus percursos se deslocando internamente. Assim, buscam regiões do país em que o conflito não esteja tão rigoroso no momento, rumando para as grandes cidades. Outros acabam buscando uma última solução, que seria a saída para outros países, muitas vezes fazendo o percurso que parentes e amigos anteriormente realizaram. Assim, o prolongamento do conflito acaba fazendo parte do cotidiano dos indivíduos, sempre sendo assunto das notícias, suscitando debates familiares e entre amigos. Em uma situação em que a violência se impõe e acaba modificando trajetórias de vida, um elemento surge como chave para compreender este intrincado fenômeno de migração forçada: o medo enquanto construção social.

O medo como construção social e elemento socializador

O historiador francês Jean Delumeau é precursor nos estudos sobre

como o medo é socialmente construído e busca na historiografia um meio para que isso seja demonstrado. Ao analisar as manifestações sociais do medo nos séculos XIV e XVIII, acaba por construir uma verdadeira história das mentalidades. Divide sua pesquisa em como os temores internos e externos originaram as noções sobre pecado, culpa e medo; como foi realizada a construção dos sentimentos de segurança e como isto está atrelado às práticas religiosas e, por fim, busca nas representações de felicidade e nas diferentes concepções de paraíso, isto é no outro lado da moeda, a formação dos medos.

Segundo Delumeau (2006):

[...] o medo é ambíguo. Inerente à nossa natureza, ele é uma reação normal, uma fortaleza essencial, uma garantia contra os perigos e as surpresas ameaçadoras, um reflexo indispensável permitindo ao organismo se mobilizar e escapar – provisoriamente – da morte. (DELUMEAU, 2006, p. 12)

Assim, é um sentimento e uma reação esperada às ameaças vindas do exterior. No entanto, se observamos diferentes formações sociais, percebemos que assim como outras categorias constituídas para a compreensão do mundo, os medos são construtos sociais e suas características falam muito mais sobre o grupo em questão do que se imaginaria em uma análise superficial. Assim, estudar as diferentes dimensões dos medos, como a social, a cultural e a coletiva é uma fonte

bastante frutífera para a compreensão do social. Em Villa Martínez, Sanchez Medina e Jaramillo Arbelaéz (2003), o medo é assim definido:

[...] o medo é um sentimento que nasce da percepção de uma ameaça real ou imaginária. O que o gera é a consciência sobre um perigo que, se acredita, ameaça o sentido de conservação. Quer dizer, está mediado por processos cognitivos e de representação. Se um perigo não é percebido como ameaça, somente, embora exista objetivamente, não adquire o caráter de fonte de temor. (VILLA MARTÍNEZ; SANCHEZ MEDINA; JARAMILLO ARBELAÉZ, 2003, p. 14) (tradução nossa)

Neste estudo, a utilização do conceito de medo enquanto construção social se justifica por conta de seu papel como um elemento socializador. Os sujeitos aprendem ao longo do processo de socialização, quando, como, a quem e a quem temer. Isso ocorre a partir de diferentes fontes, tais como: experiências próprias, experiências de outras pessoas, nos espaços cotidianos de socialização, nas representações que circulam pelos meios de comunicação, nas agendas globais que indicam quais são os problemas cruciais para a sociedade, nos saberes e crenças a partir dos quais são construídos os sentidos sociais, entre outros. Percebe-se que o processo de globalização abarca muito mais que elementos econômicos e culturais. É também uma globalização de discursos sobre o que se deve considerar ameaçador.

O processo de construção social do medo se ocupa em nomear algumas ameaças como fontes de medo, deixando outras de lado. A validação de tais discursos pressupõe a existência de um conjunto de respostas para enfrentar tal temor. Concomitante a isso, há a construção de uma ideologia baseada na intolerância e na vigilância constante, que permitem a formação de novos vínculos sociais ao redor do sentimento compartilhado de medo. Isto é, uma comunidade de sentido que produz uma espécie de solidariedade pelo medo e que estabelece uma oposição entre o “outro” ameaçador contra um “nós” protetor.

No entanto, o processo socializador baseado nos medos construídos envolve outro elemento chave: a incerteza. A incerteza é composta pelos medos concretos acrescidos de um clima de medo. O clima de medo torna a vida incerta, colocando o indivíduo numa situação de temor constante. Tal clima maneja com a combinação de diferentes medos e diferentes densidades de cada um. A vida se torna incerta na medida em que o indivíduo toma consciência de que há uma descontinuidade entre presente e futuro, uma impossibilidade de prever a partir do familiar, cotidiano e conhecido como poderá ser o amanhã (VILLA MARTÍNEZ, SANCHEZ MEDINA e JARAMILLO ARBELAÉZ, 2003, p.17). Logo, o medo e a incerteza não são produtos somente de uma insegurança produzida por fenômenos

como a criminalidade, mas também de uma relação mais frágil e incerta com os homens e as coisas. Esta impossibilidade de compreender o que se passa, tornando o cotidiano algo que não se controla.

Nas pesquisas realizadas por Lira e Castillo (1991) no campo da psicologia política sobre o medo constituído na sociedade chilena no período da ditadura militar, as autoras observaram que o medo extrapola a dimensão psicológica e se afirma também como um processo de ordem política. Segundo estas autoras, as violações sistemáticas de direitos humanos se configuraram como ameaças permanentes e o efeito psicológico gerado é o desenvolvimento de um sentimento de medo generalizado e crônico. Desta maneira, o medo crônico deixa de ser uma reação específica a situações concretas e se transforma, praticamente, em um estado permanente na vida cotidiana. Logo, o medo enquanto ameaça constante se estabelece a partir de uma relação social específica definida por um contexto político. É um medo gerado na subjetividade de sujeitos concretos, uma experiência privada e socialmente invisível. Além disso, em situações em que milhares de sujeitos são ameaçados simultaneamente, a ameaça e o medo passam a fazer parte das relações sociais, incidindo na conduta e consciência do sujeito. Há uma verdadeira transformação na vida cotidiana dos sujeitos, isto é, o medo internalizado acaba por delimitar o espaço da existência dessas pessoas.

Assim, o medo opera e delimita o espaço da existência do sujeito, influenciando o processo de socialização em um clima permeado por ele.

O medo da violência em uma situação de conflito prolongado: o caso colombiano

O clima de medo e de instabilidade acompanham a realidade colombiana ao longo dos tempos. Isto pode ser observado através do breve apanhado dos fatos sobre a história recente do país e os dados sobre imigração para outros países. Segundo Osorio (2007):

os medos são individualmente experimentados, socialmente construídos e culturalmente compartilhados, e o medo da morte, por exemplo, continua estando presente com muita força em nossa cultura e sobretudo com a história da violência que se vive na Colômbia. (OSORIO, 2007, p. 185) (tradução nossa)

A extensiva presença do narcotráfico no país é determinante no processo de construção de grande parte dos medos coletivos na Colômbia. Segundo Villa Martínez, Sanchez Medina, Jaramillo Arbeláez (2003):

a percepção do narcotráfico como ameaça varia segundo se considerar como causa da violência, a crise de valores ou a decomposição moral da sociedade. A associação narcotráfico

– violência é evidente na memória de eventos que implicam morte, derramamento de sangue, destruição material e enfraquecimento do tecido social. (VILLA MARTÍNEZ, SANCHEZ MEDINA, JARAMILLO ARBELAÉZ, 2003, p. 29) (tradução nossa)

Ao lado disto está o conflito armado que é também uma grande fonte de temor e incertezas. Não apenas pelas múltiplas ameaças que representa, como também pela impossibilidade de apreender tal fenômeno de maneira reflexiva, já que sua configuração é modificada tão rapidamente. Qualquer análise que pretenda compreender sua lógica, práticas e atores envolvidos é absolutamente frágil. Dentre as falas de refugiados sobre a maneira de atuação dos atores envolvidos no conflito, há muitos que citam os sequestros, reiterando que até mesmo a pessoa mais humilde pode ser alvo de tal prática:

pelos sequelas físicas e mentais, produto da privação da liberdade e as condições em que transcorre o cativo, os efeitos emocionais e morais na pessoa objeto do sequestro, nos familiares, amigos e chegados e pelos efeitos econômicos no patrimônio familiar, o sequestro adquire o caráter de uma experiência coletiva onde se mesclam diversos medos e uma sensação de incerteza que se pode prolongar por longo tempo. (VILLA MARTÍNEZ, SANCHEZ MEDINA, JARAMILLO ARBELAÉZ, 2003, p. 40) (tradução nossa)

Outra prática comumente realizada pelos atores do conflito é a extorsão, ou cobrança de *vacuna*, como é popularmente conhecida. Consiste na cobrança, por parte de grupos armados, de um imposto que justificam como um pagamento pelos serviços de segurança que afirmam prestar. O não pagamento gera uma grande tensão nos indivíduos: “[...] *o temor das represálias pelo não pagamento da ‘vacuna’ favorece a ação de quem extorque e leva a uma certa aceitação de sua inevitabilidade*” (VILLA MARTÍNEZ, SANCHEZ MEDINA, JARAMILLO ARBELÁEZ, 2003, p. 41) (tradução nossa). Assim, a agressão física, a expulsão de suas terras e a morte são as estratégias utilizadas pelos atores armados que infundam o terror na população e pressionam o pagamento de tais cotas.

Em Osorio (2007), há uma menção ao surgimento dos sentimentos de incerteza e de ruptura. A combinação entre passado, presente e futuro é obstáculo à integração e a reconstrução dos projetos de vida dos refugiados. O rompimento das referências, ideais e metas, somados com a continuação dos temores e medos que levaram ao exílio, provocam importantes alterações físicas e psíquicas. Desta maneira: “*a experiência de refúgio em si mesma é qualificada como de múltiplas perdas, em termos de perda de país, de status, de atividade, de pontos de referência cultural, de redes sociais, e, sobretudo de familiares*” (OSORIO, 2007, p. 190) (tradução nossa).

Diante disto, é fácil compreender a necessidade de fuga e as incertezas que tudo isto traz consigo. Deixar o local onde se construiu a vida para seguir rumo ao desconhecido. O medo pode imobilizar ou fazer com que o sujeito se movimente. No entanto, mesmo que tenha um lado positivo, o temor, a desestabilização nos ritmos da vida cotidiana e a ruptura do tecido social, que por conta do histórico do conflito já são bastante frágeis, é apenas o início das perdas destes sujeitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição clássica de refugiado contida na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados explicita que será considerado refugiado o indivíduo que possua um “bem fundado temor de perseguição”. Isto é, para ser um refugiado é necessário que o indivíduo não apenas tema a perseguição, mas que tal sentimento seja deveras fundamentado e justificado. Assim, verifica-se que o medo é um dos pressupostos centrais desta definição jurídica e reiterado nos marcos legais posteriores a 1951 acerca da temática. Ser refugiado pressupõe ter medo. A ideia de que a definição universal é baseada em uma emoção foi destacada por Riaño-Alcalá e Villa (2008) e, quando transposta para a realidade dos refugiados, reafirma sua pertinência. O questionamento que fica é de como se maneja com um instrumento

tão formal e burocrático, que para sua aplicação pressupõe a presença quase que permanente na vida desse indivíduo de uma emoção tão complexa? Assim como o trabalho de Mondragón-Ríos (2007) acerca do conflito no departamento de Chiapas no México, se verifica no caso colombiano elementos similares. O principal é a centralidade da construção e da administração do medo na vida das populações locais.

O contexto histórico colombiano, de acordo com a longevidade do conflito e suas características próprias que lhe dotam de uma complexidade importante, consegue ser um exemplo bastante ilustrativo de como o medo é constituído socialmente e compartilhado. Como bem definem Sanchez, Villa e Jaramillo (2002) *apud* Riaño-Alcalá (2008), quando se referem ao medo como uma emoção que é experimentada individualmente, socialmente construída e compartilhada culturalmente. Assim, temer o conflito é algo naturalizado nesta sociedade e buscar a migração para outro país parece ser uma estratégia já incorporada por esta população.

A socialização em um clima de medo, presente nas diferentes esferas

da vida social da Colômbia dos séculos XX e XXI, acaba socializando seus indivíduos em um determinado modelo que torna recorrentes nas diferentes esferas da vida cotidiana temas como conflito, violência e deslocamentos. Sendo assim, mesmo que tal indivíduo troque de cidade, departamento ou país inúmeras vezes, levará em sua memória e reproduzirá reações e atitudes pautadas nas experiências pregressas de quando estava em um ambiente hostil e ameaçador.

O medo, ou melhor, o fundado temor de perseguição como um dos critérios subjetivos para a concessão do status de refugiado parece ser uma dimensão bastante profícua para analisar fluxos populacionais e seus trajetos. Por fim, a multiplicação de trabalhos que tratem de outras dimensões do fenômeno da migração é fundamental para que esta temática não fique restrita à análise de motivações econômicas e laborais. A ampliação do olhar para outras expressões deste fenômeno permitirá que novas dinâmicas e especificidades venham à tona. Desta forma, a violência e o medo gerado por ela contribuem para complexificar o quadro contemporâneo dos deslocamentos forçados.

REFERÊNCIAS

ACNUR/ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Situación Co-

lombia: Panorama Regional 2011 – Colômbia, Ecuador, Venezuela y Panamá. Disponível em: <<http://>

- www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>. Acesso em: 10 fev. 2012.
- BARRENECHE CORRALES, Johana. Refugiados Colombianos no Brasil: interpretações de suas travessias internas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Campinas, 2007.
- DÉJENNOS EN PAZ! – LA POBLACIÓN CIVIL, VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO DE COLOMBIA. Amnistía Internacional, 2008. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/es>>. Acesso em: 25 jun. 2010.
- DELUMEAU, Jean. Uma pesquisa histórica sobre o medo: razões, explicações e conclusões. *Revista Multitextos*, Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano 0, n 3 “*O medo no Ocidente*”, p. 9.15, 2006.
- ESTRADA MEJÍA, Rafael Ignacio. Desterritorialização e resistências: viajantes forçados colombianos em São Paulo e Barcelona. Tese (Doutorado em Antropologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Campinas, 2010.
- LIRA, Elizabeth; CASTILLO, Maria Isabel. Psicología de la amenaza política y del miedo. ILAS – Instituto Latino Americano de Salud Mental y Derechos Humanos. Santiago, Chile. Editorial Cesoc, 1991.
- MONDRAGÓN RÍOS, Rodolfo. La producción social del miedo: violencia, política y terror em la zona norte de Chiapas, México. *Intersticio*, *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, México, v. 1 n. 2, p. 139-157, 2007.
- NAÇÕES UNIDAS. Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_refugiados.php>. Acesso em: 25 jun. 2006.
- OLIVEIRA, Aline Passuelo de. “*Tenemos miedo de nosotros mismos*” – A construção social do medo em uma situação de conflito prolongados: os refugiados colombianos reassentados no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2012.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES (OIM) – Colômbia. Disponível em: <<http://www.oim.org.co>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

- OSORIO, Amantina. El miedo, la memoria histórica y las representaciones sociales de los refugiados colombianos em Québec, p. 167-200. In: RIAÑO ALCALÁ, Pilar; COLORADO, Martha; DÍAZ, Patricia; OSORIO, Amantina. Migración forzada de colombianos: Colombia, Ecuador, Canadá. Corporación Región, UBC Flacso – sede Ecuador, 2007.
- PÉCAUT, Daniel. Pasado, presente y futuro de la violencia. *Análisis Político*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colômbia, Bogotá, nº 30, enero-abril, p. 1-42, 1997.
- RIAÑO-ALCALÁ; Pilar; VILLA, Marta et all i. *Poniendo tierra de por medio: migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín, Corporación Región, 2008.
- URIBE DE HINCAPIÉ, Maria Teresa. Las palabras de la guerra. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Medellín. n 25, p. 11-34, jul. - dic. 2004.
- VILLAMARTÍNEZ, Marta Inés; SANCHEZ MEDINA, Luz Amparo; JARAMILLO ARBELAÉZ, Ana María. *Rostros del miedo: una investigación sobre los miedos sociales urbanos*. Medellín: Corporación Región, 2003.

ETNOGRAFÍA DE REFUGIADOS CONTEMPORÁNEOS EN LA ARGENTINA

Tamajara Janaina Luiz da Silva¹

Resumen: Este trabajo es resultado de una investigación que se propuso comprender el universo social de los africanos refugiados y solicitantes del estatuto de refugio en la Argentina. Por medio de una estrategia etnográfica se pudo identificar distintos momentos por los que transitan estos actores en dicho proceso. Reconstruir sus narrativas posibilitó, no sólo entender como cada interlocutor argumentó ser reconocido como refugiado, sino también el rol que asumen los actores institucionales en el sentido de hacer replanteos sobre el propio reconocimiento de refugio. El tránsito etnográfico por esos diferentes momentos pretende evidenciar la compleja trama de relaciones, representaciones, actores, instituciones, procedimientos y legislación vigente que se interponen en la vida de los africanos que solicitan refugio en la Argentina.

Palabras Clave: Refugiados. Africanos. Argentina. Mediadores y burocracia.

Abstract: This work is the result of an investigation that was to understanding the social world of African refugees and asylum seekers in Argentina. Through an ethnographic strategy could identify the different stages through which pass these actors in the process. Reconstruct their narratives enabled, not only to

¹ Investigadora UNaM-CONICET. Licenciada en Ciencias Sociales por la Fundação Universidade Regional de Blumenau-Brasil, Magister en Antropología Social en la Universidad Nacional de San Martín-Argentina. Actualmente es doctoranda en Antropología Social en la Universidad Nacional de Misiones-Argentina por intermedio de la Beca Doctoral del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y está cursando la especialización internacional en la Fundación Henry Dunant- Chile en Derechos Humanos y Políticas Públicas de Protección de Refugiados y Migración. E-mail: tamalogia@gmail.com

understand how each party claimed refugee status, but also assume the role of institutional actors in the sense of making reconsiderations on granting of asylum seekers. The ethnographic transit through these different times, aims to present the complex web of relationships, representations, actors, institutions, procedures and legislation that stand in the lives of Africans seeking refuge in Argentina.

Keywords: Refugees. Africans. Argentina. Mediators and bureaucracy.

INTRODUCCIÓN

El trabajo etnográfico² puede posibilitar desactivar una serie de ficciones producidos en torno del “otro”. En donde establecer una perspectiva crítica implica la “construcción de parámetros descriptivos”³. Esta estrategia implica alejarse de los términos corrientes comunes que suelen utilizarse para identificar y delimitar ciertos colectivos sociales. Entre los hechos y las ficciones elaboradas acerca del “otro”, por lo general, hay toda una trama de relaciones por ser comprendida. He aquí, que las *historias*⁴ de los solicitantes del estatuto de refugiado tiene

como objetivo hacer conocer y comprender las narrativas, las representaciones, las redes sociales que se interponen en la vida de los interlocutores que se dislocan desde África subsahariana y buscan reconocerse como refugiados en la Argentina.

En el país, según los datos del 2008, había 3.057 personas reconocidas como refugiadas frente a un poco más de 11 mil solicitudes de refugio desde 1985⁵. En lo relativo al género de los solicitantes, hay un promedio de 33% mujeres y 67% hombres. El análisis específico de la cantidad de personas provenientes del continente africano revela un total de 1499 trámites iniciados, de las cuales 30%

2 Es un tipo de investigación minuciosa que se basa en la observación y la entrevista etnográfica, abordando la construcción del conocimiento desde la perspectiva del análisis antropológico. Trata de desentrañar estructuras de significación., de interpretar los significados de las acciones, gestos, símbolos a través de la reconstrucción de la perspectiva de los sujetos de estudio sobre un fenómeno social observado. Para ampliar sobre el método etnográfico ver: Guber (2001).

3 Telles y Hirata (2007) señalan que la “construcción de parámetros críticos” implica al mismo tiempo la producción de parámetros descriptivos que permitan poner en perspectivas realidades urbanas en mutación.

4 Se esclarece que se utilizará en el texto las cursivas para evidenciar los términos y expresiones literales empleadas por los interlocutores, reconstruidas a partir de las notas de campo. Las dobles comillas (“ ”) serán utilizadas para los conceptos teóricos y términos sin traducción.

5 Estadísticas del CE.PA.RE (1985-2008): <http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3368>.

fueron reconocidos como refugiados y 53% denegados. Las nacionalidades africanas con mayor incidencia de reconocidos como refugiados son: senegalesa, argelina, nigeriana, ghanesa, maliense, angoleña, marfileña y congoleña.

De este modo, se puede observar que este *fenómeno* de los refugiados en termos cuantitativos pueden no ser tan representativo, en especial, los provenientes del continente africano. El interés por estudiar la población africana en Argentina surge justo de su poca visibilidad en el escenario nacional, según el Censo del 2010 en Argentina el 0,37%⁶ de su población se autorreconocen como afrodescendiente. Estos datos me generan una serie de interrogantes ligados a la integración local de la población africana en el país. Además, el desconocimiento a respecto de lo que sería un refugiado, conforme relatan estos actores, ayuda a crear muchos imaginarios acerca de *los chicos de los paraguas* – término nativo alusivo al soporte adonde se lleva las bisuterías utilizadas para la venta ambulante⁷ que tiene el formato de un paraguas – además de generar interrogantes y comentarios en la calle como: *¿Por qué te pintaste así? ¿Y qué*

hacen acá?, ¡Mirá se besan la mano! y casi no hay mujeres...

Abdelmalek Sayad (1998), uno de los autores clásicos de los estudios sobre los movimientos migratorios, señala que las “representaciones colectivas” construidas acerca de los migrantes, por lo general, enmarcan el entendimiento que en el principio define y que se va actualizando sobre estos sujetos: o sea, que el hecho de dejar el universo familiar del cual se pertenece “naturalmente” no pasaría de una provocación, pasajera por definición. Estas “percepciones colectivas” provocarían una suerte de ilusión acerca del “estatus provisorio”, en tránsito de los migrantes y, por lo cual, se aceptaría en la medida que este pueda traer algún beneficio económico de forma temporaria a la sociedad, es decir, *cuando haya trabajo* que se tornaría una condición necesaria de su temporalidad que permite ese sujeto estar allí.

En ese sentido, si *el trabajo* se tornaría una de las premisas básicas de aceptación de este sujeto de manera temporaria en el país que inmigra ¿qué pasa con este sujeto que es un refugiado? Por lo cual, se puede ver afectado tanto la premisa del carácter de temporalidad – debido al principio

6 Según el Censo de 2010 en el interior de una población de más 40 millones de personas, 149.493 personas se autorreconocen como afrodescendientes: 76.064 varones y 73.429 mujeres en territorio argentino. Para ampliar información ver: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/index_afro.asp>.

7 La venta ambulante de bisuterías constituye una importante fuente de ingresos para esta población en el país.

de no devolución al país cuando se le reconoce como refugiado –, cuanto al trabajo que no sería su principal motivación para migrar. Esta pregunta inicial me llevó a entender la importancia de las *historias* narradas por los solicitantes de refugio y el rol que las mismas asumen en el contexto estudiado. Lo que evidenció un “universo social” complejo, donde las fronteras de lo que sería un refugiado son difíciles de delimitar, resultado de diferentes interpretaciones de los marcos jurídicos vigentes. Esta es la propuesta de este trabajo, poner a la luz estas divergencias y permitir el debate.

Para ello, busqué reinscribir las narrativas del reconocimiento de refugio a partir de un “proceso de producción”⁸, lo que dio lugar a una constante edición de los relatos, reinterpretación de las relaciones, representaciones y de los eventos que eran observados. Alejando de una definición universal de refugiado y conduciendo a percibir los varios sentidos fragmentarios y locales que pueden ser dados a esta categoría. Los aspectos singulares de las trayectorias de solicitantes del estatuto de refugiado

permitieron organizar sus relatos a partir de dos momentos claves observados en la trama: el *estar* en refugio – marcado por las historias de *salida y travesía* de sus países, bien como, el *ser* reconocido como refugiado – caracterizado por los relatos de *llegada* a la Argentina y la solicitud de refugio. Comprender estos dos momentos evidenció diferentes perspectivas sobre la categoría de refugiado en el campo, tanto por parte de los actores que se auto-adscriben como refugiados, las instituciones administrativas que otorgan este estatuto y las organizaciones que brindan auxilio jurídico para los solicitantes de refugio.

El trabajo de campo fue realizado desde meados del año de 2009 hasta 2012 durante mi trabajo como antropóloga en una organización no gubernamental que busca dar visibilidad a este colectivo en Argentina. Al total 12 interlocutores fueron contactados desde la institución con la finalidad de compartir sus historias, entre ellos solicitantes de refugio y refugiados de cinco países: Angola, República Democrática del Congo (ex Zaire), Costa de Marfil, Ghana y Senegal. Las entrevistas fueran

8 Veena Das (1999) señala que los actos de violencia cuando ocurren de forma dramática – como en el caso de la violencia en gran escala producto de una guerra civil – no pueden ser entendidos encerrados en una narrativa única, pero de una forma de texto que es constantemente revisado, en “proceso de producción”. Desde diversas fuentes y realizando una investigación multisituada, sostenida por observaciones, entrevistas, análisis de debates públicos y relatos de vida de las víctimas, Veena Das se aleja de una mirada totalizadora y construye una imagen de la nacionalidad india fragmentada y dialógica, que es cuando la unidad va adquiriendo forma de mosaico.

realizadas en sus viviendas, en espacios institucionales y, en especial, en *la calle* que representa uno de sus principales espacio de trabajo.

Todavía vale aclarar que fueron creados nombres ficticios para los solicitantes de refugio/refugiados con la intención de preservar la seguridad los mismos. Asimismo, a diferencia con los solicitantes de refugio y refugiados, no establecí nombres ficticios a las organizaciones de la sociedad civil (ONG's), pero hice lo posible para preservar sus nombres, puesto que espero que los espacios de reflexión⁹ sigan representando ámbitos intermitentes de negociación y, por qué no, de rupturas en esta telaraña. No obstante, en relación a los organismos estatales, entendí que la omisión de sus nombres comprometería la comprensión de este trabajo, aunque resguardé la identidad de sus agentes.

EL ESTAR EN SITUACIÓN DE REFUGIO

La trayectoria emprendida por estos actores para probar su drama, me hicieron identificar dos momentos significativos en sus narrativas: *estar* en situación de refugio y *ser* reconocido

como refugiado. Lo que creaba otros dos desafíos centrales, en primer lugar, conocer sus historias de *salida y travesía* pues esta experiencia le posibilita autorreconocer como refugiado al momento de cruzar la frontera y, en segundo lugar, era necesario observar sus relatos de *llegada* al país y entender qué implicaba “probar” la veracidad de su historia. Percibir este *estar/ser* un refugiado aparecieron como claves para comprender la experiencia de los refugiados africanos en Buenos Aires.

Cabe aclarar que al pensar este momento de *estar/ser*, en este texto, no se refiere a una categoría constitutiva pues esta experiencia no les constituyen en refugiados, sino que les reconoce como actores que vivieron una situación singular en un determinado momento y buscan protección de otro Estado. En ese sentido, funciona acá como una categoría analítica que permite entender sus trayectorias y los elementos que posibilitaron o no tal reconocimiento. Asimismo, la experiencia de refugio está ligada a un constante movimiento de “idas” y “vueltas”, del “pasado” y “presente”, del “emigrar” para “inmigrar” en sus narrativas, donde las fronteras entre *estar/ser* pueden no ser tan claras. No obstante, en este texto

9 Denominé espacios de reflexión a los ámbitos que se propusieron reflexionar sobre la situación de los migrantes y refugiados en la Argentina desde la modalidad de talleres, conferencias o reuniones que aglutinaron diversos actores de organismos estatales, no gubernamentales e investigadores del tema durante el año de 2009-2010 en la CABA.

cumplen con la finalidad de ordenar el trabajo, algunos acontecimientos ligados a sus historias de *salidas, travesías y llegadas* pueden mezclarse al ser relatadas de forma anacrónica por ejemplo.

El *estar* en refugio, está relacionado con los relatos singulares, con las historias que narran los solicitantes de este estatuto al momento de su desplazamiento y estos relatos no siempre reconocidos por las leyes de refugio como las circunstancias vividas por Ariel. El *salir* para Ariel estuvo motivado por *problemas familiares*, relató con bastante desconfianza que tomó un barco desde Senegal que lo llevó hasta Brasil, llegando en la Provincia de San Pablo en el año de 2008 cuando tenía 18 años de edad. El joven entonces tomó un micro en este mismo año hasta la frontera de Uruguayana (Paso de los Libres) y de ahí vino en un tren carguero hasta Buenos Aires, en su *travesía* cuenta que siempre viajó sólo y relata que no tenía ningún contacto en la Argentina. La historia de Ariel lo que tiene en común con las demás historias es el hecho de vivir una experiencia en su país de origen que le haga decidir desplazarse y considerar que se encuentra en una situación de refugio. El sentido de agente activo para estos interlocutores, en este trabajo, está relacionado con la toma de conciencia de irse a partir de una experiencia que orientó sus acciones, haber vivido un proceso histórico que lo hizo elaborar un espacio para la acción que

le permitió actuar: escapar y solicitar asilo, hace alusión a su decisión.

En algunas narrativas se percibe que la diferencia del tiempo para accionar y tomar conciencia de escapar les posibilita pocas interrogantes de ¿cómo irse? y ¿para dónde irse? Como en el relato de Francisco, en que el *estar* en situación de refugio es un hecho difícil de recordar porque pone en escena una experiencia trágica. Francisco partió de Costa de Marfil, según sus relatos, en el año de 2006 junto con otros seis polizones de su país en un buque carguero cuando tenía 16 años, cuenta que temía el gobierno militar porque era una *situación muy difícil* en que había mucha inseguridad. Por eso, decidieron huir como podían, metidos en la zona de la pala del timón del buque. Uno de sus compañeros de viaje terminó muriendo durante *la travesía* en la región de La Plata al salir del barco para avistar adonde había parado, hecho este todavía está presente en los recuerdos de Francisco. La travesía de los chicos duró 17 días en un barco que relató desconocer el destino, cuando llegaron a La Plata la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) fue avisada de la existencia de polizones en el barco carguero que atracó horas después en la municipalidad de San Lorenzo, provincia de Santa Fe – a 17 km de su capital Rosario.

En las narrativas, como las de Francisco, los mecanismos enunciativos que construyen su experiencia

en cuanto refugiado al estructurar su relato y enmarcarlo en un colectivo específico: *los refugiados*, no es algo por lo cual se tomó conciencia a priori y orientó sus acciones para que él se auto-adscribiera como tal, sino fue un hecho que Francisco conoció a partir de que bajó de un barco: *se enteró* que se encontraba en situación de refugio por otro actor. Es interesante pensar que la desconfianza puesta en escena por él durante la entrevista no parecía ser motivada sólo porque, una vez más, este muchacho estaba adelante de un “otro” contando su historia. Me atrevo a señalar que también tiene que ver con lo que estuvo explícito en sus gestos, su manera de hablar, del enojo y de la desconfianza que tenía del estatuto de refugiado que para él no sirve para nada. Hecho este que puede estar relacionado con la expectativa que construyó acerca de este reconocimiento al enterarse sobre sus derechos por otro actor.

Ya la experiencia de Mariana, es relatada desde su casa ubicada en la provincia de Buenos Aires, ella cuenta que llegó a la Argentina en 1993 cuando tenía 29 años. Licenciada en Administración de Empresas en el Zaire, conforme ella denomina la actual República Democrática del Congo. En Argentina hizo varios cursos de fotografía digital con la ayuda de las instituciones que brindan asistencia a los refugiados y consiguió por intermedio del programa de micro emprendimiento del ACNUR

acceder a préstamos para comprar su material del estudio. Nunca imaginó venir a la Argentina, su destino final era Bélgica pero al llegar a Brasil su familia: exmarido, hijo recién nacido y excuñado, fueron robados por un compatriota que les prometió ayuda. Como Brasil también pasaba por una situación económica difícil, le indicaron migrar hacia Argentina con unos pocos dólares que les restaban. Tuvo que huir del Congo, ex Zaire porque cuando estalló la guerra civil ella vivía en provincia por motivos laborales y su familia vivía en capital, al momento del conflicto las personas que estaban localizadas en la provincia no pudieron volver a la capital y viceversa. Decidieron escaparse a Angola en un barco en un viaje de 8 horas donde una familia de amigos los recibió, pero no tardó mucho tiempo para empeorar la guerra civil en este último país. Luego ellos tuvieron que salir de esta ciudad fronteriza en Angola para partir hacia Brasil, que era uno de los pocos países que mantenía la frontera abierta y, de ahí decidieron migrar a la Argentina de colectivo por la ciudad de Foz de Iguazu.

De este modo, lo que busqué reconstruir en este apartado fueron las trayectorias de desplazamiento: describir una situación que los interlocutores consideran *estar* en refugio. Estas diferentes maneras de lograr *salir* y *atravesar* muestran la particularidad de las *historias* y sus dinámicas propias. Sin embargo, al escuchar las singulari-

dades desplegadas en cada relato luego entendí lo dificultoso que podría representar “encuadrarlo” en una normativa jurídica, por ello también era necesario comprender que había sucedido con cada uno de estos interlocutores al *llegar* al país y solicitar refugio.

LAS TRAYECTORIAS DE LLEGADA

Para *ser* reconocido como refugiado no es opcional contar su *tragedia*, todo lo vivido en la trayectoria de *salida y travesía*, aunque para muchos representan momentos difíciles de tener que narrar pocas horas o días de su *llegada* al país, son elementos que testimonian su drama y cabe a la Comisión Nacional de los Refugiados en Argentina (CONARE) reconocer estas historias como de refugio. De esta manera, al *llegar* en la Argentina en el año de 2008 Ariel cuenta que le indicaron la CONARE, y que cuando fue a la institución llamaron el Tutor de los niños, niñas y adolescentes no acompañados de la Defensoría de la Nación; ya que Ariel en este momento era menor de edad. Le dieron asistencia legal, una habitación y dinero para comprar lo que necesitaba hasta cumplir 19 años, no obstante, su solicitud del estatuto de refugiado fue denegada; junto a los abogados se intenta cuestionar esta resolución. El interlocutor actualmente vive en habitación de hotel

y sobre su relación con las personas en el país dice que *hay de todo, personas buenas y malas, la gente que no te trata bien es la que no sabe, la que no te conoce*. Su proyecto en la Argentina es terminar la secundaria, vende bisuterías en la calle y su futuro *dejo en la mano de Dios, sólo él sabe que va pasar*.

Ya en la trayectoria de *llegada* de Francisco, que arribo en el año de 2006, comprendí que al huir de su país en barco no tenían idea a que país habían llegado al desembarcar en la ciudad de Rosario. Francisco resolvió migrar a Buenos Aires aunque algunos de los chicos que llegaran con él de Costa de Marfil se quedaran en la capital santafesina. Consiguió ser reconocido como refugiado en pocos meses y, una organización de la sociedad civil inicialmente le daba *para comer y alquilar*; a partir del estatuto de refugiado tramitó su Documento Nacional de Identidad (DNI). Francisco dio énfasis a lo que viene sufriendo en relación al racismo, a la percepción que se tiene de los negros *porque para ellos – los blancos – no somos personas*. Más allá de las dificultades el interlocutor sigue intentando construir proyectos personales como cantar y tener éxito con su banda. Francisco es vendedor ambulante, sus compañeros de trabajo me relataron que tiene un gran talento musical y están buscando un productor para grabar su CD. El interlocutor contó que el laburo con *los paraguas* es complicado pues la gente no los entiende.

Francisco contó que hace poco tiempo que le robaron en la calle – su *paraguas* – y, por eso, tuvo que cambiarse para el conurbano bonaerense y está viviendo con un amigo que le está ayudando.

