



**UNHCR
ACNUR**
Agência da ONU para Refugiados

70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021)

Perspectivas **de Futuro**



Organizadores:

André de
Carvalho Ramos

Gilberto
M. A. Rodrigues

Guilherme Assis
de **Almeida**



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados

70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021)

Perspectivas **de Futuro**



Organizadores:

André de
Carvalho Ramos

Gilberto
M. A. Rodrigues

Guilherme Assis
de Almeida

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

S495

70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados : (1951-2021) perspectivas de futuro / Organizadores: André de Carvalho Ramos; Gilberto M. A. Rodrigues; Guilherme Assis de Almeida – Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

447 p. ; 15x22 cm.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN 978-65-89222-01-9

1. ACNUR, Brasil. 2. Direitos Humanos. 3. Refugiados, Direito Internacional. 4. Migrações forçadas. 5. Refúgio. 6. Refugiados. 7. Direito ao acolhimento. I. André de Carvalho Ramos. II. Gilberto M. A. Rodrigues. III. Guilherme Assis de Almeida. IV. subtítulo.

CDD – 341.11328

As opiniões expressadas neste livro são dos autores e das autoras e não representam necessariamente as do ACNUR.

SUMÁRIO

08

Apresentação

15

Prefácio

20

Parte I - Conceitos e Instituições

Pessoa em situação de refúgio
e a concepção política de direitos humanos. | 21

Guilherme Assis de Almeida e Nora Rachman.

Devido Processo Legal como Garantia Essencial
ao Direito dos Refugiados. | 38

André de Carvalho Ramos e Larissa Leite

O refúgio como ação identitária: a escolha do
Brasil como local de oportunidades e de múltiplos
canais de integração. | 69

Aline Khoury e Arthur Roberto Capella Giannattasio

Gênero e pessoa em situação de refúgio. | 89

Brunela Vieira de Vicenzi e Beatriz de Barros Souza

Direito da Pessoa Idosa em situação de refúgio. | 106

Bibiana Graeff e Cintia Sousa de Freitas

132

Parte II - Implementação no Brasil

- Constituição e Refúgio. | 133
Pietro Alarcón e Roberta Simões
- Lei de migração e pessoas refugiadas no Brasil: uma visão crítica. | 156
Giuliana Redin
- A Defensoria Pública da União e a defesa do instituto do Refúgio no Brasil. | 176
João Paulo de Campos Dorini e João Freitas de Castro Chaves
- Judicialização do refúgio no Brasil: O papel das Defensorias. | 196
Rivana Barreto Ricarte de Oliveira.
- A implementação da Convenção de 1951 sobre a condição de refugiado no Brasil: um estudo a partir dos julgados do TRF4. | 216
Tatiana Cardoso Squeff
- Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto). | 238
João Carlos Jarochinski e Militza Pérez
- O acesso de pessoas refugiadas ao ensino superior e o Pacto Global sobre os Refugiados: a experiência da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM). | 258
Gilberto M. A. Rodrigues

278

Parte III - Desafios contemporâneos

Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. | 279

Gabriel Gualano de Godoy.

Os fluxos de migração refugiada no século XXI – Desafios demográficos e jurídicos. | 300

Luis Renato Vedovato e Rosana Baeninger

Protección complementaria en Latinoamérica: retos y posibilidades. | 326

Laura Madrid Sartoretto e Maria Jose Marcogliese

A Crimigração e a lógica das expulsões no marco dos 70 anos da Convenção de 1951. | 350

Ana Luisa Moraes Zago.

Evolução e perspectivas da proteção dos migrantes ambientalmente forçados nos 70 Anos da Convenção de 1951 e na atuação do ACNUR. | 371

Carolina de Abreu Batista Claro.

Migrações climáticas: a água como fator determinante para a sobrevivência humana na terra e o desamparo legal. | 391

Patricia Grazziotin Noschang

Refugiados, Pandemia da Covid-19 e securitização das fronteiras. | 408

Tatyana S. Friedrich e Hermes Correia Dode Jr.

O trabalho do ACNUR em campos de refugiados: um testemunho. | 434

Thais Lara M. Severo



APRESENTAÇÃO

Organizadores:

André de **Carvalho Ramos**¹

Gilberto **M. A. Rodrigues**²

Guilherme **Assis de Almeida**³

1. Professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Professor Titular de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Doutor e Livre-Docente em direito internacional (USP). Procurador Regional da República. Foi o primeiro Secretário de Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República (2017-2019). É representante do Ministério Público Federal (2021-2022), na qualidade de observador, no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). É Coordenador Nacional do Grupo de Trabalho “Migração e Refúgio” da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF). Membro da Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP). Membro da Sociedade Brasileira de direito internacional (SBDI). Membro e Diretor do Ramo brasileiro da International Law Association (ILA).

2. Professor associado da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVVM). Foi pesquisador visitante na Universidade de Duisburg-Essen, Alemanha (Capes-Print), na American University, Washington, DC, e na Universidade de Notre Dame (Fulbright), EUA. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e pesquisador produtividade (DT) do CNPq. Membro da International Law Association (ILA-Brasil) e da Rede Acadêmica Latino-Americana de Direito e Integração de Pessoas Refugiadas (Rede LAREF).

3. Professor associado da Faculdade de Direito da USP e consultor Jurídico do ACNUR (1998-2000).

Art. 33

Proibição de expulsão ou de rechaço. 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

(Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951)

Nessas primeiras décadas do século XXI, há persistentes demandas envolvendo pessoas refugiadas, deslocados internos e apátridas em vários locais do mundo, o que aumenta a relevância do estudo do Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

Em um olhar retrospectivo, o grande impulso ao DIR deu-se sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH; 1948), a qual estabeleceu, em seu artigo 14, que “cada pessoa tem o direito a buscar e gozar de asilo em outros países sem sofrer perseguição”.

Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra. Após, foi aprovada a “Carta Magna” dos refugiados, que é a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951.

O Brasil ratificou a Convenção de 1951 em 15 de novembro de 1960, tendo sido promulgado internamente por intermédio do Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Mais de sessenta anos após a ratificação brasileira, vários avanços foram dados na proteção aos refugiados no Brasil. O passo maior dado foi a edição da Lei 9.474/1997, na qual foram inseridos os principais direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no Brasil.

Na atualidade, o estudo do Direito Internacional dos Refugiados é imperativo, dadas as novas dimensões que o refúgio adquiriu no Brasil. Após a crise dos

solicitantes haitianos em 2012 e 2013 (a grande maioria não logrou o reconhecimento do estatuto de refugiado, restando a via do “visto humanitário”) e com o reconhecimento da situação jurídica de refúgio a milhares de venezuelanos em 2019, ficou evidente que o Brasil terá que enfrentar, no século XXI, novos desafios na temática do acolhimento aos refugiados, o que é fomentado, entre outros fatores, pelo (i) seu maior protagonismo econômico mundial e (ii) pelo constante fluxo de pessoas que buscam o refúgio. Em seu histórico, o Brasil já reconheceu a condição de refugiado a mais de 60 mil pessoas e ainda há mais de 116 mil solicitações de refúgio em trâmite (dados de 2021 - fonte: CONARE).

Além disso, o Brasil comprometeu-se com o Pacto Global sobre os Refugiados, o documento internacional mais abrangente aprovado pela ONU sobre o tema, em 2018, o qual, apesar de não ser vinculante, constitui a principal referência na atualidade para a adoção de políticas públicas de proteção e integração de pessoas refugiadas.

Em 2021, comemoram-se datas de extrema relevância para o Direito Internacional dos Refugiados: (i) 150 anos do nascimento de Fridtjof Nansen (1861-1930), o primeiro Alto Comissário para os Refugiados Russos ainda nos tempos da Liga das Nações; (ii) 100 anos do estabelecimento do Alto Comissariado dos Refugiados Russos da Liga das Nações (1921) e os (iii) 70 anos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados.

Nesses 70 anos da edição da Convenção, os organizadores retomam a reflexão conjunta sobre o “direito ao acolhimento” iniciada há dez anos, em obra comemorativa aos 60 anos da edição da Convenção de 1951⁴.

O livro está dividido em **três partes** agrupando os comentários realizados pelos especialistas brasileiros nos seguintes eixos temáticos: **Parte I**: conceitos e instituições; **Parte II** - Implementação no Brasil e **Parte III** - Desafios contemporâneos. Na **Parte I**, dedicada aos conceitos e instituições, **Guilherme Assis de Almeida** e **Nora Rachman**, no artigo intitulado “Pessoa em situação de refúgio e a concepção

4 CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto M.A, ALMEIDA, Guilherme Assis de; [orgs.].60 Anos de ACNUR: Perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011

política de direitos humanos” defende uma concepção política de direitos humanos que emancipe as pessoas em situação de refúgio, as quais tem condições de escolher e decidir quais são as melhores opções para sua vida no país que a acolheu.

Por sua vez, **André de Carvalho Ramos e Larissa Leite**, no artigo intitulado “Devido Processo Legal como Garantia Essencial ao Direito dos Refugiados” analisam a cláusula constitucional e convencional do devido processo legal e a aplicam nos procedimentos que envolvem a definição e demais corolários da situação de refúgio no Brasil, mostrando que não há mais espaço para procedimentos que não respeitem totalmente o devido processo legal procedimental e substancial.

Aline Khoury e Arthur Roberto Capella Giannattasio, no artigo intitulado “O refúgio como ação identitária: a escolha do Brasil como local de oportunidades e de múltiplos canais de integração”, estuda, a partir de entrevistas realizadas em 2016 com imigrantes recém-chegados na cidade de São Paulo na intenção de estabelecer residência permanente, a importância de se identificar os imigrantes e refugiados como sujeitos e não como objetos, bem como a existência de percepção identitária com o Brasil.

Por sua vez, **Brunela Vieira de Vicenzi e Beatriz de Barros Souza**, em artigo intitulado “Gênero e pessoa em situação de refúgio”, propõem o enquadramento analítico das migrações forçadas quanto ao gênero, ou seja: que o reconhecimento da pessoa se dá de duas formas, ou por meio de sua ‘masculinização’ (acolhimento positivo) ou de sua ‘feminização’ (acolhimento negativo), cada uma dessas formas com consequências muito diferentes.