Mariana relata, que cuando llegó con su familia en la Argentina era un fin de semana, me narró que se quedaron en la plaza con el bebé y me pedía que imaginara una familia de congoleños en los años 90 en la Argentina, todos se acercaban y querían tocar a su hijo, ver si era “real”. Una de las personas que se acercó para hablarles en la plaza – en francés – tenía contactos políticos y consiguió tramitar un lugar para que la familia tuviera donde dormir. En los primeros días gestionó su estatuto de refugiada y, en 6 meses tenía su certificado que así la reconocía, con eso pudo tramitar su DNI y extender el reconocimiento de refugio a su hijo. Me contó, además, que debido a los golpes violentos de su exmarido decidió separarse y se fue a vivir en una casa para madres solteras junto con su hijo, donde conoció una asistente social del ACNUR que se convirtió en una suerte del reemplazo de su hermana a quién extrañaba mucho. A través de esta funcionaria también fue brindada

asistencia a su hijo quién no habló hasta cumplir los 3 años. Mariana en el país se casó con un fotógrafo argentino con quien tuvo una hija y, me relató, que varias revistas, radios y programas de televisión *me llaman para contar mi tragedia*. Actualmente tiene la nacionalidad argentina y, aunque en sus documentos se llama Azalee, – nombre impuesto en el gobierno dictatorial de su país¹⁰ – sigue reconociéndose como Mariana así como los demás familiares, nombre este que también resolvió designar a su hija.

Reconstruir estos relatos de *llegada* posibilitó entender como cada interlocutor fue fundamentando su demanda en el país, o mejor, cómo argumentó *ser* reconocido como refugiado. El ser reconocido incluyó las *expectativas* de los interlocutores, amplió el sentido de refugiado en este texto, pues trascendió los argumentos de confrontación de las causas de sus partidas y travesías con los de “prueba” o efecto, en la medida que añadió sus esperanzas, estrategias, percepciones al reconstruir este momento. Todos estos elementos, representan la “forma” como organizaron su petición y que sustentó o no este reconocimiento.

10 Durante la dictadura Mobutu Sese Seko entre 1971 a 1997, además de cambiar el nombre del país de República Democrática del Congo para Zaire y de algunas ciudades, también ordenó que todos sus ciudadanos adoptasen nombres de origen africano, aún los adultos como Mariana. Para Kabunda (2003) esta decisión, bien como la “zairización de la economía” de Mobutu, podría ser caracterizada por un “falso nacionalismo”, ya que su golpe de Estado fue apoyado por la pequeña élite local prooccidental.

EL RECONOCIMIENTO DE REFUGIO Y LAS PRÁCTICAS DE OBJECCIÓN

Al reconstruir las historias de refugio comencé a entender el rol que asumen los otros actores institucionales, tanto para reconocer, denegar y hacer replanteos sobre el estatuto de refugiado. En este campo los agentes de instituciones gubernamentales (la Dirección Nacional de Migraciones, la Defensoría Pública de la Nación) y las No Gubernamentales (ONG's) y dentro de éstas las Clínicas Jurídicas forman parte del mundo social en el cuál transitan los interlocutores que solicitan refugio. Poner a la luz los procedimientos puestos en práctica por los mismos implicados ayudaba a evidenciar la complejidad del tema, los desafíos y los compromisos, encarnados por los agentes institucionales que trabajan a diario con este colectivo. Permitiendo comprender, en especial, los aspectos jurídicos del reconocimiento del estatus de refugiado, y qué implicaba su denegación.

A partir de este entendimiento logré reflexionar sobre la diferencia que se interpone entre la ley y su práctica, un aspecto que resulta central. Estos elementos también posibilitaron entender desde otro punto de vista el itinerario que tienen que hacer los solicitantes de

refugio. En ese sentido, más allá de lo que escuchaba en las entrevistas al nombraren algunas instituciones por las que habían pasado al llegar a la Argentina era necesario elucidar y entender este otro universo de significación: el conformado por los actores institucionales.

El reconocimiento del estatuto de refugiado es un *procedimiento administrativo* otorgado por la CONARE¹¹, institución gubernamental interministerial que funciona en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y que depende a nivel organizacional del Ministerio del Interior. El marco legal utilizado es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 que establece los principios sobre los cuales se construye el régimen de la protección internacional para los refugiados. Esta misma Convención fue fortalecida por el Protocolo de 1967 que incluyó una gama más amplia de situaciones de refugio. A su vez, para el ámbito americano en el año de 1984 se adoptó la Declaración de Cartagena que amplió el establecido por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, según este instrumento serán considerados refugiados “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos

11 Hasta la conformación de la CONARE, el órgano de determinación de la condición de refugiado era el Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE) creado en el año 1985.

u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1984, SECCIÓN III). En Argentina, en diciembre de 2006 el Congreso de la Nación sancionó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 que incorporó al derecho interno los instrumentos internacionales citados anteriormente.

Para solicitar el estatuto de refugiado se debe presentar una carta a la CONARE detallando las razones por la que salió de su país y toda documentación que ayude a probar su identidad e historia – sino lo tienen, deben explicar el motivo. El solicitante es citado para una entrevista personal a fin de que narre en detalle todo lo vivido. Las autoridades entregan al solicitante un certificado de residencia provisorio – *la precaria* como suele ser llamada – que acredita su permanencia regular en el país mientras se analiza su historia.

Al resultar favorable decisión de solicitud, es decir, si se le reconoce la condición de refugiado, se le entrega un certificado para que él mismo pueda tramitar su residencia temporaria en el país – por dos años – que es prorrogable y es lo que le permite tramitar el DNI (Documento Nacional de Identificación). Un importante esclarecimiento señalado por el agente de la Defensoría de la Nación es que *el Estado reconoce el estatuto de refugiado de una persona, no es constitutivo, es una decisión declarativa del*

Estado Argentino que reconoce una situación de hecho dada, si vos saliste de tu país porque de perseguían por tu color de piel o por tu opinión política, lo que el Estado hace es reconocer este estado de poseer. Pero si no se le reconoce el estatuto de refugiado, una de las opciones es la de tramitar la residencia ante la DNM, no como un refugiado sino como un migrante por razones humanitarias, de trabajo o estudio. Justamente aquí es cuando el tema se torna más complejo, porque los papeles de carácter obligatorio que se solicita para ser un migrante son distintos de los exigidos para ser reconocido como un refugiado.

La otra opción es apelar a la decisión de la CONARE ante el Ministro del Interior y se esta decisión también resultara negativa, los solicitantes pueden emprender una larga causa jurídica que puede llegar hasta la corte suprema por intermedio de abogados de organizaciones no gubernamentales que poseen Clínicas Jurídicas y/o a través de abogados de la Defensoría General de la Nación cuestionando esta denegación. Sobre la “forma” de apelar de una denegación de la CONARE, de acuerdo con el relato del agente de la Defensoría, la definición de que lo sería un *verdadero* refugiado en la Declaración de Cartagena basado en el *temor fundado por persecución* y, que sirve de base para el reconocimiento de estatuto de refugio, también permite *otras interpretaciones*. De esta

manera, desde *otras interpretaciones* posibles los abogados que actúan acá como mediadores sostienen sus apelaciones: *se puede interpretar de todo en la Declaración de Cartagena ¿qué es persecución?, ¿qué es opinión política?, ¿qué es religión?, ¿qué es temor?, ¿qué es temor fundado?, ¿cuándo hay un temor fundado?, ¿cuándo no? a la luz de una situación objetiva del país de origen, todo eso es materia para apelación*, señala. En el caso de los NNA también hay una discusión específica que reconoce formas determinadas de persecución dirigidas a los niños, entre éstas la negación a Derechos Económicos y Sociales. Por ello, si un niño que integra un grupo familiar determinado, como *los niños en situación de calle*, no logran satisfacer sus Derechos Sociales y Culturales a un nivel de *umbral mínimo* – lo que por sí sólo ya permite una larga discusión en relación a su delimitación – puede ser entendido, por ejemplo, como persecución por su condición social y, por lo tanto, se podría defender su reconocimiento como refugiado en base a estas *otras interpretaciones*. De igual manera, los que en la actualidad son denominados refugiados ecológicos – aunque todavía no son reconocidos como tales por las normativas – pueden

forzar a nuevas interpretaciones sobre la definición de *refugio*.

Por ello, señalo que el tipo de poder que tiene la CONARE no reside en la posibilidad de tener un “saber” del que no se puede objetar, sino más bien, debido a sus “prácticas”; porque cada historia de refugio puede ser interpretada por los agentes de esta última institución en base a la subjetividad de las leyes de refugio, en donde *la circulación* de la “forma” por la cual se decidió sobre ese reconocimiento es *exclusivo* y de la misma. Lo interesante en este campo, es que algunos de los actores que buscan reinterpretar las fronteras de lo que sería un refugiado en los procesos de apelación de una denegación también lucharon, desde los años 90, por una reestructuración del campo jurídico en el país a partir del trabajo de las Clínicas Jurídicas. Denunciando sobre las prácticas arbitrarias relacionadas al marco normativo para el tema de migración instituido en la última dictadura militar argentina: la ley Videla¹².

La derogación de esta última ley, en el año de 2004, fue recibida con gran entusiasmo por las organizaciones de la sociedad civil ligadas al tema de migración y derechos humanos debido al fuerte contenido de cláusulas que “afectaban derechos y garantías constitu-

12 Del año de 1981, la Ley 22.439 se tornó conocida como Ley Videla, por hacer alusión al jefe de la junta militar que gobernaba la Argentina en este contexto.

cionales” como detener personas, expulsarlas sin cualquier tipo de control legal o judicial sobre la decisión¹³. Aquí, surgen alianzas entre distintas organizaciones de migrantes y refugiados como las eclesiásticas, religiosas, sindicales, entre otras – que culmina con un primer diagnóstico acerca de la principal responsabilidad material de violación de los Derechos Humanos resultada de la Ley Videla. Este conjunto de actores, que se nucleaban para advertir sobre la violación de los derechos humanos resignado por los migrantes en la Argentina decidieron definir, no sólo estrategias discursivas, pero también prácticas que permitió incidir en una nueva Ley de Migración en el año de 2004 que busca garantizar el “derecho de migrar” y, más adelante, ayudó a producir la primera ley nacional de Refugio del año de 2006.

En ese sentido, el marco normativo citado anteriormente no se limita en buscar ser el *regulador* de un procedimiento administrativo, sino que además refuerza a entender lo que señala Bourdieu cuando evidencia que “la concentración del capital jurídico es un aspecto absolutamente crucial de un proceso más amplio de con-

centración del capital simbólico, bajo sus diferentes formas que constituye la base de la autoridad específica del detentador del poder estatal” (BOURDIEU, 1997, p. 111). Asimismo, fueron estas reflexiones que posibilitaron comprender la configuración social de este campo, bien como, la manera que los instrumentos jurídicos fueron transformándose al largo del tiempo, culminando con la actual forma mundial y regional de reconocimiento del estatuto de refugiado. En este caso específico, analizar cada dimensión de este procedimiento permite analizar las herramientas de poder que se nutren los agentes institucionales para decidir acerca de las “pruebas” que *titulan* la veracidad de las historias y, entender la manera en que estos mismos instrumentos son utilizados para establecer espacios de rupturas y negociaciones. Esto sucede porque, conforme señala Miranda (2005), la organización burocrática en las instituciones públicas poco se parece con la burocracia racional evidenciada por Max Weber, aquella en que habría una separación total entre la propiedad de los medios de administración y de la propiedad personal del funcionario¹⁴. El papel de la antropología en ese sentido,

13 Para más detalles ver: Ceriani y Morales (2011).

14 Miranda (2005, p. 3) resume en cuatro las características “típico ideal” de la burocracia descripta por Weber (1979), la primera sería la competencia (sería el ingreso en la organización por intermedio de competencia y la ascensión a través del mérito, la segunda se refiere a la impersonalidad (apego a los instrumentos legales), en tercero estaría la jerarquía (competencias definidas dentro de la división del trabajo y en cuarto la continuidad (en la ocupación del cargo burocrático como profesión).

haya el desafío de pensar cómo la organización burocrática se estructura en cada sociedad, poniendo en cuestión la idea de un: *modos operandi* único, racionalizado llevado a cabo por sus agentes.

A MODO DE CIERRE

Al largo de este trabajo me propuse comprender el universo social de los africanos que solicitantes del estatuto de refugio residentes en Buenos Aires. Por intermedio de una estrategia etnográfica se pudo identificar diferentes momentos, a través del cual, estos actores transitan en dicho proceso. El primer momento, está caracterizado por lograr *salir y atravesar* un territorio fronterizo, proceso construido de forma dinámica, cuyas narrativas producidas por los solicitantes del estatuto de refugiado son definidas por la singularidad del momento en que consideraran *estar* en situación de refugio. En el segundo instante, busqué comprender como cada interlocutor argumentó *ser* reconocido como refugiado, las relaciones que fueron estableciendo en el país y las exceptivas construidas.

Denominado de, tercer momento, es cuando me acerco al mundo de las clasificaciones, de los procedimientos, de las rutinas administrativas y las estrategias políticas. Es allí que, el *ser* reconocido como refugiado exige del solicitante contactar al universo social caracterizado por actores que *a priori*

“encarnan” instituciones, cuya veracidad de sus historias, no sólo son puestas a “prueba”, pero sus evidencias también pueden ser negociadas. Se ha podido comprender que los actores institucionales no operan de modo homogéneo, las diferencias consisten en la interpretación de las “formas” de otorgar este reconocimiento; dado que los mecanismos de apelación también exponen sobre la multiplicidad de interpretaciones posibles y, que pueden entrar en tensión resultado de divergentes percepciones de los marcos jurídicos implicados.

El transito etnográfico por esos tres momentos, pretendió presentar y comprender la compleja trama de relaciones, actores, instituciones, procedimientos y legislación vigente que se interponen en la vida de los africanos que solicitan el *status* de refugiado. Ahora bien, todas estas discusiones me guiaron a reflexionar sobre los diferentes sentidos construidos por los individuos a partir de las categorías que deben ser “encuadrados” desde el aparato burocrático estatal. A pesar de ser una categoría jurídica creada por el sistema de normativas internacionales, por un lado, se producen acciones sociales locales, “formas de concebir lo social” (O’DOWYER, 2002), lazos de organización a partir de la interacción con *actores institucionales* y, aunque estos elementos no operan de una manera clara, ellos marcan límites desde sus trayectorias de vida y, la adscripción por “otros” al reconocer su relato bajo este estatuto.

Todos estos elementos que se fueron desplegando me alejaron de percibir esta categoría como estática. Este “universo social” tan diverso que conformaban las historias, los procedimientos, las representaciones, la diversidad de actores implicados en cada narrativa de solicitud de refugio evidencian lo dificultoso que representa “encuadrarlo” en una normativa jurídica y la frontera entre lo que sería un refugiado completa de delimitar. Lo interesante aquí es que, si bien en los dispositivos legales existe un refugiado “tipo ideal”: *el que huye de una persecución fundada* – lo cual por sí sólo permite varias reinterpretaciones jurídicas –, en la práctica hay pocos elementos comunes que los caractericen como colectivo, ya que cada historia es producto de una experiencia singular.

En ese sentido, pude observar durante este proceso que los actores de las institucionales gubernamentales y de la sociedad civil operan de forma tan heterogénea como las historias de refugio narradas por los interlocutores. Desde la subjetividad de sus prácticas cotidianas formalizadas en el reconocimiento y, en la objeción de la denegación de refugio que se puede negociar esta categoría política. Entiendo a los refugiados desde una categoría política porque este *status*: “fortalece la lucha por los derechos” ciudadanos, y provoca “reorganizaciones institucionales”, crea “la necesidad de la producción de un aparato específico del Estado”, de organismos, leyes propias.

Estos acontecimientos instituyen “cambios en los modos de vida y conciencia de aquellos que están involucrados en este proceso” (MEDEIROS, 1998). Las posibilidades de negociación de esta condición, las relaciones de poder que se establecen en son definidas en la consolidación o en la lucha por la ampliación de sus derechos de ciudadanía como en la derogación de la Ley Videla.

Todas estas características complejas de la categoría de refugio podrían ser pensadas desde el concepto de “anomalías” descritas por Douglas (1973) o a partir de la “liminaridad” pensadas desde Van Gennep (1960) y Turner (1969); categorías estas que ya fueron utilizadas para comprender este *status* confuso, ambiguo, contradictorio que se encuentran no sólo los refugiados como los migrantes. Entretanto, lo que me apartó de entenderlos a partir de la “posición intersticial” es que esta noción puede llevar a comprenderlos desde un proceso que busqué distanciarme: la idea de que estos interlocutores pueden ser “sujetos en tránsito”, resaltando el carácter provisorio no apenas territorial, sino que además social en que muchos veces son percibidos dentro de la sociedad que migran. Al revés, los relatos justamente ponen a la luz las relaciones sociales establecidas en este nuevo lugar, por ello decidí apartarme de la liminaridad y buscar en los espacios que suele ser negociada la categoría de refugio, las respuestas para mis inquietudes.

La relación entre lo global, y local, el pasado y presente, en estas llamadas “idas y vueltas” que acá no significa un “betwixt and between”, fueron leídas a partir de la caracterización que hace Otávio Velho en 1979 de “frontera en movimiento” en los estudios agrarios en Brasil. El autor señala que es a partir las trayectorias sociales de los individuos, clases y los límites impuestos por los mismos es que se pueden interpretar los efectos de la frontera sobre una sociedad, pues estos pueden variar en el tiempo y debido a los usos establecidos por cada grupo. De esta manera, la frontera no representa una línea, límite o avance, son fronteras múltiples y complejas. Esta relación, parece explicitar la posición social que estos actores ocupan en la sociedad en que migran, no apenas porque esta categoría varía localmente, más también los sujetos observados pueden vivir una

relación diferente con la misma al curso del tiempo, dependiendo de la relación que van estableciendo en país. Estas analogías pueden ser permanentemente reconstruidas, no son establecidas desde una forma continua dónde en todos los periodos estos sujetos se perciben como “ciudadanos liminares”.

Estos fueron los múltiples sentidos locales de la categoría de refugio que busqué transcribir a través de los relatos de los interlocutores investigado. Una categoría dinámica y compleja construida con el propósito de la protección internacional de los individuos que se ajusta a la subjetividad de la interpretación de los sujetos que se auto-adscriben como refugiados, de los que toman las decisiones relativas al reconocimiento y la negociación de este estatuto, a partir de la realidad política de cada país.

REFERENCIAS

- ALLEN, K. *El refugio y la migración africana en Buenos Aires*. Tesis (Master Internacional en Migraciones). Universidad de Valencia, 2011.
- BOIVIN, M; ROSATO, A.; Y RIBAS, V. (2004) *Constructores de Otridad*. Una introducción a la antropología social y cultural. Eudeba: Buenos Aires, 2014.
- BOURDIEU, P. *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Anagrama: Barcelona, 1997.
- CERIANI C., MORALES, D. Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los Derechos Humanos. FIDH - *Federación Internacional de Derechos Humanos y CELS-Centro de Estudios Legales*, Buenos Aires, n. 559e, feb. 2011.
- CONARE. *Guía de Información sobre la solicitud del estatuto de refugiado en la República Argentina*. Disponible em :<www.migraciones.

- gov.ar/conare/pdf/guia_junio_2009.pdf>.
- CRISP, J. Una diferencia Vital. A los gobiernos les resulta cada vez más difícil distinguir entre refugiados e inmigrantes. *Refugiados*, UNHCR/ACNUR: Geneva, n. 136, 2007.
- KABUNDA, M. Dimensión política y cultural de la conflictividad en la República Democrática del Congo. *Nova África*, n. 13, p. 7-26, 2003.
- KOBELINSKI. La evaluación moral cotidiana de los candidatos al estatuto de refugiado en Francia. *Runa*, n. 28, p. 59-75, 2008.
- MAFFIA, M. Una contribución al estudio de la nueva inmigración subsahariana en la Argentina. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 31, p. 7-32, 2010.
- MALKKI, L. *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*. University of Chicago Press: Chicago, 2005a.
- MEDEIROS, L.; LEITE, S. Os impactos regionais dos assentamentos rurais: dimensões econômicas, políticas e sociais. *Renião da ANPOCS GT1421*, Caxambu, 1998.
- MIRANDA, A. P. M. Antropologia, Estado Moderno e Poder: perspectivas e desafios de um campo em construção. *Revista Avá*, Posadas, n. 7, p. 1-27, 2005.
- O'DWYER, E.C. *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. FGV: Rio de Janeiro, 2002. p. 13-42.
- PEIRANO, M. *A favor da etnografia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2005.
- SAYAD, A. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. Edusp: São Paulo, 2008.
- SIGAUD, L. Armadilhas da honra e do perdão: usos sociais do direito na mata pernambucana. *Mana*, v. 10 n. 1, p. 131-163, 2004.
- TELLES, V. D. S.; HIRATA, D. V. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21 n. 61, p. 173-191, 2007.
- TURNER, V. Liminality and communities. In: *The ritual process. Structure and anti-structure*. Aldine Publishing Company: Chicago, 1969.
- VAN GANNEP, A. *The rites of passage*. University of Chicago Press: Chicago, 1960.
- VEENA, DAS. Fronteiras, violência e o trabalho do tempo: alguns temas wittgensteinianos. *Revista brasileira de ciências sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 31-42, 1999.
- VELHO, O. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*, v. 45, Difel: São Paulo, 1979.

A FORMAÇÃO DA POLÍTICA IMIGRATÓRIA BRASILEIRA: DA COLONIZAÇÃO AO ESTADO NOVO

Ana Luisa Zago de Moraes¹

Resumo: No presente artigo, será estudada a construção da política imigratória no Brasil, desde a relação da imigração com a colonização, passando pela Primeira República, em que houve a relação do imigrante com o anarquista-estrangeiro e, posteriormente, o Estado Novo com o estopim da repressão ao “estrangeiro”, não mais “imigrante”. Através de uma digressão histórica, objetiva-se a compreensão das origens da política imigratória atual, cuidando-se o presente artigo do início de uma discussão que, futuramente, passará pela Ditadura civil-militar brasileira e pela última transição democrática. Nesse primeiro trabalho, o método utilizado foi a pesquisa bibliográfica, e os resultados iniciais evidenciaram que a política imigratória, outrora relacionada à colonização, objeto de propaganda e interesse governamental devido à necessidade de povoar o imenso território e substituir o trabalho escravo, em períodos autoritários como do Estado Novo se direcionou à repressão do “inimigo externo”, como sendo o contraponto da própria formação da nacionalidade brasileira.

Palavras-chave: Brasil. Política. Imigração. Colonização. Formação.

Abstract: In this paper, we will study the construction of immigration policy in Brazil, since the relationship between immigration and colonization. The First Republic market the relationship between the immigrant and anarchism abroad and subsequently the New State was characterized for the repression of the “foreigner”, not “immigrant” anymore. Through a historical digression, we would

¹ Mestre e Doutoranda em Ciências Criminais pela PUCRS. Defensora Pública Federal em Porto Alegre.

like to understand the origins of the current immigration policy. That is just the begging of the discussion, because in the future, we will analyze the Brazilian civil-military dictatorship and the last democratic transition and the Transitional Justice for foreign people. In this first paper, the method used was the literature search, and the initial results show that the immigration policy – except when related to colonization and the interest to populate the vast territory and replace the slave labor - was directed to the suppression of the “external enemy”, as the was opposite to the formation of Brazilian nationality, mainly in authoritarian periods us the “New State” or Third Republic..

Keywords: Brazil. Policy. Immigration. Colonization. Formation.

INTRODUÇÃO

Política migratória é um conjunto de medidas adotadas por determinado Estado para controlar o fluxo de pessoas através de suas fronteiras, bem como a permanência dos estrangeiros. Como o mundo segue ordenado em Estados soberanos, o imigrante é recebido ora como invasor, ora como promotor do desenvolvimento, de acordo com o interesse estatal em cada momento. No entanto, o Estado não se limita ao aspecto negativo de autoridade coatora sobre as pessoas num dado espaço, mas detém outro viés de extrema importância, que é o da proteção e do amparo ao indivíduo (SICILIANO, 2012, p. 5).

O estrangeiro pode ser observado por diferentes realidades normativas: (a) o imigrante, que é quem que se desloca para outro Estado com o intuito de ali permanecer, legal ou ilegalmente (documentado ou não); (b) o estrangeiro transitório, que vai para outro Estado

em caráter temporário; (c) aquele em situação especial, que devido a acordos bilaterais, multilaterais ou regionais possuem os mesmos direitos que os cidadãos nacionais; (d) os refugiados (RAMOS, 2008, p. 721-745).

Na Europa atual, muito em razão de interesses eleitorais, a migração se tornou bode expiatório da crise econômica, e o trabalhador migrante tem sido acusado de subtrair empregos dos nacionais, abusar dos serviços do Estado e elevar os índices de criminalidade, contrariando as pesquisas a respeito. Ademais, a diversidade racial e cultural gera mal-estar em sociedades descritas como “*nostálgicas, homogêneas, individualistas e pautadas pelo consumo*” (VENTURA; ILLES, 2013, p. 2). Dessa forma, tem ocorrido um retrocesso do direito humanista desenvolvido no período após a Segunda Guerra Mundial.

Nos Estados Unidos, seguindo a mesma tendência, a demonização do

estrangeiro atingiu seu ápice após os atentados do 11 de setembro de 2001, quando foi declarada “guerra ao terror” e, junto com isso, guerra aos “forasteiros”, principalmente de origem árabe. Nessa “guerra”, a descoberta de potenciais terroristas confunde-se com a xenofobia e converte a diferença em ameaça.

O Brasil, por sua vez, é um país caracterizado pela forte miscigenação de seu povo, ocasionada pelo seu passado colonial e pelos significativos fluxos migratórios recebidos durante o período Imperial e, principalmente, Republicano. Ao lado dos Estados Unidos, Canadá e Argentina, o Brasil é um dos países receptores de milhões de europeus e asiáticos que vieram para as Américas em busca de oportunidade de trabalho e ascensão social (BARRACLOUGH, 1983). O período de 1870-1930 marcou o último momento relevante de grande influxo de estrangeiros. Durante esse interregno, o Brasil recebeu cerca de 3,7 milhões de pessoas, inclusive japoneses, sírio-libaneses e judeus. No período subsequente houve significativa redução das imigrações devido à crise de 1929 e ao fechamento das fronteiras decorrente da Constituição de 1934, que estabeleceu cotas para o ingresso de imigrantes (SICILIANO, 2012, p. 9).

Desde então, as restrições ao fluxo migratório se tomaram gradativamente mais rígidas, tanto aqui quanto na Eu-

ropa e nos Estados Unidos, especialmente durante o regime militar. Apesar das limitações que foram sendo agravadas durante o século XX, o Brasil, durante mais de quatro séculos, foi marcado pelo intenso fluxo migratório, colaborando para a consolidação da miscigenação supramencionada.

No presente artigo, será estudada a construção da política migratória no Brasil, desde a relação da migração com a colonização, passando pela Primeira República, em que houve a construção do imigrante como anarquista-estrangeiro e, posteriormente, o Estado Novo como o estopim da repressão ao “estrangeiro” (não mais “imigrante”, como nos tempos da colonização).

A ideia de “evolução”, no presente trabalho, não intenciona organizar a história da repressão ao imigrante de forma linear. Não se trata, portanto, de uma análise historiográfica, de tempo cronológico, uma vez que utiliza também de recursos de memória, de tempo múltiplo, tanto é que não pretende abordar todas as normas direcionadas aos imigrantes, mas apenas aquelas que contribuíram para a construção da atual política imigratória, bem como da política repressiva, em especial o instituto da expulsão. O que se busca, portanto, é resgatar os acontecimentos e textos normativos passados para compreender de onde surgiram as atuais normas que regem a política migratória.

IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO DO BRASIL NO SÉCULO XIX

Durante quase todo o período que o Brasil ainda era colônia portuguesa e, portanto, desde o “descobrimento” datado de 1500 até a proclamação da independência, em 1822, o território nacional somente conheceu os contingentes estrangeiros desembarcados contra a vontade lusa ou apesar dela, destacando-se os holandeses, os franceses e os ingleses (CÔRTEZ, 1958, p.8-9).

Entretanto, em 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, foram abertos os portos ao comércio internacional e foi promulgado o decreto que assegurava aos estrangeiros o direito à propriedade territorial,² oportunizando a imigração de contingentes populacionais excedentes do continente europeu. Essa abertura ocorria justamente quando a Europa já era marcada pelo progresso industrial, pela elevada

densidade demográfica e pela limitação da disponibilidade de terras (BARRA-CLOUGH, 1983, p. 64-73). A emigração de orientais, indianos, chineses e japoneses encontra explicação em causas análogas: grandes excessos populacionais, necessitando de espaço para subsistir em melhores condições, dentre outras causas (CÔRTEZ, 1958, p. 10-11).

Já nessa época, o sistema de colonização – no sentido de habitação e exploração de novas áreas do território nacional - não foi a única forma de fomentar a migração. Algumas correntes migratórias foram eminentemente urbanas, como a portuguesa e a sírio-libanesa, outras para fins de “braço” nas lavouras antes cultivadas por escravos, sem a pretensão de concessão de terras ou exploração de novas áreas. E, muitos dos que se dirigiam às áreas de colonização ou de substituição do trabalho escravo, acabaram por permanecer na cidade, seja pelas condições precárias de vida em algumas colônias, ou simplesmente por desconhecerem o trabalho agrícola (SEYFERTH, 1990, p. 20).

2 Trata-se do Decreto de 25 de novembro de 1808, de D. João VI, cujo objetivo era permitir a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, cujo teor era o seguinte: “*Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem publico, aumentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem, que aos estrangeiros residentes no Brazil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma fôrma, com que segundo as minhas reaes ordens se concedem aos meus vassallos, sem embargo de quaesquer leis ou disposições em contrario. A Mesa do Desembargo do Paço o tenha assim entendido e o faça executar. Palacio do Rio de Janeiro em 25 de Novembro de 1808.*” (BRASIL. Leis etc. Coleção das Leis do Brazil de 1808. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 166. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/dim251808.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014).

O núcleo pioneiro de imigrantes foi a colônia de Nova Friburgo, Estado do Rio de Janeiro, fundada em 1818 por imigrantes suíços. Na mesma época, também se estabeleceu uma colônia com imigrantes alemães na Bahia, denominada Leopoldina. Entretanto, houve o fracasso desta e de outras tentativas de ambientação de colonos alemães no Nordeste, e as correntes imigratórias europeias passaram a se dirigir para as regiões Sudeste e Sul do País, sendo que, em 1824 foi fundada a colônia de São Leopoldo, próxima a Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (PETRONE, 1982, p. 27).

A intensificação da imigração somente ocorreu após 1850, ano em que foi determinado o fim do tráfico de escravos³, e quando a colonização passou para a responsabilidade dos governos provinciais e se abriram oportunidades para a iniciativa privada, porém ainda

sujeita à orientação e à fiscalização dos órgãos federais, principalmente ao “Conselho de Imigração e Colonização”. Assim, ao lado da colonização oficial, estimulou-se também a atuação das companhias de colonização.

Outro grande impulso à imigração foi a *abolição da escravatura em 1888*⁴, e a necessidade de incentivar a vinda de trabalhadores de fora do país, principalmente para as plantações de café nas grandes fazendas do interior de São Paulo, em substituição ao trabalho escravo (FELMANAS, 1974, p. 18). Em razão disso, foi criado o Departamento de Imigração e Colonização de São Paulo, filiado à Secretaria da Agricultura, com a finalidade de incentivar as Companhias de Imigração, que tinham a concessão de trazer os imigrantes europeus para as lavouras de café, convolvando a campanha de imigração para uma campanha de arrecadação de mão de obra.

3 Lei n.º 581, de 4 de setembro de 1850, que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos, em 27 de Setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM581.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014. Não se ignora, ainda, medidas anteriores, porém ineficazes, como a Lei Feijó, promulgada em 7 de novembro de 1831, que também tinha por finalidade principal reprimir o tráfico de africanos. Nesse mesmo ano, também foi promulgada a Lei de Terras que, entre outras coisas, transformou a terra em mercadoria. Regulamentada em 1854 através do Decreto n.º 1318 de 30 de janeiro, esta Lei aboliu a gratuidade de lotes aos colonos, estabelecendo como único título de posse a compra. Criou a Repartição Geral das Terras Públicas que teria a seu cargo a delimitação, divisão e proteção das terras devolutas e a promoção da colonização nacional e estrangeira. Esta Lei pode ser interpretada como resultado da pressão dos grandes proprietários monocultores de café, que pretendiam drenar a corrente de imigrantes para as suas fazendas (IOTTI, 2010).

4 Lei n.º 3.353, de 13 de maio de 1888, chamada “Lei Áurea”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM3353.htm>. Acesso em: 24 mar. 2014.

A mão de obra imigrante era, portanto, a solução à carência de braços no campo. Era trabalhadora e barata, e passível, segundo parecia aos interessados, de ser paga com os mais baixos salários, em troca somente da sobrevivência: “[...] *algo assim, como a escravatura em nova versão, versão século vinte*” (FELMANAS, 1974, p. 22). Nessa época, considerava-se que os libertos tinham o vício original de não gostar de trabalhar, o que era uma mácula moral, cuidando-se do “*mito da vadiagem, da preguiça natural do brasileiro*”. Nesse sentido, ao invés de “*educar o liberto*”, decidiu-se pelo que “*seria mais econômico, encontrar quem já tivesse a virtude natural*” (GUERRA, 2012, p. 31).

A imigração de europeus para o Brasil era objeto de intensa propaganda no Velho Continente, e estimulada não somente por razões econômicas. Isso porque, para muitos intelectuais, políticos e cientistas brasileiros da segunda metade do século XIX e do início do século XX, uma das finalidades da imigração europeia era o “*branqueamento da raça*” (PETRONE, 1982, p. 38; PRADO JR., 2000, p. 82). Tal intento tinha como base um argumento racista que supunha a superioridade dos brancos e a inferioridade de outras raças, especialmente a negra, e buscava sua legitimidade científica nas teorias raciais em voga na Europa e nos Estados Unidos (SEYFERTH, 1990, p. 20).

A “teoria do branqueamento” pretendia “solucionar” impasse que era a construção de uma nação civilizada *apesar* de seu povo ser composto de muitos índios, negros e mestiços, e tinha como Oliveira Vianna um dos seus principais idealizadores (VIANNA, 1952, p. 108; CARNEIRO, 1988, p. 90-92). Assim, seria a resposta a esse “problema” do povo brasileiro: após a entrada de grandes contingentes de imigrantes brancos e muita miscigenação, em mais ou menos três ou quatro gerações, a população se tornaria cada vez mais branca, eliminando as raças inferiores e constituindo o utópico “tipo brasileiro”. Daí porque a seleção de estrangeiros deveria obedecer a essa demanda de branqueamento (OLIVEIRA, 2006, p. 8 e 25).

Resumidamente, as ideias que persistiam entre esses intelectuais – além de Vianna, influenciaram posteriormente o campo político Francisco Campos, Azevedo Amaral, Gustavo Barroso e Alceu Amoroso Lima, exemplificativamente – e que foram retomadas nos anos 30 podem ser assim enumeradas: (a) admitem a existência de raças superiores e inferiores; (b) delegam às raças manifestações que decorrem de fatores sociais; (c) afirmam a ideia da inferioridade do mestiço; (d) confirmam a influência negativa da presença do sangue negro em todas as civilizações; (e) propõem a formação de uma população eugênica; (f) e a necessidade de contro-

lar a imigração, incentivando a entrada de elementos arianos (CARNEIRO, 1988, p. 97).

Pelos mesmos motivos, as primeiras campanhas de aliciamento humano ocorreram na Espanha, em Portugal e na Itália – países declaradamente preferidos pelo Estado brasileiro razão do branqueamento da raça, por serem “povos latinos”, bem como em virtude dos ideais capitalistas e do afastamento do Oriente (FELMANAS, 1974, p. 20).