Fechando a Parte I, **Bibiana Graeff e Cintia Sousa de Freitas**, no artigo intitulado “Direitos da Pessoa Idosa em situação de refúgio: reflexões no contexto brasileiro”, estudam as particularidades e o tratamento normativo dado no contexto brasileiro às solicitações de refúgio por pessoas idosas no últimos anos.

Na **Parte II**, referente à implementação da Convenção no Brasil, **Pietro Alarcón e Roberta Simões**, em artigo intitulado “Constituição e Refúgio: o fortalecimento dos direitos dos refugiados, o Judiciário e os objetivos da nova lei de migração”, expõem, a partir de uma seleção de casos concretos, a aplicação pelo Poder Judi-

ciários dos comandos constitucionais e legais aplicados às pessoas em situação de refúgio no Brasil, concluindo que a “judicialização do refúgio” é forma de dar efetividade à proteção integral dos refugiados.

Por sua vez, **Giuliana Redin**, em artigo intitulado “Lei de Migração e Pessoas Refugiadas no Brasil: uma visão crítica”, traz análise sobre o alcance normativo da acolhida humanitária instrumentalizada na Lei de Migração e o sistema de proteção reservado à Lei de Refúgio.

João Paulo de Campos Dorini e **João Freitas de Castro Chaves**, em artigo intitulado “A Defensoria Pública da União e a defesa do instituto do refúgio no Brasil” discutem a atuação da Defensoria Pública da União (DPU) na efetivação da proteção ao refugiado no Brasil, abordando a atuação da DPU no procedimento administrativo de identificação da situação jurídica de refúgio no CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados) e também outros obstáculos para fazer valer a Convenção e a Lei do Refúgio no Brasil.

Já **Rivana Ricarte**, no artigo intitulado “Judicialização do refúgio no Brasil: o papel das Defensorias Públicas” realiza importante análise sobre o papel da Defensoria Pública como instituição promotora de direitos humanos das pessoas migrantes, responsável por efetivar os direitos dos refugiados ante o direito constitucional de ação.

Tatiana Cardoso Squeff, no artigo intitulado “A implementação da convenção de 1951 sobre a condição de refugiado no Brasil: um estudo a partir dos julgados do TRF4”, estuda, a partir da hipótese de que a implementação da Convenção de 1951 ainda não é plena em virtude da judicialização de demandas por refugiados, os julgados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

João Carlos Jarochinski e **Militza Pérez**, em artigo intitulado “Mobilidade humana de venezuelanos no Brasil e as respostas institucionais frente a esse fluxo (misto)” analisam as as diversas respostas promovidas no território brasileiro frente à mobilidade humana de venezuelanos para e pelo Brasil.

Como fecho à Parte II, **Gilberto M. A. Rodrigues**, no artigo denominado “O acesso de pessoas refugiadas ao ensino superior e o Pacto Global sobre os Refugiados: a experiência da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM)” estuda a experiência da Cátedra Sergio Vieira de Mello, enquanto boa prática para garantir o acesso ao ensino superior para as pessoas refugiadas à luz do Pacto Global sobre os Refugiados de 2018.

Na **Parte III**, relativa aos desafios contemporâneos, **Gabriel Gualano de Godoy**, em artigo intitulado “Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional” investiga o deslocamento forçado dos indígenas da etnia Warao, originária do vale do rio Orinoco na Venezuela, que, mesmo sofrendo com as referidas crises humanitária e sanitária, têm sido deportados na fronteira com o Brasil.

Em seguida, **Luis Renato Vedovato e Rosana Baeninger**, no artigo “ Os fluxos de migração refugiada no século XXI – Desafios demográficos e jurídicos”, analisam o desafios demográficos e jurídicos da migração refugiada, ressaltando que a chamada “crise de refugiados” tem sido útil para se construírem desculpas para a má estruturação de serviços públicos internos.

Laura Madrid Sartoretto e Maria José Marcogliese, no artigo intitulado “ Protección Complementaria en Latinoamérica: retos y posibilidades”, estudam as práticas dos países latino-americanos, especialmente Argentina e Brasil, sobre a proteção complementar proporcionada por esses Estados, para refletir se tal proteção proporciona realmente um aumento dos padrões de proteção ou enfraquece o instituto de proteção internacional para refugiados.

Após, **Ana Luisa Moraes Zago**, no artigo “A Crimigração e a lógica das expulsões no marco dos 70 anos da Convenção de 1951” analisa o desafio do enfrentamento do tema das expulsões mediante a efetivação de mecanismos de primazia dos direitos humanos em detrimento da securitização das migrações, em especial de normas cogentes de Direito Internacional da Mobilidade Humana, com destaque a não criminalização.

Carolina de Abreu Batista Claro, no artigo “Evolução e perspectivas da proteção dos migrantes ambientalmente forçados nos 70 Anos da Convenção de 1951 e na atuação do ACNUR” investiga o tratamento jurídico aos migrantes ambientalmente forçados, que tem sido, atualmente, objeto de enfrentamento com restrições na prática do ACNUR e das demais agências da ONU e dos demais organismos internacionais.

Patricia Grazziotin Noschang, em artigo intitulado “Migrações climáticas: a água como fator determinante para sobrevivência humana na Terra e o desamparo legal”, investiga a temática da migração vinculada as questões climáticas e posteriormente faz a reflexão do quanto a gestão adequada dos recursos hídricos e do clima estão interligadas e são de suma importância para sobrevivência da humanidade na Terra causando deslocamentos forçados e permanente de pessoas de um país para o outro.

Tatiana S. Friedrich e **Hermes Correa Dode Jr.**, no artigo “Refugiados, pandemia da covid-19 e securitização das fronteiras: um olhar interseccional sobre a realidade mundial e brasileira” traçam os diferentes níveis de exclusão que sofrem os refugiados, cuja vulnerabilidade é gerada por normas securitárias as quais, em contextos desfavoráveis, tornam-se ainda mais rígidas.

Finalizando esta obra, **Thais Lara M. Severo**, em artigo intitulado “O trabalho do ACNUR em campos de refugiados: um testemunho”, expõe sua experiência pessoal sobre campos de refugiados, com foco na sua atuação na equipe de emergência enviada pelo ACNUR ao Bangladesh em resposta ao fluxo massivo dos Rohingya.

Pela diversidade dos temas expostos aqui, percebe-se a importância da continuidade dos estudos sobre o Direito Internacional dos Refugiados e seu diálogo com a proteção nacional em prol da concretização do acolhimento e do tratamento digno à mobilidade internacional humana.

Boa leitura!

PREFÁCIO

No dia 28 de julho de 1951, a Convenção Relativa ao Status dos Refugiados foi aprovada na Conferência de Plenipotenciários sobre o Status de Refugiados e Apátridas e, desse modo, aberta para assinaturas dos Estados. Com 70 anos de existência, ela ainda é atualmente a peça central da proteção internacional dos refugiados.

À luz do Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconhece o direito das pessoas de buscar asilo contra perseguição em outros países, a Convenção de 1951 vai além ao definir quem é uma pessoa refugiada e quais são os direitos dessas pessoas. A Convenção também preconiza o Princípio da não devolução, conhecido como *Non-Refoulement*, fundamental na proteção de pessoas refugiadas pois prevê que ninguém deve expulsar ou devolver uma pessoa refugiada contra sua vontade, de qualquer forma, para um território onde ela teme ameaças à vida ou à liberdade. Desse modo, a Convenção de 1951 é a base indispensável da proteção internacional de pessoas refugiadas e vincula legalmente todos os seus 146 Estados partes, sendo um dos principais instrumentos de direitos humanos da história – um documento que salvou e continua a salvar a vida de milhões de pessoas.

A Convenção de 1951 entrou em vigor em 22 de abril de 1954 e foi sujeita a apenas uma emenda na forma de um Protocolo em 1967, que removeu os seus limites geográficos e temporais. A Convenção, como um instrumento pós-Segunda Guerra Mundial, foi originalmente limitada em escopo a pessoas que fugiam de eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e na Europa. O Protocolo de 1967 removeu essas limitações, dando, assim, cobertura universal à Convenção. Ao celebrarmos o septuagésimo aniversário da Convenção de 1951, é louvável destacar que, atualmente, há 149 Estados Partes em um ou em ambos os instrumentos.

A Convenção de 1951 consolida os instrumentos internacionais anteriores relativos aos refugiados e fornece a codificação mais abrangente dos direitos dessas pessoas em nível internacional. Em contraste com instrumentos internacionais anteriores, que se aplicavam a grupos específicos de refugiados, a Convenção endossa uma única definição do termo “refugiado” por meio de seu Artigo 1º. Um refugiado, de acordo com a Convenção, é alguém que não pode ou não deseja retornar ao seu país de origem devido a um bem fundado temor de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política.

A Convenção é um instrumento baseado em direitos e dispõe sobre uma série de princípios fundamentais, como a não discriminação, não penalização em caso de entrada irregular, e a já mencionada não devolução.

As disposições do instrumento, por exemplo, devem ser aplicadas sem discriminação de raça, religião ou país de origem.

A Convenção ainda estipula que, salvo exceções específicas, os refugiados não devem ser penalizados por sua entrada ou permanência irregular em um certo país. Essa disposição reconhece que pessoas refugiadas são frequentemente compelidas a chegar ou entrar em um território sem os documentos necessários ou autorização prévia, considerando as adversidades que em geral caracterizam os deslocamentos forçados dessas pessoas.

O princípio da não devolução, por sua vez, é tão fundamental que nenhuma reserva ou derrogação pode ser feita a ele.

Finalmente, a Convenção estabelece padrões mínimos de acesso a direitos para o tratamento de pessoas refugiadas, sem prejuízo da concessão de tratamento mais favorável pelos Estados. Esses direitos incluem, por exemplo, fornecimento de documentação, acesso aos tribunais, à educação, ao trabalho, e à assistência social, entre outros.