Nesse norte, o grande fluxo de imigrantes para o Brasil ocorreu entre 1888 e 1910, coincidindo, portanto, com a extinção do trabalho escravo e com a implantação e consolidação do regime republicano. Trata-se do fenômeno conhecido como “grande imigração”.⁵

Durante tal período, foi o Estado de São Paulo que recebeu o maior número de estrangeiros, justamente em razão da necessidade de solucionar o problema de mão de obra nas grandes propriedades cafeeiras. Então, os grandes fazendeiros queriam o imigrante como trabalhador rural, e não como pequeno proprietário, distorcendo a “colonização” em seu sentido nato. Por esse motivo, nessa região, não se constituíram colônias etnicamente

homogêneas como no Sul, e a pequena propriedade surgiu apenas na periferia dos grandes latifúndios de café muito depois de iniciado o processo imigratório. E, pela mesma razão, uma parcela considerável dos estrangeiros procurou as áreas urbanas, sobretudo a capital (SEYFERTH, 1990, p. 16-18).

Chegando às fazendas as quais se destinavam, os imigrantes constataram logo que haviam sido ludibriados, e que a nova vida, pela qual haviam optado espontaneamente, os colocava em condições quase de escravidão. Em razão disso, começaram a enviar cartas aos seus conterrâneos, recomendando a não emigrarem da Europa para o Brasil, bem como, principalmente a partir de 1920, começaram maciçamente a fugir para a cidade de São Paulo, à procura de trabalho mais adequado, principalmente na indústria têxtil (FELMANAS, 1974, p. 28). Nesse momento, na Europa, os órgãos oficiais dos países dos emigrados já tomavam medidas no sentido de proibir a continuação da imigração para o Brasil (IOTTI, 2010, p. 7).

No século XIX, os imigrantes, que em sua maioria entraram no Brasil como colonos estrangeiros, isto é, como indivíduos subordinados às

5 Na comemoração dos 500 anos do Brasil, o IBGE apresentou dados oficiais sobre a imigração no Brasil, segundo a nacionalidade, de 1884 a 1939 (período mais extenso que o mencionado como o auge da imigração): 170.645 alemães, 581.718 espanhóis, 1.412.263 italianos, 185.799 japoneses, 1.204.394 portugueses, 98.962 sírios e turcos, 504.936 outros (OLIVEIRA, 2006, p. 43).

autoridades governamentais (que, no nível mais imediato, eram os administradores das colônias), não tinham direito à cidadania brasileira. Isso porque a naturalização era quase impossível, principalmente em face dos entraves burocráticos e de uma legislação que sempre foi desfavorável ao imigrante, em qualquer época focalizada. Mesmo aqueles que permaneceram nos grandes centros urbanos também tiveram que enfrentar a burocracia governamental e mais a sua situação de estrangeiros frente a uma população nacional pouco disposta a vê-los como iguais (SEYFERTH, 1990, p. 80).

Naquele século, no entanto, “imigrante” ainda era sinônimo de trabalhador, no sentido de que estavam no país para substituir o “braço escravo” ou para produzir alimentos. A *discriminação*, porém, já existia, quer em relação à elite econômica e política, que queria “braços” para o trabalho, quer em relação às outras classes sociais, com as quais iam competir no mercado de trabalho das cidades maiores. Um dos efeitos mais importantes

dessa situação foi a aglutinação de pessoas da mesma origem (étnica ou regional) em grupos étnicos mais ou menos identificados com valores culturais próprios e reivindicações comuns, como a de alcançar a cidadania plena (SEYFERTH, 1990, p. 81).

Nesse período inicial, estava em vigor a Constituição do Império de 1824,⁶ de caráter liberal e proprietista (GAUER, 2014, p. 40-47), que fixou os primeiros critérios para que um indivíduo fosse considerado cidadão brasileiro (art. 6º), excluindo os escravos e os estrangeiros, mas conferindo cidadania, dentre outros, aos libertos, aos nascidos no Brasil ainda que de pai estrangeiro (critério do *jus solli*), aos nascidos no estrangeiro, mas filhos de pai brasileiro, caso venham a residir no Império (*jus sanguinis*), e aos estrangeiros naturalizados (art. 6º, V). A perda da cidadania, por sua vez, segundo o art. 7º, ocorreria aos *banidos* por sentença, dentre outros casos, e a suspensão dos direitos políticos “*Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos*” (art. 8º, III).

6 “*Constituição Política do Império do Brasil*”, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014. O documento define, em seu art. 1.º, o Império como sendo “*a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros*”. Segundo Ruth Gauer, a escolha de uma solução monárquica em vez de republicana deveu-se à convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social, e a questão do Império parece estar ligada à complexidade da sociedade da época vinculada ainda a opções políticas de tradição diferente do modelo republicano (GAUER, 2014, p. 32).

Um marco importante na *luta pela cidadania*⁷ foi a “Grande Naturalização” prevista na Constituição republicana de 1891 que, em seu art. 69 definia como brasileiros também os “*estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem*”, bem como os “*estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade*” (art. 69, §§ 1º a 5º).⁸

Em 15 de dezembro de 1889, o Decreto nº 58-A já previa a “Grande Naturalização”, que apenas foi constitu-

7 Importante lembrar que, no início do século XIX, período em que a nação foi imaginada como uma comunidade política, de um estado, as ideias de cidadania que emergiram das Revoluções americana e francesa foram as de cidadão e cidadania em substituição das de “súdito”. No entanto, os dois critérios históricos que balizavam o direito à cidadania frente à complexidade de uma sociedade que convivia com indígenas, libertos estrangeiros e nacionais, crioulos e escravos. A hierarquia social impedia a simples inclusão ou exclusão de indivíduos. Entre a racionalidade e o pacto social nasceram novas formas de resoluções, formas essas explicitadas nos discursos dos Constituintes de 1823, que finalizou adotando os critérios já mencionados (GAUER, 2014, p. 47-57).

8 Os tipos de naturalização do período estão explanados no acórdão do Supremo Tribunal Federal relativo ao Recurso Extraordinário nº 9.208 – Min. Relator Orosimbo Nonato – Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1947 (data do julgamento), nominado como “*Naturalização tácita – Requisitos constitucionais – Interpretação do art. 69, n.º V, da Constituição de 1891*”. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/11322/10285>>. Acesso em: 10 abr. 2014. Ainda definindo a amplitude da naturalização tácita e a originária inexigibilidade de formalidades para obtê-la e prová-la: “a) que só manifestação específica em contrário excluiria o interessado dos efeitos da grande naturalização; b) que manifestações posteriores não poderiam alterar o fato consumado, salvo processo de perda de nacionalidade; c) que o título declaratório não poderia ser erigido em solenidade indispensável, mantendo caráter meramente probatório para provar situação já atribuída pela Carta magna; d) que a designação de italiano ainda em documento público não indicaria senão a naturalidade. Assim, nem o desaparecimento de livros, nem a confissão ficta, quando mesmo adequada, podem alterar a resultante de um sistema político que se orientara, sem sombra de dúvida, por uma tendência ampliativa, exatamente oposta à que hoje vigora, após longa experiência e menos romantismo; tampouco se poderia cuidar de aplicação de uma lei de 1938, posterior, aliás, ao falecimento de Picchi” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 5.396, Min. Relator Filadelfo Azevedo. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1943. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/9170/8272>>. Acesso em: 10 abr. 2014).

cionalizada em 1891. Tal Decreto previa que seriam também naturalizados aqueles que passassem a residir, a partir da data da publicação normativa, por dois anos, desde que não requeressem expressamente o contrário (art. 2º). No art. 3º, estava definida a grande naturalização: “Os estrangeiros naturalizados por este Decreto gozarão de todos os direitos civis e políticos dos cidadãos natos, podendo desempenhar todos os cargos públicos, excepto o de Chefe do Estado”.

Cuidou-se de uma medida de facilitação da inclusão nacional dos imigrantes, que já correspondiam a uma parcela significativa da população. Tratou-se, ainda, do reconhecimento da cooperação dos imigrantes no desenvolvimento do território (GUERRA, 2012, p. 43).

O SÉCULO XX: DO CONTROLE ESTATAL E O PARADIGMA DO “ANARQUISTA” OU “QUANDO O IMIGRANTE SE TORNA ESTRANGEIRO”

Durante o período republicano, mesmo ainda no século XIX, como já dito, iniciou-se um movimento de

afirmação da cidadania por parte dos imigrantes, principalmente no aspecto relativo ao direito à participação política. Tal movimento ocorreu por meio da imprensa e outras espécies de propaganda, como forma de garantir os direitos de cidadania até então cerceados. Um dos objetivos era a eleição de representantes “da mesma origem”, que pudessem atuar mais objetivamente na defesa dos interesses dos seus grupos étnicos (SEYFERTH, 1990, p. 88).

Em cidades maiores, como São Paulo⁹, no entanto, a reivindicação da cidadania se juntou com outras *lutas de cunho trabalhista*, por exemplo: os italianos tiveram grande participação nos primórdios da organização sindical no Brasil e nos movimentos sociais, lembrando que eles formavam grande parte do proletariado paulista no início do século. Em muitas levadas de imigrantes chegaram operários que haviam tomado parte nas lutas sindicais organizadas na Itália pelos socialistas, e também imigrantes anarquistas, sempre dispostos a tomar parte neste tipo de reivindicação (SEIXAS, 2004, p. 127-154).

Os “anarquistas”, no Brasil, eram aqueles que perturbavam a República Velha de diversas formas: criticavam as

9 Pelo censo de 1890, a população de São Paulo contava com quase 65 mil habitantes. Destes, 14 mil eram estrangeiros (21%). Já em 1920, São Paulo tinha quase 580 mil habitantes e destes 206 mil eram estrangeiros, ou seja, mais de um terço (35,5%) [BRASIL. Censo Demográfico de 1890. In: GUERRA, 2012, p. 39]. O Deputado Adolpho Gordo, em 1912, calculou “a população do Estado de S. Paulo em 3.600.000 habitantes e o número de estrangeiros em cerca de 1.200.000, ou na terça parte” (GORDO, 1913, p. 39-40).

instituições políticas liberais, a igreja, a família e até a educação tradicional. Cuidavam-se especialmente dos fomentadores de *greves*, ou seja, pregavam a *ação direta* mediante a organização dos trabalhadores em movimentos de contestação não mediados pelas instituições formais, que se tornavam um grande incômodo para o governo e para as indústrias (GUERRA, 2012, p. 25; OLIVEIRA, 2006, p. 51).

Dessa forma, considerando que *trabalho e ordem pública* eram valores centrais na Primeira República, a contestação ao trabalho era inaceitável, fosse com objetivo de alcançar a anarquia, fosse apenas para a recomposição de salários. Tanto é que, nesse período, houve a criminalização da greve pacífica pelo Código Penal de 1890.

A “Grande Naturalização” foi uma resposta a essas lutas e necessidades. Por outro lado, foi um dos estopins para discursos excludentes e de manutenção da ordem vigente. Tais discursos criaram a figura do indesejável, uma espécie de bode expiatório para os problemas da República: o anarquista-estrangeiro. Com este personagem, foi possível associar repressão social com a eficiente medida da expulsão de estrangeiros (GUERRA, 2012, p. 27).

Adolpho Gordo, Deputado Federal na época, foi um dos precursores dessa associação, ao defender, em seus discursos em prol do enrijecimento das normas de expulsão de estrangeiros,

que “*o Brasil já está se constituindo um refúgio de anarquistas e fomentadores de desordens*” (GORDO, 1913, p. 11). Aduzia que, além de fomentadores de greves, na primeira década do século XX eles estavam incitando os colonos “com o intuito de desorganizarem completamente o serviço agrícola, promovendo, durante a colheita, uma greve geral”. Defendia, ainda, a extrema facilidade da naturalização, o que atrairia os “indesejáveis”, de forma que a facilitação da expulsão e o aumento da repressão seria uma medida de “profilaxia social”, uma vez que impediria a invasão do país por “elementos nocivos”, perturbadores da “vida normal” (GORDO, 1913, p. 31-32).

Cuida-se de uma estratégia de exclusão sofisticada: a junção do desordeiro com o estrangeiro, criando um discurso do *inimigo externo*. Se o incômodo for externo, seria possível mandá-lo de volta para fora do País e se livrar do problema, de forma rápida, econômica e eficaz, motivo pelo qual foi nessa época em que se iniciaram os debates na Câmara de Deputados sobre o instituto da expulsão, liderados por Adolpho Gordo, nos termos acima. Então, se nos primeiros anos da República o principal problema era lidar com os escravos libertos, sendo que o imigrante era considerado “detentor natural” da capacidade de trabalho, nos anos seguintes o anarquismo se consolidou como o “*inimigo da ordem do trabalho*” (GUERRA, 2012, p. 38).

Acrescente-se que, como a elite e o Estado não admitiam a existência de problemas sociais no Brasil (como o desemprego e a miséria), qualquer movimento contestatório da ordem era visto como algo importado, ou seja, um mal causado pela infiltração do estrangeiro subversivo. Consagrou-se, com isso, o “[...] *mito do imigrante militante, que traz da Europa experiência sindical e política*” (BONFÁ, 2009, p. 187).

Essas mudanças ocorreram durante o início da construção do *nacionalismo ufanista brasileiro*, que posteriormente tomou força durante o Estado Novo.¹⁰ Esse nacionalismo lutava contra o passado, avaliado negativamente, se contrapondo à colonização e ao Império, e prestigiava a terra e o homem nacional, que falava a língua “brasileira” (OLIVEIRA, 2006, p. 154). Aliás, durante a Primeira República, a definição do brasileiro começou a ser construída por exclusão, em oposição ao estrangeiro, que passava então a encarnar o defeito, um mal que concorria em periculosidade com o próprio “*atraso*

brasileiro”, característico do Império, e que não mais poderia persistir em uma sociedade em fase de industrialização e voltada ao progresso (OLIVEIRA, 1990, p. 108, p. 124).

Dessa forma, houve uma alteração conceitual significativa: de *imigrantes*, passaram a ser *estrangeiros*. E, enquanto o imigrante pode ser integrado na nova sociedade, inclusive pelo caráter de definitividade que representa a migração e a própria colonização, o estrangeiro será sempre o de fora e não faz parte da nação, tampouco da construção do incipiente nacionalismo. Essa alteração da nomenclatura, aliás, facilitou o trabalho dos parlamentares ao aprovar as leis de expulsão, destinadas justamente aos “estrangeiros”, em especial aos “indesejáveis” avaliados sob parâmetros como o de *utilidade e nocividade*, muito afetos ao positivismo em voga na época (GUERRA, 2012, p. 45-46).

Ao final da República Velha, prevaleceu a orientação de que, envolvendo estrangeiros, a competência é exclusiva

10 O nacionalismo é uma representação ideológica preocupada em definir os traços específicos de um povo e suas diferenças frente aos demais: identidade e alteridade. Pode ser político ou cultural. O primeiro está preocupado com a construção de Estados-nacionais, e se faz presente em todos os momentos em que se procura reestruturar a vida política de um país. Já o cultural é baseado nos traços que definem a identidade de um povo e o diferenciam dos demais (costumes, etnias, religiões e língua), e esteve presente no romantismo no século XIX e no modernismo dos anos 20, e foi retomado no Estado Novo. A interpretação ufanista do nacionalismo é aquela que dialoga mais com elementos da cultura, com valores de longa duração como a terra e o caráter do ser humano que a habita, e sua interpretação da história da nação é otimista (OLIVEIRA, 1990, p. 143, p. 188-189).

do Poder Executivo, o responsável pelas questões de soberania. Tratou-se da vitória das orientações repressivas. Em mensagem ao Congresso em 1924, Artur Bernardes explicava:

As leis que regulam a aquisição da nacionalidade precisam ser revistas, com uma orientação mais conservadora, que restrinja o excesso de liberalidade nas naturalizações, com grave prejuízo da ordem pública e inconveniente assimilação de elementos indesejáveis (BONFÁ, 2013).

DO ADVENTO DO ESTADO NOVO AO ÚLTIMO GOLPE MILITAR: NACIONALISMO, AUTORITARISMO E REPRESSÃO AO IMIGRANTE

A Primeira República foi o período que perdurou da proclamação deste regime, em 1889, até 1930 – nesse interregno, mas já no século XX, houve a mudança do paradigma do colono-imigrante para o do anarquista-estrangeiro – seguindo-se a Segunda República (1930-1937) e da Terceira República (1937-1945), também chamada de “Estado Novo”, que finalizou com a abertura democrática pelo Ato Institucional nº 9 (CARONE, 1991, p. 336). No contexto internacional, o mundo enfrentava a Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929 ou “Grande Depressão” e, posteriormente, a Segunda Guerra Mundial.

Após a Primeira Guerra Mundial, a maioria dos países progressivamente aumentou as restrições à livre migração anteriormente existente. Inicialmente, da parte dos Estados de imigração e depois também dos de emigração, alguns dos quais chegaram à proibição integral e outros à permissão só para determinados grupos populacionais. Tornaram-se difíceis, portanto, tanto os vistos para entrada quanto as permissões de saída (CÔRTEZ, 1958, p. 113-114).

O Estado Novo, cujas condições para surgimento o antecederam e foram reforçadas pela crise mundial, iniciou com o Golpe de 1937 – que consolidou Getúlio Vargas no cargo de Presidente da República, que já ocupava desde 1930 e somente deixou em 1945 – e consumou o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos, das eleições e das garantias individuais. Segundo Edgard Carone é o período mais complexo, nebuloso e pouco estudado, muito em razão dos ataques, constantes nos livros da época, contra Vargas, que deveria ser clamado por todos como “*grande líder*”, um “*herói*” (CARONE, 1976, p. 1-4).

Tratou-se de um Estado autoritário, elitista, conservador, hierárquico e mitológico (CARONE, 1976, p. 166-171), muito em razão da construção do líder – o “pai dos pobres”, dentre outros predicados criados e divulgados pelo Departamento de Imprensa e Propaganda e pelos idealizadores do regime – e

da autoridade estatal pela propaganda e pela censura. Ao mesmo tempo, era um período de ditadura constitucional, sendo que a Constituição de 1937 reforçou o autoritarismo do regime, ao dar plenos poderes ao Presidente da República.

No projeto político estado-novista, o *liberalismo*, que já vinha sendo abandonado a partir da Primeira República – como se verificou em relação ao enrijecimento da política imigratória e à intervenção na produção cafeeira, auxiliando-a mediante a entrada de mão de obra estrangeira –, foi definitivamente abolido. Isso porque não havia mais lugar para a igualdade e para a não intervenção do Estado, já que agora este deveria atuar como verdadeiro coordenador na distribuição da riqueza nacional, e o “homem novo” deveria participar do processo de progresso, da busca do “bem comum” e da manutenção da “ordem pública”, o que conduziria às condições necessárias para a manutenção de uma vida digna para todos (OLIVEIRA, 1982, p. 97-99, p. 129-133).

Ainda no início da década de 30 do século XX, ou seja, após a “Grande Depressão” – e com ela a crise do setor cafeeiro, um dos principais incentivadores da vinda de mão de obra exterior -, iniciou-se um *projeto nacionalista*, que tomou várias dimensões, dentre elas a restrição da entrada do trabalhador estrangeiro, no intuito de proteger o nacional (CARONE, 1976, p. 7-9). Esse projeto, ainda que com

opositores, abrangeu “[...] *riscar automaticamente o Brasil da lista dos países de imigração*”, fechando seus portos à corrente imigratória e impulsionando o sentimento de nacionalidade que o Estado tratava de cultivar (CANCELI, 1993, p. 247).

Paralelamente ao fomento do *nacionalismo*, iniciaram-se medidas de *nacionalização*. Exemplo foi a “lei de nacionalização do trabalho” (Decreto-Lei n.º 19.482), instituída em 1931, determinou que as indústrias contratassem, para 2/3 (dois terços) de empregados nacionais, apenas 1/3 (um terço) de estrangeiros, e foi acompanhada de outras medidas como a nacionalização gradual da propriedade, de empresas, recursos hidroelétricos e comunicações. O objetivo era restringir a iniciativa estrangeira, seja na esfera política ou na econômica, e o resultado foi o aprimoramento do conceito do imigrante como indesejável (CARNEIRO, 1988, p. 158).

Nesse período, concomitantemente à crise no campo, se consolidava a presença de multidões de trabalhadores nas grandes cidades, a redefinição do espaço urbano e o projeto político de um Estado que se autoimpunha a tarefa de promover a inovação moral e política de toda a sociedade. Essa “inovação” ocorria através de novas estratégias de dominação que negava, em sua essência, os princípios políticos do liberalismo clássico – base para a Constituição do Império, como já visto acima –, e os

que passaram a empregar novas formas de controle social, agora dirigidos, de maneira cada vez mais centralizada, à sociedade como um todo (CANCELLI, 1993, p. 55).

O projeto político do Estado previu a existência de um aparato policial capaz de exercer o controle social, disciplinar o dia a dia dos trabalhadores e da sociedade como um todo e, ainda, negar a individualidade dos homens a partir do estabelecimento de parâmetros comuns de comportamento e sentimento. A sociedade era engajada no projeto através de campanhas cívicas para a construção de um novo país, dentre elas a campanha anticomunista, bem como da delação dos inimigos do regime, evidenciando que o poder já se dissipava, não estando apenas centrado na máquina estatal, e passou ao nível do *corpo*, se tornando um *biopoder*.¹¹

Nesse projeto totalitário, nacionalista e nacionalizante, que não tolerava a pluralidade, cada vez mais se consolidava a aversão ao estrangeiro e, se em 1907 e 1913 foram dados os primeiros passos para a regulamentação da expulsão de estrangeiros, esta política foi aprimorada e agravada. E, nesse

novo período, não era apenas o caráter subversivo – anarquista e comunista – que estava associado à figura do imigrante, mas sua conduta de ordem moral era um dos tópicos prediletos da polícia, quando se referia a este elemento de “caráter degenerado”, sendo que as teorias como o positivismo, o darwinismo e o evolucionismo, muito influentes na época, eram utilizadas para fundamentar esse tipo de conclusão (CANCELLI, 1993, p. 165; CARNEIRO, 1988, p. 84).

A “eugenia”, que surgiu no século XIX como uma nova ciência destinada a aperfeiçoar a raça humana, tornou-se frequente nos discursos acadêmicos e políticos, expressando ideias comuns ao fascismo italiano, como a construção de um povo forte e com o pensamento concentrado no futuro da pátria. Com base nela, visava-se à formação de uma *raça homogênea*, de um povo integralmente adaptado à realidade social de seu país e preparado para servi-lo. A isso soma-se que a elite dos intelectuais que pregava a necessidade de se “abrasileirar a República” e de se construir uma consciência nacional, através da proteção a homem brasileiro e do progresso material e moral do país. Foi natural,

11 A expressão *biopoder* designa a introdução da vida e seus mecanismos aos cálculos do poder e conhecimento, pretendendo transformar a vida humana, inclusive pela aplicação desse poder e conhecimento mediante leis (FOUCAULT, 2004, p. 82). Segundo Michel Foucault, esse processo desenvolveu-se mediante o adestramento e a ampliação das aptidões do corpo como máquina e, posteriormente, através da ingerência no corpo como espécie, estando o Estado atento à sua proliferação, sua longevidade, à geração de *corpos dóceis*, o que caracteriza uma *biopolítica da população* (FOUCAULT, 1998, p. 127-128).

portanto, que o *controle da imigração* se tornasse um dos meios eleitos para se atingir os objetivos mais imediatos (CARNEIRO, 1988, p. 123-124).

Uma política imigratória aberta a todos entraria em choque com esse ideário político de “homogeneizar a população”. Assim, o regime ditatorial de Vargas, embasada pelo pensamento de teóricos como Francisco Campos, Azevedo Amaral e Oliveira Vianna, dedicou-se à elaboração de um projeto educacional e de um projeto contra a entrada de estrangeiros, em prol “do abrasileiramento dos núcleos de colonização”, enfatizando o aspecto negativo da presença do estrangeiro. Neste contexto, inclusive, aflorou o antissemitismo na esfera política, institucionalizando o discurso acusatório da demonização e animalização do judeu, considerando, inclusive em documentos oficiais, “raça” inassimilável e psiquicamente degenerada e, portanto, indesejável no Brasil (CARNEIRO, 2003, p. 12).

Os imigrantes que já estavam no país deveriam ser assimilados à força, se necessário, inclusive através da língua, de forma a impor valores nacionais brasileiros, substituindo o sentimento de pertencer a outras nacionalidades. Assim, até setembro de 1939, já estava determinado que o ensino fosse conduzido apenas em língua portuguesa; que nos negócios não houvesse qualquer pronunciamento em outra língua; que todos os serviços religiosos deveriam ser conduzidos em português; que não

houvesse quaisquer publicações em língua estrangeira, o que provocou uma crise nessa imprensa, sendo que, após a Segunda Guerra Mundial, a imprensa ligada à imigração ressurgiu apenas em parte (SEYFERTH, 1990, p. 72-74).

Por fim, o Decreto-lei n.º 383, de 18 de abril de 1938 exigiu, para o licenciamento das sociedades, a sua nacionalização (diretoria com dois terços de brasileiros, sendo seu presidente brasileiro) e o parecer da Delegacia Especial de Segurança Política e Social sobre os antecedentes político-sociais dos componentes da Diretoria e da Delegacia de Estrangeiros. Além disso, no mesmo ano, foram enviados batalhões do Exército para as áreas povoadas predominantemente com imigrantes, principalmente os três estados do Sul, de forma a “nacionalizar” uma “população estrangeira” e fazer cumprir as determinações constantes no parágrafo anterior (CANCELLI, 1993, p. 267-270).

Antes mesmo do Estado Novo, a Constituição de 1934 fixou *cotas de entrada de imigrantes* em 2% do total de entradas de cada nacionalidade já presente no país entre 1.º de janeiro de 1884 e 31 de dezembro de 1933 (art. 121). Tratou-se da definitiva consolidação legislativa da eugenia e do nacionalismo, que já eram postulados imprescindíveis à política imigratória desde o início da década de 30 do século XX. Essa proposta foi encampada por um grupo de parlamentares liderados por Miguel Couto,

que decidiu formar uma forte corrente de pressão dentro Assembleia Nacional Constituinte, principalmente para opor uma barreira indireta à imigração de asiáticos, considerados “inassimiláveis” (CARNEIRO, 1988, p. 104-159).

Sob a vigência da Constituição de 1934, sobreveio o Congresso Policial de 20 de outubro de 1936, em que um dos principais temas debatidos foi a entrada, permanência e expulsão de estrangeiros. Na ocasião, foi realizado um convênio secreto entre os agentes policiais, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho e Emprego para a expulsão “de uma vez por todas” dos apátridas e daqueles cujos consulados negassem conceder visto nos passaportes. Estipulou-se, ainda, que o modelo do processo de expulsão, de naturalização, de controle e permanência seria feito de acordo com os procedimentos da polícia do Distrito Federal, de forma a uniformizar o procedimento. Também foram tomadas medidas no sentido de centralizar as informações sobre estrangeiros na sede da polícia civil do Distrito Federal (CANCELLI, 1993, p. 133-134).

O regime de cotas foi mantido pelo art. 151 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, inspirada nas Cartas fascistas europeias (WOLKMER, 1999, p. 113-114) e outorgada justamente para conter o “estado de emergência” criado, dentre outros fatores, pela “infiltração comunista”, conforme enunciava seu

preâmbulo. A concentração de poderes nas mãos do Presidente da República também se deu em matéria de mobilidade humana, e ficou consolidada uma política migratória restritiva e protetiva do mercado de trabalho nacional, bem como voltada ao nacionalismo (art. 16, III, 122, XV, “g” e art. 150).

Depois da Constituição de 1937, várias restrições sobrevieram, principalmente de objetivos antisemitas, dentre elas a Circular n.º 1.127 (secreta), do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Mario Pimentel Brandão, de 7 de junho de 1937, que configura a adoção de uma política imigratória restritiva a judeus; e a Circular n.º 1323 (Secreta) de 1939, Ministério das Relações Exteriores, Ministro Osvaldo Aranha, proibindo a concessão de visto temporário a estrangeiros de origem semita (CARNEIRO, 1988, p. 181).

O Decreto-lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, também chamado de “Lei de Imigração”, passou a regulamentar a entrada de estrangeiros no território nacional e, com isso, representou uma nova política migratória, voltada à seleção de “boas correntes migratórias”, sendo que para estas tinha orientação favorável, ao contrário da orientação para o “estrangeiro indesejável”. A partir deste Decreto, houve a *centralização do serviço de registro de estrangeiros* no Departamento de Imigração, ligado à Polícia do Distrito Federal e dos estados, e ficou mais clara a dicotomia entre as migra-

ções desejáveis e associadas à política eugenista e os indesejáveis, escalizados e controlados pela polícia (CANCELI, 1993, p. 107-129). Nesse sentido, constatou expressamente no art. 2.º que

“O Governo Federal reserva-se o direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização”.

A partir dele, publicamente, estava vedada a entrada de estrangeiros tidos como aleijados e mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos, indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres, os que apresentassem afecção nervosa ou mental, doentes de moléstias infectocontagiosas ou lesões orgânicas com insuficiência funcional (art. 1.º I a VII). Ademais, além dos estrangeiros indesejáveis, impedia-se também a entrada daqueles de conduta nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições, e aos condenados em outros países por crimes de natureza política que determinassem sua extradição (art. 1.º, VIII a XI). Desse modo, a imigração dos indesejáveis passou a ser considerada com um problema de segurança nacional – uma questão política – sendo, a partir de 1939, área decisória do Ministério da Justiça e Negócios do Interior.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, as medidas restritivas de controle social ficaram ainda mais fortes, e

soluções repressivas começaram a ser reforçadas pelo Estado. Em 29 de janeiro de 1942, foi restringida a liberdade de locomoção, através das normas estipuladas pela polícia. E, depois da entrada do Brasil na Guerra com as potências do Eixo, houve ainda maiores restrições aos japoneses, italianos, alemães e seus descendentes, que estavam proibidos de ingressar no país, salvo expressa autorização do Presidente, ocasião em que suas atividades seriam oficialmente controladas pela Delegacia de Ordem Política e Social. Para os demais países extracontinentais, era exigida, além de passaporte autenticado, certidão negativa de antecedentes dos últimos cinco anos, certificado de não ter conduta nociva à ordem pública, dentre outras exigências. Ademais, se locomoverem no território nacional, os estrangeiros precisavam de “salvo-conduto” e, por fim, também foi determinada a censura à correspondência internacional (8 de dezembro de 1942).

Não bastassem essas medidas, tratados secretos eram firmados na obscuridade, inclusive visando a entrega de pessoas aos países firmatários, o que contribuía para o sentimento de insegurança de toda a sociedade, mas em especial dos estrangeiros em território alheio. Exemplo foi o tratado com a Alemanha, em que constava a troca de conhecimentos contra o comunismo, anarquismo e outras ideologias contrárias ao Estado, e o intercâmbio de material, informações e provas sobre o comunismo, anarquismo

e outras ideologias contrárias à Nação. Com base neste tratado foram expulsas e entregues para o serviço secreto alemão, entre 1936 e 1937, Olga Prestes, Elisa Ewer e Ana Gerturde Lambrecht (CANCELLI, 1993, p. 186).

O extremismo da repressão ao estrangeiro e a definitiva relação entre segurança nacional e a questão migratória ocorreu com a criação da Seção de Segurança Nacional, em 1939, órgão destinado, entre outras funções, a “[...] *sugerir medidas para a boa marcha do serviço de registro de estrangeiros e fiscalizar suas atividades e dos brasileiros naturalizados*”, reforçando o trabalho da polícia. Um de seus trabalhos foi remeter formulários a 600 municípios para que estes preenchesse com o nome e a qualificação dos estrangeiros que viviam nas respectivas localidades, no intuito de identificar “elementos suspeitos” (CANCELLI, 1993, p. 140).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante analisado, o período de 1870-1930 marcou o último momento relevante de grande influxo de estrangeiros, movimento esse que tem sido retomado no século XXI, revitalizando o desafio que é a construção de uma nova política migratória, inclusive mediante conferências nacionais, como a Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), que objetiva

debater amplamente a atual política. Para essa construção, no entanto, além das experiências externas, também se faz necessária a rememoração da gênese do pensamento e ação em relação ao fenômeno da imigração no Brasil.

Isso porque, durante o período estudado, o Brasil recebeu cerca de 3,7 milhões de pessoas, fechou suas fronteiras depois da Constituição de 1934, que estabeleceu cotas para o ingresso de imigrantes e, somente em 1945, reabriu a imigração, mas o volume de entradas foi bem inferior aos momentos anteriores.

Nesse interregno, a política imigratória, outrora relacionada à colonização, objeto de propaganda e interesse governamental devido à necessidade de povoar o território e substituir o trabalho escravo, em períodos autoritários como do Estado Novo se direcionou à repressão do “inimigo externo”, como sendo o contraponto da própria formação da nacionalidade brasileira, descrita como uma contraposição ao passado colonial e à submissão a “estrangeiro”, e do próprio brasileiro como sendo o “homem novo”, capaz de levar seu país ao progresso, independentemente da nomeação e do auxílio externo.

O desafio atual, além do convívio com uma herança autoritária e com a incompletude das transições democráticas – gerando um legado autoritário que sobrevive até momento atual, como é a própria Lei n.º 6815, de 1980, o atual Estatuto do Estrangeiro -, é justamente a

superação de preconceitos também relacionados à construção de um “inimigo externo”. Esse inimigo, na atualidade, não é mais o anarquista, ou o comunista,

mas a desigualdade social e a carência de alteridade, como evidenciou o preconceito com a imigração haitiana e senegalesa no início do século XXI.

REFERÊNCIAS

- BARRACLOUGH, Geoffrey. *Introdução à História Contemporânea*. Trad. Álvaro Cabral. 5. ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1983.
- BONFÁ, Rogério Luis Giampietro. “Com lei ou sem lei”: as expulsões de estrangeiros na Primeira República. Cad. AEL, v.14, n.26, 2009 Disponível em: <http://segall.ifch.unicamp.br/publicacoes_ael/index.php/cadernos_ael/article/viewFile/50/51>. Acesso em: 23 jun. 2013.
- CANCELLI, Elisabeth. *O mundo da violência: a polícia na Era Vargas*. Brasília: EUNB, 1993.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *O anti-semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945)*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *O Veneno da Serpente: reflexões sobre o anti-semitismo no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003
- CARONE, Edgard. *Brasil: anos de crise (1930-1945)*. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro/ São Paulo: DIFEL, 1976.
- CÔRTEZ, Geraldo de Menezes. *Migração e colonização no Brasil*. Livraria José Olympio Editora: Rio de Janeiro, 1958.
- FELMANAS, Arnaldo. *Sua Excelência... meio-cidadão*. Cupolo: São Paulo, 1974.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I – A vontade de saber*. Trad. Maria Theresa da Costa Albuquerque e J.A. Guilhon Alburque. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- _____. *Microfísica do Poder*. Org. e trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2006.
- _____. *Right of Death and Power Over Life*. In: SCHEPER-HUGUES, Nancy; BOURGOIS, Philippe (Org.). *Violence in War and Peace: an anthology*. Oxford: Blackwell, 2004.
- _____. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Trad. Raquel Ramallete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GAUER, Ruth Maria Chittó. *Constituição e Cidadania*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- GORDO, Adolpho. *A expulsão de estrangeiros: discursos pronuncia-*

- dos na Câmara dos Deputados, nas sessões de 29 de novembro e de 14 de dezembro de 1912. São Paulo: Espindola, 1913.
- GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a expulsão na Primeira República*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da UNB. Brasília, 2012.
- IOTTI, Luiza Horn. *A política imigratória brasileira e sua legislação – 1822-1914*. In: Brasil no Sul: cruzando fronteiras entre o regional e o nacional. *Anais do X Encontro Estadual de História*. Santa Maria: 10 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1273883716_ARQUIVO_OBRASILEAIMIGRACAO.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2014.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *A questão nacional na Primeira República*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. *Estado Novo: Ideologia e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Nós e eles: relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer. *O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)*. São Paulo: Brazilienese, 1982.
- PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.
- RAMOS, André de Carvalho. *Direito dos estrangeiros no Brasil: a imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em situação irregular*. In: *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SEIXAS, Jacy Alves de. *Ação direta, greves, sabotagem e boicote: violência operária ou pedagogia revolucionária?* p. 127-154. In: CANCELLI, Elizabeth (org.). *Histórias de violência, crime e lei no Brasil*. Brasília: UNB, 2004.
- SEYFERTH, Giralda. *Imigração e cultura no Brasil*. Brasília: UNB, 1990.
- SICILIANO, André L., *Antes de discutir a Política Migratória brasileira: um ensaio conceitual*. Universidade de São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, 2012.
- VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? In: *Le monde diplomatique Brasil*. 7 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 03 out. 2013.
- VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil: história, Organismo e Psicologia*, 5. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.
- WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Thaís Guedes Alcoforado de Moraes¹

Resumo: A Lei brasileira de refúgio de 1997 é, até hoje, reconhecida como exemplo na região. Ano após ano, o Brasil vem se afirmando como um país de acolhida de refugiados. Contudo, ainda há muitos direitos violados e garantias desrespeitadas, o que traz à tona o debate sobre a atuação do Judiciário. Este trabalho visa a analisar criticamente os avanços e desafios enfrentados pela Justiça brasileira, com base na jurisprudência pátria, nos mais recentes acordos de cooperação institucional em prol do refúgio e na literatura especializada. Examina-se, também, o papel das instituições essenciais à Justiça neste contexto, especialmente a Defensoria Pública e o Ministério Público. Conclui-se que o Poder Judiciário desempenha o papel fundamental de efetivação dos direitos dos refugiados, ao garantir a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nesta seara.

Palavras-Chave: Refúgio. Judiciário. Proteção. Revisão judicial. Acesso à justiça.

Abstract: The Brazilian Refugee Law, which dates back to 1997, is still acclaimed as a best practice in the Latin American region today. Year after year, Brazil is reaffirming its role as a host country for refugees. However, abuses and violations of rights still happen, which brings about the debate on the role of the Judiciary in this subject. This paper aims to analyse the achievements and challenges faced by Brazilian Justice system, based upon the national jurisprudence, the most recent cooperation agreements and specialized literature. This work also

¹ Advogada e Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Assistente de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

examines the role of institutions which are considered essential to Justice, such as the Public Defender's Office and the Public Prosecutor's Office. It then arrives to the conclusion that the Judiciary plays a fundamental role in guaranteeing the rights of refugees and to enforce the respect to international treaties signed by Brazil regarding this issue.

Keywords: Asylum. Judiciary. Protection. Judicial review. Access to justice.

INTRODUÇÃO

As migrações de refugiados representam contemporaneamente uma questão de grande relevância para a política nacional e internacional, demandando respostas adequadas. De acordo com a definição clássica, estabelecida na Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, refugiado é qualquer pessoa que tenha fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas; que se encontre fora do país de sua nacionalidade e que não possa ou, em virtude desse temor, não queira valer-se da proteção desse país.

Como afirmam Menezes e Reis (2013, p. 144), o ACNUR vem manifestando sua preocupação em relação ao desrespeito aos direitos humanos dos refugiados no mundo. A efetivação da integração local e a conquista da

autossuficiência são necessárias para a concretização da proteção ao refugiado, e somente pode ser atingida em um contexto de observância aos direitos civis, sociais e econômicos. O ACNUR também destaca casos em que solicitantes e refugiados são detidos indevidamente ou devolvidos para zonas onde sua vida, liberdade e segurança estão ameaçadas. Frequentemente, é negado o acesso a tribunais e à assistência judiciária a esses indivíduos em centros de detenção, o que representa uma afronta direta ao art. 16 da Convenção.

O Brasil vem se afirmando como um país de acolhida de refugiados, desempenhando um papel de liderança em temas humanitários na região latino-americana. Atualmente, no Brasil, há 5.208 refugiados, o que ainda representa um número reduzido se comparado a outros países². Contudo, o número de solicitações de refúgio vem crescendo

2 Até agosto de 2013, havia aproximadamente 55.000 refugiados no Equador, a maioria dos quais são colombianos. HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2014*: Ecuador, 21 jan. 2014, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/52dfddf18.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.

exponencialmente. Em 2010, foram apresentadas 566 solicitações, enquanto em 2013, este número atingiu a marca de 5.256 (REIS, 2014).

Internacionalmente, o Estado brasileiro tem demonstrado comprometimento com a temática do refúgio desde a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950. O Brasil é parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967, além de ter promulgado, em julho de 1997, a Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/97), que instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça e vice-presidido pelo Ministério das Relações Exteriores, encarregado de tomar decisões quanto à elegibilidade de refugiados e à política nacional de refúgio.

A Lei de Refúgio estabeleceu que a determinação da condição de refugiado se daria através de um procedimento administrativo, cabendo ao CONARE a decisão dos casos em primeira instância, com possibilidade de recurso ao Ministro da Justiça no prazo de quinze dias da notificação da decisão (art. 31). Considerando que a competência para a decisão de reconhecimento do refúgio foi atribuída ao Executivo, cabe indagar qual seria o papel do Judiciário na proteção ao refugiado. É importante salientar que a proteção vai muito além do procedimento de determinação da condição de

refugiado, abrangendo desde a chegada do estrangeiro ao país até a sua efetiva integração local na sociedade brasileira.

Para fins deste trabalho, o instituto do refúgio será caracterizado a partir de três referenciais: (I) o momento anterior ao reconhecimento da condição de refugiado, marcado pelas condições que levam o indivíduo a abandonar o país de origem e pelas circunstâncias de chegada ao país de acolhida; (II) o momento da determinação da condição de refugiado, que está relacionado ao deferimento ou não da solicitação de refúgio pelo órgão competente; (III) o momento posterior ao reconhecimento da condição de refugiado, isto é, a vida dessa pessoa no país de acolhida e a busca por uma solução duradoura efetiva para a sua situação.

Assim, este trabalho se propõe a explorar criticamente importantes desenvolvimentos na jurisprudência relativa ao refúgio, bem como algumas das oportunidades de provocação do Poder Judiciário para a garantia dos direitos dos refugiados, em cada um dos três momentos acima delineados.

A CHEGADA AO PAÍS DE REFÚGIO: A GARANTIA DE NÃO PENALIZAÇÃO DO REFUGIADO POR ENTRADA IRREGULAR

O direito de solicitar refúgio está previsto no art. 14 da Declaração Uni-

versal dos Direitos Humanos de 1948, o qual estabelece que: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países”. Disto decorre que o Estado tem o dever de tornar acessível o mecanismo do refúgio para os estrangeiros que cheguem ao seu território.

Dentre os direitos enunciados pela Convenção de 1951 e pela Lei nº 9.474/97, enunciam direitos a serem observados em relação aos refugiados, que implicam deveres estatais correlatos. Dentre estes, ressalta-se o *non-refoulement* (não-devolução), isto é, a proibição de devolução do indivíduo para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas, conforme estabelece o art. 33 da Convenção.

Do princípio da *non-refoulement*, extrai-se a impossibilidade de rechaçar também os solicitantes de refúgio. É verdade que a Convenção de 1951 não aborda o tratamento aos solicitantes de forma expressa, mas apenas aos refugiados. Porém, o ato estatal de reconhecimento da condição de refugiado tem natureza jurídica declaratória, e não constitutiva (JUBILUT, 2011, p. 173; VELLOSO, 2012, p. 274).

Disto decorre que se um Estado faltar em garantir proteção aos solicitantes de refúgio – pessoas que potencialmente serão reconhecidas como refugiadas –

estará arriscando descumprir as normas da Convenção de 1951 (WOLFE, 2012, p. 9). Em outras palavras, a aplicação dos postulados do Direito Internacional dos Refugiados a um indivíduo não depende de seu reconhecimento oficial como refugiado pelo Estado de acolhida. Assim, como bem salienta Jubilit (2011, p. 173), qualquer obstrução ao direito de solicitar refúgio seria uma violação do Direito Internacional e poderia ser objeto de análise pelo poder judiciário.

Considerando as circunstâncias graves em seu país de origem, a fuga do refugiado é muitas vezes urgente e diversos podem ser os obstáculos encontrados para sair de seu país. Em razão de regimes ditatoriais, conflitos ou políticas discriminatórias contra parcelas da população, a obtenção de documentos de viagem no país de origem do refugiado pode ser inviável. Esta situação pode levar o refugiado a buscar os meios mais ágeis de sair do seu país em busca de refúgio em um lugar seguro.

Tomando em conta esta realidade, o art. 31 da Convenção determina o dever de não penalização dos refugiados por entrada irregular no território do país de acolhida. Este princípio também está disposto na Lei 9.474/97, em seu art. 8º, que dispõe: “O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. O art. 10 da Lei de Refúgio estabelece

que a solicitação de refúgio suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular instaurado contra o solicitante.

Além disso, diversas diretrizes internacionais reiteram o fato de que solicitar refúgio não é um ato ilegal e, portanto, a detenção de solicitantes de refúgio deve permanecer como um último recurso, aplicado apenas excepcionalmente. Por outro lado, as decisões para deter ou estender a detenção devem estar sujeitas a garantias procedimentais mínimas, tais como:

I - Os solicitantes de refúgio devem ser informados, no momento da detenção, sobre as razões que a fundamentam, e sobre os seus direitos em conexão com a ordem de prisão, incluindo procedimentos de revisão, em um idioma que compreendam;

II - Os solicitantes de refúgio devem ser informados sobre o direito de aconselhamento legal;

III - Os solicitantes de refúgio devem ser apresentados imediatamente a uma autoridade judicial independente para que a decisão de detenção seja revisada (UNHCR, 2012, p. 27).

O Direito Internacional vem afirmando o dever dos Estados de instituírem garantias contra a arbitrariedade, sem as quais é provável que a detenção seja indevida. Estas garantias devem necessariamente incluir medidas alternativas à detenção. Caso estas alternativas não estejam disponíveis, os critérios

da proporcionalidade, razoabilidade e necessidade não podem ser devidamente avaliados. Estes critérios devem ser aplicados a fim de garantir que a detenção seja aplicada como último recurso. Neste sentido, cabe aos Estados demonstrar que não havia, no caso concreto, uma medida menos coercitiva para atingir o mesmo objetivo (UNHCR, 2011, p. 25).

No mesmo sentido, deve-se considerar a Constituição Federal brasileira, ao determinar a vedação geral de prisão administrativa, em seu art. 5º, inciso LXI, nos seguintes termos: “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente”.

Por outro lado, como o uso de documento falso é criminalizado no art. 304 do Código Penal brasileiro, refugiados são detidos com lamentável frequência, sem que se considere a o regime especial de direitos que lhes é aplicável.

Neste contexto, o Judiciário tem papel importante em assegurar a não penalização de refugiados por entrada irregular no território brasileiro, como se observa no seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

PROCESSUAL PENAL – PENAL – ACUSADOS PRESOS EM FLAGRANTE DELITO AO TENTAR EMBARCAR PARA ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – NACIONALIDADE CUBANA - UTILIZAÇÃO DE PASSAPORTES FALSOS – DIREITO DE LIBERDADE EM CONFRONTO COM A TUTELA À FÉ PÚBLICA

– JUÍZO DE PONDERAÇÃO - CIRCUNSTÂNCIA QUE DIANTE DO CASO CONCRETO LEVA A PRESENÇA DA DIRIMENTE DE CULPABILIDADE – INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA.

I – A prevalência dos direitos humanos justifica a conduta dos acusados, que se valendo documento falso tentam buscar a liberdade e seu pleno desenvolvimento em outro País, tudo em consonância com o respeito à dignidade da pessoa humana.

II – Fato que não se podia exigir dos cidadãos Cubanos conduta em conformidade com o Direito, deixando caracterizada a inexigibilidade de conduta diversa como dirimente de culpabilidade a isentar de pena os Acusados.

III – Apelação Criminal provida. (TRF2, ACR 4808, Processo 2005.51.01.515685-7, RJ, SEGUNDA TURMA ESPECIALIZADA, Relator MESSOD AZULAY NETO, DJ 02/06/2006)

Outro exemplo digno de destaque foi o recente caso de um cidadão afegão preso em Manaus por portar visto brasileiro falso ao se apresentar na Polícia Federal a fim de regularizar sua situação migratória. Em visitas da DPU e do ACNUR ao estabelecimento prisional, identificou-se que o estrangeiro desconhecia a possibilidade de solicitar refúgio no Brasil, embora manifestasse reiteradamente durante as entrevistas o seu temor da violência em seu país de origem e a sua intenção de buscar uma vida mais segura longe do Afeganistão (DPU, 2014).

Após intensa atuação conjunta do ACNUR e da DPU, foi revogada a prisão preventiva do solicitante. Em decisão de 22 de abril de 2014, a Justiça Federal do Amazonas reconheceu a desnecessidade e desproporcionalidade da prisão do afegão, sob o argumento de que “a condição jurídica de não-nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso país não legitimam a adoção contra o acusado de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório” (DPU, 2014).

Por outro lado, já houve decisões no sentido contrário, isto é, julgados que priorizaram o bem jurídico da fé pública em detrimento da liberdade individual do solicitante de refúgio, como é o caso da decisão colacionada a seguir:

PENAL E PROCESSO PENAL. RÉU PRESO. USO DE DOCUMENTO FALSO, ART. 304 DO CÓDIGO PENAL. DEPORTAÇÃO. PEDIDO DE REFÚGIO. INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL. CONFISSÃO ESPONTÂNEA.

1. Segundo o art. 6º do Código Penal, o lugar do crime é aquele onde ocorreu a ação ou omissão, bem como o local em que se produziu ou deveria produzir-se o resultado.

2. Ocorrendo em território nacional o uso de documento falso, crime previsto no art. 304 do Código Penal, e, sendo crime de mera conduta, sua consumação se dá com o só fato de realizar a ação prevista no tipo legal, independentemente da produção de resultado.

3. O uso de passaportes falsos causa lesão à fé pública e à imagem do Brasil, pois se não fosse tal documento

apreendido, e se tivessem conseguido os acusados entrar nos Estados Unidos, o descrédito das autoridades estrangeiras em relação aos documentos portados por cidadãos que imigram a partir deste país seria óbvio. Há, portanto, interesse da União no presente caso.

4. De acordo com o art. 12, I, da lei 9.474/97, o processamento e a apreciação de pedido de reconhecimento da condição de refugiado, com base na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo dos Refugiados de 1967, são de competência das autoridades administrativas, ou seja, do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, criado no âmbito do Ministério da Justiça.

5. Impossível a substituição da pena de prisão por restritiva de direito, ainda que inferior a quatro anos e não ser infração penal praticada com violência ou grave ameaça à pessoa, quando os réus não residem no Brasil, não falam o idioma nacional e nem podem permanecer legalmente no país.

6. Não se aplica a atenuante da confissão espontânea, art. 65, “d”, do Código Penal, se existem contradições nos depoimentos dados pelos apelantes perante o Juízo e a Polícia Federal.

7. Apelações não providas. (ACR 2004.39.00.005319-5/PA, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, Terceira Turma, DJ p.39 de 08/04/2005).

Decisões neste sentido desconsideram dispositivos legais expressos da Lei de Refúgio, especialmente os artigos 8º e 10, além de preterirem o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual foi alçado à condição de fundamento da República Federativa

do Brasil no art. 1º, inciso III da Constituição de 1988.

O PROCEDIMENTO DE DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO: CONTROLE DE LEGALIDADE

O procedimento de determinação da condição de refugiado foi estabelecido pela Lei 9.474/97, que estabeleceu um processo administrativo para a determinação da condição de refugiado. Portanto, aplica-se o princípio do devido processo legal, já que este incide tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos. É o que determina a Constituição Federal, ao dispor, por exemplo, em seu art. 5º, inciso LV, que: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório, com os meios e recursos a ele inerentes.”

Quanto ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal constitucionalmente assegurado significa, em primeiro lugar, o dever da Administração Pública de atuar material e formalmente segundo o que o Direito determina. Assim, o devido processo legal administrativo concerne tanto à forma quanto ao conteúdo das decisões administrativas, e por ele se garante a certeza tanto do dever público quanto do direito do particular na relação administrativa (MOREIRA, 2010, p. 291).

Do fato de que o devido processo legal deve ser tomado em conta tanto formal quanto materialmente, decorre que não basta a observância aos trâmites processualísticos, mas também é necessário que os direitos fundamentais do administrado sejam respeitados.

Ademais, considerando que o reconhecimento da condição de refugiado é um ato declaratório, como determina expressamente o art. 26 da Lei 9.474/97, tanto a decisão do CONARE quanto a do Ministro da Justiça não escapam do controle judicial. Seria, pois, a concessão do refúgio ato administrativo vinculado (VELLOSO, 2012, p. 278). Neste sentido, em argumento contra a discricionariedade estatal no reconhecimento da condição de refugiado, defende Pietro Alarcón (2013, p. 113):

Uma interpretação sistemática, que leve em conta a dignidade humana, a defesa do direito à vida e às liberdades proclamadas na Declaração Universal e em Documentos como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena e a Declaração ou Plano de Ação do México e, ainda, o leque de direitos considerados fundamentais nos textos constitucionais, impede ao Estado negar o direito ao refúgio quando a pessoa se encontra em circunstâncias que levem a risco esses direitos. O refúgio, assim, funciona como um meio para defender esses outros direitos.

O princípio da universalidade de jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV,

da Constituição Federal, permite a revisão das decisões administrativas pelo Poder Judiciário, quando houver lesão ou ameaça a direito.

Apesar disso, já houve decisões que defendiam a discricionariedade do Poder Público na concessão do *status* de refugiado, bem como a impossibilidade de intervenção do Judiciário para revisar a legalidade da decisão administrativa sobre refúgio. É o que exemplificam as seguintes decisões:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ESTRANGEIRO. DECLARAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO. GUERRA NO PAÍS DE ORIGEM. ALTO GRAU DEDISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

1. O controle de estrangeiros no território brasileiro quanto à entrada, permanência e saída compulsória é matéria cometida à Administração com elevado grau de discricionariedade.

2. Os compromissos brasileiros com a proteção dos direitos humanos não afastam a discricionariedade no exame dos casos individuais de pedido de proteção. Tal exame de conveniência deflui da responsabilidade diplomática cometida ao Chefe do Executivo, em exercício de soberania estatal perante a sociedade internacional, e revela circunstâncias delicadas de responsabilidades e ônus nesse campo.

3. Não reconhecida a condição de refugiado após conclusão de regular processo administrativo, não cabe ao Poder Judiciário intervir para modificar a decisão da administração. É pertinente a ordem de saída do Brasil sob pena de deportação, observado que implementada uma

ou outra situação não há restrição para que se postule imigração por outras formas disponíveis. (TRF4, Agravo de Instrumento 2007.04.00.0376365, Relator Des. Marcelo de Nardi, DE 05/03/2008).

DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. AÇÃO ORDINÁRIA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE REFÚGIO. PERMANÊNCIA PROVISÓRIA. INDEFERIMENTO. O reconhecimento da condição de refugiado é ato decorrente do Poder Soberano do Estado solicitante e, portanto, ato eminentemente político, excluído da apreciação do Poder Judiciário no tocante ao seu conteúdo material. Ato revestido de legalidade formal. (TRF4, Agravo de Instrumento 2008.04.00.0045298, Relator Des. Valdemar Capeletti, DE 16/02/2009).

Estas decisões incorrem em grave equívoco, pois, ao afirmarem que o reconhecimento da condição de refugiado é “ato eminentemente político, excluído da apreciação do Poder Judiciário no tocante ao seu conteúdo material”, desconsideram o caráter apolítico e humanitário do refúgio. Além disso, deixam transparecer confusão conceitual entre dois institutos distintos, quais sejam, o refúgio e o asilo político. Como bem salienta Mazuolli (2010, p. 689):

Enquanto o instituto do asilo é regulado por tratados multilaterais bastante específicos de âmbito regional, que nada mais fizeram do que expressar o costume até então aplicado no continente americano, o refúgio tem suas normas elaboradas por uma organização (com alcance global) de fundamental impor-

tância vinculada às Nações Unidas: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). No que tange ao Direito brasileiro, igualmente, os institutos recebem tratamento jurídico totalmente diferenciado: enquanto do primeiro cuida o Estatuto do Estrangeiro e seu Regulamento, do segundo versa a bem mais recente Lei n. 9474, de 22 de julho de 1997.

Desta forma, em atenção à argumentação tecida acima, a interpretação mais acertada seria a exposta no seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. ESTRANGEIRO. CONDIÇÃO DE REFUGIADO. LEI 9.474/97, ART. 1º. CF/88, ART. 5º, XXXV.

I - A Carta Magna estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, inciso XXXV), sendo função primordial deste poder zelar pela fiel observância das leis.

II - Embora não se reconheça ao judiciário a competência para incursão no mérito do ato administrativo, no caso sob apreciação não se trata de adentrar o mérito do ato, para examinar critérios de oportunidade e conveniência, mas do exame de legalidade da decisão, que, apreciando o caso concreto e interpretando a lei a ele aplicável, entendeu não se enquadrar a hipótese nos seus dispositivos.

III - O art. 1º da Lei n. 9.474/97 reconhece como refugiado todo 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”, hipótese configurada nos autos.

IV - Antecipação dos efeitos da tutela ab initio litis, ainda que a sentença decreta a improcedência da ação, persiste na hipótese de recebimento do apelo em seu duplo efeito.

V - Sentença reformada.

VI - Apelação do autor provida. Condição de refugiado reconhecida. (AC 0001186-93.2006.4.01.4200/RR, Rel. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 p. 93 de 28/02/2011).

Uma orientação neste sentido não representa uma incursão indevida do Judiciário na esfera do Executivo, uma tendência à judicialização do refúgio ou ao ativismo judicial, com os quais alguns teóricos se preocupam (BARROSO, 2012, p. 25). Em vez disso, decisões neste viés materializam o papel primordial do Judiciário em processos administrativos, além de garantir o cumprimento dos compromissos de Direito Internacional dos Refugiados e Direitos Humanos assumidos pelo Estado brasileiro.

A INTEGRAÇÃO AO PAÍS DE REFÚGIO: O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Uma vez reconhecidos pelo Estado brasileiro como refugiados, há três soluções duradouras possíveis para estes indivíduos: em primeiro lugar, a inte-

gração local, em que o refugiado busca se integrar à comunidade de acolhida, por meio principalmente da obtenção de emprego, estudos, constituição de família etc.; em segundo lugar, a repatriação voluntária, em que o refugiado retornará ao seu país originário, quando cessarem as condições que deram causa ao refúgio; e por fim, o reassentamento, caso em que o refugiado já foi reconhecido por um primeiro país de refúgio, porém é transferido a um segundo país (UNHCR, 2003, p. 5-6).

Dentre as soluções duradouras, o Brasil prioriza a integração local (MILESI, 2009, p. 318). De acordo com Crisp (2004, p. 1), a integração local é um processo multidimensional, que apresenta aspectos legais, pelos quais o refugiado conquista direitos no país receptor; econômicos, pelos quais participam da economia local; e sociais, através dos quais tais imigrantes passam a conviver e fazer parte da sociedade do novo país.

O art. 5º, *caput*, da Constituição assegura tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. A Lei 9.474/97, por sua vez, expressou o compromisso do Brasil com a causa humanitária do refúgio, chamando o Estado a efetivar estes direitos, quando sinalizou para a implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados.

Como bem salienta Menezes (2009, p. 94), embora o Brasil possua uma abrangente legislação e haja incorpo-

rado todos os instrumentos regionais e internacionais de proteção aos refugiados, ainda há grave insuficiência nas condições econômicas e no alcance das políticas públicas concretas de médio e longo prazo, com vistas à integração dos refugiados na sociedade brasileira. Diz-se, pois, que não há propriamente uma política para refugiados, já que os direitos deste grupo populacional são relegados ao segundo plano no processo de integração à sociedade brasileira.

Neste contexto, os refugiados têm dificuldade em acessar diversas políticas públicas pela via administrativa, devido a entraves legais e burocráticos diversos, o que por vezes torna necessária uma demanda judicial. Como bem salienta Milesi (2009, p. 323):

Mesmo que haja políticas abertas a todos – nacionais e refugiados – são necessários mecanismos específicos para que estes últimos tenham acesso a elas. Por exemplo, experiência prévia para o acesso ao mercado de trabalho, histórico escolar e classificação qualitativa para o acesso à universidade, tempo de residência na localidade para o acesso à moradia, são condições que podem inviabilizar ou afastar definitivamente os refugiados, se não forem adotados critérios que levem em conta suas condições específicas em relação aos nacionais.

Neste aspecto, o Judiciário tem exercido importante papel ao balizar o acesso dos refugiados a políticas públicas de integração. Um exemplo emblemático é

a discussão no Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de conceder o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, a estrangeiros residentes no país, inclusive refugiados. A questão teve sua repercussão geral reconhecida pelo STF em 2009, no Recurso Extraordinário 587.970-4/SP, e resta pendente de decisão.

A seguir, explorar-se-á sucintamente o debate jurídico travado sobre a questão, uma vez que ele elucida a questão fundamental sobre o papel do Judiciário no acesso do refugiado a políticas públicas.

O CASO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS)

A Constituição Brasileira de 1988 inovou ao conferir à assistência social, em seus art. 203 e 204, o caráter de universalidade de acesso e cobertura, além de estabelecer a responsabilidade estatal no financiamento das políticas de assistência. Como bem analisa José Afonso da Silva (1995, p. 300):

O direito à assistência social constitui a face universalizante da seguridade social, porque ‘será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição’ (art. 203). Nela é que, também, assenta outra característica da seguridade social: a solidariedade financeira, já que os recursos procedem do orçamento geral da seguridade social e não de contribuições específicas de even-

tuais destinatários (art. 204), até porque estes são impessoalizáveis *a priori*, porquanto se constituem daqueles que não dispõem de meios de sobrevivência.

No art. 203, inciso V, a Constituição prevê o Benefício de Prestação Continuada, que seria devido às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Este benefício foi regulado no art. 20 da Lei nº 8.742/1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), posteriormente alterada pela Lei nº 12.435/2011, que dispõe:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Em seu art. 1º, a LOAS refere-se à assistência social como “direito do cidadão”. A terminologia empregada neste dispositivo trouxe dúvidas a respeito do alcance dos programas de assistência, pois não restou claro se “cidadão” corresponderia a “nacional brasileiro”. A redação atual do Decreto nº 7.617/2011, que regulamenta o BPC/LOAS restringiu a abrangência do benefício ao “brasileiro, naturalizado ou nato, que comprove domicílio e residência no Brasil”.

Contudo, esta restrição está eivada de inconstitucionalidade, uma vez que:

I - O art. 5º, caput da CF/88, bem como o art. 95 da Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) determinam a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no país;

II - O BPC/LOAS é um dos objetivos constitucionais da assistência social, conforme o art. 203, inciso V da CF/88, e não consta da Constituição restrição alguma a estrangeiros;

III - A restrição a direito fundamental prevista em Decreto não pode prevalecer em relação à disposição constitucional e legal.

Saliente-se ainda que, no caso específico dos refugiados, a Convenção de 1951 e a Lei de Refúgio demandam do Estado a adoção de medidas efetivas de proteção. Assim, embora a maior parte dos refugiados que cheguem ao Brasil integrem-se localmente, contribuindo para o mercado de trabalho e para o crescimento do país, há também refugiados que correspondem aos requisitos legais – isto é, são idosos e/ou portadores de deficiência incapazes de prover o próprio sustento. Nestes casos, resta evidente que a restrição ao benefício previsto na LOAS é uma afronta ao princípio da dignidade humana e da prevalência dos direitos humanos. Diante do exposto, conclui-se que a restrição do BPC/LOAS a nacional brasileiro é inconstitucional tanto material quanto formalmente.

A ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA NA PROTEÇÃO AO REFUGIADO

Considerando que o Judiciário apenas atua quando provocado, é fundamental fazer menção neste artigo sobre a atuação das instituições essenciais à Justiça, especialmente a Defensoria Pública e o Ministério Público, que também desempenham importante papel na proteção aos refugiados. Neste tópico, analisamos sucintamente os últimos desenvolvimentos neste sentido, bem como oportunidades de aprofundamento da atuação destes órgãos na defesa e promoção dos direitos dos refugiados.

Em primeiro lugar, a Defensoria Pública é importante aliada para a concretização da proteção efetiva aos refugiados, uma vez que a efetivação dos direitos humanos e assistência aos necessitados estão entre seus objetivos institucionais. A Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009 incrementou as funções institucionais da Defensoria Pública, tornando explícita sua vocação para promover os direitos humanos.

A Lei discorre sobre a proteção dada aos refugiados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como seus reflexos no arcabouço jurídico brasileiro; faz considerações sobre o devido processo legal para a análise da condição de refugiado dos estrangeiros que

aportam no país; constata a necessidade de assistência pela Defensoria Pública desde o início do procedimento perante a Polícia Federal, para tanto devendo, obrigatoriamente, ser comunicada de sua abertura (LIMA DE SÁ, 2010, p. 37).

Quanto ao último ponto, a DPU vem inclusive demandando o CONARE judicialmente a intimar pessoalmente o Defensor Público das decisões das solicitações de refúgio. Argui-se que a intimação pessoal é uma prerrogativa da Defensoria que, se aplicada ao procedimento de elegibilidade, elevaria o parâmetro de devido processo legal, ampla defesa e contraditório na determinação da condição de refugiado. O solicitante de refúgio, por sua vez, estaria melhor assistido juridicamente – o que se torna crítico no momento do recurso ao Ministro da Justiça, nos casos em que o pedido de refúgio é indeferido. É o caso do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. INTIMAÇÃO PESSOAL DE MEMBRO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NO ÂMBITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REFÚGIO. DEVOLUÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE RECURSO. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO IMPROVIDAS.

1. Cuida-se de remessa necessária e recurso de apelação interposto contra sentença que, acolhendo a pretensão deduzida em demanda cognitiva proposta pela Defensoria Pública da União e estrangeiro, devolveu prazo a nacional de Angola para interpor recurso no âmbito

de processo administrativo instaurado perante o CONARE, órgão vinculado ao Ministério da Justiça provocado para apreciar pedido de refúgio.

2. Em que pese a ciência pessoal do estrangeiro demandante acerca da decisão que indeferiu o pedido administrativo de refúgio (fls. 32), comprovado está nos autos que o mesmo formulou requerimento de refúgio junto ao CONARE por intermédio de Defensor Público da União.

3. A prerrogativa de intimação pessoal dos membros da Defensoria Pública está prevista na Lei Complementar nº 80/94, norma que assegura, além da entrega dos autos com vista, sua incidência nos processos judiciais e administrativos.

4. Apelação e remessa necessária improvidas. (TRF2, AC 201151010139195AC - APELAÇÃO CIVEL – 592747 – Relatora Des. CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, DE 25/11/2013).

Dada a sua importante atuação em prol dos refugiados judicial e extrajudicialmente, a Defensoria Pública da União passou a integrar o CONARE em 2012 como membro consultivo – com voz, sem voto, a partir de Acordo de Cooperação Técnica entre a DPU, a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e o CONARE (DPU, 2013). Em discurso na 74ª sessão da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, o Defensor Público Geral, Haman Tabosa, discorreu sobre estes recentes desenvolvimentos:

Tomando essa frente da área de estrangeiros, obtivemos junto ao Secretário Paulo Abrão da Secretaria Nacional de

Justiça do Ministério da Justiça, um acordo de cooperação e temos assento e voz no Conare – Comitê Nacional para os Refugiados. A Defensoria Pública ajuda a analisar os casos de pedidos de refúgio também para evitar que aquele que tenha indeferido seu pedido de refúgio nos procure para que ajuizemos uma ação na Justiça visando ao reconhecimento dessa condição de refúgio. Também é uma forma não apenas de dar ampla defesa a essas pessoas, mas também de evitar novamente a judicialização. (SENADO FEDERAL, 2013).

Assim, percebe-se que, nos últimos anos, a DPU vem intensificando em várias frentes sua cooperação com instituições que lidam com refúgio, especialmente o ACNUR, o CONARE e as organizações da sociedade civil.

O Ministério Público, por outro lado, vem atuando de forma mais tímida, porém identificam-se muitas oportunidades de cooperação na área de proteção aos refugiados. Afinal, o Ministério Público, além de órgão acusador, é também fiscal da lei, e pode, portanto, desempenhar importante papel na fiscalização da aplicação da Lei de Refúgio.

Tornam-se, pois, necessárias mais ações de sensibilização junto ao Ministério Público, a fim de que a instituição ofereça pareceres pautados nos princípios de Direito Internacional dos Refugiados. Outra área de atuação importante seria a atuação proativa do MP na acusação em casos de violação dos direitos dos refugiados como, por exemplo, em casos de exploração trabalhista

ou de negação indevida do acesso a políticas públicas.

Ainda, o MP pode apoiar financeiramente projetos em prol desta população. Uma excelente iniciativa recente neste sentido partiu do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro, que reverterá verbas das multas trabalhistas recolhidas para a construção de um abrigo para refugiados.

Em abril de 2014, foi firmado Protocolo de Intenções entre as partes, por meio do qual as receitas provenientes de termos de ajustamento de conduta e de acordos e condenações judiciais poderão ser revertidas para projetos assistenciais desenvolvidos pela instituição. O protocolo vigorará por dois anos, mas poderá ser prorrogado. Ficou acordado que, nesse período, os recursos obtidos em ações civis públicas perante o MPT serão revertidos para implementar projetos da Cáritas-RJ, especialmente na área de relações de trabalho e emprego, com ênfase no treinamento e capacitação de mão-de-obra. Os projetos serão desenvolvidos com o apoio do ACNUR (ONU BRASIL, 2014).

Diante do exposto, conclui-se que os últimos anos têm testemunhado avanços importantes no tocante à proteção dos refugiados a partir de ações das instituições essenciais à Justiça. Ainda assim, há diversos caminhos ainda por serem trilhados no sentido de um uso cada vez mais eficiente e estratégico do sistema judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tentou analisar de forma crítica o papel que o Judiciário vem assumindo na proteção ao refugiado no Brasil nos últimos anos, sopesando os avanços e os desafios que se apresentam nesta seara.

Em breve síntese do papel do Judiciário no procedimento de refúgio, tem-se que: enquanto ao Legislativo cabe a incorporação dos compromissos internacionais ao ordenamento jurídico nacional, através da elaboração de leis, ao Executivo corresponde instrumentalizar estas normas, possibilitando a sua efetivação. Por fim, o Judiciário atua primordialmente no controle de legalidade, a fim de garantir que os atos da Administração estejam pautados na Lei e nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Contudo, o papel do Judiciário não se restringe ao momento da determinação da condição de refugiado. O mecanismo do refúgio é complexo e envolve diversos aspectos, que podem ser resumidos em três fases: a primeira seria o momento de chegada ao Brasil, a segunda seria a fase de determinação do *status* de refugiado e a terceira seria a fase em que, uma vez deferida a solicitação de refúgio, o indivíduo passa a integrar-se à sociedade de acolhida de maneira mais ou menos definitiva.