O ACNUR, à luz de seu Estatuto e de seu mandato de proteção e soluções, é a organização a nível mundial que zela pela correta interpretação e aplicação da

Convenção de 1951. Com efeito, o ACNUR continua sendo a única organização internacional com um mandato específico para proteger pessoas refugiadas em nível global. Assim, os Estados partes da Convenção se comprometem, de acordo com o estabelecido em seu artigo 35, a cooperar com o ACNUR no exercício de suas funções, e, em particular, se comprometem a facilitar este dever específico de supervisão da aplicação dos princípios e dispositivos da Convenção.

A importância fundamental e a relevância duradoura da Convenção de 1951 são amplamente reconhecidas.

A Lei Brasileira de Refúgio, nº 9.474/1997, que completa 25 anos em 2022, implementa no país os mecanismos da Convenção de 1951, sendo considerada uma das mais avançadas legislações nacionais sobre o tema. A Lei 9.474/1997 não apenas dispõe sobre princípios basilares internacionais, como o da não-devolução, mas ainda estende a definição universal de refugiado por meio de seu artigo 1º, inciso III, que traz como motivo que pode ensejar a determinação da condição de refugiado a “grave e generalizada violação de direitos humanos”, tendo sido inspirada pela Declaração de Cartagena de 1984.

No início dos anos 2000, os Estados Partes emitiram uma Declaração reafirmando seu compromisso com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, reconhecendo em particular que o princípio fundamental da não devolução é parte do Direito Internacional Consuetudinário.

Além disso, nos últimos anos, uma série de documentos e fóruns internacionais liderados pelos Estados reafirmaram os dispositivos e a relevância atual da Convenção de 1951 para a proteção de milhões de vidas.

A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016, em seu parágrafo 65, reafirma que a Convenção de 1951, e seu Protocolo de 1967, são o alicerce do regime de proteção internacional de pessoas refugiadas, e urge a Estados que ainda não são partes desses instrumentos que busquem aceder a eles.

Por sua vez, o Pacto Global sobre Refugiados, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2018, reforça um dos princípios mais básicos do Di-

reito Internacional dos Refugiados trazido pela Convenção de 1951, o da solidariedade internacional, reconhecendo que soluções que de fato satisfaçam a situação de pessoas refugiadas não podem ser alcançadas sem cooperação internacional. O Pacto coloca em prática um modelo abrangente de resposta aos problemas enfrentados por pessoas refugiadas, definindo arranjos que asseguram que tanto pessoas refugiadas quanto comunidades de acolhida se beneficiem dessa cooperação e desse apoio internacional. Um dos arranjos centrais é o Fórum Global sobre Refugiados, em que Estados e outros atores, como Sociedade Civil, Academia, e o Setor Privado, se reúnem a cada 4 anos para compartilhar boas práticas, contribuir financeiramente, e oferecer apoio técnico a fim de auxiliar na concretização dos objetivos do Pacto Global e efetivar, desse modo, o princípio da solidariedade internacional preconizado pela Convenção de 1951.

Por outro lado, o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, em seu parágrafo 4, reconhece a diferença entre refugiados e migrantes ao afirmar que, e aqui eu abro aspas, “[...] migrantes e refugiados são grupos distintos governados por estruturas jurídicas distintas. Apenas os refugiados têm direito à proteção internacional específica definida pelo Direito Internacional dos Refugiados”, ou seja, aquela proteção definida pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Assim, é inegável que a Convenção de 1951, mesmo após 70 anos de existência, continua sendo extremamente relevante para resguardar a vida e os direitos de milhões de pessoas refugiadas. Ela continua proporcionando, a nível mundial, proteção e acesso a direitos a milhões de pessoas que são forçadas a abandonar suas casas e fugir de seus países de origem por conta de perseguições e violações de direitos humanos.

Todavia, ainda há muito por ser feito para garantirmos que todas as pessoas refugiadas possam gozar de direitos, viver em paz, e reconstruir suas vidas com dignidade. Nesse sentido, para o ACNUR e para os estudiosos dos fenômenos dos refugiados e deslocados forçados, os desafios são enormes e cada vez mais diversos. O esforço para reunir um grupo de acadêmicos e trabalhadores humanitários para abordar alguns desses desafios e trazer luz a questões relevantes já é em si uma conquista.

Nesta compilação, apresentam-se vários artigos de acadêmicos e trabalhadores humanitários do tema do deslocamento forçado, que podem ser agrupados em três grandes partes: (i) conceitos e instituições, em que se reflete sobre as diversas facetas do instituto do refúgio, sujeitando à opinião do leitor considerações teórico jurídicas; (ii) implementação das disposições da Convenção de 1951 no Brasil, com um olhar crítico sobre o refúgio e os mais diversos atores que atuam no tema, como Poder Judiciário e Academia; e (w) desafios atuais, como pessoas refugiadas indígenas e as dificuldades impostas pela pandemia da COVID-19 a pessoas que buscam proteção internacional.

*Parabéns aos organizadores,
autores e às autoras!*

Desejo a todos e todas uma ótima leitura.

JOSÉ EGAS

Representante do ACNUR no Brasil
Brasília, outubro de 2021.

Parte I

Conceitos e Instituições



PESSOA EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO E A CONCEPÇÃO POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

Guilherme Assis **de Almeida**⁴

Nora **Rachman**⁵

Introdução

Em dois artigos anteriores, “COVID 19 e a pessoa em situação de refúgio prolongado” e “Auto organização dos Migrantes e políticas públicas na nova lei de migração: Um desafio conceitual” escritos em conjunto com Beatriz de Barros, elaboramos a proposta de uma nova forma de tratamento tanto de migrantes como de pessoas em situação de refúgio, que chamamos de “proteção centrada no sujeito” e “auto organização dos migrantes”. No artigo em tela, iremos aprofundar a concepção política de direitos humanos que fundamenta as propostas de uma perspectiva da atuação política da pessoa em situação de refúgio ⁶.

A fim de explicitarmos nossa abordagem, dividimos o presente artigo em quatro tópicos: **1)** Pessoa em situação de refúgio como sujeito de direito; **2)** Pessoa em situação de refúgio como vítima; **3)** Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e a concepção política de Direitos Humanos; **4)** Refúgio, política e experimentalismo histórico: a contribuição do ACNUR.

4. Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP. Consultor jurídico do ACNUR (1998-2000), Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura Municipal de São Paulo (2015-2016)

5. A propósito da concepção política de direitos humanos nossa principal referência é o livro LACROIX, Justine e PRANCHÈRE, Jean-Yves *Le Procès des Droits de L’Homme Généalogie du Scepticisme Démocratique* Paris : Éditions du Seuil, 2016. Em especial o último capítulo “Pour une conception politique de droits de l’homme

6. Professora no curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutora em Relações Internacionais pelo IRI/USP.

1. Pessoa em situação de refúgio como sujeito de direito

O Estatuto de Refugiado (1951) estabelece a definição clássica de refugiado, a qual assevera que é refugiado quem apresenta “temor de perseguição” em razão de: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. A definição clássica será complementada pela definição ampliada, que surge inicialmente na Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e é posteriormente reafirmada, no sistema interamericano, pela Declaração de Cartagena (1993).

Importante considerar que tanto a definição clássica como a definição ampliada de refugiado não definem um sujeito de direito, mas delimitam uma situação de violação de direitos humanos na qual determinada pessoa humana deve ser declarada como uma pessoa em situação de refúgio”. Situação entendida como “estado ou condição de caráter econômico, profissional, afetivo...” Todavia, importa ter em mente que caso a situação mude, o *status* da pessoa em situação de refúgio também muda - exemplo tradicional é a primeira solução duradoura: a repatriação voluntária. Essa situação verifica-se por decisão voluntária da pessoa – quando comprova-se a mudança da situação fática que ocasionou o pedido de refúgio.

Na atualidade, o que vemos é o próprio Estado acolhedor determinando - por meio de uma norma jurídica - a mudança da situação da pessoa em situação de refúgio. Como exemplo dessa afirmação, vale citar a notícia que a Dinamarca {primeiro país a assinar o Estatuto de Refugiado (1951)} declarou como “segura para o retorno de refugiados” a área em torno de Damasco (capital da Síria) e, diante dessa mudança de situação, revogou a autorização de residência de 94 refugiados sírios, sendo que outras 500 autorizações estão sendo reavaliadas.⁷

A questão não é discutir o mérito dessa decisão da Dinamarca, mas mostrar como a definição jurídica de uma pessoa em situação de refúgio é provisória e instável, podendo ser modificada por um ato arbitrário do Estado soberano - no exercício de suas “razões de Estado” - desrespeitando os mais mínimos direitos da pessoa humana.

⁷ Dinamarca aprova lei que permite tirar refugiados do país FSP 03/06/2021 acesso em 07/06/2021

Dito de outro modo, a declaração por parte do Estado reconhecendo a condição do “solicitante de refúgio” como “refugiado” (aqui fazemos uso dos termos jurídicos utilizados pelo Direito Internacional dos Refugiados). E, quanto a este como sujeito de direito, sabe-se que esta situação não é definida pela possibilidade do exercício de um direito, e sim pela determinação da existência de uma situação de violação de direitos humanos, o que contribui para a caracterização jurídica da pessoa em situação de refúgio enquanto vítima.

2. Pessoa em situação de refúgio como vítima

Afirma Antonio Augusto Cançado Trindade (1996, p. 434-435) juiz brasileiro perante a Corte Internacional de Justiça:

“A centralidade das vítimas no universo conceitual do Direito Internacional dos Direitos Humanos, insuficientemente analisada pela doutrina jurídica contemporânea até o presente, é da maior relevância e acarreta consequências práticas. Na verdade, é da própria essência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, porquanto é na proteção estendida às vítimas que este alcança sua plenitude.”