Claro está que esta divisão é demasiado simples para elucidar a complexi-

dade do refúgio, uma vez que não considera, por exemplo, a hipótese de que o pedido seja indeferido. Além disso, é notório que o processo de integração local, longe de estar limitado a uma “última fase”, inicia-se muito antes do deferimento da solicitação, isto é, desde a chegada do estrangeiro ao país de acolhida. Contudo, a categorização nestas três fases é útil para explorar de forma mais sistemática diferentes aspectos da atuação do Judiciário neste processo.

Em linhas gerais, na primeira fase, o Judiciário tem papel importante na garantia de não devolução e não penalização pela entrada irregular. Na segunda fase, tem-se o controle de legalidade, tanto do aspecto formal quanto do material, do procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado. Por fim, uma vez deferida a solicitação, o Judiciário continua exercendo papel

decisivo, pois pode atuar pela garantia de acesso dos refugiados às políticas públicas e assistência social, impulsionando o processo de integração local destas pessoas.

Tampouco se pode olvidar da atuação das instituições essenciais à Justiça, mormente o Ministério Público e a Defensoria Pública, que tem cooperado de formas diversas com a causa do refúgio e que ainda apresentam enorme potencial de atuação estratégica neste sentido.

Em suma, o Poder Judiciário desempenha o papel fundamental de efetivação dos direitos dos refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas. Este papel é subsidiário e excepcional, mas muito relevante, pois garante a observância dos compromissos internacionais de direitos humanos e de Direito Internacional dos Refugiados assumidos pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Cadernos Synthesis*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. *Afegão solicitante de refúgio é solto após dois meses preso em Manaus*. 28 abr. 2014. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21236:afegao-so-licitante-de-refugio-e-solto-apos-dois-meses-presos-em-manaus&catid=79&Itemid=220>. Acesso em: 10 maio 2014.
- BRASIL. Defensoria Pública da União. *Manaus faz entrevistas de elegibilidade de solicitantes de refúgio*. 02 out. 2013. Disponível em: <<http://www.dpu.gov.br/internacional/index.php/en/component/content/article/42-noticias/389->

- 02102013-manaus-faz-entrevistas-de-elegibilidade-de-solicitantes-de-refugio>. Acesso em: 09 maio 2014.
- BRASIL. Senado Federal. *Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – 74ª Reunião*. 03 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2197>>. Acesso em: 09 maio 2014.
- CRISP, Jeff. The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis. *New Issues in Refugee Research*. Working Paper n. 102. Genebra: UNHCR, 2004.
- REIS, Thiago. Portal de Notícias G1. *Brasil tem hoje 5,2 mil refugiados de 79 nacionalidades*. G1 São Paulo, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-tem-hoje-52-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-diferentes.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.
- LIMA DE SÁ, Waltenberg. Uma nova função da Defensoria Pública perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 4, p. 81-96, 2010.
- MAZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MENEZES, Thaís Silva; REIS, Rossana Rocha. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, 2013, v. 56, n. 1, p. 144-162.
- MENEZES, Wagner. Estudos de Direito Internacional. *Anais do 7.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. v. XVIII. São Paulo: 2009. p. 94.
- MILESI, Rosita. O refúgio no contexto das migrações: a integração dos refugiados e refugiadas como solução duradoura. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, Brasília, ano XVII, n. 33, p. 317-323, 2009.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MOREIRA, Júlia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947 – 2010)*. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012.
- ONU BRASIL. *ACNUR e MPT assinam convênio para reverter verbas para projetos de capacitação de*

- refugiados no Rio*. 30 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/acnur-e-mpt-assinam-convenio-para-reverter-verbos-para-projetos-de-capacitacao-de-refugiados-no-rio/>>. Acesso em: 09 maio 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- UNHCR. Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants. *Legal and Protection Policy Research Series*. PPLA/2011/01. Rev. 1, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>>. Acesso em: 13 maio 2014.
- UNHCR. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*. maio 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4124b6a04.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- UNHCR. *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>>. Acesso em: 13 maio 2014.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Natureza jurídica do ato concessivo do status de refugiado e seu controle pelo Poder Judiciário*. Parecer elaborado a pedido da Itália. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/4146/2929>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- WOLFE, Tara. *The Detention of Asylum Seekers in Europe*. 2011. Disponível em: <http://www.guildhallchambers.co.uk/files/Tara_Wolfe_The_Detention_of_Asylum-Seekers_in_Europe_Dissertation.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.

DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

César Augusto Silva da Silva¹

Resumo: Este artigo procura verificar o protagonismo das principais instituições políticas que lidam com o tema dos refugiados no Brasil, a partir da centralidade política do Comitê Nacional para Refugiados e da Polícia Federal, por meio de levantamento bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com autoridades de fronteira no âmbito da Ciência Política. Os processos decisórios, os procedimentos burocráticos de controle migratório e de segurança do governo brasileiro a respeito do fenômeno do deslocamento forçado de refugiados. Procura identificar as dificuldades institucionais, os limites e os desafios para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados. Evidenciando a falta de coordenação, a fragmentação e a pulverização da política migratória como um todo, e da política para refugiados de maneira particular. Conectados com o passado autoritário do país e a manutenção de mecanismos restritivos para inserção local de imigrantes internacionais.

Palavras-chave: Refugiados. Políticas Públicas. Conare. Polícia Federal. Direitos Humanos.

Abstract: This article seeks to verify the role of the main political institutions dealing with refugees in Brazil, from the action of the political centrality of the National Committee for Refugees and the Federal Police, through a literature review and interviews with border officials, under the Political Science. Decision-making processes, the bureaucratic procedures of migration control and security of the Brazilian government about the phenomenon of forced displacement of refugees.

¹ Professor de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Seeks to analyze the bureaucracy and procedural mechanisms geared to foreigners regarding refugees. Identifying the institutional difficulties, limits and challenges to the implementation of public policies geared to refugees. Highlighting the lack of coordination, fragmentation and pulverization of migration policy as a whole, and refugee policy in a particular way, connected with the authoritarian past of the country and the maintenance of restrictive mechanisms for local insertion of international migrants.

Keywords: Refugee. Public Politics. CONARE. Federal Police. Human Rights.

INTRODUÇÃO

Observa-se atualmente um aumento exponencial das migrações internacionais em todas as regiões do planeta. Segundo o Relatório da Organização das Nações Unidas para Migração Internacional e Desenvolvimento, do ano de 2013 (ONU, p. 4), existem mais de duzentos milhões de imigrantes internacionais. Ou seja, jamais tantas pessoas residiram fora de seus países de origem como agora, sendo que o continente asiático lidera este processo global, tendo recebido mais de 20 milhões de migrantes entre os anos de 2000 e 2013, podendo ultrapassar o continente europeu em pouco tempo neste tema (ONU, 2013, p. 5).

E dentre estes imigrantes internacionais que formam o quadro global de mobilidade humana, existem os refugiados. Isto é, aqueles obrigados a se deslocarem de um país para outro ou de uma região à outra por motivos de perseguição racial, religiosa, política, grupo social ou nacionalidade, conforme

a Convenção de Genebra da ONU, de 1951. Apesar de formarem uma pequena porção destes movimentos migratórios mundiais, eles transitam cada vez mais de um país para outro ao lado de indivíduos que migram por várias outras razões não relacionadas com o recebimento de proteção contra estas perseguições, acontecendo em geral através de mobilidade irregular. Sendo que hoje por volta de 15,7 milhões de pessoas classificadas deste modo, conforme o mesmo documento da ONU (2013, p. 7).

Esse trabalho caracteriza migração forçada enquanto a necessidade imposta a indivíduos ou grupos inteiros de deixar o local ou país de origem por motivos alheios à sua vontade. Essas causas podem ser de origem econômica, social, desastres naturais, ambientais e outros fatores relevantes que provoquem crises humanitárias. Isto é, situações onde a organização política e social não pode garantir as necessidades básicas indispensáveis de sobrevivência ao todo ou parte de população, e as pessoas são forçadas a migrar, e podem

vir a se tornar refugiadas, conforme os parâmetros internacionais.

O estudo apresenta enquanto objetivos a visualização da ação política do Estado brasileiro a respeito do tema dos refugiados a partir do funcionamento de suas instituições políticas que lidam com o tema na perspectiva da Lei n. 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, que incorporou a Convenção de Genebra, de 1951. Os objetivos são perseguidos a partir do ponto de vista dos agentes públicos do Estado, os procedimentos das instituições políticas envolvidas com a questão migratória para reconhecimento da condição de refugiado e a habilidade dos agentes, identificando as dificuldades institucionais e burocráticas para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados.

A perspectiva oficial, ou seja, dos agentes públicos envolvidos com a questão, é de fundamental importância para alcançar os objetivos, particularmente dos agentes de fronteira e sua visão a respeito do fenômeno migratório, mais especificamente dos refugiados. Pois, a pesquisa salienta entrevistas com autoridades de fronteira (a Polícia federal) que, por força da lei 9.474/97, são as autoridades que teoricamente primeiro entram em contato com os solicitantes de refúgio. Ou seja, além do levantamento bibliográfico, se utiliza entrevistas semiestruturadas junto aos policiais federais, bem como textos das autoridades que ocupam cargos estratégicos na polí-

tica migratória brasileira, particularmente aquela voltada aos refugiados.

Pois, o processo de produção de políticas públicas depende da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, que executam esta política (MARQUES, 2013), os ambientes influenciam instituições a respeito da produção de políticas gerais e específicas, das estratégias compartilhadas e das decisões tomadas. Dessa forma, examinamos as instituições políticas envolvidas a partir do protagonismo do CONARE e da Polícia Federal, além da ação da comunidade internacional, por meio do ACNUR.

Ou seja, a interação entre seus representantes, o depoimento de seus componentes, os acordos firmados entre governo, comunidade internacional e sociedade civil organizada, em atuação tripartite, de modo à verificação do processo decisório a respeito de políticas e do ambiente institucional formatado, envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio, particularmente relacionado às competências e ações políticas dos agentes de fronteira e às políticas regulatórias para pessoas deslocadas.

O CONARE – o Comitê Nacional para Refugiados enquanto aquele organismo ligado ao Ministério da Justiça e criado pela Lei n. 9.474/1997, é o responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Ao estabelecer uma legislação e uma estrutura institucional, o país compromete-se

em identificar e receber refugiados, por meio desta instituição submetida à Secretaria Nacional de Justiça e ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça. Em uma estrutura tripartite de atuação, interministerial, composta por membros do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, conforme a legislação.

E nesse sentido, a legislação procura superar desafios para estabelecer políticas públicas voltadas aos refugiados. Tais desafios giram em torno de uma melhor gestão e organização desta instituição que decide a condição de refugiado no país, pois é o maior responsável pela política nacional para o tema. Assim como a respeito da cultura política dos agentes públicos que compõem a entidade e daqueles que fazem o primeiro contato com um solicitante de refúgio nas fronteiras do país, os agentes da polícia federal.

A Polícia Federal é a autoridade de fronteira em que os solicitantes de refúgio precisam fazer suas entrevistas e solicitações a respeito de sua condição, devido sua competência exposta na Constituição Federal de 1988 e na legislação, responsável por exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Portanto, evidencia-se a importância dessa instituição enquanto um dos atores políticos mais destacados para a questão migratória nacional.

Examina-se as interações entre os representantes das instituições políti-

cas, o depoimento de seus componentes, os acordos firmados entre governo, comunidade internacional e sociedade civil organizada, em atuação tripartite, de modo à verificação do processo decisório a respeito de políticas e do ambiente institucional formatado. O que acaba envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio, particularmente relacionado às competências dos agentes de fronteira e às políticas regulatórias para pessoas deslocadas.

O aumento das migrações internacionais no mundo atual, o desafio das migrações mistas e a virada brasileira em atração internacional para estrangeiros nos últimos anos, tornam esta pesquisa de extrema importância no que tange à montagem de cenários futuros para a inserção brasileira enquanto atuante na cooperação internacional para temas humanitários. E tais desafios passam a ser examinados a seguir, a partir do diagnóstico das questões relativas aos refugiados do ponto de vista das autoridades que lidam com o tema.

DIAGNÓSTICOS DA POLÍTICA PARA REFUGIADOS NO BRASIL: INSTITUIÇÕES E CULTURA POLÍTICA

Originado dos estudos da ciência política, o conceito de políticas públicas ganhou influência no Brasil ao sublinhar o exame das avaliações, diagnósticos e

propostas sobre as ações governamentais, de maneira separada das teorias do Estado de modelo europeu. As teorias europeias tinham em seu núcleo central o estudo das instituições políticas e colocavam em segundo plano as análises da produção governamental (SANTOS; PASE, 2011, p. 71).

Por outro lado, com base em estudos empíricos, em indicadores sociais e diagnósticos sobre todos os tipos de problemas da sociedade, as políticas públicas pretendem responder aos desafios políticos e sociais de forma planejada em médio e longo prazo (SANTOS; PASE, 2011, p. 71-72).

Uma política pública não é qualquer ação governamental, que pode ser simples ou passageira enquanto resposta às demandas sociais conjunturais. Uma política pública consiste em um conjunto de ações intencionais e causais, orientadas para a realização de um objetivo específico ou para atingir benefícios públicos, cujo padrão de ação, de instrumentos, de procedimentos e de recursos se reproduz no tempo de maneira constante e coerente (AGUILAR; ASTORGA; FACIO, 2009).

Uma política pública trata de proporcionar soluções duradouras para um problema específico, a partir de estudos precisos com avaliação, análise e proposição (AGUILAR; ASTORGA; FACIO, 2009). Um Estado ou governo nacional por mais democrático que atue, não tem condições de solucionar todos

os problemas, e assim, torna-se fundamental o estudo a respeito do processo de tomada de decisões, da participação social, dos recursos envolvidos, das instituições relacionadas, e da cultura política compartilhada pelos membros relevantes de uma maioria de governo que pretende a implantação desta mesma política.

Nesse sentido, é importante salientar a cultura política dos grupos que dominam as tomadas de decisões governamentais. Parte-se do pressuposto de que o conceito de cultura política estabeleceu um campo de conhecimento específico dos estudos da ciência política a partir da obra de Gabriel Almond e Sidney Verba *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*, ainda na década de 1960 (ALMOND; VERBA, 1989).

Segundo Borba (2005, p. 147-168), as análises desses autores procuravam superar desafios complicados: por um lado, reforçar e justificar a compreensão da supremacia da sociedade norte-americana como padrão a ser seguido pelo resto do mundo. E por outro, promover e justificar a política norte-americana, em contraposição ao modelo soviético e às teorias socialistas e comunistas.

O que pode ser dito é que em *The Civic Culture* o conceito de cultura política está circunscrito às atitudes e valores dos cidadãos e das autoridades em relação aos assuntos políticos (BORBA, 2005). Um tema revisitado pelos autores na década de 80 enquanto uma das mais

contemporâneas temáticas da ciência política (ALMOND; VERBA, 1989). O termo ‘cultura política’ refere-se, então, às orientações especificamente políticas, às atitudes comportamentais com respeito ao funcionamento do sistema político, seus diversos componentes e os cidadãos no espaço público (BORBA, 2005, p. 147-168).

Estabelecendo importância fundamental tanto à cultura política quanto às instituições para analisar políticas públicas, neste trabalho parte-se também dos pressupostos de Inglehart (2009) a respeito de cultura política, particularmente a mudança de valores. De modo a defender uma abordagem que sirva enquanto instrumental analítico para inquirir as crenças e os valores dos diferentes grupos sociais, incluindo aqueles que ditam políticas públicas governamentais, como no caso das políticas para refugiados, do mesmo modo que a análise sobre as instituições políticas envolvidas no processo.

Neste viés, no caso da política brasileira para refugiados, a legislação aprovada em 1997 estabeleceu critérios e procedimentos para a obtenção e cassação do refúgio, institucionalizou um órgão específico submetido ao Ministério da Justiça para decidir o status de refugiado aos solicitantes, além das chamadas soluções duradouras para o problema. Para assim estabelecer diretrizes políticas para deslocados, articuladas com autoridades de fron-

teira e com os Estados-membros da federação. Nestes termos, a Lei n. 9.474/1997 é vista enquanto uma política pública para refugiados, propondo o repatriamento em condições seguras, o reassentamento e a inserção local enquanto soluções duradouras.

A Lei n. 9.474/1997 é produto do ambiente e das forças políticas que buscaram a redemocratização do Brasil ao longo da segunda metade dos anos 80 e nos anos 90. Nesse processo, os governos civis a partir de 1985 tomaram muitas iniciativas voltadas à causa dos direitos humanos em geral, e dos refugiados em particular. Tal como o Programa Nacional dos Direitos Humanos (Decreto n. 1904, de 13/05/1996), sendo um dos primeiros países a estabelecer internamente os planos de metas para cumprir as diretrizes da Declaração e do Programa de Ação de Viena, de 1993, da II Conferência Mundial da ONU (ALVES, 2003; TRINDADE, 2003).

Atribuindo de forma inédita aos direitos humanos o status de política pública governamental, e sem abdicar de uma compreensão integral e interdependente dos direitos humanos enquanto direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. E o que incluiria a situação de imigrantes e refugiados no país (BRASIL; PNDH, 1996), os deslocados de maneira forçada de seu país ou região de origem.

Visto que a II Conferência Mundial de Direitos Humanos havia incorporado as contribuições do ACNUR para o tema dos refugiados, registrado na Declaração e no Programa de Ação de Viena de 1993 (ALVES, 2003, p. 158; TRINDADE, 2003, p. 414-415), a Declaração reafirmava o direito de toda pessoa de buscar e desfrutar asilo contra perseguição em seu país de origem, assim como de retornar, caso cessassem as hostilidades (TRINDADE, 2003, p. 415-416).

Identificava, inclusive, violações maciças de direitos humanos como um dos fatores que levavam ao deslocamento forçado global de pessoas e recomendava desenvolvimento de estratégias globais para abordar causas e efeitos dos movimentos de refugiados e de deslocados de forma geral. Tendo em vista que o fenômeno crescia de importância na agenda política da Organização das Nações Unidas (ALVES, 2003, p. 159).

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, ao ressaltar as responsabilidades dos Estados em relação aos países de origem dos deslocados, enfatizavam o enfoque integral de direitos humanos, a importância das soluções duradouras (repatriação voluntária, integração local e reassentamento) e as questões relacionadas aos deslocados internos. Enfatizava a prevenção de situações futuras de refugiados, alertando para o fato de que na época existiam em torno de 18 milhões de refugiados ao redor do planeta (TRINDADE, 2003, p. 414).

Ou seja, foi amplamente reconhecida por esta Conferência Mundial da ONU a relação intrínseca entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais, os direitos humanos e as migrações forçadas contemporâneas, em etapas sucessivas (TRINDADE, 2003, p. 272). E, assim, muitos dos direitos humanos enunciados na Declaração de Viena que comemorava 44 anos da Declaração Universal de 1948 aplicavam-se aos refugiados e aos imigrantes internacionais em geral.

Evidencia-se, desse modo, o grau de pioneirismo normativo do Brasil, ao incorporar a Declaração e o Programa de Ação no seu Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, elaborado a partir de debates da Coordenadoria do Programa Nacional, recebendo contribuições de organizações não governamentais, de universidades e de centros de pesquisa sobre a temática (MESQUITA NETO, 2011, p. 269). O projeto do Programa foi debatido na Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizado em Brasília, com grupos temáticos que dariam sua contribuição para o conteúdo do programa (MESQUITA NETO, 2011, p. 269-270).

O Programa Nacional dos Direitos Humanos no Brasil foi o primeiro para proteção e promoção dos direitos humanos na América Latina, e o terceiro no mundo (MESQUITA NETO, 2011, p. 269). Estabeleceu objetivos de curto, médio e longo prazo para os refugiados e imigrantes, conforme as citadas diretrizes

da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. E dentre estes objetivos de curto prazo estava o surgimento de uma legislação específica para refugiados, devido à pressão pela chegada de centenas de imigrantes internacionais que solicitavam refúgio no país, advindos de Angola, Libéria, República Democrática do Congo e da antiga Iugoslávia, todos fugindo de guerras civis, no início da década de 1990 (ALVES, 2001).

Dessa maneira, o Programa de Direitos Humanos foi enviado ao Congresso Nacional, em 1996, acompanhando o Projeto de Lei sobre Refugiados, e aconteceram várias reuniões de especialistas para a produção da legislação (BARRETO, 2010, p.19-20). Este projeto de lei, assim, transformou-se na Lei 9.474/1997, colaborando para a aprovação da legislação junto ao Congresso Nacional, a Igreja Católica, através da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, representantes do ACNUR, assim como a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (BARRETO, 2010, p. 19).

Esta legislação, então, criou o CONARE, um órgão deliberativo coletivo, tripartite, interministerial, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, que toma suas decisões técnicas e políticas em plenário, deliberando por maioria simples (artigo 16º), para reconhecimento de refugiados no país.

Ou seja, é composto por um representante do Ministério da Justiça, que

o preside, por um representante das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência, por um representante do Ministério do Trabalho e do Emprego, do Ministério da Saúde e do Desporto, da Educação, do Departamento de Polícia Federal e por uma organização não governamental que se dedique ao trabalho em favor dos refugiados, atualmente a Caritas Arquidiocesana, de São Paulo e do Rio de Janeiro (artigo 14º).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR também participa da instituição, somente com direito a voz, mas sem voto. No entanto, exerce grande influência por sua experiência internacional ao lidar com a temática do refúgio, do deslocamento interno e dos apátridas no resto do mundo (ACNUR, 2012, p.14-17). Além da participação recente da Defensoria Pública da União (DPU) apresentando função consultiva desde 2012.

Os valores e a visão de mundo dos representantes da sociedade civil e do organismo internacional, ACNUR, até mesmo pela larga experiência em tratar diretamente com refugiados ao longo de grande parte do século XX, e pelo acúmulo de “*know how*” em suas trajetórias históricas, buscam a defesa dos regimes internacionais de direitos humanos e a máxima proteção possível aos refugiados e aos solicitantes (ACNUR, 2000). O que inclui a promoção de cursos e capacitações sobre o tema para os demais membros da sociedade civil, para a Polícia Federal e os orga-

nismos de imprensa, com ênfase nesta visão de mundo.

A representação da sociedade civil no CONARE, a Cáritas Arquidiocesana, vem lidando com a temática do refúgio no Brasil desde pelo menos meados dos anos 70, ainda no período do regime civil-militar que perseguia seus dissidentes e não reconhecia refugiados latino-americanos. Mesmo nesta época, a instituição desenvolvia um trabalho de proteção aos refugiados que chegavam ao Brasil, vindos da Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, ainda que não reconhecidos como tais pelo governo, acumulando grande experiência e conhecimento especializado sobre o assunto (BARRETO, 2010, p. 62-69).

O ACNUR apresenta longa trajetória em defesa de refugiados desde sua criação. Ainda tenha surgido com recursos limitados e somente com mandato de três anos, desenvolveu um consistente trabalho de médio e longo prazo para solucionar os problemas, focando nas chamadas soluções duradouras – repatriação, integração local e reassentamento, desde suas primeiras experiências, na crise da Hungria, em 1956, e a guerra da Argélia, de 1954 a 1962 (ACNUR, 2000). Com longa experiência acumulada, seus funcionários salientam a importância do Brasil para o fortalecimento do tema, solicitando a máxima cooperação pos-

sível do país na busca de equacionar os problemas para deslocados, e exortam pela contínua melhoria do CONARE, incluindo aumento de recursos humanos (Informação Verbal)².

Por outro lado, as maiores preocupações com controle migratório, com segurança institucional e o direito coletivo de uma comunidade política em definir quem são ou não seus residentes, em torno de seletividade e de reciprocidade (WALZER, 2003, p. 63-65), parece advir do governo federal e de suas autoridades de fronteira (a Polícia Federal). Por razões ligadas a sua própria função de controle migratório e as prioridades dos agentes de fronteira no combate aos crimes federais, e de que as comunidades também precisam de limites no sentido de parentesco, reciprocidade e auxílio mútuo (WALZER, 2003, p. 65).

O treinamento policial para questões migratórias ainda possui ênfase e diretrizes no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), com suas modificações pontuais ao longo dos últimos 30 anos (VENTURA, 2012). Ainda que o Estatuto dos Refugiados seja uma legislação especial de direitos humanos para uma situação específica relacionada aos estrangeiros perseguidos que podem solicitar refúgio, o foco do treinamento policial está voltado para

2 RAMIREZ, Andrés. Depoimento. (junho de 2011). Vila Velha (ES). Na Universidade de Vila Velha, no II Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

questões de segurança pública e a segurança nacional (VENTURA, 2012).

Isto é, a ambiguidade da estrutura legislativa brasileira no que se refere aos estrangeiros torna-se evidente, pois mantém duas legislações divergentes em relação ao tema da imigração internacional. Uma é vinculada à doutrina integral dos direitos humanos (Estatuto dos Refugiados); e a outra, à segurança nacional e ao utilitarismo econômico complementar (Estatuto do Estrangeiro). Contribuindo acentuadamente para a obscuridade de tratamento aos solicitantes de refúgio no Brasil por parte das autoridades de fronteira, no caso, a polícia federal (HAMID, 2012).

Como ressalta Hamid (2012, p. 104), ora o tratamento aos refugiados é encarado como uma questão de direitos humanos, ora é vislumbrado como de segurança pública ou de segurança nacional. Praticamente de maneira divorciada de princípios como “*em dívida pró-refugiado*” ou do “*non refoulement*”, denotando as prioridades dos agentes de fronteira em torno dos valores fiscalizatórios mais repressivos (INGLEART, 2009), previstos no Estatuto do Estrangeiro de 1980 e suas atualizações pontuais ao longo de mais de trinta anos.

Como lembra Neto (2005, p. 307), os imigrantes internacionais encontram-se encadeados em uma imensa teia global e que estimula a solidariedade entre indivíduos e o crescimento das máfias do tráfico internacional de pessoas, da

exploração sexual e arregimentação de trabalhadores em condições precárias. Por outro lado, foca a atenção e as prioridades dos agentes públicos de fronteira para a questão criminal e os ilícitos internacionais.

Os fluxos migratórios internacionais estão interligados com mudanças estruturais dos sistemas econômicos, sociais e políticos dos diversos países, incluindo o Brasil. Além de desastres ambientais e humanitários, não sendo mais possível analisar simplesmente com base em modelos explicativos de “fatores de expulsão” e “fatores de atração” entre nações, tal como lembra o mesmo Neto (2005, p. 307).

A atual maior projeção política e econômica internacional do Brasil sinaliza uma potencialidade para candidatos à imigração e ao refúgio, destacando-se que o país busca desenvolver sua política econômica e social tornando-se atraente para cada vez mais imigrantes internacionais (OLIVEIRA, 2013, p. 117). Neste sentido, a estrutura migratória de serviços e de recursos humanos não acompanha este ritmo de crescimento, estando ausente uma política consistente de modernização e interligação entre as instituições políticas.

Betts, Loescher e Milner (2008), assim como Hathaway (2007), salientam que polícias e agentes de Estado tendem para interpretações normativas restritivas e securitárias para migrações internacionais. O que abrange a prática das autorida-

des fronteiras dos países do hemisfério sul, repetindo a linguagem securitária dos países do hemisfério norte no contexto global de criminalização das migrações, evidenciado também no Brasil.

Evidencia-se uma grande necessidade de superação do treinamento restritivo e a visão de mundo da criminalização das migrações internacionais (HATHAWAY, 2007; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008), enquanto somente um caso de polícia, pautado somente nos valores de conservação e reação enquanto cultura política. Visto que uma mudança cultural não é causada somente pela mudança cívica, mas que interage com a evolução econômica, social e política de uma determinada sociedade (INGLEART, 2009, p. 153).

E no Brasil, há um enorme descompasso entre a cultura política (ALMOND, VERBA, 1989) da comunidade de segurança e defesa, ligadas ao pensamento das Forças Armadas e das polícias (inclusive a polícia federal), com foco na estrita segurança nacional e o discurso dominante da sociedade civil organizada e de setores do governo que privilegiam direitos humanos. Tal qual fossem temas excludentes que não se misturam ou com ligações totalmente superficiais (BRASIL; PNDH, 2010, p. 104).

Com a redemocratização do país, o conceito e os estudos de segurança foram relegados ao ostracismo por parte de universidades e por movimentos da sociedade civil (BRASIL; PNDH,

2010, p. 104), pois pareciam remeter ao passado. E sempre ligados à doutrina da segurança nacional do regime militar de 1964, ou mesmo do Estado Novo, de Getúlio Vargas, que praticavam políticas migratórias rígidas e seletivas (CARNEIRO, 2010, p. 230).

E pelo contrário, a segurança é um direito tanto dos indivíduos como um dever do próprio Estado. É importante salientar que o interesse legítimo dos Estados em matéria de segurança é perfeitamente compatível com os regimes internacionais de direitos humanos e de refugiados (MURILLO, 2009, p. 122). O direito à segurança dos indivíduos encontra-se consagrado na Declaração Universal de 1948 (artigo 3º), enquanto que no plano internacional o sistema de Estados fortalece a segurança estatal e ao monopólio legítimo da circulação migratória (TORPEY, 2005, p. 9-30).

O que parece necessário é a aproximação das vertentes teóricas e das análises específicas destas áreas, para estudos compartilhados e interdisciplinares, de modo à difusão de determinadas temáticas de forma adequada, e aproximação de culturas políticas. Não se utilizando o controle migratório por parte dos Estados para prejudicar ou restringir os direitos fundamentais dos refugiados (MURILLO, 2009, p. 122-123), visto que os direitos humanos são transversais, abarcando distintos setores governamentais e da sociedade civil, incluindo a segurança e a defe-

sa. Pois, políticas públicas eficientes e transparentes para a proteção nacional de refugiados complementam e fortalecem a segurança dos Estados e dos indivíduos, e não o contrário.

A lei brasileira também não apresenta os aspectos relativos a uma integração social e econômica desta população específica, e nem concede voz aos solicitantes de refúgio no órgão em suas deliberações. Delega funções às organizações não governamentais com as quais mantêm convênios: Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus, e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, em Brasília, para que cumpram as funções de integrá-los à sociedade nacional.

O governo federal brasileiro vem aumentando suas ações em favor dos refugiados nos últimos anos, ainda que pontualmente, pela presença de alguns fatores: o aumento quase exponencial das solicitações de refúgio particularmente entre 2010 e 2013, consolidando-se como novo destino de refúgio. Principalmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas, em que a chegada cada vez maior de bengalis, libaneses, senegaleses, sírios e colombianos aumenta o número total de solicitantes (MJ, 2013).

Assim como devido aos acordos com o ACNUR para o programa de reassentamento de refugiados, vigente desde 1999, e a consequente chegada de colombianos e de palestinos

reassentados, recebidos pelas atuais entidades conveniadas com agência da ONU: Associação Antônio Vieira (ASAV), em Porto Alegre/RS, instituição conveniada desde 2003, e o Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH), em Guarulhos/SP (SILVA, 2013, p. 250-251).

Ainda assim, a crítica do ACNUR ao Brasil e seu programa de reassentamento é que se poderia receber muito mais refugiados reassentados, dos programas administrados pela instituição no mundo inteiro (MARTINS, 2011). E não apenas grupos de palestinos, colombianos, dentre outros, que não chegam nem mesmo ao número de quinhentas pessoas reassentadas. Este número, em um universo de 15 milhões de refugiados ao longo da última década no mundo, conforme o último Relatório da ONU para Migração Internacional e Desenvolvimento (ONU, 2013, p. 7), é politicamente irrelevante.

O ex-presidente do CONARE, Luiz Paulo Teles Barreto, em contrapartida, rebateu críticas do órgão em uma conferência internacional em Genebra. Afirmando que o país está muito longe das grandes crises internacionais que produzem deslocamentos forçados e que as fronteiras brasileiras permanecem abertas às solicitações de refúgio (MARTINS, 2011).

O ex-presidente, e o antigo coordenador geral, Renato Zerbini Ribeiro Leão, destacaram o fato de que os

números e os procedimentos da instituição indicavam que os solicitantes e os refugiados no país, advêm de todas as partes do mundo, não encontrando nenhuma barreira de ordem política, religiosa ou racial para estarem no Brasil (LEÃO, 2007, p. 75).

O que não quer dizer que os solicitantes consigam chegar facilmente ao país, visto que estas migrações específicas são normalmente irregulares, acontecendo sem documentação e em geral envolvendo tráfico de seres humanos (MJ, 2013). Assim, as pessoas que se deslocam desta maneira viajam geralmente em condições precárias, sendo vítimas de exploração de “coiotes”, de atravessadores e de abusos sistemáticos.

No entanto, países também longe demais das crises internacionais e relativamente abertos às solicitações de refúgio, tais como o Canadá, Suécia ou mesmo os Estados Unidos, reasentam muito mais e colaboram de forma muito mais consistente com o ACNUR nos programas de soluções duradouras no quesito reassentamento (MARTINS, 2011). O Brasil parece se destacar entre os países considerados emergentes, mas ainda encontra-se longe de ser um “global player” no quesito de cooperação humanitária internacional, devido suas ambições de política externa e questões de “custo-benefício” (DA SILVA, 2010; OLIVEIRA, 2013).

Na relação da política interna com externa, podem ser enquadradas as iniciativas brasileiras para a criação da Declaração e do Programa de Ação do México de 2004, a Declaração de Brasília de 2010, bem como as iniciativas no âmbito do Mercosul, tornando o tema dos refugiados uma questão estratégica para a política externa, particularmente na relação com países de expulsão de refugiados, no sentido exposto por Zolberg, Suhke e Aguayo (1989, p. 273-274).

O orçamento governamental para o tema continua sendo irrelevante, visto que até o ano de 2004 o CONARE não tinha sequer orçamento próprio para suas atividades dependendo dos recursos destinados ao Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça (LEÃO, 2007, p.73). Desde então, o CONARE apresenta uma pequena linha orçamentária particular do Ministério destinada à instituição, mas comparativamente ainda modesta levando em conta as outras atividades do próprio ministério e as necessidades dos solicitantes e dos refugiados reconhecidos (LEÃO, 2007; LIMA; SIMÕES, 2012).

O Estado de São Paulo, pela sua articulação política e visibilidade nacional, possui um Comitê Estadual para o assunto, assim como uma longa rede de programas sociais que procuram integrar os refugiados na sociedade. No entanto, esta articu-

lação e capacidade paulista não se reproduz na maioria dos outros estados da federação, com poucos estados-membros apresentando Comitês Estaduais: somente Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná, até o ano de 2012. O que configura um assunto para enormes discussões quanto à política de refugiados do país, mas cujos desafios centrais parecem focar-se em sua estrutura política – o papel desempenhado pelo Comitê Nacional para Refugiados e pela Polícia Federal.

OS DESAFIOS DA POLÍTICA PARA REFUGIADOS: O CONARE E A POLÍCIA FEDERAL

O CONARE atualmente apresenta em torno de somente nove funcionários em sua estrutura administrativa, e com grande acúmulo de casos de anos anteriores (Informação Verbal)³. As decisões podem demorar em média quase um ano, permitindo que muitos solicitantes utilizem o instituto do refúgio como meio de permanência no país por outros motivos, mesmo não sendo solicitantes com fundados temores de perseguição ou com históricos de vida que em que se possam

reconhecer os quesitos para o refúgio, ainda que exista o desafio das migrações internacionais mistas.

O próprio ACNUR vem sugerindo algumas soluções há muito tempo para o uso abusivo do instituto, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo (ACNUR, EXCOM n. 30, 1983; ACNUR, EXCOM n.79, 1996). Por outro lado, a Polícia Federal vêm colocando a problemática de que muito solicitantes se aproveitam do instituto, porque estas autoridades não podem emitir juízo de valor (pelo menos teoricamente), e somente encaminhar os pedidos ao CONARE (ANDREATA, 2012). O que geraria vulnerabilidade às fronteiras do país segundo sua avaliação, denotando uma cultura política de controle migratório mais rigoroso e preocupações com a segurança institucional (ANDREATA, 2012),

Os desafios mais evidentes do CONARE estão ligados à sua gestão e presença mais constante e espalhada no território brasileiro. Conforme os agentes federais, o órgão concentra-se em Brasília, e não está presente em alguns locais estratégicos e evidentes de entrada de solicitantes de refúgio, tais como: os aeroportos internacionais de Cumbica, em Guarulhos, São Paulo, e do Galeão, no Rio de Janeiro

3 FRANCA, Virginius José Lianza da. Depoimento. (Janeiro de 2013). Em Brasília/DF. No Ministério da Justiça. No CONARE.

(Informação Verbal)⁴. Além dos portos, como em Santos (São Paulo), a malha portuária do Estado do Espírito Santo, ou do Estado do Rio de Janeiro.

Algumas das regiões em que mais entram migrantes e solicitantes de refúgio são os Estados do Ceará, Amazonas e Mato Grosso do Sul, e fundamentalmente pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, via aérea e marítima (MJ, 2013). A chegada por São Paulo e Rio de Janeiro ocorre, dentre outros fatores, porque lá se concentram os principais portos e aeroportos do país, além da presença da Caritas Arquidiocesana. Aqueles que atravessam a fronteira terrestre para pedirem refúgio se dirigem em sua maioria onde se encontram a Caritas (São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus) ou o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, que mantém os convênios com a instituição.

Desta forma, o maior número de solicitações ocorre exatamente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Amazonas. A presença de organizações não governamentais que trabalham com refugiados vem fazendo uma grande diferença e exercendo um papel de relevo na promoção e na difusão da situação dos refugiados, particularmente nas fronteiras, mas ainda evidentemente insuficiente (IPEA, 2013).

A capacidade comunitária e organizativa dos refugiados no sentido de influenciar, participar dos negócios públicos que decidem sua situação é diminuta, tendo em vista que eles pouco influenciam a instituição principal, a não ser pelas entrevistas e relatórios dos responsáveis em levar os casos à Brasília. Ou seja, com pouca capacidade de influência por parte dos governos nacionais e estaduais que os visualiza como objetos de políticas e não como atores principais nos processos decisórios (ALMOND; VERBA, 1989).

O problema se reflete na inserção geral dos refugiados no país em termos de educação, trabalho, moradia e saúde, além das poucas organizações espalhadas pelo país com capacidade social que promovam políticas de integração. Os refugiados de forma geral se deparam com desafios complexos, desde a moradia até a inserção no mercado de trabalho (RODRIGUES; BÓGUS, 2011, p. 112-114). E os caminhos para melhorar a adaptação parecem estar no sentido de incluir os refugiados em programas de políticas sociais do governo, tais como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso ou o PROUNI, quando preencherem os requisitos mínimos necessários.

No entanto, tais tentativas vêm sofrendo diversas barreiras administra-

4 PARDI, Luiz. Depoimento (Setembro de 2012). Em São Paulo. Na PUC-SP. Durante III Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

tivas por parte das outras instituições do Estado, não coordenadas com a temática do refúgio, tais como o INSS e a Caixa Econômica Federal (MILESI, 2012). Além disso, o CONARE foi acionado no Poder Judiciário pelo Ministério Público Federal em relação ao não reconhecimento dos haitianos enquanto refugiados, do mesmo modo que a Defensoria Pública da União (DPU), em São Paulo, acionou judicialmente a instituição de modo a ter acesso aos documentos sobre os solicitantes de refúgio para fazer sua defesa administrativa (Informação Verbal)⁵.

Neste último caso, a iniciativa teve consequências políticas: a aproximação e a assinatura de um Acordo de Cooperação celebrado entre a Secretaria Nacional de Justiça, o CONARE e a Defensoria Pública da União, no ano de 2012. Com o termo de cooperação, os três órgãos atuarão em conjunto para tratar do instituto do refúgio.

O Secretário Nacional de Justiça e atual presidente do CONARE, Paulo Abrão, corroborou que a partir do acordo nenhum refugiado ficará sem apoio para o exercício dos seus direitos e de-

veres. “Essa é a mensagem que estamos hoje anunciando. A participação da DPU nos procedimentos do CONARE qualificará ainda mais as nossas decisões”.⁶

A parceria deve procurar a capacitação dos servidores públicos da DPU para que possam analisar melhor o trabalho produzido pelo CONARE e pelo Departamento dos Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça a respeito de refugiados, pelo menos teoricamente. O acordo prevê que os defensores públicos passarão a prestar apoio jurídico e acompanhar as necessidades dos solicitantes e dos refugiados relacionados aos processos administrativos, e, inclusive, promover as entrevistas com os solicitantes de refúgio. O que poderá se constituir em um importante apoio estratégico ao Grupo de Estudos Prévios (GEP) do CONARE, assim como uma maior logística estrutural para o órgão, tornando as decisões mais rápidas e eficazes⁷.

Visto que a DPU conta ao todo com 58 unidades distribuídas pelo país, e tal capacidade institucional deve auxiliar os solicitantes de refúgio, ainda que também existam graves e sérios problemas de recursos humanos na DPU,

5 ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Depoimento. (abril de 2012). No Rio de Janeiro. No Hotel Ipanema. Durante Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto dos Estrangeiros.

6 Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9620:dpu-e-conare-firmam-acordos-para-atuacao-junto-a-estrangeiros=-refugiados&catid=215&Itemid=458>. Acesso em: 15 dez. 2012.

7 Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9620:dpu-e-conare-firmam-acordos-para-atuacao-junto-a-estrangeiros=-refugiados&catid=215&Itemid=458>. Acesso em: 15 dez. 14.

além da falta de estrutura no interior do país (Informação Verbal)⁸. De qualquer maneira, a expectativa geral é de que a análise dos processos pendentes de apreciação no órgão seja acelerada e qualificada com a elegibilidade sendo procedida pelos defensores públicos.

Outro desafio fundamental para a implantação de políticas específicas para os refugiados no Brasil, do ponto de vista das instituições e da cultura política, localiza-se em um dos atores políticos principais no procedimento de encaminhamento e de reconhecimento de refugiados: a Polícia Federal.

A Polícia Federal, responsável pela vigilância nas fronteiras e nos postos de alfândega, aquela que na maioria das vezes realiza o primeiro contato com os solicitantes de refúgio, possui limitados recursos de pessoas e de estrutura para recebimento de estrangeiros em todo o território nacional. Até a década de 90 o Brasil era um país que mais enviava nacionais ao exterior do que recebia imigrantes, pela conjuntura econômica da chamada “década perdida” dos anos 80, e porque o regime militar exilava muito de seus nacionais e também não aceitava refugiados latino-americanos (CHADE, 2012).

E assim, sua estrutura institucional e de recursos humanos existentes estão claramente defasadas para a recente

virada internacional do país, enquanto polo de atração aos estrangeiros e de política para recebimento e reassentamento de estrangeiros, incluindo refugiados e imigrantes de forma geral (CANO, 2006, p. 137-155).

É uma entidade permanente, organizada e mantida pelo governo federal, estruturada em carreira própria, acumulando diversas competências pela Constituição de 1988, dentre elas, a questão de fronteiras, apresentando grande rotatividade de agentes neste setor. O que muitas vezes os impede de obter especialização e de acompanhar mais diretamente a temática do refúgio, assim como os resultados finais das solicitações junto ao CONARE. Segundo o policial Magalhães (2012) é uma das polícias federais com enorme grau de centralização, hierarquização e de acúmulo de competências relativamente a países do tamanho do Brasil.

Como lembra o mesmo Magalhães (2012), o Brasil optou pela centralização das inúmeras atribuições policiais federativas em um único órgão, o Departamento de Polícia Federal. A política de centralizar na mesma instituição todas as funções de um policiamento federativo possui consequências em relação aos agentes públicos componentes, visto que são obrigados a atuar simultaneamente em várias funções,

8 ZACHER, Laura. Depoimento (maio de 2013). Em Porto Alegre. Na Defensoria Pública da União (DPU).

muitas vezes perdendo-se a oportunidade da especialização das equipes por setor temático.

A Academia de Polícia Federal tem capacidade de formação de 1,1 mil policiais por ano, apresentando uma instituição relativamente pequena, com cerca de 11.500 policiais, sob o controle do governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248). Com este efetivo necessita cumprir todas as funções administrativas e judiciais, o que ocasiona uma alta rotatividade de servidores e falta de especialização nos diversos setores, incluindo o setor migratório.

Ainda que ARANTES (2011, p.113) aponte para o investimento maciço realizado nas últimas administrações (Lula e Dilma Rousseff) mostrando o crescimento da instituição; a renovação e o protagonismo apontados pelo autor focam as carreiras principais da corporação e as operações de combate à corrupção e ao crime organizado. E não para o corpo integral de seus componentes, particularmente o quadro administrativo, e nem para o desempenho relativo à política migratória (ARANTES, 2011, p. 113-114).

O crescimento qualitativo e quantitativo da instituição que são apontados tanto por ARANTES (2011, p. 116-117) como por MESQUITA NETO (2011, p. 390-391), no contexto do Plano Nacional de Segurança Pública, executado a partir do início do século XXI, mostra uma polícia federal bastante aparelhada e renovada, evidenciando decisões po-

líticas em realizar estes investimentos desde o início do governo Lula (2003-2010). Porém, foca seu protagonismo em determinadas competências em seu vasto rol de atribuições, relacionadas às funções de repressão ao crime, segurança pública e combate à corrupção.

A mudança paradigmática dos cursos e treinamentos da polícia federal vêm sendo lentas, e conforme surgem novos concursos públicos para reposição de recursos humanos. As alterações nos currículos de treinamento, assim como o foco nos direitos humanos se tornou gradativamente importante, mas ainda pontual, já alertava BARBOSA e DA HORA (2007). Até mesmo em função da novidade da legislação 9.474/1997, em relação à antiguidade da legislação de 1980 e a tradição de controle e ênfase na questão penal por parte da polícia.

Segundo SOUSA LIMA (2012, p. 60), o Plano Estratégico da Polícia Federal até o ano de 2022 apresenta concentração de recursos em poucos programas e atribuições. E não inclui a atividade migratória nas fronteiras e nem mudança de paradigma, apresentando uma falta de integração entre o orçamento e o planejamento estratégico da instituição.

No que tange ao controle regulatório, ainda encontra-se uma relação com gastos orçamentários na modernização do sistema de emissão de passaportes e de controle de tráfego internacional. Porém, não nas atividades de fronteira

quanto ao controle migratório de pessoas que potencialmente podem solicitar refúgio (SOUSA LIMA, 2012, p. 60).

Além disso, Sousa Lima (2012, p. 63) também desvenda que a harmonia dos processos decisórios da instituição restringe-se à cúpula da entidade, pois, na medida em que as decisões se distanciam dos órgãos centrais, em direção às unidades regionalizadas, há mais falta de informação e frustração de servidores públicos. Tendo em vista que não chegam informações sobre os limites e os desafios orçamentários e quais foram os critérios para a distribuição dos recursos de forma mais clara.

Neste sentido, como não há um critério objetivo, o autor vislumbra o critério político que gera disputas por espaços entre as unidades regionalizadas, pois algumas podem defender seus interesses de forma mais veemente pelo acesso direto à cúpula da instituição. Assim como não surge como prioridade a questão migratória no plano estratégico do órgão até 2022 (SOUSA LIMA, 2012, p. 63).

Os treinamentos, cursos e especializações ligados à doutrina dos direitos humanos de forma geral, e para refugiados em particular, não aparecem como temas centrais. Provavelmente devido às prioridades policiais para as demais funções na área penal: combate ao narcotráfico, aos crimes de lavagem

de dinheiro, à corrupção e ao contrabando, além das funções judiciárias junto ao governo federal, reforçando a cultura política de ênfase na questão criminal.

A importância política da corporação policial para a questão migratória de refugiados cresce no sentido de que ela faz parte do CONARE, e necessita estar interligada com os demais atores políticos, na promoção dos direitos dos refugiados, principalmente no que tange aos refugiados identificados e reconhecidos por elegibilidade nas fronteiras. No entanto, a tensão e a ambiguidade de tratamento, relacionado à securitização das migrações internacionais permanece tendo em vista o paradigma do Estatuto dos Estrangeiros, a Lei n. 6.815/1980 (OLIVEIRA, 2006), e seu foco no crime e no utilitarismo.

Em entrevistas estruturadas empregadas aos policiais federais nas regiões Norte e Centro-Oeste do país, que fazem fronteira com os demais países da América do Sul, nos anos de 2011 e 2012, percebemos uma estrutura rudimentar nas delegacias migratórias, com poucos agentes e o foco da instituição evidentemente na questão penal e de segurança (Informação Verbal)⁹. Além de uma alta rotatividade de agentes e falta de percepção quanto ao fenômeno migratório de solicitantes de refúgio, de maneira a diferenciá-los rapidamente de

9 POLICIAIS FEDERAIS (10). Depoimentos. (Outubro de 2011/Maio de 2012). Em Porto Velho-RO/Rio Branco-AC/Manaus-AM. Delegacias de Polícia Migratória da Polícia Federal.

criminosos e/ou imigrantes econômicos ou ambientais.

De forma geral, a entidade é responsável pela prevenção e repressão ao tráfico internacional de entorpecentes, pelas funções de polícia judiciária do governo, e também é responsável pelas funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, conforme a Constituição Federal (artigo 144). Segundo estimativas da própria corporação, a Polícia Federal necessita de milhares de novos profissionais para atuar nas áreas de fronteira seca, para reposição de aposentadorias e para estar capacitada para os grandes eventos internacionais que o Brasil deverá sediar (NOBRE, 2012).

Nos últimos anos, mais de duzentos servidores deixaram seus postos gradativamente, além da deflagração de greves e paralisações por melhores salários. E a tendência será que até meados de 2016 devem ser cerca de 1.100 pessoas aptas a parar de trabalhar por terem atingido os pré-requisitos para solicitar aposentadoria (NOBRE, 2012). A instituição que conta com mais de 11 mil policiais e 2.650 profissionais da área administrativa, apresenta quase 14% deste efetivo com mais de 50 anos de idade. Some-se a isto o fato de que muito poucos agentes apresentam cursos de especialização em migração internacional ou direitos humanos (NOBRE, 2012).

Ou seja, seu efetivo, com carências estruturais e humanas, deve cumprir todas as funções constitucionais em

um território de oito milhões de metros quadrados, com cento e noventa milhões de habitantes. Com quase 17 mil km de fronteira terrestre com dez diferentes países sul-americanos, e que nem sempre são estáveis e com controle migratório funcionando eficazmente (DA SILVA, 2010).

Acrescente-se a isso a necessidade de superação de uma cultura política autoritária (ALMOND; VERBA, 1989; INGLEART, 2009) herdeira dos períodos de regimes de exceção. O que configura assim um quadro global bastante desalentador no que tange à uniformização e consistência da política migratória brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista da promoção de políticas públicas, o tema dos refugiados no Brasil apresenta uma legislação própria desde 1997 que estabelece uma instituição diretamente responsável pelo processo decisório governamental. Uma organização ligada diretamente ao Ministério da Justiça: o CONARE como órgão de decisão jurídico-político para elegibilidade de refugiados, composto por membros de vários outros ministérios, além de representantes da sociedade civil e da comunidade internacional, de forma tripartite e interministerial, mas não paritário, em seu processo decisório

rio, com a centralidade do Ministério da Justiça, que o preside.

Os desafios mais destacados da política nacional de refugiados estão diretamente ligados à ampliação dos recursos institucionais, humanos e financeiros do CONARE. Assim como relacionados à sua democratização, com participação de outras instituições relevantes, além da transformação da cultura política dos agentes públicos de fronteira no atendimento aos solicitantes.

O CONARE apresenta algumas iniciativas no sentido de dinamizar e qualificar o atendimento aos solicitantes de refúgio e aos próprios refugiados presentes no país. Medidas em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União, por exemplo, de modo a responder aos desafios de celeridade nas decisões e qualificação nos procedimentos.

Os limites apontam para o fato de que a instituição convive com uma legislação global para política migratória, o Estatuto dos Estrangeiros de 1980, que é contraditória com as diretrizes da doutrina integral dos direitos humanos, consagrada no Estatuto dos Refugiados de 1997. Sendo que tal legislação ainda serve como parâmetro para o tratamento aos imigrantes internacionais que são recebidos e identificados nas fronteiras do país, pelas autoridades migratórias.

Ou seja, na identificação dos solicitantes e dos refugiados por elegibilidade, enquanto uma política regulatória ambivalente ora voltada para a seguran-

ça pública e a segurança nacional, com a criminalização de migrações internacionais mistas, ora para uma questão de direitos humanos, voltada para proteção dos vulneráveis.

Esta ambiguidade e falta de clareza da política migratória está ligada diretamente ao longo processo político de redemocratização do país, de forma lenta, segura e gradual e a herança autoritária, advinda desde o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas. Se por um lado houve a redemocratização de instituições políticas, por outro, manteve-se práticas e estruturas legislativas restritivas herdeiras dos períodos ditatoriais da história republicana. Agravado pela falta de consenso entre os diferentes atores políticos que lidam com a temática migratória, para uma mudança global de legislação e de práticas políticas nos últimos trinta anos, particularmente quanto aos agentes de fronteira.

Dito de outra maneira, uma política migratória regulatória cujas restrições foram aceleradas pelo contexto global de securitização de migrações internacionais desde os atentados terroristas na Europa e Estados Unidos, no início do século XXI. E ao mesmo tempo está informada pela doutrina da segurança nacional e do utilitarismo econômico que marcou os períodos ditatoriais brasileiros, essencialmente nos anos 30 (o Estado Novo) e nos anos 60 (Regime Militar). E que enxergavam o estrangeiro globalmente enquanto inimigo e subversivo, sendo

bem vindo somente aquele que traziam complementação econômica.

A Polícia Federal cresceu de importância política na questão migratória desde a Constituição de 1988, desempenhando um papel estratégico na recepção, acolhimento e saída de imigrantes e refugiados do território brasileiro, pois é a autoridade de fronteira com os quais os solicitantes primeiro entram em contato, ao lado das organizações não governamentais.

É a instituição onde os recém-chegados devem fazer suas primeiras manifestações de solicitação de refúgio, apresentando uma importância estratégica capital. Possui sérias limitações estruturais e institucionais quanto ao controle dos solicitantes de refúgio, no que tange aos seus recursos humanos para as fronteiras, portos e aeroportos internacionais do país.

Ela parece não estar preparada e nem possuir estrutura administrativa e recursos humanos suficientes para receber e acolher deslocados forçados nas fronteiras brasileiras, solicitantes de refúgio ou não, diferenciando-os rapidamente dos imigrantes econômicos no contexto das migrações internacionais mistas, além de treinamento baseado ainda no Estatuto dos Estrangeiros de 1980. Embora desempenhem um papel estratégico, estando presente no CONARE, apresentam um alto grau de rotatividade no setor migratório e falta de especialização temática, além

da ausência do instituto do refúgio em seu plano estratégico de longo prazo.

Assim, contribuindo decisivamente para um divórcio entre o discurso oficial brasileiro de legislação avançada em matéria de refúgio, de historicidade de hospitalidade e cordialidade, do respeito à tolerância e à diversidade, e à prática política dos órgãos de controle, registros e classificações de estrangeiros, incluindo refugiados. No sentido de restrição ostensiva, burocratização demasiada e soluções paliativas para regularização de estrangeiros no país.

A prática mais corriqueira e constante do poder público tem sido delegar funções à sociedade civil organizada, as organizações não governamentais, para o cumprimento da responsabilidade de integrar refugiados no mercado local. E que tais instituições consigam superar as barreiras impostas pelo próprio Estado, através de suas outras instituições públicas pulverizadas, não coordenadas com o instituto do refúgio.

Apesar do discurso oficial do governo de que somos um país historicamente hospitaleiro, com uma legislação avançada sobre refugiados, elogiada pela comunidade internacional, tal discurso não se reflete na prática contemporânea em relação ao recebimento e acolhimento de solicitantes de refúgio nos estritos parâmetros das convenções internacionais e de sua própria legislação.

Se por um lado houve avanços institucionais, legislativos e de inserção nos

regimes internacionais de proteção de direitos humanos em relação ao passado ditatorial do país; por outro, a prática continua descoordenada e pulverizada entre diversos atores políticos, com medidas paliativas na política migratória de forma geral, e medidas pontuais na política regulatória e de inclusão de refugiados, de forma particular.

A política brasileira para refugiados vislumbra a lei 9.474/1997 e o CONARE enquanto mecanismos capazes de promover políticas públicas de inclusão dos poucos refugiados presentes no país. Mas, continuam existindo barreiras relativas ao exercício pleno da cidadania e o não reconhecimento da situação dos refugiados no país por parte de institui-

ções públicas do Estado. Assim como a falta de criação de instituições estaduais e municipais articuladas para capacitar e incluir os refugiados na cidadania e superar visões de mundo de criminalização destes deslocados.

Ou seja, a desarticulação das políticas voltadas aos refugiados resta evidente pela combinação de uma série de fatores. A soma de uma legislação migratória global desatualizada com um treinamento de agentes policiais de fronteira focada na segurança nacional e no utilitarismo econômico, com a ausência dessas instituições políticas locais espalhadas pelo país, torna a situação dos refugiados e solicitantes no país, algo extremamente desesperador.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *A Situação dos Refugiados no Mundo – cinquenta anos de ação humanitária*. Trad. Isabel Galvão. Almada: Artes Gráficas, 2000.
- _____. *A Year of Crises – Global Trends 2011*. Geneva: UNHCR, 2012.
- _____. Recomendação EXCOM, 30 (XXXIV), – *Comitê Executivo - 34ª Sessão*, 1983.
- _____. Recomendação EXCOM, 79 (XLVII), - *Comitê Executivo- 47ª Sessão*, 1996.
- ANDREATA, Rafael Potsch. *Desembarque de quem quer refúgio não é apropriado*. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 dez. 2012.
- AGUILLAR; ASTORGA; LIMA FACIO. Que son y para qué sirven las políticas públicas? In: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, sept. 2009. Disponible en: www.eumed.net/cccss/05/aalf.htm.
- ALMOND, Gabriel. VERBA, Sidney. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- _____. *The civic culture revisited*. Londres: Sage Publications, 1989.

- ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. (Orgs.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132, 2011.
- ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências*. Brasília: IPRI, 2001.
- _____. *Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- BARBOSA, Luciano Pestana; DAHORA, José Roberto Sagrado. *A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília: ACNUR Brasil, 2007.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (Org.). *Refúgio no Brasil – A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.
- BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) – the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century*. London/ New York: Routledge, 2008.
- BORBA, Julian. Cultura Política, Ideologia e Comportamento Eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro In: *Opinião Pública*, Campinas, v. XI, n. 1, março de 2005, p. 147-168.
- BRASIL. Constituição. *Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2012.
- _____. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH3*. Brasília: SDH/PR, 2010.
- _____. *Decreto. n 1.904, de 13 de maio de 1996. PNDH*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.
- _____. *Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 – Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*.
- _____. *Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*.
- CANO, Ignacio. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra contra o Crime. In: *Revista Internacional de Direitos Humanos*. n. 5. Ano 3, 2006. p. 137-155.
- CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. *Cidadão do Mundo – o Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo (1933-1948)*. São Paulo: Perspectiva/Fapesp, 2010.
- DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira. *Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: Um Esboço Histórico*. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2010.

- DE ALMEIDA, Paulo Sérgio. Migração e Tráfico de Pessoas. *Cadernos de debates – refúgio, migrações e cidadania*, Brasília, v.7, n.7, 2012. p. 43-50.
- HAMID, Sônia Cristina. (Des) *Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil*. Brasília/DF, UNB, 2012. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade Nacional de Brasília, Instituto de Ciências Sociais.
- HATHAWAY, James C; NEVE, R. Alexander. Making International Refugee Law Relevant Again: a proposal collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, v.6, Spring, 1997, pp. 1-76.
- INGLEART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, Mudança Cultural e Democracia. – a sequência do desenvolvimento humano*. Trad. Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.
- IPEA – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agencia Brasileira de Cooperação, 2013.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil - Decisões Comentadas do CONARE*. Brasília: Conare/ACNUR Brasil, 2007.
- LIMA, João Brígido Bezerra. SIMÕES, Gustavo da Frota. Programas de Suporte a Refugiados, Asilados e Apátridas no Brasil: uma abordagem exploratória. In: 1º *Seminário Nacional de Pós-Graduação de Política Externa*. Brasília: 12 e 13 de julho de 2012.
- MAGALHÃES, Luiz Carlos. *As Políticas Federais Estadunidenses e o Nosso Departamento de Polícia Federal*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4408>. Acesso em: 15 dez. 2012.
- MARTINS, Rui. *Brasil acolhe poucos refugiados?* Disponível em: www.sinditamaraty.org.br. Acesso em: 12 dez.2011.
- MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.
- MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Quartier Latin/Fapesp, 2011.
- MILESI, Rosita. *Refugiados e Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>>. Maio de 2012. Acesso em: 25 jul. 2012.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de*

- Fronteira*. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2013.
- MURILLO, Juan Carlos. Os Legítimos Interesses de Segurança dos Estados e a Proteção Internacional de Refugiados. In: *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 6, n. 10, São Paulo – jun. 2009.
- NETO, Helion Póvoa. A Criminalização das Migrações na Nova Ordem Internacional. In: NETO, Helion Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli (Orgs.). *Cruzando Fronteiras Disciplinares – um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 297-309.
- NOBRE, Letícia. *Polícia Federal precisa de 4.174 servidores até 2014*. Disponível em: <<http://sosnconcourseiro.jconcursos.uol.com.br>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- ONU. International Migration and Development. *Report of Secretary General*. New York: General Assembly, 2013.
- OLIVEIRA, Márcia Maria de. A Mobilidade Humana na Tríplice Fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. *Revista Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 183-196, ago. 2006.
- OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Política Externa e Negociações Comerciais no Brasil. *Revista Política Externa*, v. 21, n.3, jan./fev. 2013, p. 113-132.
- RODRIGUES, Viviane Mozine; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Os Refugiados e as Políticas de Proteção e Acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. *Revista Dimensões*, v. 27, 2011, p. 101-114.
- SANTOS, Everton. PASE, Hemerson Luiz. Capital Social e Políticas Públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcelo (Org.). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.
- SILVA, César Augusto S. da. *Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)*. Porto Alegre, UFRGS, Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.
- SOUSA LIMA, Rafael. *Orçamento Público Como Instrumento de Gestão no Nível das Organizações Governamentais: o Caso da Polícia Federal*. Curso de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.
- TORPEY, John. *L'invention du Passeport: États, citoyenneté et surveillance*. Paris: Bélin, 2000.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado Internacional de Direitos Humanos*. v. 1. 2. ed. Porto Alegre: Fabris Editor, 2003.
- WALZER, Michael. *Esferas da Justiça - uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

VENTURA, Deisy. *Qual a Política Migratória do Brasil?* Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

ZOLBERG, Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. *Escape From Violence – conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press, 1989.

ENTREVISTAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Depoimento (maio de 2012). Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE. Entrevista concedida no Hotel Ipanema, Rio de Janeiro. Durante Seminário Direito dos Migrantes, promovido pela Secretaria Nacional de Justiça.

FRANCA, Virginius José Lianza da. Depoimento (janeiro de 2013). Coordenador Geral do CONARE. Entrevista concedida no Ministério da Justiça, em Brasília/DF, Sala do CONARE.

PARDI, Luiz Depoimento (setembro de 2012). Delegado federal lotado no Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos/SP. Entrevista concedida na PUC-SP, em São Paulo. Durante o III Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

POLICIAIS FEDERAIS (10 Entrevistados) lotados nas delegacias migratórias de Rio Branco (Acre), Manaus (Amazonas), Porto Velho (Rondônia). Depoimentos (outubro de 2011/maio de 2012). Entrevistas concedidas em Rio Branco –AC, Manaus - AM e Porto Velho-RO nas Delegacias de Polícia Migratória.

RAMIREZ, Andrés Alfonso. Depoimento (junho de 2011). Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Entrevista concedida na Universidade de Vila Velha/ES. Durante II Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

ZACHER, Laura. Depoimento (maio de 2013). Socióloga da Defensoria Pública da União, lotada em Porto Alegre. Entrevista concedida na Defensoria Pública da União. Em Porto Alegre/RS.

FLUXOS MIGRATÓRIOS CONTEMPORÂNEOS: DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

Joseane Mariéle Schuck Pinto¹

Resumo: O Brasil vem se mostrando um país de intensa procura por parte dos migrantes, principalmente no que se refere às solicitações de refúgio e as adesões ao Programa de Reassentamento Regional. Desta forma nota-se relevante analisar os desdobramentos deste contexto no país e a atuação do Programa de Reassentamento no Estado do Rio Grande do Sul, que conta com a participação de órgãos estatais e de organizações não governamentais. O presente terá ainda por finalidade averiguar a atuação da Associação Antônio Vieira e seus parceiros no que tange a prática do referido Programa. Para tanto, se utilizou de métodos como observação participativa e de entrevistas semi-estruturadas junto a ASAV, Comirat, e demais parceiros, além de pesquisas documentais. Por fim, depreende-se deste estudo que o Programa além de ser uma solução duradoura para os refugiados, possui um viés humanitário e mostra-se fundamental na luta pela proteção, assistência e acolhimento aos refugiados.

Palavras-chave: Programa de Reassentamento Regional. Refugiados.

Abstract: Brazil has been a popular country with intense demand from migrants, particularly with regard to asylum applications and acceptances to the Regional Resettlement Program. Thus, the analysis of the outcomes of this scenario in the country and the work of the Resettlement Program in the State of Rio Grande do

1 Advogada. Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos/RS. Mestranda pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais pela mesma Universidade. Membro do grupo Núcleo de Direitos Humanos (NDH), na mesma instituição. Bolsista Fundo de Apoio Padre Milton Valente Unisinos e pesquisadora sobre fluxos migratórios e refugiados. E-mail: joseane.ms@terra.com.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1297579135532782>.

Sul with the participation of state agencies and non-governmental organizations is relevant. This paper also aims to establish the performance of the Antônio Vieira Association and its partners regarding the implementation of the such program. To do so, some methods were used; such as: participant observation and semi-structured interviews with ASAV, Comirat and other partners, and also documentary research. Finally, this study shows that the Program is not only a durable solution for refugees, but it also has a humanitarian bias and proves to be crucial in the fight for protection, support and care of refugees.

Keywords: Regional Resettlement Program. Refugees.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Verifica-se que os movimentos migratórios tem sido característica marcante das últimas décadas no cenário internacional globalizado, acarretando em um fluxo de refugiados que passam a necessitar de ajuda humanitária internacional. Estes grupos forçadamente abandonam seus lares na busca de um novo lugar, a fim de que possam reconstruir suas vidas e readquirir sua dignidade. O presente ensaio tem por finalidade trazer à tona, dentro do contexto de mobilidade humana, a temática dos refugiados e seus desdobramentos no Brasil, uma vez que estes fluxos migratórios crescentes acabam possibilitando o desrespeito aos Direitos Humanos e a perda da dignidade humana dos refugiados.

O Brasil, por sua vez vem se mostrando um país de intensa procura por parte dos migrantes, principalmente no que se refere às solicitações de refúgio, eis que é signatário dos principais tratados internacionais de Direitos Huma-

nos, assim como é parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, do Protocolo de 1967, da Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, posteriormente, em outubro de 2007, ratificou a Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia, mas também tem recebido forte demanda no que diz respeito às solicitações de adesão ao Programa de Reassentamento Regional Solidário, haja vista caracterizar-se por ser uma das soluções duradouras para aqueles refugiados que por questões de segurança ou integração não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao de origem.

Cumprido destacar que o Programa de Reassentamento tem sua forte atuação no Estado do Rio Grande do Sul, que através da Associação Antônio Vieira, principal articuladora responsável pela infraestrutura e acolhimento dos refugiados, em atuação conjunta com Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e com o Comitê Nacional

para Refugiados e demais parceiros, tem reassentado famílias de refugiados oriundos dos deslocamentos forçados.

A QUESTÃO DO REFÚGIO NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS E A HOSPITALIDADE

Primeiramente, importante referir que a Segunda Guerra Mundial foi o referencial histórico na demarcação do tema envolvendo os refugiados, sendo que mais de 40 milhões de pessoas provenientes da Europa deslocaram-se por ocasião da guerra, muito embora a Primeira Guerra Mundial tenha sido a responsável pelo aparecimento de um elevado número de refugiados e apátridas (HOBSBAWM, 1995, p. 58). Já, na década de 1960, a descolonização afro-asiática gerou novos fluxos de refugiados e nas décadas de 1970 e 1980 surgiram mais de 02 milhões de deslocados na América Latina, em razão dos regimes ditatoriais responsáveis

por conflitos armados (ANDRADE, 1998, p. 400).

O fenômeno da globalização fomentou para novos deslocamentos e deslocados, em um contexto internacional marcado por conflitos, guerras civis, perseguições por racismo, ideologias políticas que acarretam em violações aos Direitos Humanos e o aumento diário de grupos de vulneráveis que passa a necessitar de ajuda humanitária internacional. Sem contar nas dificuldades que estas pessoas encontram pelo caminho, podendo ser vítimas de violência, de ameaças, de exploração sexual, neste caso principalmente as crianças e mulheres, além do tráfico de pessoas.

A temática envolvendo os refugiados obteve maior relevância no cenário nacional a partir do retorno da democracia, juntamente com o advento da Constituição Federal de 1988, eis que o artigo 4º dispõe sobre a prevalência dos Direitos Humanos como o princípio norteador das relações internacionais do Brasil. Desta forma a tarefa do país neste momento histórico² foi a de construir a imagem de uma nação que prima pela ajuda huma-

2 “A partir de março de 1989, com a transferência do escritório do Acnur para Brasília, finalmente estreita-se a relação entre este órgão subsidiário da ONU e as autoridades brasileiras. Após a mudança para a capital, o governo declara, com a promulgação do Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, sua opção pela alternativa (b) da Convenção de 1951, Artigo 1o, B (1), removendo desta forma a limitação geográfica e abrindo a possibilidade para que refugiados de qualquer lugar do mundo pudessem ser reconhecidos como tais no território brasileiro. O escritório do Acnur em Brasília continuou a avançar de forma significativa: em 3 de dezembro de 1990, o Brasil retirou suas reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, medida que permitiu aos refugiados

nitária e pela globalização dos Direitos Humanos, passando então a ser vista pela comunidade internacional com outros olhos (PIOVESAN, 1998, p. 33-34).

Na década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, o tema dos Direitos Humanos teve destaque tanto na política externa quanto na política interna do país, e em 1996 houve o lançamento do Primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos, sendo que o governo solicitou ao ACNUR uma pauta para servir de incentivo, a fim da elaboração de uma legislação específica que trate da questão dos refugiados e solicitantes de refúgio. Finalizado o projeto de lei sobre refugiados, encaminhou-se o mesmo ao Congresso Nacional, que por sua vez o aprovou, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, inclusive contou com apoio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, da Igreja católica e da Vice-Presidência da República. Há de se referir que o projeto de lei encaminhado para aprovação no Congresso

Nacional não incluía a definição ampla de refugiado, a qual só foi inserida, posteriormente pelo seu relator na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, o então deputado Aloysio Nunes Ferreira Filho (ANDRADE, 1996, p. 7-12).

Desta forma, surge a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, sendo a primeira legislação preocupada em abordar a temática na América Latina, além de contar com uma parceria tripartite (governo, sociedade civil e ACNUR). Assim como foi instituído o CONARE, órgão formado por sete membros, que representam, respectivamente, os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e Esporte, o Departamento de Polícia Federal. As Cáritas Arquidiocesana, organização não governamental da Igreja Católica parceira do ACNUR no Brasil, oferecem assistência e programas de integração aos refugiados.

gozarem do direito de associação e de exercerem trabalho remunerado. Daí em diante, tentou-se estabelecer um procedimento e uma divisão de responsabilidades relativos ao processo de solicitação de refúgio. É interessante observar que o governo brasileiro promoveu essas medidas estimulado apenas por considerações humanitárias, visto que o número de refugiados residentes no território nacional não era nada expressivo – apenas 200 – e não constituía um problema à sociedade.” ANDRADE, José H. Fischel de e MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 160-70, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008>>. Acesso em: 10 maio 2014.