No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), essa centralidade não é diferente. O refugiado é visto como uma vítima que deixou seu país, em busca de um espaço de não violência em um outro país, muitas vezes encarando um ambiente hostil e discriminatório. E que portanto demanda – de forma prioritária – proteção, substantivo definido como demanda de cuidado para alguém mais fraco.

Em algumas situações críticas, a proteção que o refúgio oferece salva vidas. Como - no exemplo histórico - de Hannah Arendt que, na sua rota de fuga da Alemanha e da França sob ocupação nazista (governo de Vichy {1940-1944}) esteve - por alguns dias - na cidade francesa de Montauban. Essa passagem só foi possível graças à coragem cívica do prefeito, que transformou sua pequena cidade numa verdadeira “cidade refúgio”. Assim narra Ann Heberlein (2020; p. 88):

“O prefeito, Fernand Balès, era socialista convicto e se recusou terminantemente a obedecer ao governo de Vichy. Balès deixou os refugiados se instalarem nas casas que foram abandonadas no pânico geral ocasionado pela capitulação da França. Milhares de pessoas, refugiados que conseguiram sair dos campos de internação antes de ser tarde demais, se reuniram em Montauban. Foram destituídos de tudo, e todos procuravam alguém.”

Em Montauban, Arendt reencontrou seu segundo marido, Heinrich Blucher. Pouco tempo depois, no ano de 1941, Arendt e Blucher deixam a Europa, saindo do porto de Lisboa, em direção aos Estados Unidos.

Na fase inicial da declaração do *status* de refugiado é imprescindível a assistência tanto do Estado acolhedor, do ACNUR e de organizações da sociedade civil, em diversos casos formadas por conterrâneos do refugiado recém chegado. Tal assistência é entendida como amparo, auxílio e proteção à pessoa que - naquele momento – não dispões dos recursos necessários para superar sozinha os desafios existenciais.

Suplantada essa fase, o termo “refugiado” não deve se transformar em um estereótipo que reduz a pessoa à sua condição primeira de vítima. Lapidar, nesse sentido, a afirmação de Arendt (1943 [2016], p. 490):

“Em primeiro lugar, não gostamos de ser chamados de “refugiados”. Nós mesmos nos chamamos de “recém chegados” ou “imigrantes”. Nossos jornais são jornais para “norte-americanos de língua alemã”; e até onde sei, não há e nunca houve qualquer clube fundado pelo povo-perseguido por Hitler cujo nome indicasse que seus membros eram refugiados.”

O ACNUR apresenta-se como uma agência da ONU, de atuação humanitária, o que acaba por reforçar o estereótipo do refugiado. A perspectiva humanitária corre o risco de rotular a pessoa enquanto tão somente uma vítima, e não como um sujeito capaz de traçar um destino diferente para sua existência. Urge deixar claro que não estamos aqui - em nenhuma hipótese - defendendo a ideia de um “individualismo heróico” por parte da pessoa em situação de refúgio e uma proposta de redução de responsabilidade do Estado e do ACNUR.

Todavia, temos de ter claro que a visão que o ACNUR tem da pessoa em situação de refúgio deve mudar, posto que esta visão institucional fundamenta todo o trabalho da organização. Nesse sentido, pertinente a observação de Rossana Rocha Reis e Thais Silva Menezes (2013; p. 162) após uma minuciosa análise em dezenas de documentos contemporâneos do ACNUR: *“Falar em direitos humanos significa recorrer a um imperativo mais forte que o humanitarismo comumente declarado pela formulação do arranjo internacional para a questão dos refugiados”*.

A opção pela perspectiva humanitária por parte do ACNUR e de boa parte da doutrina do Direito Internacional dos Refugiados acaba por privilegiar a visão da pessoa em situação de refúgio como vítima. A fim de oferecer uma alternativa a essa forma de olhar, a seguir apresentamos proposta da concepção política de direitos humanos no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados.

3. Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e a concepção política de Direitos Humanos

Em sua clássica obra “Origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo”, Hannah Arendt ([1949] 1989; p. 410-411) afirma o quanto segue:

“Apercebemo-nos da existência de um direito a ter direitos (e isso significa viver em uma estrutura em que se é julgado pelas próprias ações e opiniões) somente quando surgiram milhões de indivíduos que o perderam e não podiam reconquistá-los devido a nova organização

global do mundo. (...) Somente porque a humanidade estava completamente organizada, a perda da pátria e do estatuto político poderia ser identificada com a expulsão da própria humanidade.”

No âmbito desse artigo, importa lembrar que a ONU, por meio da resolução 429 (v), de 14 de dezembro de 1950, convocou a “Conferência de Plenipotenciários da ONU sobre o Estatuto do Apátrida e Refugiado”. Numa de suas primeiras resoluções, ficou decidido que o tema dos apátridas – devido à sua especificidade – seria discutido em outra oportunidade. O que ocorreu foi a convocação de uma outra conferência de plenipotenciários específica para tratar do tema dos apátridas, que teve lugar em Genebra (26 de abril de 1954) e, como resultado, gestou o Estatuto dos Apátridas. Este documento assim define o apátrida:

Artigo 1 (...)

1. Para os efeitos da presente Convenção, o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação.

Hannah Arendt, ao deixar a Europa rumo aos Estados Unidos, viaja como apátrida de fato. A afirmação que ela faz a respeito do “direito a ter direitos” é de uma mulher que viveu essa condição de apatridia. Arendt, ao falar a perda da pátria e do estatuto político, poderia ser identificada com a expulsão da própria humanidade, faz referência à proscrição de sua comunidade política. Emma Haddad (2008; p.42) afirma que: “um refugiado é um indivíduo que tenha sido forçado, num grau significativo, para fora de sua comunidade política.”

Apesar da diferença de conceituação jurídica entre refugiado e apátrida, fica evidente a um elemento de semelhança entre as duas situações, vale dizer: a expulsão da comunidade política. Nesse sentido, a expressão arendtiana da cidadania

como “o direito a ter direitos”, segundo James Ingram (2015; p. 218), não deve ser compreendida como um direito ao *status* numa comunidade específica, mas como um direito à política, o direito a participar das lutas que visam a invenção de novos direitos, novas formas de inclusão e formas inéditas de autonomia.

Arendt (1946; p.139) diferencia Nação, definida como “uma sociedade fechada à qual nós pertencemos por direito de nascimento”, do Estado: “uma sociedade aberta que conhece só cidadãos, não importa de qual nacionalidade; sua ordem jurídica é aberta a todos aqueles que vivem em seu território”. Todavia, na circunstância atual da comunidade internacional, os Estados que a integram assumem a forma de Estado Nação. O que - em termos arendtianos - apresenta um paradoxo.

Lembramos aqui o elemento comum entre apátrida e refugiado: o não pertencimento a uma comunidade política. Ao comentar esse tópico no pensamento de Arendt, a filósofa italiana Donatella di Cesare ([2019] 2020, p. 69-70) esclarece-nos:

“Quem foi expulso para os perigosos limites externos- as temíveis zonas dos banidos, onde se produz a subumanidade – pede para ser acolhido, pede lugar em uma comunidade. Mas para Arendt comunidade não quer dizer nação. Assim, a questão implícita é se existem comunidades políticas que não sejam delimitadas por fronteiras nacionais, se é possível abrir espaço para o estrangeiro em uma política do acolhimento que o comum não seja reduzido a imunidade nacional.”

Para nós, no âmbito do DIR, a concepção política de direitos humanos visa superar a condição do refúgio como impossibilidade de atuação política da pessoa nessa situação. Nossa ideia é apresentar uma proposta – ainda que de forma sintética – que possibilite o exercício da política – no seu sentido pleno - de pessoas em situação de refúgio.

4. Refúgio, política e experimentalismo histórico: A contribuição do ACNUR

“A ética dos direitos humanos pode se tornar mais efetiva com uma variedade de instrumentos inter-relacionados e uma versatilidade de meios e maneiras. Essa é uma das razões pelas quais é importante reconhecer ao estatuto ético geral dos direitos humanos o que lhe cabe, em vez de encerrar prematuramente o conceito de direitos humanos no quadro estreito da legislação, real ou ideal” {SEN Amartya A ideia da Justiça São Paulo: Companhia das Letras; 2011 p. 401}

A concepção política de direitos humanos não parte de uma perspectiva normativa de direitos humanos, mas de vislumbrar no “estatuto ético geral dos direitos humanos” uma referência para a experimentação de políticas para pessoas em situação de refúgio. Tomando como ponto de partida essa premissa, importa ter claro que de forma estereotipada uma política pública para população refugiada parte da ideia de que as pessoas em situação de refúgio são pessoas com uma maior vulnerabilidade, e que, portanto, demandam proteção.

A fim de possibilitar a emancipação dessas pessoas, urge ter em mente que toda e qualquer pessoa em situação de refúgio tem condições de escolher e decidir quais são as melhores opções para sua vida no país que a acolheu. Para alcançar esse objetivo, torna-se relevante debater soluções pautadas por experiências bem sucedidas da economia solidária, que nos permitem analisar a singularidade de cada pessoa e saber como o poder público e as mais diversas iniciativas podem contribuir para seu processo de desenvolvimento.

Adotamos, no âmbito deste artigo, a concepção de economia solidária que inclui diversas formas associativas, caracterizadas por aspectos de autogestão, ações ou empreendimentos coletivos, solidários e cooperativos, voltadas à valorização da democracia e da igualdade no campo de produção, distribuição e mesmo da intermediação financeira (Singer, 2002).

No contexto das pessoas em situação de refúgio, programas e políticas que sigam os princípios da economia solidária, em especial aquelas relacionadas à implementação do microcrédito e de bancarização, tem o potencial de se transformar numa boa prática a ser divulgada pelo ACNUR. Perceber como experiências locais implementam direitos humanos é um desafio institucional que deve ser atingido pelo ACNUR. Refletindo a propósito da saúde mental de pessoas em situação de refúgio, Ana Cecília Andrade de Moraes Weintraub (2011; p. 156) afirma o quanto segue:

“Assim, os modos de sofrer e de recuperar podem ser relativos, mas o seu direito, como possibilidade de elaboração, não o é. Sobretudo, ao se pensar sobre pessoas em fuga – como os solicitantes de asilo e refugiados – é necessário compreender qual o lugar do sofrimento para aquela pessoa, para aquele corpo, para aquele discurso e para aquelas instituições que se propõe a ajuda-los”.

A questão abordada pela autora nesse artigo, embora trate de saúde mental, é válida também para políticas fundamentadas na concepção política de direitos humanos. De forma que se deve considerar as diversas formas de implementação de um determinado direito, não enquanto uma relação tensional, mas sim como uma forma de revelação das mais diversas possibilidades do exercício de um direito. Em especial para aqueles direitos em face das pessoas em situação de refúgio que integram as mais diversas culturas. Essa abordagem permite incrementar a elaboração de estratégias protetivas e emancipatórias por parte do ACNUR.

Como integrar refugiados na formulação de uma política que tenha como objetivo maior o vislumbre de possibilidades diversas de uma vida digna? As várias formas adotadas no cenário da economia solidária, como: microfinanças, moedas locais, redes de construção e poupança coletiva, acesso a crédito e canais coletivos de financiamento indicam diversos caminhos para se pensar essa questão.

No âmbito deste artigo, optamos por focar nas políticas de microfinanças, considerando-se três eixos: (1) qual sua origem, quem são os atores envolvidos (2) quais foram os espaços de discussão e (3) que documentos foram produzidos para sua implementação.

A referência fundamental sobre microcrédito é Muhammad Yunus e a experiência do Graeman Bank, instituído em 1976 em Bangladesh, com o objetivo de emprestar dinheiro, em especial a grupos de mulheres pobres daquele país. No âmbito das instituições multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, UNICEF), cabe mencionar não só a disseminação desse conceito, associando-o a políticas de combate à pobreza, mas também o apoio a programas de microcrédito em diversos países, inclusive no Brasil. A partir de 2009, a pauta das microfinanças passa a ocupar espaço institucional também na agenda do G20, com a criação de um Grupo de Especialistas em Inclusão Financeira (*Global Partnership for Financial Inclusion – GPFi*), que estabelece uma série de iniciativas para implementar esse tema a nível global.

Os passos seguidos no Brasil neste tópico, levando em conta uma evolução temporal, demonstra a existência de diversos movimentos e conceitos, que vão desde a discussão e reconhecimento do assunto por parte dos entes governamentais e ONGs, o mapeamento das partes envolvidas, o fortalecimento de instituições, a efetiva disposição de recursos, a bancarização, e um cuidado especial não só quanto ao acesso, mas ao efetivo uso desses mecanismos. A implementação dos formatos nas iniciativas permitiu criar a seguinte tabela:

Tabela 1 - Fases evolutivas da disseminação de iniciativas de microcrédito no Brasil

Período / conceitos adotados	Descritivo de iniciativas
De 1972 a 2002: Microcrédito	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimento institucional e capacitação de sistemas• Empréstimos por meio de organizações não governamentais(ONGs) e fundos informais. Entrada de governos municipais, “Bancos do Povo” e cooperativismo de crédito• Marco Legal para a concessão de microcrédito via Sociedades de Crédito aos Microempreendedores (SCM) e OSCIP.• Criação do Programa de Microcrédito do BNDES, do BNB e instituição de Correspondentes Bancários
De 2003 a 2008: Microfinanças	<ul style="list-style-type: none">• Ampliação do acesso aos serviços financeiros à população de baixa renda: meios de pagamento, contas correntes simplificadas, poupança, seguros e crédito. Regulamentação do crédito consignado.• Criação do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PMPO), com viabilização de fundos de aval e padronização de modelos contábeis.
De 2009 a 2014: inclusão financeira e cidadania financeira	<ul style="list-style-type: none">• Acesso, uso e adequação dos serviços financeiros. Programas voltados e educação financeira e aos consumidores.• Implementação de direitos e deveres do cidadão relacionados à sua vida financeira.

Fonte: Elaboração própria, com base em Sela, Gonzalez, Christopoulos (2020) e Costa (2010)

Nos distintos períodos, o arcabouço legal acompanhou o movimento de microcrédito não só do ponto de vista das instituições de crédito, mas também quanto ao cenário regulatório oferecido aos potenciais clientes (micronegócios). Além de vários eventos promovidos por entidades governamentais, com o fim de disseminar conceitos e iniciativas, o marco regulatório possibilitou a implementação de programas e políticas públicas voltadas ao setor. Na evolução conceitual das iniciativas, é possível aferir que o microcrédito foi a referência das microfinanças em geral, com outros valores circundando ao seu redor.

Para além do microcrédito, é importante registrar que as diretrizes internacionais a propósito de práticas de microfinanças apontam para a importância do papel da educação financeira. O histórico no Brasil não foi diferente nesse aspecto, uma vez que a educação financeira é considerada como um direito social de formação de cidadania, em especial quando se pensa em conteúdos voltados à redução do nível de endividamento e ao uso adequado dos serviços financeiros (Cunha, 2019)

Nesse sentido, vale apontar que, no Brasil, o desenvolvimento e a adoção de programas públicos de regulação específica foram acompanhados de estratégias nacionais de educação financeira para os mais diversos grupos da população adulta, vale dizer: mulheres, imigrantes, idosos, adolescentes, pessoas com deficiência. Essa experiência comprova a necessidade de que políticas de educação financeira sejam ofertadas também a pessoas em situação de refúgio.

O ACNUR tem realizado um esforço institucional nesse sentido, desde o ano de 2000. Este esforço está fundamentado em princípios, diretrizes e programas de microfinanças, que incluem: treinamentos, disseminação dos conceitos, parcerias com operadores de microcrédito além da organização de grupos de poupança coletiva (Arzobo, 2011). Os esforços de disseminação e incentivos a programas de microfinanças demandam acompanhamento específico para adequação aos contextos, levando em consideração tanto os países de origem como os locais de acolhida das pessoas em situação de refúgio.

No Brasil, mais recentemente, o ACNUR também vem trilhando esse mesmo caminho. Com esse intuito, tem realizado eventos com esse foco de inclusão

financeira e buscado celebrar acordos, disseminar informações e aproximar pessoas em situação de refúgio que vivem no Brasil com operadores de microcrédito. Recentemente lançou, em conjunto com o Pacto Global das Nações Unidas (*Global Compact*) uma plataforma eletrônica denominada “Refugiados Empreendedores”, com divulgação de informações, parcerias, oportunidades e mesmo com uma lista de instituições que oferecem crédito e microcrédito para refugiados que sejam donos do seu próprio negócio.

No que se refere à educação financeira, o ACNUR, em parceria com Ministério da Justiça, Organização Internacional para as Migrações (OIM) e Banco Central publicou uma Cartilha de informações financeiras para migrantes e refugiados. Nesse documento, constam informações simplificadas sobre produtos e serviços financeiros e bancários no Brasil. Importante destacar que o documento em tela foi publicado em: português, inglês, espanhol, francês e árabe (ACNUR, 2021).

As práticas de economia solidária são reconhecidas por sua capacidade de transformar vidas por meio da emancipação financeira de pessoas de menor renda, em especial classes de trabalhadores, em ambientes rurais ou urbanos, ou com esforços para equilibrar disparidades de gênero. A associação causal de direitos humanos com microfinanças já foi abordada pela literatura (Bremer e Krain, 2015), que relacionou o ambiente de direitos de mulheres com sua capacidade de pagamento de empréstimos obtidos por meio desses mecanismos. Da mesma forma, essa mesma emancipação financeira parece apontar para uma possibilidade de proteção de pessoas com maior vulnerabilidade, como as pessoas em situação de refúgio, que, por meio dela, seriam consideradas como sujeitos políticos, ou seja, sujeitos de sua própria história, capazes de direcionar seu próprio destino.

Para concluir, importante frisar a contribuição que o ACNUR pode oferecer ao apoiar iniciativas de experimentalismo histórico que possibilitem o exercício da atividade política para pessoas em situação de refúgio. Isso é assim pois, como enfatiza Axel Honneth (2017 [2015], p. 100) a experimentação de projetos emancipatórios para a população refugiada -desenvolvidos primeiramente em um plano intelectual - é que possibilitará o florescimento de tais práticas.

“De acordo com a lógica do experimentalismo histórico, as novas articulações e os novos projetos elaborados inicialmente apenas num plano intelectual têm tanto mais peso para as orientações prático-política quanto mais frequentemente puderem ser sujeitos a um teste nas condições da economia real.”

Referências bibliográficas:

ALMEIDA, Guilherme Assis de *A proteção da pessoa humana no Direito Internacional* Conflitos Armados, Refugiados e Discriminação Racial São Paulo: Editora CLA Cultural, 2018

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR); Banco Central do Brasil; Ministério da Justiça; Organização Internacional para as Migrações. *Cartilha de informações financeiras para migrantes e refugiados*. 2021 (3a. ed) <https://help.unhcr.org/brazil/materiais-informativos/cartilha-de-inclusao-financeira/> Acesso em 21/06/2021

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Plataforma Eletrônica Refugiados Empreendedores. <https://www.refugiadosempreendedores.com.br/> Acesso em 21/06/2021

ARENDDT, Hannah. *Nós, Refugiados*. In: Jerome Kohn e Ron H. Feldman (org.) *Escritos Judaicos*, tradução de Laura Degaspere Monte Mascaro, Luciana Garcia de Oliveira e Thiago Dias da Silva. Barueri: Editora Manole 2016 [2007] pp. 477-92.

_____. *Origens do Totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, [1949] 1989.

_____. *The Nation* The Review of Politics, vol. 8, n. 1 (1946)

ARZOBO, M. *Microfinance and refugees: lessons learned from UNHCR's experience*. Research Paper No. 199, UNHCR, Policy Development and Evaluation Service, 2011. <https://www.unhcr.org/4d36ed9e9.pdf> Acesso em 21/06/2021

BARONE, F. M.; LIMA, P. F.; DANTAS, V.; REZENDE, V. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002 https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/outras_pub_alfa/microcredito.pdf Acesso em 21/06/2021

BITTENCOURT, G.; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 16, n. 2 (28), p. 203-248, 2005 <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11882> Acesso em 21/06/2021

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto “Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados – Aproximações ou convergências”. In: *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana – Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. San José: IIDH, 1996, p. 29-85.