O solicitante de refúgio ao pleitear auxílio humanitário recebe inicialmente a proteção expressa de maneira formal em um documento. É o reinício ou início de sua cidadania, pois não raro, tratar-se do primeiro documento que recebe conferindo-lhe a condição de cidadão. Ainda, terá direito à documentação provisória, incluindo carteira de trabalho. Todas as solicitações de refúgio são analisadas pelo CONARE, e em caso de indeferimento, é possível apresentar recurso junto ao Ministro da Justiça. Importante destacar que o refugiado no Brasil tem os mesmos direitos e deveres que qualquer estrangeiro em situação regular no país. Ainda, a Constituição Federal de 1988, ao conceder tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, consoante assevera o artigo 5º, assegura a estes a possibilidade de acesso às políticas públicas existentes, assim como a Lei 9.474/97, que por sua vez expressa o compromisso do Brasil com a causa humanitária do refúgio, chamando o país

à efetivação destes direitos quando sinalizou para a implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados.

Em relação ao Programa de Reassentamento Regional Solidário, o seu início ocorreu em 10 de agosto de 1999, mediante a assinatura de um acordo pactuado entre o governo brasileiro e o ACNUR, incluindo este a legislação pertinente aos refugiados, qual seja, a Lei 9.474/97, em seu artigo 46, senão vejamos:

“[...] o reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades”.

Tal programa visa ser utilizado como uma solução duradoura para aqueles refugiados que por questões de segurança ou integração não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao de origem.³ Nesse sentido cabe

3 “Em março de 2001, uma missão do Acnur visitou quatro cidades brasileiras, escolhidas pelo Ministério da Justiça para sediar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo Conare. A decisão de se fazer uma visita prévia às cidades derivou da preocupação das autoridades brasileiras em assegurar que os refugiados reassentados sejam bem recebidos e tenham uma boa integração nas comunidades locais. Nos contatos com representantes da sociedade civil, como as Câmaras de Comércio e Indústria, explicou-se a iniciativa de reassentamento e se solicitou o apoio local – sempre com uma boa receptividade. Em agosto de 2001 realizou-se, no Rio de Janeiro, um seminário, com a participação do Acnur, de ONGs e de autoridades do Governo federal, oportunidade na qual concluiu-se o planejamento do programa de reassentamento. Com base em critérios como tamanho, atividade econômica e origem étnica da população, o Ministério da Justiça escolheu as seguintes cidades para a fase inicial do programa de

destacar o disposto no artigo 2º da Resolução do CONARE n. 14, vejamos: “O Programa de Reassentamento Brasileiro está estruturado de forma tripartite, com a participação do Governo do Brasil, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e as organizações da sociedade civil implementadoras do programa.”⁴

O Brasil, assim recebe refugiados espontâneos e outros que são reassentados, vindos de outros países, no mesmo sentido Martin nos explica que:

“Regional protection is hardly a new concept. The vast majority of refugees have always found asylum within their regions of origin, generally in neighbouring countries. What is new is the interest of European and North American States in redirecting movements toward regional canthers” (MARTIN, 2002, p. 34).

Com o advento do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a polí-

tica sobre os refugiados manteve-se em destaque na agenda da política interna e externa do país, tratando a temática dentro do seguimento dos Direitos Humanos, bem como o governo preocupou-se em ampliar tal política com a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos II. A expansão da política sobre refugiados teve suporte na legislação nacional promulgada pelo FHC, além das resoluções do CONARE, assim como se baseou no Programa de Reassentamento Regional Solidário, contido na Declaração e Plano de Ação do México⁵ sendo este programa considerado como uma solução durável para a questão dos refugiados. A partir deste desenvolvimento a respeito da política dos refugiados, o país passou a ser reconhecido pelo ACNUR como líder na América Latina. Ainda no decorrer deste governo houve a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, passando a ser vinculada à Presi-

reassentamento: Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN). Autoridades locais e organizações não-governamentais, selecionadas pelo Ministério da Justiça, comprometeram-se em apoiar a iniciativa.” FISCHER, José H. de Andrade; MAROLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 173, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008>>. Acesso em: 10 maio 2014.

4 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

5 “Em março de 2001, uma missão do Acnur visitou quatro cidades brasileiras, escolhidas pelo Ministério da Justiça para sediar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo Conare. A decisão de se fazer uma visita prévia às cidades derivou da preocupação das autoridades brasileiras em assegurar que os refugiados reassentados sejam bem recebidos e tenham uma boa integração nas comunidades locais.

dência da República, além da elaboração em 2010, no final do segundo mandato de Lula, do Programa Nacional de Direitos Humanos III. E, em 29 de dezembro de 2011 é publicada a Resolução Normativa do CONARE n. 14, que versa sobre o Programa de Reassentamento brasileiro (CORREA, 2007, p. 739-61).

Importante referir que na América Latina há uma preocupação no sentido de compartilhar as responsabilidades de proteção e integração aos refugiados entre as nações, razão pela qual se percebe o crescimento do número de refugiados reassentados no Brasil por meio do Programa de Reassentamento Regional Solidário, bem como o aperfeiçoamento dos Programas de proteção e assistência a grupos de refugiados viabiliza a reconstrução das vidas destas pessoas e permite que alcancem a autossuficiência e à cidadania perdida. O refugiado ao aderir ao Programa passa a receber, caso seja necessário, uma atenção médica e psicológica especial, uma vez que os reassentados são refugiados que não conseguiram integrar-se no país que solicitaram refúgio, pelos mais diversos motivos, seja cultural, religioso, social, entre outros. Ou até mesmo foram vítimas de violência ou sofreram tortura. Sem contar na situação das mulheres, sendo que muitas delas são as solicitantes de reassentamento,

uma vez que foram vítimas de exploração, assédio sexual e violência das mais variadas.

O primeiro reassentamento de refugiados no Brasil ocorreu em 2002, com a chegada de 23 afegãos ao Estado do Rio Grande do Sul. Até o final de 2013, conforme dados do CONARE, contabiliza-se que cerca de 470 refugiados estão reassentados em território brasileiro, dentre eles: 324 colombianos, 96 palestinos, 27 equatorianos, 09 afegãos, 03 venezuelanas, 03 apátridas, 01 congolês, 01 costarriquenha, 01 iraquiana, 01 jordaniana, 01 libanesa.⁶ O Brasil vem demonstrando preocupação com o aumento significativo de refugiados Colombianos, em razão dos problemas advindos da guerra civil no país, sem contar na dificuldade dos Colombianos em integrarem-se na Costa Rica e no Equador, países em que solicitaram o status de refugiado.

Em julho de 2013, o CONARE aprovou o pedido de reassentamento de 58 Colombianos que residiam no Equador e que tiveram dificuldades de adaptação neste país, local onde solicitaram o status de refúgio. Razão pela qual vieram a requerer junto as Nações Unidas a adesão ao Programa de Reassentamento solidário e a vinda ao Brasil, que por sua vez encaminhou estes refugiados aos Programas de reassentamento, dentre

6 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7CBDB5BEITEMID2148C-6C8145E4B0F841F7CC33DF09DD6PTBRIE.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

eles 33 foram encaminhados para o Rio Grande do Sul, por meio da ASAV, e 25 foram recebidos pelo Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Garulhos – CDDH, no Estado de São Paulo.⁷

Não obstante o Brasil ser um país pioneiro no que diz respeito à liderança na proteção internacional dos refugiados, sendo o primeiro país do CONE-SUL a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960, bem como atuar conjuntamente com o ACNUR na defesa dos Direitos Humanos e da cidadania dos deslocados forçados, seja por meio do reassentamento solidário, seja pelo acolhimento e pela proteção internacional a estas pessoas, nota-se que ainda há um longo caminho a percorrer no que diz respeito ao enfrentamento da questão migratória no país que merece ser ampliada, pois diante do cenário que se desenha com as guerras civis, com violência, com desastres ambientais que assolam a humanidade, restam ainda outros problemas a serem superados, como por exemplo, a adoção de políticas em prol do fechamento de fronteiras por parte de países da Europa e dos EUA. Desta forma, só será possível protegê-los das mais variadas violações aos seus direitos como seres humanos

se houverem instrumentos que propiciem o acolhimento e a integração destes refugiados à sociedade brasileira, obtendo, o mais rapidamente possível, a autossuficiência e a cidadania.

Além disso, há o grave problema da integração dos refugiados ao inserirem-se na sociedade brasileira, enfrentando obstáculos como a língua, a cultura, a efetivação de direitos fundamentais, ou seja, direito ao emprego, à saúde, à moradia, à educação, entre outros. Nesse sentido, para que se concretize a ajuda humanitária e a integração dos refugiados no cenário nacional, a ACNUR, através de convênios conta com o apoio de atores não-estatais, isto é, organizações não-governamentais, como é o caso do Rio Grande do Sul da ASAV, e em São Paulo e no Rio de Janeiro estão presentes as Cáritas Arquidiocesana, ambas vinculadas a Igreja Católica. Em relação ao acolhimento, o Brasil ao expressar o compromisso com a causa humanitária do refúgio, se comprometeu a acolher os migrantes, apresentando-se na comunidade internacional como um país hospitaleiro.⁸

O conceito de hospitalidade, desenvolvido por Derrida, via Levinas, nos revela a possibilidade, por vezes negada, e por isso mesmo questiona-

7 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

8 O termo Hospitalidade, segundo as definições do dicionário, refere ao ato de acolher, de receber um hóspede em casa. Ser hospitaleiro significa hospedar bem àquele que não é da nossa família. Uma lógica da amabilidade parece permear no sentido do termo,

da, de uma acolhida incondicional do outro enquanto outro. De acordo com Derrida, a lei da hospitalidade aparece como uma lei paradoxal, uma vez que a regra que determina a submissão do estrangeiro às leis do país anfitrião deveria também resguardar o respeito e a aceitação de sua diferença por meio de uma “ética da hospitalidade” (DERRIDA, 2003, p. 15). Desta forma, verifica-se que o papel desempenhado pelas organizações não governamentais diante da acolhida e da integração dos refugiados está galgado na ética da hospitalidade, da tolerância, do respeito ao outro. Tanto o acolhimento quanto à hospitalidade permitirão que se devolva à cidadania perdida e que seja proporcionado o acesso igualitário aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, sem privilegiá-los, ou seja, os refugiados e os reassentados devem receber o mesmo tratamento despendido aos cidadãos brasileiros.

Derrida (2004, p. 66) traz à tona a existência da hospitalidade denominada de condicionada, seja por direitos, seja por deveres que devem ser seguidos

pelo que chega e pelo que acolhe, e este tipo de hospitalidade se encaixa no contexto da concessão de refúgio no Brasil, assim como acerca do programa de reassentamento que prima pelo acolhimento e pela integração dos reassentados. A hospitalidade deve ser vista como uma das virtudes necessárias para o mundo atual de deslocamentos e de deslocados, face à ocorrência de conflitos, guerras civis, perseguições por racismo, ideologias políticas, acarretando em violações aos Direitos Humanos, sendo que esses grupos de vulneráveis passam a necessitar de ajuda humanitária internacional. Nota-se que diante deste contexto mundial é imperioso que prevaleça a mútua acolhida pelos países hospitaleiros, no sentido de prevalecer à abertura generosa de fronteiras, aderindo à hospitalidade condicional, vislumbrando as diferenças como diferenças e não como desigualdade e inferioridade. Em tempos em que o acolhimento do outro se dá de forma cada vez mais restrita, em que a hospitalidade se torna cada vez mais condicionada às suas leis, a questão das cidades-refúgio ganham maior

O homem gentil, hospitaleiro, prepara a chegada do outro e o recebe. Se pensarmos a questão dos estrangeiros e do Estado de Direito pareceria que uma atitude gentil predis põe ou deveria predispor aos Estados republicanos, às democracias, a acolher o estrangeiro, o outro. Por pura gentileza dar-se-ia o lugar a quem solicita, o outro. PEREZ, Daniel Ornar. *Os significados dos conceitos de hospitalidade em kant e a problemática do estrangeiro*. *konvergencias Filosofia y Culturas in Diálogo*. ISSN 1669-9092. Afio IV N° 15 Segundo Cuatrimestre 2007. Disponível em: <<http://www.konvergencias.net/danieloperez132.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2014.

importância no cenário ético-político internacional.

Nesta esteira, vale referir Ponte Neto:

O Governo do Brasil será responsável pela recepção e facilitará a integração dos refugiados reassentados, contando com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. O ACNUR contribuirá financeiramente com a integração dos refugiados por meio de um projeto no qual se designará a entidade executora. Tal projeto será executado por tal entidade, em coordenação com o ACNUR (PONTE NETO, 2003, p. 163).

Ainda sobre o tema, Araújo menciona que:

O desafio de ser refugiado é o desafio que governos e sociedades de boa vontade têm que enfrentar: como criar e fazer valer políticas humanitárias de inclusão social? A triste realidade do fluxo de refugiados no mundo representa uma das maiores tragédias dos nossos dias e o seu destino se relaciona diretamente com questões políticas e afeitas aos direitos humanos que, longe de representar uma preocupação apenas dos governos, deveria ser, em larga medida, uma preocupação atinente a cada um de nós. Forçado a deixar seu país, perambula pelo mundo a esmolar cidadania, a implorar por itens essenciais ao projeto de felicidade humana: liberdade, apreço, emprego, educação, saúde. O descaso dos países ricos para com este problema é um poderoso agravante em uma há

muito tem mostrado ser insustentável (ARAÚJO, 2003, p. 35).

Por fim, o Brasil diante da comunidade internacional é reconhecido por sua postura humanitária em relação ao atendimento aos refugiados, não obstante a problemas internos relacionados ao âmbito social, econômico e político, sendo que a busca da integração é a forma de refúgio mais plena e, contudo mais complexa, uma vez que ultrapassa as expressões iniciais de acolhida, da documentação, do atendimento a necessidades básicas e imediatas. Resta comprovada que é considerada mais profunda e abrangente.

O PROGRAMA REGIONAL DE REASSENTAMENTO AOS REFUGIADOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PERSPECTIVAS E ATUAÇÕES

No que concerne à solução duradoura para os refugiados, esta ocorre por meio do Programa Regional de Reassentamento Solidário, no Estado do Rio Grande do Sul, que conta com a forte atuação da ASAV – mantenedora da Rede Jesuíta de Educação, vinculada ao ACNUR e ao CONARE, e desempenha há 10 anos o trabalho de reassentar refugiados, encaminhando-os aos Municípios parceiros, sendo, portanto a

implementadora deste programa. Assim como possibilita a infraestrutura e as condições necessárias para acolhimento e a inclusão dessa população nas diversas comunidades já pré-definidas para o reassentamento.⁹

De acordo com a coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário da ASAV, Karin Wapechowski, até julho de 2013 foram acolhidos 262 refugiados, os quais aderiram ao programa de reassentamento refugiados oriundos do Afeganistão, Colômbia e Paquistão, residindo em 15 Municípios parceiros, quais sejam: Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Sapiranga, Santa Maria, Passo Fundo, Guaporé, Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Serafina Corrêa, Rio Grande, Pelotas, Venâncio Aires, etc. Em junho de 2013 a coordenadora do programa fora convidada pelo CONARE e ACNUR, a participar da missão de entrevistas de casos de candidatos Colombianos, que já possuem o status de refugiado e passam a solicitar adesão ao programa brasileiro de reassentamento solidário, ocorrido em Quito, no Equador. Tal missão resultou na aprovação de 29 famílias de refugiados, totalizando um número de 106 refugiados Colombianos aptos a inte-

grarem o programa no Brasil, dos quais fizeram adesão ao programa no Estado do RS nove famílias, resultando em 34 refugiados Colombianos.¹⁰

O Programa de Reassentamento apresenta-se como uma solução duradoura ao enfrentamento da problemática dos refugiados, vindo ao encontro o papel desempenhado pela ASAV que atua no sentido de prestar o acolhimento por meio da inclusão social, permitindo a ressocialização e as garantias dos direitos fundamentais. O Estado do RS tem reassentado os grupos de vulneráveis oriundos dos deslocamentos forçados em razão da guerra civil na Colômbia. Além disso, muitos foram ameaçados de morte pelas Forças Armadas Revolucionárias – FARC, vendo-se obrigados a abandonarem seu país de origem em busca de refúgio no Equador, passando inclusive a viver em campos de refugiados, cujas condições de vida são sub-humanas, sem infraestrutura de serviços básicos de saúde, de educação, de dignidade e cidadania, sofrendo as mais variadas formas de violência física, abalo emocional e psicológico. As mulheres e crianças oriundas do refúgio acabam sendo as mais atingidas, uma vez que suportam a violência e exploração se-

9 Dados obtidos em entrevista semi-estruturada, concedida em 15 de agosto de 2013, na sede da ASAV em Porto Alegre, pela coordenadora do Projeto de Reassentamento Regional Solidário no RS, Karin Wapechowski.

10 Dados obtidos em entrevista semi-estruturada, concedida em 15 de agosto de 2013, na sede da ASAV em Porto Alegre, pela coordenadora do Projeto de Reassentamento Regional Solidário no RS, Karin Wapechowski.

xual. E, é nesse contexto que a ASAV vem ao encontro da prestação de auxílio humanitário, solicitando aos Agentes de Saúde Pública dos Municípios, que prestem a essas pessoas vítimas deste longo processo de refúgio, o auxílio e o acompanhamento especial, tanto médico quanto psicológico, por um período de 03 a 04 meses.¹¹

Ademais, a ASAV no ano de 2004 alterou o seu Estatuto, no sentido de possibilitar locações de imóveis junto aos Municípios parceiros, em nome da Associação, com intuito de serem utilizados como moradia aos refugiados reassentados. Esta locação perdura aproximadamente pelo período de 01 ano, e os valores dos aluguéis são custeados pelo ACNUR. Outro fator a ser destacado está na preocupação da ASAV em não concentrar mais de 02 famílias por cidade, havendo, portanto uma dispersão territorial no que tange aos reassentamentos visando à segurança e oportunidades de integração local destas pessoas à sociedade na qual estão sendo inseridas. Ainda, ocorre com cada família reassentada uma análise conjunta, a fim de elaborar o plano

de integração social mais adequado a realidade daqueles membros, levando em conta as questões que envolvem o âmbito profissional, educacional e cultural de cada refugiado.¹²

O governo do Estado tem se mostrando um parceiro da ASAV na implementação do programa de reassentamento, sendo que em 22 de outubro de 2012, o governador do Estado, Tarso Genro, por meio de Decreto N. 49.729, instituiu o Comitê de atenção a migrantes, refugiados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas no Estado do RS – Comirat,¹³ visando à promoção de ações voltadas à integração dessas categorias no Estado, bem como outras ações constantes no decreto. Consoante assevera a Coordenadora do Comirat e diretora da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado, Tâmara Biolo Soares, o trabalho do Comitê é produzir diagnóstico e conhecimento acerca dos processos migratórios e deslocamentos forçados no RS, dialogando com política do Estado, inclusive salienta que o Estado pretende estender os programas “Mais Igual e o RS Mais Renda” a refugiados que ingressam no Estado. O Comirat

11 Dados obtidos em entrevista semi-estruturada, concedida em 15 de agosto de 2013, na sede da ASAV em Porto Alegre, pela coordenadora do Projeto de Reassentamento Regional Solidário no RS, Karin Wapechowski.

12 Dados obtidos em entrevista semi-estruturada, concedida em 15 de agosto de 2013, na sede da ASAV em Porto Alegre, pela coordenadora do Projeto de Reassentamento Regional Solidário no RS, Karin Wapechowski.

13 Disponível em: <<http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1&id=1612&pg=>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

deve oferecer assistência para que os migrantes obtenham a documentação exigida e alcancem inserção social. Desta forma o Comitê, que se encontra em fase de discussão e elaboração de seu Regimento Interno, visa à elaboração de políticas públicas que enfrentem a problemática envolvendo os migrantes, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas no RS, sendo que sua implementação caberá ao governo do Estado, assim como aos Municípios.

Nesse sentido, vem ao encontro o que traz à tona Pinto, vejamos:

Contudo, para que a integração local e o reassentamento possam oferecer condições de vida digna aos refugiados, um envolvimento de todos os entes da Federação brasileira é necessário, juntamente com o ACNUR e entidades organizadas da sociedade civil. Na República Federativa Brasileira, a determinação do status de refugiado é de competência da União, mais precisamente de uma entidade despersonalizada vinculada ao Ministério da Justiça, o Comitê Nacional de Refugiados, CONARE. Cabe também a este órgão “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados” (art. 12, IV, Lei 9.474). Destaque-se que esta última competência diz respeito a missões de orientação e coordenação de ações, o que indica que este órgão não atua sozinho no que tange as medidas necessárias à eficácia

da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados. Assim, Estados e Municípios também podem implementar ações nesse sentido, ao lado de ONGs e do próprio ACNUR. O envolvimento de tais entes federados não somente coaduna-se com os mandamentos constitucionais da Federação brasileira (cf. *infra*), como se torna essencial, num país de dimensões continentais, para que a integração local e o reassentamento de refugiados prosperem, trazendo benefícios tanto para os refugiados, quanto para o Estado e a sociedade brasileira (PINTO, 2011, p. 181-182).

Percebe-se que o Estado do RS ao promulgar o Decreto 49.729 de 2012, está voltado a enfrentar questões envolvendo migrações forçadas, reafirmando, por sua vez os fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme o disposto no artigo 1º, e os princípios que regem as Relações Internacionais contidos no artigo 4º, ambos da Constituição Federal de 1988 que objetivam segundo versa o decreto

“a necessidade de adequar instrumentos legislativos e fortalecer instâncias de elaboração de ações da política que garantam e assegurem o acesso aos migrantes e aos refugiados e propiciem atualização do debate sobre ações dirigidas à mobilidade humana conforme os princípios constitucionais que garantem a dignidade humana.”¹⁴

14 Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=58497&hTexto=&Hid_IDNorma=58497>. Acesso em: 29 ago. 2013.

Nesta esteira o artigo 1º do presente Decreto objetiva através do Comitê a implementação de políticas públicas que assegurem a promoção dos direitos humanos dos vulneráveis, vejamos:

“Fica instituído o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul – Comirat/RS, no âmbito da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, com o objetivo de promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade no Estado do Rio Grande do Sul.”¹⁵

A competência do Comirat encontra-se disposta no artigo 3º do Decreto que vem:

I – elaborar, implementar e monitorar o Plano Estadual de Políticas de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de facilitar o acesso das categorias previstas no art. 1º, § 1º deste Decreto às políticas públicas; II – monitorar as ações institucionais que dizem respeito à mobilidade humana e que interpelam as categorias deste Decreto; III - propor ações para solucionar as questões relativas aos migrantes indocumentados; IV – propor a constituição de serviços específicos para o atendimento dos migrantes, assegurando o seu acesso a bens e serviços públicos, por inter-

médio de atendimento humanizado e adequado a sua situação; V – promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa das categorias de que trata este Decreto no Estado do Rio Grande do Sul, garantindo um atendimento livre de preconceito e discriminação por motivos de origem, raça, sexo, cor, idade, crença ou pertença a grupo social; VI – apoiar a promoção de ações voltadas à integração dessas categorias no Estado do Rio Grande do Sul; VII – orientar e formar agentes públicos, privados e membros da sociedade civil sobre a realidade da mobilidade humana, com foco na garantia dos direitos e deveres dessas categorias em condições de respeito à dignidade de cada pessoa, independentemente de sua origem; VIII - orientar as ações de prevenção a violações de direitos humanos das pessoas em mobilidade, visando coibir a sua ocorrência; IX - informar às instâncias competentes sobre denúncias de violação de direitos dos migrantes, para apuração e responsabilização; X reunir, atualizar e estimular estudos, pesquisas e relatórios sobre o fenômeno da mobilidade humana; XI – apoiar ações e fóruns de debates sobre a revisão da legislação nacional, especificamente a Lei Federal nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, Estatuto do Estrangeiro; e XII - apoiar debates e ações com o objetivo de ratificar a Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 45/158, em 18

15 Decreto nº 49.729, de 22 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=58497&hTexto=&Hid_IDNorma=58497>. Acesso em: 29 ago. 2013.

de dezembro de 1990, que estabelece normas de tratamento igualitário entre trabalhadores nacionais e estrangeiros e atribui direitos humanos e fundamentais a todos os trabalhadores migrantes, legais ou irregulares.¹⁶

Verifica-se, portanto que a criação do Comirat/RS vem corroborar no fortalecimento do trabalho desempenhado no Estado pela ASAV, possibilitando por meio de ações e de políticas públicas eficazes a garantia e proteção aos Direitos Humanos e a promoção da cidadania, pois a partir do acolhimento será possível a efetiva integração local dos refugiados reassentados.

Neste prisma, verifica-se que a ASAV atua no sentido de assegurar as providências necessárias para o efetivo exercício dos direitos humanos destes refugiados, como à educação, à moradia, à saúde, o trabalho, etc, prestando o auxílio necessário às famílias. No entanto, insta destacar que o programa não visa beneficiar aos refugiados, pelo contrário, eles terão os mesmos direitos e deveres que os cidadãos brasileiros. Nota-se que o programa efetivado pela ASAV tem um viés humanitário, haja vista que atua em conjunto com o ACNUR, CONARE, Governo do Estado e com os Municípios, objetivando, por meio da acolhida, realizar a integração dos grupos de refugiados na comunidade local.

Este trabalho garante o respeito aos direitos humanos dessas pessoas, devolvendo-lhes o lar que lhes foi retirado, e por sua vez à sua dignidade, haja vista tratar-se de seres humanos, nesse sentido Souza (2005, p. 11) assevera que: “O ser humano é, ele mesmo, um mundo humano, e ferir a dignidade de alguém significa ferir o mundo inteiro”. E, é desta forma que a ASAV vem atuando em prol do acolhimento que proporciona um novo recomeço aos grupos e famílias de refugiados que aderirem ao programa.

Neste contexto de refúgio, os grupos oriundos de outras nações enfrentam as mais diversas dificuldades de convivência, como por exemplo, uma nova língua, cultura, sendo imperioso vislumbrarem um ambiente propício de integração na localidade em que estão sendo inseridos, a fim de amenizar os obstáculos enfrentados. Se o ambiente estiver fortemente comprometido com a ideia de tolerância e de cidadania compartilhadas a inserção e a integração dos grupos de refugiados irá proporcionar um recomeço de vida com dignidade (MELO, 2001, p. 278-279).

Cumprir referir também o papel desempenhado pelas Cátedras Sérgio Vieira de Mello no Estado do Rio Grande do Sul, que se localizam na Universidade Federal do RS – UFRGS e na Universidade do Vale do Rio dos Sinos

16 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

– UNISINOS, que a partir dos trabalhos realizados pela comunidade acadêmica conjuntamente com a sociedade civil, podem neutralizar os pré-conceitos e percepções negativas advindas da sociedade em relação à questão da acolhida aos refugiados, uma vez que o conhecimento qualificado e disponível à população poderá ser um facilitador da integração local dos reassentados, assim como dos solicitantes de refúgio. Nota-se, que a atuação conjunta da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade e da ASAV é primordial no sentido de difundir informações, possibilitando a acolhida de refugiados e a valorização e difusão da cultura dessas pessoas junto à comunidade local (PINTO, 2013, p. 9-10).

No que diz respeito aos fatores culturais, verifica-se que no processo de integração local dos refugiados há uma abertura da cultura política tanto por parte dos governos, quanto em relação à sociedade, contudo ainda se percebe as dificuldades à adaptação do refugiado à nova sociedade na qual foi inserido, haja vista deparar-se com uma língua e cultura que diferem da sua, e claro algumas localidades podem mostrar-se não receptivas aos refugiados, sobretudo em virtude das diferenças culturais existentes entre eles. Esta integração tem como marco inicial a solicitação de refúgio, tendo em vista que o solicitante, enquanto aguarda a tramitação legal do procedimento de refúgio, já procura se inserir na sociedade da qual passa a fazer parte,

seja através do estudo do novo idioma, seja por meio da inserção no mercado de trabalho. Nesse sentido o maior desafio a ser enfrentado em relação à integração local está nas diferenças culturais, tendo em vista que os refugiados passam a interagir num novo ambiente que pode apresentar traços culturais distintos de sua comunidade de origem.

Quanto maior a proximidade cultural, social, linguística e étnica entre o país de origem e o de destino, em tese, esse processo se revela mais fácil e os resultados, mais promissores, bem como as diferenças culturais não podem ser obstáculos à universalização dos direitos humanos, uma vez que necessitam ser respeitados e protegidos, a fim do reconhecimento desses direitos. Além disso, os refugiados podem representar uma ótima oportunidade para o desenvolvimento econômico do país que os recebe, mas para tanto é preciso que haja o reconhecimento de que a integração tem maior chance de obter sucesso em um ambiente em que os recém-chegados possam manter sua cultura, religião, integridade étnica e sua identidade cultural enquanto que ao mesmo tempo sejam encorajados a participar e tenham acesso à cultura da sociedade que os recebe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste contexto de deslocamentos e deslocados os países em desenvol-

vimento assumem relevante papel no que se refere à proteção aos refugiados, vindo ao encontro a atuação brasileira, sendo que o país se consolidou como o principal doador do ACNUR entre os países emergentes, com US\$ 3,5 milhões doados em 2010, US\$ 3,7 milhões em 2011 e US\$ 3,6 milhões em 2012. (ACNUR, 2013). Além de abraçar a causa ao elaborar uma legislação protetiva e de assistência, bem como a instituir um órgão específico que cuide dessa questão, assumindo com o auxílio humanitário a garantia dos Direitos Humanos, o acolhimento e a hospitalidade aos refugiados, vejamos:

Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumentos internacional de proteção aos direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.¹⁷

No mesmo sentido, a criação do CONARE foi fundamental vindo ao encontro das questões relativas ao refúgio no Brasil, sendo o órgão responsável por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Vindo corroborar o Programa de Reassenta-

mento Regional Solidário, sendo um importante instrumento de solução duradoura para aqueles refugiados que por questões de segurança ou integração não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao de origem, contando com o apoio e a participação do governo brasileiro, do ACNUR e das organizações não governamentais. E, é nesse sentido que à atuação destas organizações conjuntamente com o CONARE e o ACNUR se mostram fundamentais na luta pela proteção, assistência e acolhimento aos refugiados.

Esta atuação conjunta entre ASAV, Governo do Estado, Municípios parceiros e as Catedras Sérgio Vieira de Mello da UFRGS e da Unisinos, propiciam um novo recomeço para os refugiados, vindo colaborar e fortalecer este apoio a criação do Comirate/RS, cujo objetivo é implementar políticas públicas capazes de viabilizar o exercício dos direitos fundamentais, como o direito à educação, à moradia, à saúde, o trabalho, entre outros. E no momento em que os refugiados realizam a adesão ao programa farão jus aos mesmos direitos concedidos aos cidadãos brasileiros. Assim, resta comprovado que o programa de reassentamento, além de ser uma solução duradoura para a problemática do refúgio possui ainda um viés humanitário, no qual o acolhimento tem por finalidade a integração

17 Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

na comunidade local dos refugiados, e por conseqüência a possibilidade de alcançar a dignidade perdida, além da reconstrução de suas vidas.

O Brasil tem por característica a hospitalidade e diante da questão migratória prima pela abertura de fronteiras e pelo auxílio humanitário, nesta esteira importante destacar a posição do país em relação à crise que se desenha no cenário internacional, principalmente no que diz respeito à Síria, um país em guerra civil responsável por mais de dois milhões de sírios se tornando refugiados. De acordo com Paulo Abrão, que preside o CONARE “[...] o Brasil tem tradição de solidariedade e participará do esforço internacional para abrigar os cidadãos que fogem de uma possível guerra”. Nesse sentido, recentemente o CONARE publicou a Resolução Normativa N. 17, que garante a concessão de visto humanitário especial a pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região que desejem chegar ao Brasil buscando refúgio. O visto especial será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores e se estenderá também à família dessas pessoas deslocadas, assim como tal resolução normativa terá validade pelo prazo de 02 anos, podendo ser prorrogada.¹⁸

Apesar dos esforços do país no enfrentamento da questão do refúgio, ainda resta déficit democrático em relação aos estrangeiros, conforme assevera Paulo Abrão, tendo aumentado significativamente o fluxo migratório em direção ao Brasil.¹⁹ Diante deste contexto há uma preocupação do governo em repensar e reestruturar a questão migratória no país, a fim que se efetive os direitos humanos e por sua vez o auxílio humanitário. Ainda existem muitos obstáculos a serem superados, e um deles diz respeito à integração local, sendo que as diferenças culturais são na maioria das vezes significativas, tendo em vista que os refugiados passam a interagir em um novo ambiente que pode apresentar traços culturais distintos de sua comunidade de origem. A adaptação dessas pessoas em um novo local se torna uma barreira difícil de ser vencida, muito embora o governo venha construindo uma cultura política sobre o tema, ainda resta um longo percurso a ser alcançado; outro ponto a ser analisado está na questão da não receptividade dos refugiados por algumas comunidades locais, além da questão da dificuldade do acesso aos direitos fundamentais básicos, principalmente em relação à saúde pública,

18 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-parabeniza-brasil-por-anuncio-de-vistos-humanitarios-para-sirios/>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

19 Disponível em: <<http://oestrangeiro.org/2013/09/11/brasil-disposto-a-receber-mais-refugiados-sirios/>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

uma mazela enfrentada também pelos cidadãos brasileiros.

Nota-se que a adoção de ações, estratégias e políticas públicas voltadas ao acolhimento e a integração local dos solicitantes de refúgio e aos refugiados é questão primordial a ser abordada pela União, Estados e Municípios, para que haja de fato a proteção e não a violação de direitos destes grupos de vulneráveis. Diante disso o país poderá ter a certeza de um dever ético e moral cumprido, no sentido de fazer valer a hospitalidade, uma vez que ao abrir fronteiras e

prestar o auxílio humanitário aos que se encontram sem pátria, está resgatando uma vida com dignidade. Mostra-se imperioso o papel do acolhimento e da hospitalidade, uma vez que através dos mesmos será possível o acesso igualitário aos direitos fundamentais assegurados pelos instrumentos jurídicos internacionais e pela Constituição Federal de 1988 aos refugiados que se encontram no país. A hospitalidade então deve ser vista como uma das virtudes necessárias para o mundo contemporâneo de deslocamentos e de deslocados.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/>>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- ANDRADE, José H. Fischel. *O Brasil e a Proteção de Refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional*. 16 Pensando o Brasil, 1996.
- _____. José H. Fischel. *Regional policy approaches and harmonization: a latin American perspective*. International Journal of Refugee Law. Oxford, v. 10, n. 3, p. 389-409, 1998.
- ARAÚJO, Washington. *O desafio de ser refugiado*. In: *Refugiados: realidade e perspectivas*. Rosita Milessi (Org.). Brasília: CSEM/IMDH: Loyola, 2003.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/destaques-noticias/conare-simplifica-processo-de-concessao-de-refugio-aos-estrangeiros.htm>>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.
- DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade*. Tradução Antônio Romane. São Paulo: Escuta, 2003.
- _____. *Adeus a Emmanuel Levinas*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/programadereassen>

- tamento.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2014.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2. ed. Trad. de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ITAMARATY. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/08/refugiados-afegaos>>. Acesso em: 24 jul. 2013.
- MARCOLINI, Adriana. *A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 45, n. 1, p. 160-70, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008>> Acesso em: 10 maio 2014.
- MARTIN, Susan. Averting Forced Migration in Countries in Transition. *International Migration Review*, v. 40, n. 3, p. 34, 2002. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/14682435.00195/abstract?deniedAccessCustomisedMessage=&userIsAuthenticated=false>>. Acesso em: 24 jul. 2013.
- MELO, Carolina de Campos de. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- PEREZ, Daniel Ornar. Os significados dos conceitos de hospitalidade em kant e a problemática do estrangeiro. *konvergencias Filosofia y Culturas en Diálogo*. ISSN 1669-9092. *Año IV*, n. 15, Segundo Cuatrimestre 2007. Disponível em: <<http://www.konvergencias.net/danieloperez132.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2014.
- PINTO, Bibiana Graeff Chagas. In: ACNUR. RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto, ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL – A Cultural, 2011.
- PINTO, Joseane Mariéle Schuck. A hospitalidade frente o processo de reassentamento solidário aos refugiados. *Cadernos IHU Ideias*, ano 11, n. 186, 2013. ISSN: 1679-0316.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- PONTE NETO, Cândido Feliciano da. Reassentamento de refugiados no Brasil: Demonstração da solidariedade humanitária internacional – a dignidade recuperada. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH: Loyola, 2003.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Direitos Humanos e Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sjdh.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=1&id=1612&pg=>>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

REFÚGIO, MIGRAÇÕES E HOSPITALIDADE: LIÇÕES JURÍDICAS E EXPERIÊNCIA EM PROJETO DE PESQUISA E EXTENSÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

*REFUGE, MIGRATION AND HOSPITALITY:
Legal lessons and practices in a research project
at the Universidade Federal do Paraná*

Tatyana Scheila Friedrich e José Antonio Peres Gediel ¹

Resumo: O presente artigo trata do recente fluxo migratório e da condição jurídica dos haitianos no Brasil, desde o início do processo de concessão pelo governo federal do visto permanente, por razões humanitárias, em 2012. Além das lições jurídicas, o artigo traz o relato da experiência do Programa de Pesquisa e Extensão Refúgio, Migrações e Hospitalidade desenvolvido no curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, em que alunos e professores atendem aos sábados inúmeros haitianos que se fixaram em Curitiba e região, dando posteriormente encaminhamento às demandas, além de realizarem pesquisa sobre o tema, em encontros semanais. O objetivo do artigo é demonstrar a situação jurídica dos haitianos no Brasil em conexão com a realidade presente no cotidiano da cidade, utilizando-se para isso a pesquisa teórica e o relato da pesquisa empírica. A leitura do texto mostra ao leitor o duplo paradoxo da situação. Primeiramente, percebe-se que princípios internacionais e constitucionais avançadíssimos são postos em prática no Brasil com base em uma legislação ordinária extremamente ultrapassada. Em segundo lugar, verifica-se que a grandeza da percepção social e o pioneirismo do país ao conceder vistos permanentes, por razões humanitárias, aos migrantes haitianos não foram acompanhados do desenvolvimento de políticas públicas suficientes para sua acolhida.

¹ Professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Status jurídicos dos estrangeiros. Migrações-refúgio. Haiti. Visto humanitário.

Abstract: This article addresses the legal status of Haitians in Brazil since the beginning of the “permanent visa for humanitarian reasons” concession, by the federal government in 2012. Apart from legal lessons, the article presents the report of the experience of the *Programa de Pesquisa e Extensão* called *Refuge, Migration and Hospitality*, which is developed in Federal University of Paraná Law School. There, students and teachers meet, every Saturdays, numerous Haitians who are settled in Curitiba area and subsequently they attend their demands. Theoretical research is done as well, in weekly meetings. The aim of the paper is to *demonstrate* the legal situation of Haitians in Brazil in connection with the reality, using for such both theoretical research and reporting of empirical research. The text shows a paradox. First, it is noticed that advanced international and constitutional principles are put into practice in Brazil based on an extremely outdated law. Secondly, it appears that the Brazilian magnitude of social perception and pioneering in granting permanent visas on humanitarian grounds for Haitian immigrants were not accompanied by the development of adequate public policies for their welcome.

Keywords: Human rights. Foreign legal status. Migration. Refuge. Haiti. Humanitarian visa.

“We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings.” (HANNAH AREND. *We Refugees*, 1943, p. 3)

À GUIA DE INTRODUÇÃO: RELATOS DE UM COTIDIANO MIGRATÓRIO

R.C.M, 17 anos, é estudante do primeiro ano do curso de Direito da UFPR e todos os sábados à tarde, vai para a

Universidade, não para ter aulas, mas para atender aos vários haitianos que lá estão e que apresentam uma infundável demanda por orientações diversas, encaminhamentos administrativos e assessoria jurídica. B. D. A, 30 anos, é haitiana e chegou ao Brasil com visto permanente por razões humanitárias emitido na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe. Moradora da região metropolitana de Curitiba, busca auxílio jurídico pois, após ter trabalhado como empregada doméstica por vários meses, recebeu apenas uma parcela do salário convencionado, além de ter sido descontada em várias ocasiões, por motivos que desconhece. Tudo isso ela

explica a R.C.M em francês, misturado com *creole* e português. O mesmo ocorre com E.C.V, 40 anos, que iniciou seus estudos no Haiti mas saiu de lá sem concluí-los, tendo viajado com a intermediação de um desconhecido, a quem pagou muito dinheiro para chegar até o Brasil, sem visto. Hoje, sua situação é regular e agora quer trazer a irmã. Do mesmo modo, C. L. J, advogado no Haiti, quer reconhecer seu diploma e quer trabalhar na área jurídica no Brasil.

Os nomes são fictícios, mas as situações são reais. Mundos diferentes se encontram, proporcionando um intercâmbio de necessidades e vivências. Uma aproximação que acontece no âmbito do Projeto de Pesquisa e Extensão *Refúgio, Migrações e Hospitalidade*, desenvolvido no curso de Direito da UFPR desde o início letivo de 2014. O projeto tem por finalidade prestar assistência jurídica a refugiados e migrantes, na perspectiva da defesa e promoção dos direitos fundamentais e humanos, permitindo o aprofundamento e a qualificação dos estudantes de direito em matéria de direito dos estrangeiros, além de permitir o desenvolvimento institucional de uma cultura da hospitalidade não discriminatória, de valorização da diversidade cultural e do pluralismo jurídico inclusivo.

FLUXOS, POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NACIONAIS

Encerrado o ciclo das migrações voltadas à substituição da mão de obra escrava por trabalhadores europeus, para a lavoura agroexportadora e para a colonização de áreas agricultáveis, o Estado do Paraná continuou a receber, até a década de 1950, contingentes de imigrantes oriundos do leste europeu, em decorrência da Segunda Guerra Mundial. A política migratória adotada pelo Estado, orientou-se pela ideia de “povoamento e colonização estatal”, em terras publicas devolutas.

Nas últimas décadas do século vinte, os movimentos migratórios no Paraná decorrem em grande medida da migração transfronteiriça da região do Cone Sul, especialmente originada no Paraguai, e também de um escasso fluxo de japoneses, alemães e poloneses, como demonstra o quadro abaixo, fornecido por Caio da Silveira Fernandes, bacharelado do Departamento de Geografia da UFPR, bolsista de iniciação científica do Núcleo de Estudos em População e Território, em palestra apresentada em vídeoconferência, no dia 14 de maio de 2014, na Secretaria de Estado da Saúde, do Paraná, intitulada *O fluxo migratório e refúgio no Paraná e no Brasil*.

QUADRO 1 - Países de origem dos imigrantes no Paraná - 2010

Nacionalidade	Estrangeiro	Naturalizado	Total
Paraguai	7518	8352	15870
Japão	3194	3041	6235
Argentina	2309	904	3213
Líbano	1897	859	2756
Alemanha	945	827	1772
China	1203	558	1761
Espanha	1161	567	1728
Itália	1065	556	1621
Estados Unidos	847	426	1273
Chile	802	141	943
Peru	404	305	709
Polônia	248	422	670

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2010. Arquivo Microdados.
Adaptado pelos autores.

Nos últimos quatro anos, o Paraná passou a integrar a rota de novos fluxos migratórios compostos por haitianos, cidadãos de várias nacionalidades africanas e, no final do ano de 2013 e início do ano de 2014, por cidadãos sírios. A diferença entre os fluxos migratórios anteriores e os fluxos migratórios contemporâneos pode ser estabelecida, a partir do status jurídico que a República Federativa do Brasil atribui a esses migrantes, com destaque para os haitianos.

Antes, porém, de ingressar na análise do status jurídico dos haitianos no Brasil, outros elementos podem indicar a diferença entre esses ciclos. Em primeiro lugar, porque a presença desses migrantes no Brasil não foi induzida

por uma política migratória de atração de trabalhadores para preencher necessidades do mercado de trabalho ou de outros setores, como ocorreu até o final dos anos cinquenta. Em segundo lugar, porque entre as causas desses deslocamentos populacionais se encontram os denominados “desastres naturais”, como é o caso dos grandes terremotos no Haiti. Em terceiro lugar, porque o perfil dos migrantes, em especial dos haitianos e africanos, se alterou, pois a maioria deles é constituída de homens, incluindo idosos, solteiros ou casados, que somente agora começam a postular a reunião familiar, conforme quadro elaborado pelo autor já citado, Caio da Silveira Fernandes:

- Total de 144 nacionalidades.
- 91% se localiza em áreas urbanas.
- 54% são homens.
- 46% são idosos (acima de 70 anos).
- 41% jovens (entre 15 e 29 anos).

O caso haitiano é relevante, porque rompe a tradição restritiva da política migratória brasileira, ao conceder visto permanente para um grupo expressivo de estrangeiros, sem que tenha havido uma mudança significativa explícita dessa política. A par disso, se realizou sem que ocorresse qualquer alteração legislativa, pois o diploma que rege a matéria continua a ser a *Estatuto do Estrangeiro*, Lei 6.815, de 1980 que atesta a filiação do Brasil a uma política migratória seletiva, voltada à busca de estrangeiros desejáveis, para suprir as necessidades do mercado de trabalho nacional, e repressiva no que se refere à entrada de estrangeiros, especialmente os que buscavam fugir das ditaduras militares na América Latina, a partir da década de 1960.

SOBERANIA, REFUGIADOS AMBIENTAIS, VISTO HUMANITÁRIO E HOSPITALIDADE: CONCEITOS E PRÁTICAS EM CONSTRUÇÃO

Elaborado no final da década de 1970, o Estatuto do Estrangeiro apresenta uma visão extremamente restritiva de direitos e deveres atribuídos aos estrangeiros no Brasil, vinculando a sua admissão e permanência ao tema da segurança nacional. Há uma evidente ênfase do interesse nacional, do aspecto da soberania, em detrimento do interesse do migrante em permanecer em território nacional, o que fica evidente já em seu primeiro artigo:

“Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais”.

O artigo segundo também deixa claro que

“Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à

organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.”

A situação do estrangeiro no Brasil continua, portanto, regulada pela a Lei 6815/8, que conflita com a orientação da Constituição Federal, alinhada à orientação de respeito à dignidade humana e ao conjunto de formulações em declarações internacionais de direitos, que configuram, atualmente, essa matéria.

Essa perspectiva política revelada na lei brasileira em muito se assemelha a das legislações de outros países, em geral arbitrárias, em relação aos direitos e deveres do estrangeiro, resultando em ofensas aos direitos humanos, em desconsideração pelo outro que busca refúgio, em degradação de padrões de hospitalidade incondicional, como nos adverte Derrida:

O que é um estrangeiro? O que seria uma estrangeira? Não é apenas aquele ou aquela no estrangeiro, no exterior da sociedade, da família, da cidade. Não é o outro, o outro inteiro relegado a um fora absoluto e selvagem, bárbaro, pré-cultural ou pré-jurídico, fora e aquém da família, da cidade, da nação ou do Estado. A relação com o estrangeiro é regulada pelo direito, pelo devir-direito da justiça. E nesse passo iríamos à Grécia, junto a Sócrates e a Édipo, se não fosse muito tarde. (DERRIDA, 1996, p. 65)

Essa nova reflexão vem se impondo, baseada nos direitos humanos e não no

direito do Estado-nação, este erigido apenas com base na noção de soberania. Nessa outra concepção, o estrangeiro é figura central que perturba a soberania e nos convida a refletir sobre essa forma de poder e de olhar o outro, como escreve Agambem, em referência ao refugiado:

Se o refugiado representa, no ordenamento do Estado-nação, um elemento de tal sorte inquietante é, sobretudo, porque ao estilizar a identidade entre homem e cidadão, entre natividade e nacionalidade, coloca-se em crise a invenção originária da soberania. Singulares exceções a esse princípio, naturalmente, sempre existiram: a novidade do nosso tempo, que ameaça o Estado-Nação em seu próprio fundamento, é que porções crescentes da humanidade não são mais representáveis em seu interior. Por isso, ao passo em que é destruída a velha trindade Estado-Nação-Território, o refugiado, essa figura aparentemente marginal, merece ser, ao revés, considerado como a figura central de nossa história política. (AGAMBEM, 1996, p. 20-29).

A redemocratização da sociedade e do Estado brasileiros e os compromissos internacionais assumidos por nosso país, após 1988, requerem que o Estatuto do Estrangeiro seja necessariamente aplicado com base nos princípios constitucionais previstos no texto de 1988 e pelos valores prevalecentes na sociedade brasileira pós-ditadura, albergados no Estado Democrático de Direito.

A despeito disso, a entrada do estrangeiro no país se dá, em regra, mediante a aposição de um visto de entrada em seu passaporte, concedido ainda no país de origem, nas repartições diplomáticas e consulares do Brasil no exterior, sendo válidos os sete tipos de vistos previstos no artigo 4º do Estatuto do Estrangeiro: de trânsito; de turista; temporário; permanente; de cortesia; oficial; e diplomático.

Em todas essas categorias, o visto é uma mera expectativa de direito, podendo o Estado brasileiro determinar o impedimento à entrada do estrangeiro, mesmo possuindo visto, por uma questão de soberania nacional e de conveniência interna, sem que isso se caracterize uma pena. Através de acordos específicos celebrados com os governos de outros países, o Brasil pode dispensar a exigência de vistos.

Uma vez que o estrangeiro esteja residindo Brasil, ele pode gozar de todos os direitos civis previstos na legislação pátria, inclusive os direitos previstos nos incisos do artigo 5º da Constituição Da República Federativa do Brasil, cujo caput prescreve:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem já em 1948 previa o estabelecimento de direitos sem distinção entre nacionais e estrangeiros:

• Artigo 2.º Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, *origem nacional* ou social, fortuna, nascimento ou outro estatuto. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania. (grifamos)

Estabelecida a igualdade dos direitos, cabe, então, ao estrangeiro, solicitar sua Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), perante a Política Federal, e seu CPF, perante a Receita Federal. Se estiver trabalhando de modo regularizado, após a concessão da autorização de trabalho pelo Ministério do Trabalho e do visto respectivo (art. 4º., item III ou IV, do EE) pelo Ministério das Relações Exteriores, o estrangeiro pode gozar de todos os direitos trabalhistas. Por força do artigo 14, par. 2 da Constituição, a ele não estão garantidos os direitos políticos, não podendo, portanto, votar nem ser votado. A Constituição também determina outras limitações de atividades a estrangeiros, proibindo-lhes ocupar determinados cargos públicos,

além de exercerem certas atividades econômicas, por exemplo.

Cabe lembrar, ainda, que existem algumas outras situações especiais envolvendo o estrangeiro que não consegue adentrar em território de um Estado pela via ordinária [...]. É o que ocorre com os casos de Apatridia, Asilo, Exílio e Refúgio. (FRIEDRICH, 2014, p. 724 e ss).

Em relação à denominada ‘diáspora haitiana’, o tratamento dispensado foi peculiar, diante de enormes contingentes se deslocando para os países vizinhos ou próximos. No Brasil, país de maior fluxo, os dados indicam que foram concedidos até 14 de março deste ano, cerca de 10 mil vistos permanentes, de caráter especial, a cidadãos haitianos, por razões humanitárias, sendo 8.103 pela embaixada em Porto Príncipe e 1.610 pelas embaixadas em Quito e Lima. Em tais dados não está incluída a entrada realizada pelas fronteiras da Amazônia ocidental. (PORTAL AMAZÔNIA REAL. Acesso em: 13 maio 2014).

A conjunção de fatores específicos motivadores da recente migração haitiana e a inexistência de marcos legislativos adequados levaram, inicialmente, a uma discussão sobre a possibilidade de alargar a noção legislativa de refúgio e de refugiado, estabelecida no Estatuto dos Refugiados (BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997), na Declaração de Cartagena (ACNUR. Declaração de Cartagena, de 22 de Novembro de 1984), por meio da aplicação de uma

categoria ainda em debate, a de “refugiado ambiental”.

O esforço construtivo de uma saída concreta para dar acolhida aos haitianos fustigados pelas consequências dos terremotos, também merece ser analisada, levando em consideração a recente inserção do Brasil, nas denominadas ações humanitárias internacionais, neste caso, pelo envio de tropas de paz para estabilização no Haiti, que retirou o Brasil de uma posição de neutralidade sobre essa questão.

Nessa conjuntura de construção jurídica de solução, para a entrada com visto permanente de cidadãos haitianos, os esforços dos organismos internacionais situados no Brasil, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR foram decisivos. Decisiva também foi a posição firme dos Ministérios da Justiça e do Trabalho e Emprego ao buscarem a aplicação de uma principiologia dos direitos humanos, na construção de soluções intermediárias, à margem da legislação vigente no Brasil, de modo a acolher com certo controle os haitianos, sem que a eles fosse atribuído o status de refugiados, mas também, sem que lhes fosse exigido todos os requisitos da Lei de Estrangeiros para obtenção de um visto de permanência definitivo, em território nacional que passou a ser denominado de “visto humanitário”.

Para isso, o Brasil aproveitou-se da orientação em vigor no sentido de

que, para enfrentar situações de fato especiais, o governo brasileiro, através do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, pode alterar as regras sobre a concessão de visto, de modo a atender casos específicos.

Diante dessa prerrogativa, o CNIg, em 12 de janeiro de 2012, expediu a Resolução Normativa nº 97, estabelecendo que, em caráter especial, ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos. Para efeitos de tal Resolução, consideram-se razões humanitárias “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”. No texto original da resolução, havia um limite quanto ao número de vistos a serem expedidos pela Embaixada Brasileira em Porto Príncipe, o que foi posteriormente retirado pelo governo brasileiro. Decorridos os 5 anos, cada haitiano deve comprovar sua situação laboral para que seja convalidada a permanência no Brasil e expedida nova Carteira de Identidade de Estrangeiro. Como se trata de um visto de caráter especial, os documentos CIE, CPF e CTPS têm sua expedição facilitadas, sendo que, no caso da Carteira de Trabalho, não há necessidade de autorização nem visto de trabalho.

Com essas iniciativas, o Brasil assumiu sua liderança na América Latina, reconheceu a situação caótica do Haiti

e ofereceu ao seu povo a oportunidade de vir para o Brasil, relativizando as exigências de entrada e permanência. Dados apresentados pela International Recovery Platform apontam que o terremoto que atingiu o já paupérrimo país ocasionou mais de: 300 mil mortos, 300 mil feridos, 1,3 milhão de desabrigados, 105 mil casas completamente destruídas e mais de 208 mil danificadas, 1,3 mil instituições de ensino e 50 hospitais e centros de saúde ruíram ou foram danificados. (JERÔME, 2013, p. 47).

Ocorre, porém, que a entrada maciça de haitianos não foi acompanhada de uma Política Pública de recepção, atendimento das demandas e oferta de serviços públicos. Entidades da sociedade civil, muitas vezes ligadas a instituições religiosas, juntamente com órgãos governamentais tentam disponibilizar um mínimo de estrutura, ainda muito aquém do necessário.

Apesar desses problemas, a posição inovadora da política migratória brasileira em relação aos haitianos tem provocado mudanças na formulação de uma possível política pública migratória nacional, na discussão de um Projeto de Lei para revogar a antiga lei do estrangeiro, e na forma como os direitos humanos e os direitos fundamentais constitucionais são efetivados pelos governos das três esferas, no Brasil, em relação aos cidadãos nacionais e aos cidadãos haitianos aqui presentes.

Sobre a perspectiva legislativa, trata-se do Projeto de Lei nº 5.655 de 2009, que dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências.

VIDAS, ESPERANÇAS E DECEPÇÕES EM TRÂNSITO: DESAFIOS PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Situar a presença de um contingente de haitianos, ainda não completamente identificado pois o Censo do IBGE de 2010 não registrou sua presença entre os fluxos migratórios, é tarefa de extrema complexidade, dada à mobilidade interna no território nacional e entre cidades e regiões paranaenses. Mas o fato é que esses cidadãos vêm demandando a efetivação de direitos fundamentais de cidadania, organizando-se em conjunto com movimentos e organizações sociais nacionais, e requerendo a atenção do Estado brasileiro, em sua completude.

E nessa perspectiva de uma acolhida voltada à hospitalidade e à concretização de uma cidadania, que ultrapasse as noções de nacional e de estrangeiro e que problematize essas noções, é que a universidade se apresenta como um

lugar específico e privilegiado para a construção de políticas públicas, em geral, e de uma política migratória preventiva ao estabelecimento de padrões de tratamentos xenófobos e discriminatórios aos migrantes.

Por entender que o fenômeno migratório contemporâneo apresenta inúmeros desafios para a sociedade brasileira é que o ACNUR criou e instalou diversas Cátedras Sérgio Vieira de Mello em Instituições de Ensino Superior – IES, incentivando-as a desempenhar um papel primordial para atuar, por meio da extensão, na busca de soluções a questões concretas e, por meio da pesquisa, na análise e formulação teórica dos problemas e soluções.

A UFPR sedia uma dessas Cátedras e busca atuar, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, para promover o desenvolvimento institucional, em matéria migrações e refúgio, levando a cabo um conjunto de atividades, que consigam facilitar a vida de contingentes de migrantes e refugiados na sociedade brasileira, divulgar e aprofundar os estudos e os debates em torno da temática da proteção internacional a esses grupos, valorizar as interações culturais e os conhecimentos específicos, reciprocamente considerados entre migrantes e brasileiros, reconhecendo nessas atividades o aspecto de complementariedade na formação dos estudantes.

A extensão e a pesquisa sobre o tema das migrações requerem, ainda,

um tratamento pela Universidade que permita sua aproximação e cooperação com organizações da sociedade civil (inclusive de migrantes e refugiados) do Estado (nas três esferas), e instituições internacionais, que debatem, formulam e executam políticas públicas migratórias. O ACNUR, por sua vez, terá como principal missão estimular e subsidiar as atividades do Programa, incentivando a produção acadêmica, fomentando a capacitação dos corpos docente e discente sobre a temática do refúgio e das migrações, por meio de cursos, seminários, reuniões e publicações.

Trata-se, portanto, de realizar a prática da extensão e a reflexão teórica que permitam contribuir com o estabelecimento de uma política migratória brasileira, na qual as Universidades desempenhem um papel primordial. Essa articulação institucional e interinstitucional permitirá, ainda, definir com clareza as prioridades, assegurar a interdisciplinariedade, estabelecer indicadores de avaliação que ultrapassem a perspectiva puramente acadêmica e busquem captar os reflexos positivos e negativos das ações da IES na sociedade.

O quadro institucional normativo que conforma as ações do Programa tem como base os Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e a Constituição da República Federativa do Brasil.

No Setor de Ciências Jurídicas da UFPR, o debate em torno das migrações

e do refúgio vem sendo realizado há mais de uma década, de distintas maneiras. A primeira decorre da admissão, no currículo da Graduação e nos cursos de Pós-Graduação em sentido estrito, dos conteúdos de direitos humanos e de sua necessária presença em todas as disciplinas, de maneira transversal, compreendendo aí os temas do refúgio, das migrações e do trabalho escravo. A segunda advém da aproximação gradativa de determinados núcleos de estudos e pesquisas da Pós-Graduação com organizações da sociedade civil, que trabalham com migrantes e demandam a participação e a explicitação e aspectos jurídicos presentes no fenômeno migratório e no refúgio.

Do mesmo modo, houve uma aproximação gradativa de núcleos e professores pesquisadores do Direito da UFPR com o Alto Comissariado das Nações Unidas – ACNUR, com o Ministério da Justiça (CONARE) e com o Ministério do Trabalho e Emprego (CEMIG), no que se refere à discussão da política migratória brasileira e aos instrumentos legislativos atinentes ao tema. Os professores de Direito têm participado, nos últimos quatro anos, de eventos nacionais promovidos por esses Ministérios e pelo ACNUR, especialmente, nos Seminários da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, nas universidades brasileiras. Em decorrência desse processo, em 2013, o Setor de Ciências Jurídicas sediou o Seminário da Cátedra e foi firmado o Termo de Parceria entre o ACNUR e a UFPR.

Internamente, na UFPR, os trabalhos da área do Direito têm buscado o diálogo interdisciplinar com os pesquisadores da área da Geografia e, a partir do início de 2014, esse diálogo se ampliou para outras áreas do conhecimento, em especial, o Setor de Línguas e do Setor de Informática.

CARTAGENA+30; PERSPECTIVAS FUTURAS

A recente experiência brasileira em relação à catástrofe natural no Haiti e as novas modalidades de conflitos que ocorrem em toda a América Latina requerem a reconstrução de conceitos e princípios, já enunciados na Declaração de Cartagena de 1984 e especificados na Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, em 2004, e na Declaração de Brasília (ACNUR. Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 11 de novembro de 2010), que tomam como ponto de partida e apreendem o espírito de Cartagena, na busca de soluções inovadoras aplicáveis a políticas migratórias nacionais. E esse espírito deve se estender a todos os migrantes, quer sejam enquadrados na condição de refugiados, quer em qualquer outra condição de migração, independente da denominação.

As soluções a serem encontradas devem ter um caráter duradouro, um trata-

mento não individualista, sem deixar de reconhecer a situação específica de cada migrante ou refugiado, estabelecendo diferenças de tratamento em relação a idosos, crianças, e outros indivíduos, sem ferir sua identidade cultural.

A aplicação de soluções dessa natureza apoiada em princípios e práticas, neste Continente, poderá resultar na criação de espaços de hospitalidade em toda a região, o que certamente diminuirá a busca pelo refúgio, no sentido fixado em 1951 pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (ACNUR. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951), tornando mais fácil a convivência entre povos e grupos de indivíduos, que sofrem os mais diversos tipos de violência e que se deslocam na busca de uma vida mais segura e com maior possibilidade de desenvolvimento pleno.

No caso brasileiro, é necessário que a Lei de Estrangeiros seja alterada, preferencialmente, com o abandono do Projeto de Lei nº 5.655 de 2009 em curso, para que se adote uma legislação cujo eixo gravite em torno dos direitos humanos e fundamentais, acolha todos aqueles que forem obrigados a sair de seus países por motivo desses novos conflitos e contingências e contribua para a repressão do tráfico de pessoas.

Uma vez traçada a política migratória brasileira, com base nesses princípios, é necessário que tal política absorva as conquistas democráticas na operacionalização dos processos migratórios, como a observância do devido processo legal

nos procedimentos administrativos, desde a entrada dos migrantes em território nacional, a desmilitarização e o deslocamento do tratamento da migração para órgãos que não estejam ligados à segurança pública ou à segurança nacional.

No que se refere às universidades, tanto a Declaração de Cartagena quanto as do México e de Brasília, afirmaram o papel incontornável dessas instituições no debate sobre a questão migratória e na busca de soluções, apresentando-se como primeira tarefa a quebra da invisibilidade do tema, especialmente no Brasil.

Também compete às universidades, para desenvolver o plano de ação traçado nessas declarações, avançar no debate conceitual sobre questões que dificultam o trânsito de cidadãos e tencionam a situação do refúgio, tais como: as novas causas de surgimento de fluxos migratórios e pedidos de refúgio, entre elas a ambiental, a grave perturbação da ordem pública e o narcotráfico.

A América Latina e o Caribe reúnem, na atualidade, novos problemas e propostas inovadoras em matéria de migrações e, por isso, a Declaração de Cartagena, o Plano de Ação do México e a Declaração de Brasília, traduzem, ainda que de maneira parcial e inacabada, as vozes dos milhares de deslocados neste Continente.

Nessa mesma linha, se encontra o trabalho da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, na Universidade Federal do Paraná, que se propõe a formular uma política migratória para a Universidade brasi-

leira, ao reconhecer que o fenômeno da migração hoje tem um caráter nacional e requer um debate público, que acolha os pressupostos da proteção integral dos migrantes e refugiados e se inscreva na perspectiva filosófica da hospitalidade.

Para tanto, busca fomentar uma cultura institucional que crie um ambiente propício a prevenir a constituição de uma cultura excludente e discriminatória, no Brasil, em relação aos migrantes e refugiados, sem descuidar de tratamento específico que a multiplicidade das migrações, seus fluxos e tempos exigem, evitando um tratamento homogêneo e padronizado das políticas propostas.

Na universidade, as atividades de extensão, que aproximem docentes, estudantes e técnicos administrativos da Universidade com os grupos e indivíduos em trânsito, ou que permanecem na condição de migrantes e refugiados, contribuirá para romper a distância entre eles, sensibilizá-los reciprocamente para as demandas e buscas de soluções comuns, projetando-as para o futuro.

Também, a produção acadêmica deve ser orientada para que tenha como objeto de investigação a migração e o refúgio, e que resulte na divulgação de formulações que reforcem a cultura da hospitalidade e da solidariedade recíprocas, afastando-se da compreensão que as migrações são um fim em si mesmo, reconhecendo na migração um tema gerador de conhecimento, que permite identificar as lacunas

na produção científica e nas políticas públicas e legislativas brasileiras.

Trata-se, portanto, de aproveitar a transitoriedade dos estudantes e dos destinatários das ações de extensão para

formular modelos de ensino e de intervenção que exijam a flexibilidade, a agilidade e a permanente transformação das ações da Universidade.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEM, Giorgio. Mais além dos direitos do homem. Tradução de Murilo Duarte Costa Corrêa. Disponível em: <http://murilocorrea.blogspot.com.br/2010/04/mais-al-em-dos-direitos-do-homem-de.html> (blog do tradutor) Acesso em: 08 mar. 2013. Tradução do original, em italiano, AGAMBEN, Giorgio. *Al di là dei diritti dell'uomo*. In: *Mezzi senza fine: notte sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri, 1998, p. 20-29.
- ARENDT, Hannah. We Refugees. *The Menorah Journal* (NY, 1, 1943, p. 69-77). Commentaries. Reimpresso em *Manifesta Coffee Break*. Liverpool: Liverpool Biennial of Contemporary Art, p. 3-11.
- BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília, 2006. 178 p.
- BOFF, L. Virtudes para um outro mundo possível, vol I: Hospitalidade: direito e dever de todos. Petrópolis: Vozes, 2005.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. AUGUSTIN, Roldão; SPEZIA, Miriam; TRAVIESO, Emilio. *Ann Pale Potigè*. (Orgs.). Brasília, 2012.
- _____. Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC; Articulação Sul-Americana Espaço Sem Fronteiras – ESF. *Informe sobre a legislação migratória e a realidade dos imigrantes*. São Paulo: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, 2011.
- _____. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm. Acesso em: 01 maio 2014.
- _____. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados.. *Diário Oficial da União* nº 139 – Seção I – Páginas 15822-15824, 23 jul. 1997.

- BRASÍLIA. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas. 4. ed. Brasília: ACNUR BRASIL/IMDH, 2012.
- _____. Agência da ONU para refugiados. *Direitos e Deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil*. Brasília: UNHCR/ACNUR.
- _____. Agência da ONU para refugiados. *Protegendo Refugiados no Brasil e no mundo*. Brasília: UNHCR/ACNUR.
- _____. Agência da ONU para refugiados. *Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasília: ACNUR/IMDH/CPIDH, 2004.
- _____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948-1998*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.
- _____. Comissão da Anistia; Instituto Paulo Freire (Orgs.). *Paulo Freire, anistiado político brasileiro*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire; Brasília: Comissão da Anistia. Ministério da Justiça, 2012.
- BRASÍLIA. Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). *Refúgio, migrações e cidadania. Caderno de debates 2*. Agosto de 2007. Brasília: Alliance, 2007.
- BRASÍLIA. Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). *Refúgio, migrações e cidadania*. v. 6, n. 6. Dez. de 2011. Brasília: Alliance, 2011.
- CHIARELLO, Leonir Mario (Org.). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. 1. ed. Nova York: Scalabrini International Migration Network, 2011.
- DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar Da Hospitalidade*. Trad. Antonio Romane. Ver. Téc. Paulo Ottoni. São Paulo: Escuta, 2003.
- _____. Jacques. *Questão do Estrangeiro: Vinda do Estrangeiro*. (Quarta sessão – 10 de janeiro de 1996) in Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade, São Paulo: Editora Escuta. 2003, p. 5-66
- FRANCO, Leonardo (Org.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. San José, C.R.: Editorama, 2004.
- FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *A Condição Jurídica do Nacional e do Estrangeiro: teoria, prática e tendências*. In CLEVE, Clemerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro*, vol. I. Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 714-728.

- JERÔME, Phares. Depois da catástrofe, como estamos? In SANTIAGO, Adriana (Org.). *Haiti por si*. A reconquista da independência roubada. Prefácio de Adolfo Pérez Esquivel e Ermanno Allegri. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.
- KOLTAI, Caterina. *Política e Psicanálise: O estrangeiro*. São Paulo: Escuta, 2000.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre decisões do CONARE. Brasília: ACNUR/CONARE.
- LETTIERI, Martín. *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, 2012.
- MARRAFON, Marco Aurélio. *A fraternidade como valor universal: breve diálogo com Eligio resta sobre o futuro do direito*. Coimbra: Almedina, 2008.
- MÉTRAUX, Jean-Claude. *La migration comme métaphore*. Paris: La Dispute, 2011.
- PALCHETTI, Paolo; MECCARELLI, Massimo; SOTIS, Carlo (Orgs). *Ius perigrinandi*. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione. Macerata: EUM (Editora Università di Macerata), 2012.
- PORTALAMAZÔNIA REAL. *Itamaraty concedeu cerca de 10 mil vistos em embaixadas*. Disponível em: <<http://amazoniareal.com.br/itamaraty-concedeu-cerca-de-10-mil-vistos-em-embaxadas>>. Acesso em: 13 abr. 2014. Licença Creative Commons Atribuição 3.0 Brasil
- SAID, Edward W. *Humanismo e crítica democrática*. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 58.
- SÃO PAULO. Serviço Pastoral dos Migrantes. *Migrações: discriminação e alternativas*. São Paulo: Paulinas, 2004.
- SPRANDEL, Marcia Anita (Org.). *Direito dos trabalhadores migrantes: convenções internacionais, protocolos adicionais e leis e decretos*. Coleção documentos de bolso, n 3. PPGSCA-UFAM/Fundação Ford. Manaus: UEA, 2007.

DIAGRAMAS, QUADROS E TABELAS

- IBGE. Censo Demográfico 2010. Países de origem dos imigrantes no Paraná. Apud FERNANDES, Caio da Silveira. *O fluxo migratório e refúgio no Paraná e no Brasil*. Videoconferência. Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. 14 maio 2014.
- FERNANDES, Caio da Silveira. *Perfil dos imigrantes*. Videoconferência. Secretaria de Estado da Saúde do Paraná. 14 maio 2014.



Editoração e impressão:

Rua Ramiro Barcelos, 2500
Porto Alegre/RS
(51) 3308 5083
grafica@ufrgs.br
www.ufrgs.br/graficaufrgs

2014 - Realização: Núcleo de Criação, Editoração,
Revisão e Web da Gráfica da UFRGS