COSTA, Fernando. Microcrédito no Brasil - Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 175, 2010 < <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/obras-quasecompletas/>> Acesso em 21/06/2021

CULL, R.; DEMIRGUC-KUNT, A.; MORDUCH, J. “Microfinance tradeoffs: regulation, competition, and financing”. In: Policy Research Working Paper Series 5086, The World Bank, 2009. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/846571468339264494/microfinance-tradeoffs-regulationcompetition-and-financing> Acesso em 21/06/2021

CUNHA, Marcia. *O Mercado financeiro chega à sala de aula: educação financeira como política pública no Brasil*. Educ. Soc. vol.41 Campinas 2020 <https://doi.org/10.1590/es.218463> Acesso em 21/06/2021

DE MORAES WEINTRAUB, Ana Cecília Andrade *Saúde Mental e Refugiados: interfaces entre o universal e o relativo no direito à saúde em 60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro* André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (orgs.) São Paulo: Editora CL-A Cultural e ANDHEP (www.andhep.org.br) 2011 p. 147-160

DI CESARE, Donatella, *Estrangeiros Residentes Uma Filosofia da Migração Belo Horizonte/Veneza*: Editora Âyiné, Coleção 'Trotzdem' {2019} 2020

G20. 2010a. "Principles for Innovative Financial Inclusion." <http://www.g20.utoronto.ca/2010/topprinciples.html>.

———. 2010b. "Seoul Summit Document." <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seouldoc.html#finsector>.

HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society – Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press/ Cambridge Studies in International Relations n° 106, 2008

HEBERLEIN, Ann *Arendt Entre o amor e o mal: uma biografia* São Paulo: Companhia das Letras, {2020}2021

HONNETH, Axel. *A ideia de Socialismo* Tentativa de atualização Lisboa: Edições 70 {2015} 2017

INGRAM, James *Democracy and its conditions: Étienne Balibar and the contribution of marxism to radical democracy*" Toronto: Toronto University Press, 2015

LACROIX, Justine e PRANCHÈRE, Jean-Yves *Le Procès des Droits de L'Homme* Généalogie du Scepticisme Démocratique Paris : Éditions du Seuil, 2016

MATOS, F., MACAMBIRA, J. e CACCIAMALI, V. (org.). *A atividade e a política de microcrédito no Brasil : visões sobre sua evolução e futuros desafios*. Fortaleza : IDT, USP, 2014

REIS, Rossana Rocha e MENEZES, Thais Silva. “Direitos Humanos e Refúgio – Uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado”. *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 56 (1), pp. 144-62; p. 162, 2013.

SCHONBERGER, S. N. Microfinance prospects in Brazil. [Washington, DC]: The World Bank, 2001. (Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper, nº 12).

SELA, V.; GONZALEZ, L.; CHRISTOPOULOS, T. *Construção da agenda de inclusão financeira à luz da Teoria Ator-Rede* in: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(1):162-180, 2020. < DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180382>> Acesso em 21/06/2021

SEN Amartya *A ideia da Justiça* São Paulo: Companhia das Letras; 2011

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Introducao-economia-solidaria-WEB-1.pdf> Acesso em 21/06/2021

YUNUS, Muhammad. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática, 2008

DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO GARANTIA ESSENCIAL AO DIREITO DOS REFUGIADOS

André de **Carvalho Ramos**⁸

Larissa **Leite**⁹

Introdução: a falta de um “modelo processual” para aferir a condição jurídica de refugiado

Até o século XX, o Direito Internacional não possuía instituições ou regras voltadas especificamente aos que, após fugir de seu Estado de origem ou residência, buscavam abrigo em outro país. O tratamento dado a esses indivíduos dependia, então, da generosidade das leis nacionais, em especial aquelas relativas à concessão de asilo (CARVALHO RAMOS, 2019, p. 79).

Essa *fase exclusivamente nacional*, anterior à internacionalização da matéria, não foi uniforme: houve momentos nos

quais o asilo era regulado pelos cultos religiosos, como na proteção dada pelos diversos templos egípcios, gregos e romanos aos escravos fugitivos, soldados derrotados e criminosos diversos. Já no século XVII, na Europa, o asilo foi laicizado, sendo transferido o poder de dar acolhida aos Estados Nacionais. No século XVIII, o asilo foi inserido, pela primeira vez, em uma Constituição: o art. 120 da Constituição francesa de 1793 previa o asilo aos estrangeiros exilados em virtude da luta pela liberdade (FISCHEL DE ANDRADE, 1996, pp. 14-16).

8. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco). Professor Titular de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Doutor e Livre-Docente em direito internacional (USP).

9. Deputy Protection Coordinator do Comitê Internacional da Cruz Vermelha em Brasília. Doutora em Direitos Humanos (USP), Mestre em Direito Econômico e Socioambiental (PUCPR), especialista em Direito Penal e Criminologia (UFPR/ICPC) e em Processo Penal (PUC-PR). O artigo aqui exposto espelha o posicionamento pessoal da autora.

No final do século XIX, surgiu a primeira tentativa de internacionalização do refúgio no plano regional sul-americano: o Tratado de Direito Penal Internacional de 1889 (não ratificado pelo Brasil), adotado no Congresso de Montevideu de Direito Internacional Privado, previa, nos seus artigos 15 a 19, o instituto do asilo político (CARVALHO RAMOS, 2019, p. 79).

Com o surgimento da Sociedade das Nações, em 1919, iniciou-se o processo de internacionalização da temática do tratamento a ser dado aos refugiados, sob a influência dos impactos sobre o fluxo transfronteiriço de pessoas causado pela Revolução Comunista na Rússia (1917) e pelas crises nos territórios do extinto Império Otomano. Em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados Russos. Foi escolhido o norueguês Fridtjof Nansen, que o presidiu até sua morte em 1930. Em 1924, foi constatada a necessidade de proteger e assistir os refugiados do Império Otomano e a República Turca, o mandato do Alto Comissariado da Liga das Nações foi estendido aos armênios em 1924 e, 1928, para “outras categorias de refugiados” (por exemplo: sírios, curdos e um pequeno grupo de turcos). Em 1931, foi criado o *Escritório Internacional Nansen para Refugiados*, atuando sob os auspícios da Sociedade das Nações e com a missão de dar apoio humanitário aos refugiados (CARVALHO RAMOS, 2019, pp. 80-81). Em 1933, quando da análise feita pela Liga das Nações a respeito da situação de judeus na Alemanha, foi decidida a criação de um Alto Comissariado específico para a Alemanha (Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha – judeus e outros).

Ainda em 1933, foi aberta à assinatura a Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, cujo art. 1º a restringia a refugiados russos, armênios e assimilados, tal qual definidos por ajustes aprovados no seio da Sociedade das Nações em 1926 e 1928. Seu art. 3º consagrou o princípio do *non refoulement*. Essa convenção de 1933 foi ratificada por somente nove Estados, mas serviu de modelo para a Convenção de 1951 (JAEGER, 2001, pp.719-730).¹⁰ De 1935 a 1938, a situação de perseguição intensa a judeus e outros grupos em situação de vul-

¹⁰. In verbis: “Art. 3º. “Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (*refoulement*), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order”.

nerabilidade na Alemanha nazista gerou a criação do Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha (judeus e outros) no seio da Sociedade das Nações. Em 1938, foi adotada a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha, assinado em Genebra (HOLBORN, 1938).

Essa *primeira fase* da internacionalização da proteção dos refugiados é caracterizada (i) pela abordagem coletiva e geral dos refugiados, bem como pela (ii) ênfase no repatriamento ou ainda inserção coletiva em um Estado de acolhida. A abordagem coletiva consistia em qualificar o refugiado em função de sua pertença a determinado grupo que, por definição, seria composto por refugiados. A busca de refúgio, na época, era gerada por eventos objetivos (Revolução Russa, fragmentação territorial dos derrotados da 1ª Grande Guerra, perseguição nazista), que atingiram russos, alemães, armênios, judeus, entre outros, sem relação com a conduta de um determinado indivíduo solicitante do refúgio.

A partir de 1938, às vésperas da 2ª Guerra Mundial, foram dados os primeiros passos para a *segunda fase da internacionalização do refúgio*, com a qualificação individual pautando a declaração do estatuto de refugiado de determinada pessoa. A estrutura institucional era precária: em um curto período (1938-1945) existiram três órgãos internacionais que se sucederam na temática: o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados Alemães (criado em 1935), o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (criado, sob os auspícios dos Estados Unidos em face da fragilidade da Liga das Nações, em 1938, após a Conferência de Evian/França, com sede em Londres e voltado à proteção das vítimas do nazismo) e, finalmente, a Administração das Nações Unidas para o socorro e a reconstrução, criado em Washington em 1943 (primeiro órgão a usar o termo “Nações Unidas”).

Em síntese, durante o período entre as duas Guerras Mundiais (1921-1946), foram criados vários entes para implementar determinadas missões internacionais de proteção aos Refugiados (JAEGER, 2001, p.729): Alto Comissariado dos Refugiados Russos da Liga das Nações (1921-1938), o Escritório Internacional Nansen para refugiados (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938), o Escritório do Alto Comissário da Liga das

Nações para os Refugiados (1939-1946) e o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (1938-1947).

Após o final da 2ª Guerra Mundial, o grande impulso à proteção internacional dos refugiados deu-se já sob a égide da Organização das Nações Unidas com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual estabeleceu, em seu artigo 14, que “cada pessoa tem o direito a buscar e gozar de asilo em outros países sem sofrer perseguição”.

Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra. Em 1951, foi aprovada em Genebra a “Carta Magna” dos refugiados, que é a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Assim, em 2021, comemora-se datas de extrema relevância para o Direito Internacional dos Refugiados: (i) 150 anos do nascimento de Fridtjof Nansen (1861-1930); (ii) 100 anos do estabelecimento do Alto Comissariado dos Refugiados Russos da Liga das Nações (1921) e os (iii) 70 anos da Convenção sobre o Estatutos dos Refugiados, que comemoramos nesta Coletânea.

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) estabelece que deve ter a condição de refúgio reconhecida à pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas se encontra fora do país de sua nacionalidade” e “não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país”. A Convenção também prevê o reconhecimento como refugiada para a pessoa que, não tendo nacionalidade, se encontre “fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos”, não possa ou, devido ao referido temor, não queira voltar a ele (art. 1º, §1º, c).

O Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR apresenta uma definição de refugiado bastante similar à encontrada na Convenção de 1951, a qual pode ser aplicada sob mandato do ACNUR a pessoas que estejam presentes em um país que não seja parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967 (ACNUR, 2020).

Segundo a Convenção de 1951 (repetido na Lei brasileira de refúgio, a Lei n. 9.474/97), a condição de refúgio descaracteriza-se (i) quando a pessoa tenha dupla nacionalidade e o fundado temor de perseguição ocorra somente em um dos países (art. 1º, § 1º, d); (ii) quando já esteja sob a proteção e outro organismo ou instituição das Nações Unidas (art. 1º, § 4º - aplicável aos palestinos, por exemplo) ou (iii) quando receba tratamento equivalente a de um nacional no país de refúgio (art. 1º, § 4º).

Do mesmo modo, afasta-se o reconhecimento da condição de refugiado (iv) quando se verifique a ocorrência de fatos graves que afastam o merecimento o da proteção. As causas para essa última *cláusula de exclusão* são assim definidas pelo § 6º, do art. 1º, da Convenção de 1951: prática de crime contra a paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade (“no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes”); prática de crime “grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados” ou responsabilidade por atos “contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.”

Quando, porém, nenhuma dessas cláusulas se apresenta, a pessoa que deixou seu país por fundado termo de perseguição por questões religiosas, políticas, raciais, de nacionalidades ou pertencimento a um grupo social deve ser reconhecida no terceiro país em que se encontre (quando seja um país signatário da Convenção de 1951) como refugiada.

Isso lhe outorga a proteção que se dá a partir do respeito a alguns direitos pelo país de refúgio, notadamente: o direito a receber documento de identidade e de viagem (arts. 27 e 28 da Convenção), o direito a não ser rechaçada ou expulsa para “as fronteiras dos territórios em que sua vida ou sua liberdade seja ameaçada” (princípio do *non refoulement*; art. 33 da Convenção) e uma gama de outros direitos que permitem uma vida digna no país de refúgio. Dentre estes, se destacam-se a liberdade de movimento (art. 27); os direitos de associação (art. 15) e exercício de atividades profissionais (arts. 17-19) com respeito à legislação trabalhista e previdenciária do país de refúgio (art. 24); o direito de acesso ao à justiça (art. 16); tratamento não discriminatório (art. 3º), inclusive em matéria fiscal (art. 29); o direito à liberdade religiosa (art. 4º), dentre outros.

Ao lado desses direitos e, especialmente, do direito à não devolução (proibição do rechaço; *non-refoulement*), a Convenção ainda estabeleceu que a proteção dada pelo Direito Internacional dos Refugiados não está condicionada ao ingresso regular do estrangeiro no país de refúgio (art. 31), de modo a garantir a proteção internacional independentemente do cumprimento de regras de imigração e a impor aos Estados o dever de proteger o solicitante da declaração da condição jurídica de refugiado desde logo.

Isso estabelece que o conteúdo do *non refoulement* também se aplica ao longo do período em que se procede à verificação prévia ao reconhecimento formal da condição de refugiado pela autoridade competente.

O Brasil ratificou a Convenção de 1951 em 15 de novembro de 1960, tendo a promulgado internamente por intermédio do Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961¹¹. Décadas depois, o Brasil comprometeu-se também com uma ampliação do conceito de refugiado. Na sua Lei nacional de Refúgio (Lei Federal nº 9.474/1997), incluiu tanto o conceito da Convenção de 1951 quanto a definição de refugiado como alguém que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Esse conceito foi desenvolvido na elaboração da Convenção da Organização de Unidade Africana sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (artigo I) e assim como na Declaração de Cartagena (*soft law*; 1984).

A Lei brasileira de Refúgio também tornou explícita a adoção do princípio do *non refoulement* e de outros direitos específicos aos refugiados, garantindo a liberdade de movimento no território nacional e a emissão de documentos provisórios mesmo durante ao processo de reconhecimento do *status* de refugiado (art. 21). Independentemente dos direitos assegurados ao solicitante de refúgio, é fato que a declaração da condição de refugiado propriamente dito depende da realização de ato institucional no país de acolhida. Esse ato possui uma natureza

11. O Dec. n. 50.215 denominou-a “Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados”; já a Lei n. 9.474/97 utiliza a denominação “Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados” (art. 5º).

declaratória e efeito *ex tunc* (Lei n. 9.474/97, art. 26), que é precedido pela realização de um processo de verificação da existência material das circunstâncias componentes do conceito de refugiado em cada caso concreto.

Essa verificação, por sua vez, envolve diversas nuances, inicialmente pelas variações de (i) tipo, (ii) forma de execução, (iii) extensão e (iv) duração da origem da perseguição que acomete ou é temida pelo solicitante.

Em segundo lugar, a necessidade de um processo de apuração e avaliação da condição de refugiado decorre da própria natureza do temor que está envolvido no conceito: embora, pelo termo “fundado”, se exija que o receio de retorno ao país de origem ou de residência tenha uma esfera objetiva (relativa à existência verificável de circunstâncias que tornam intolerável a permanência da pessoa em seu país), o “temor” constitui elemento subjetivo, variável segundo a personalidade, cultura, crenças, condição psicológica, idade, gênero e história de vida do indivíduo e do país onde os fatos se dão.

O ACNUR apresenta ponderações sobre as variações materiais do conceito estabelecido na Convenção de 1951, mantendo o alerta de que “é preciso analisar as circunstâncias específicas de cada caso”, inclusive quanto aos aspectos subjetivos do temor de perseguição, considerando-se as “variações dos perfis psicológicos dos indivíduos”, de modo a não ser possível “estabelecer uma regra geral quanto aos motivos cumulativos que pode tornar válido o pedido de reconhecimento da condição de refugiado” (ACNUR, 2003, pp. 14-15).

A análise individual, “à luz de todas as circunstâncias do caso” é, por isso, imprescindível, devendo ser levado em consideração que, em muitos casos, a complexidade dos conflitos ou a condição singular da pessoa faz com que, muitas vezes, “o próprio solicitante pode não estar consciente dos motivos da perseguição” de maneira clara o suficiente para atribuir a ele o dever de provar a existência da sua condição de refugiado (ACNUR, 2003, pp. 15-17).

Disso decorre a necessidade de se estabelecer um processo e uma estrutura que lhe seja correspondente e que permita ao Estado de acolhida receber, ins-

truir e analisar, de maneira ordenada e racional, todas as solicitações de refúgio que lhe são formuladas.

Como nem a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, nem seu Protocolo Adicional e nem o Estatuto do ACNUR apresentaram um *modelo processual*, torna-se imprescindível que o Estado de acolhida tenha desenvolvido parâmetros aceitos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e que sejam, consequentemente, regulares, justos e pré-estabelecidos de apuração e análise do pedido de reconhecimento do *status* de refúgio, de maneira a assegurar a estabilidade, previsibilidade e isonomia da análise.

A situação de excepcional vulnerabilidade (ou hipervulnerabilidade) das pessoas em condição de refúgio e o fato de se tratar de estrangeiros ainda geram preocupações específicas sobre os mecanismos necessários à preservação da sua dignidade ao longo do período de análise da sua condição.

Esses últimos valores também decorrem da inserção da matéria no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e dos Estados Democráticos de Direito e, portanto, da sua imprescindível coerência com os princípios que os instruem.

2. O Devido processo legal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos

É bastante difundida a compreensão de que o princípio da legalidade constitui um dos pilares do Estado de Direito. Há clara interseção do princípio da liberdade com o direito à liberdade, o qual “consiste na possibilidade de o ser humano atuar com autonomia e livre-arbítrio, salvo se existir lei obrigando-o a fazer ou deixar de fazer algo. Cabe-lhe liberdade de escolha até a edição de lei em sentido contrário. Com isso, uma conduta que interfira com a liberdade e bens de uma pessoa exige lei prévia que a autorize. Essa sintonia entre liberdade e legalidade é fruto da consagração do Estado de Direito” (CARVALHO RAMOS, 2021, p. 711).

Assim, o princípio da legalidade é um conceito forjado como limitação ao exercício

do poder absoluto de indivíduos ou grupos sobre uma determinada coletividade. Como atributo essencial de um Estado de Direito, a legalidade se expressa pelo estabelecimento prévio de normas que regularão os aspectos relevantes da vida concreta de maneira a prevenir a arbitrariedade segundo os interesses do Estado. Numa outra perspectiva, ela também se manifesta como limite do exercício de poder ao estabelecer a aplicação do direito material a métodos igualmente regulamentados previamente. Ante a essa compreensão básica, o conceito de *devido processo legal* serve como uma forma de atos destinada à garantia da execução dos direitos materiais previstos pelo sistema normativo.

De outro lado, quando as “formalidades dos atos e termos do processo são frutos da prudência e razão calma da lei” (BUENO, 1959, p. 228), a aplicação do Direito se aproxima de um sistema jurídico que respeite a dignidade humana. Fica consagrado o devido processo legal de caráter procedimental (*procedural due process*), o qual “consiste na qualidade de determinado processo, cível, penal ou administrativo, informado pelos princípios do juiz natural, ampla defesa, contraditório e publicidade” (CARVALHO RAMOS, 2021, p. 909).

Por isso, costuma-se dizer que a ideia da Magna Carta inglesa – apontada como a origem do conceito de processo legal - “(...) *was to prevent the arbitrary exercise of sovereign to arrest, detain, and convict individuals for various infractions and misdeeds without basic provisions for the due processes of law*” (SIMMONS, 2009, p.468).

Não se pode esquecer que mesmo um processo previamente previsto em lei pode ser utilizado como ato de poder e, portanto de arbítrio, quando se limite a transferir para autoridades responsáveis pelo julgamento, o poder de aplicar a lei segundo os seus desejos (ou, ainda, segundo os desejos de terceiros que têm influência sobre si).

Por esta razão, o devido processo legal não envolve somente o estabelecimento de um aparato de regulamentos instrumentais que fornecem regras sobre a sequência de formalidades a serem cumpridas para aplicação do direito material; mas também a determinação de ferramentas fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana enquanto a pessoa figure como sujeito processual.

al que persegue a realização de um direito material. Isso significa que o devido processo legal apresenta parâmetros da atuação do Estado que asseguram a validade desta atuação.

O desenvolvimento de uma relação básica de garantias e do conteúdo necessário em cada uma das modalidades procedimentais se tem realizado fortemente pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, de modo que os instrumentos internacionais gerais e regionais contemplam o Devido Processo Legal como um dos aspectos essenciais dos direitos humanos. Assim ocorre, pois, através dos arts. VII a XI da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948; dos arts. XVII, XXIV, XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), de 1948; dos arts. 6º e 7º, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEPDH), de 1950; dos arts. 9º-11, 14, 15 e 24-26 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966; e dos arts. 7º, 8º, 24 e 25; da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) - Pacto de San Jose da Costa Rica), de 1969.

Guardadas as diferenças verificadas entre tais diplomas, diversos conceitos básicos são compartilhados como medidas voltadas a assegurar a dignidade humana no exercício da atividade julgadora do Estado.

Reconhecida a dignidade humana (DADH, art. XVII; PIDCP, art. 7, art. 10) e a igualdade (DUDH, art. VII; PSCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.2) entre todos os seres humanos, os diplomas mencionados acima declaram a necessidade de não se impor qualquer tratamento discriminatório, afirmando a necessidade de o tratamento processual ser equitativo (CEPDH, art. 6; PIDCP, art. 14).

Ao lado da igualdade, a legalidade (CEPDH, art. 7; PSCR, art. 7.2; DEPDH, art. 6.1, art. 7) é definida como fundamento básico para o devido processo, por estabelecer a autoridade competente (DADH, art. XXVI; DEPDH, art. 6.1; PSCR, art. 8.1; PIDCP, art. 14.1) para o julgamento, as circunstâncias em que se admite a prisão (DUDH, art. IX; DADH, art. XXV; PSCR, art. 7.3, 7.7; PIDCP, art. 9, art. 10.2) e as garantias processuais (PSCR, art. 8.1; PIDCP, art. 14, 1).

Mais do que estabelecida em lei, a autoridade encarregada do julgamento precisa ser imparcial e independente (DUDH, art. X; DADH, art. XXVI; DEPDH, art. 6.1; PSJCR, art. 8.1; PIDCP, art. 13, art. 41.1) sendo acessível a toda pessoa que necessite acioná-la para a proteção de seus direitos (DUDH, art. VIII; DADH, art. XVIII; DEPDH, art. 6.1; PIDCP, art. 9.3), em âmbito civil, criminal ou administrativo (DUDH, art. X; DEPDH, art. 6.1; PSJCR, art. 8.1).

Segundo os diplomas internacionais de declaração de direitos humanos, ainda, o acesso à justiça depende de que se proporcione o exercício dos meios necessários à participação dos sujeitos processuais (DUDH, art. VIII; DADH, art. XXIV; DEPDH, art. 6.3; PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.3), entre os quais se inserem a audiência pessoal com a autoridade julgadora (DUDH, art. X; DADH, art. XXVI; PSJCR, art. 8.1; PIDCP, art. 14, art. 14.3) e a oitiva de testemunhas (PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.3; DAPDH, art. 6.3).

A publicidade dos atos processuais (DUDH, art. X; DEPDH, art. 6.1; PSJCR, art. 8.5; PIDCP, art. 14.1) e a razoável duração do processo (CEPDH, art. 6.1; PSJCR, art. 8.1; PIDCP, art. 9.3, art. 14.3) também são elencadas como elementos essenciais para o devido processo legal, por assegurar tanto a participação das partes quanto a independência e imparcialidade do julgamento.

Aspectos especialmente recomendados aos processos criminais completam o quadro básico das garantias processuais extraído dos diplomas internacionais e regionais que lançaram as declarações básicas sobre o Direito Internacional dos direitos humanos: a presunção de inocência (DUDH, art. XI; DADH, art. XXVI; CEPDH, art. 6.2; PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.2), a vedação da prisão civil (DADH, art. XXV; PIDCP, art. 11), a necessidade de imediata apresentação da pessoa presa ao juízo competente (DADH, art. XXV; PSJCR, art. 7.5), a garantia do *Habeas Corpus* e de outros meios contra o aprisionamento provisório (PSJCR, art. 7.6; PIDCP, art. 9.4), a informação sobre o conteúdo da acusação (DAPDH, art. 6.3; PSJCR, art. 7.2, art. 8.2; PIDCP, art. 9.2, art. 14.3), a promoção de meios para a auto defesa e para a defesa técnica (DAPDH, art. 6.3; PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 9.3), a garantia de assistência gratuita por intérprete (DAPDH, art. 6.3; PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.3), a vedação à coação para confissão (PSJCR, art. 8.2, art. 8.3) e ao bis in idem (PSJCR,

art. 8.4; PIDCP, art. 14.7), e o duplo grau de jurisdição (PSJCR, art. 8.2; PIDCP, art. 14.5). Além destas regras gerais, cabe ainda citar o desenvolvimento sobre o devido processo legal em documentos internacionais de natureza distinta das convenções e declarações. No âmbito regional interamericano, cabe mencionar as *Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça pelas Pessoas em Condição de Vulnerabilidade*¹², que considera as pessoas em deslocamento forçado como pessoas em situação de vulnerabilidade (Capítulo I, Seção 2ª, 1.4). Para esses casos, o documento constata a relevância de assessoramento técnico jurídico (Capítulo II, Seção 2ª, 1. 28) e assistência por intérprete (Capítulo II, Seção 2ª, 2.32-33), além de mecanismos processuais de fácil acesso aos interessados (Capítulo II, Seção 3ª, 1.34-36). A agilidade da tramitação dos processos envolvendo as pessoas vulneráveis e a especialização (Capítulo II, Seção 2ª, 2.38-40), sensibilidade e formação adequada (Capítulo IV, 4-93-94) das autoridades envolvidas nesses feitos são outros pontos de destaque no Processo para o Refúgio.

O conteúdo do devido processo legal pautado pelos diplomas internacionais de Direitos Humanos tem sido objeto de importante desenvolvimento jurisprudencial, pautado na indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. No seio dos sistemas americano e europeu de proteção dos direitos humanos, as comissões e cortes têm se dedicado intensamente à matéria do devido processo legal. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em sua Opinião Consultiva de n. 11/1990, apontou que tais garantias precisam ser respeitados, tanto processos criminais, quanto civis e *administrativos*.

No plano global, o Comitê de Direitos Humanos encarregado da fiscalização sobre o cumprimento do Pacto de Direitos Civis e Políticos também tem servido de órgão de interpretação do conteúdo do devido processo legal. Em seu 90º período de sessões, no ano de 2007, emitiu o Comentário Geral n. 32, renovando a interpretação sobre o conteúdo do devido processo legal¹³.

12. Elaboradas por Grupo de Trabalho constituído na Conferência Judicial Ibero-americana e aprovadas pela XIV Conferência Judicial Ibero-americana, em Brasília, nos dias 4 a 6 de março de 2008. Disponível em: <http://redpo.mercosur.int/novas-publicacoes-sobre-as-regras-de-brasilia-sobre-acesso-a-justica/>. Acesso em 37-06-2021.

13. Vide a tradução para o português dos Comentários Gerais do Comitê de Direitos Humanos em

As referências apontadas acima permitem compreender a perene presença das reflexões sobre o devido processo legal nos mecanismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos. Tais reflexões têm também sido colocadas em contato com a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, nas suas dimensões material e processual. Nesse sentido, é paradigmático para o Brasil o pronunciamento da Corte IDH no ano de 2013, no processo *Pacheco Tineo e familiares vs. Bolívia*.

No caso, a ausência de um procedimento prévio, garantindo mecanismos de contraditório e reação dos integrantes da família Pacheco contra a decisão de expulsão executada pela autoridade migratória boliviana a despeito de se tratar de pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Chile foi considerada como violação dos seguintes direitos, revistos nos arts. 22.7 e 22.8, 8, 25, 5.1, 19 e 17 do *Pacto de San Jose da Costa Rica*: direito de buscar e receber asilo, direito à não devolução, direito à proteção judicial, direito à integridade psíquica e moral, direito à proteção das crianças e da família (CARVALHO RAMOS, 2021, p. 483).

Também são dignos de destaque os documentos resultantes das discussões feitas pelos países da América do Sul e Caribe, acerca do Direito Internacional dos Refugiados, por ocasião das comemorações do 30º aniversário da Declaração de Cartagena, no início de dezembro de 2014. Dessas discussões, resultou a elaboração da Declaração e do Plano de Ação do Brasil sobre a temática da proteção aos refugiados¹⁴

Na Declaração, os países reconheceram a importância “de consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, através da efetiva aplicação do princípio do devido processo legal” – o que foi complementado no Plano de Ação, com a definição de medidas a serem tomadas em vista de aproximarem suas estruturas e práticas de aplicação do Direito dos Refugiados

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%c3%a1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em 27-06-2021.

14. Disponível em <https://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/>. Acesso em 27-06-2021.

dos padrões básicos do devido processo legal.

Reconhecendo que a atuação em área de fronteira é essencial para garantir o acesso ao processo de refúgio, foram incluídas as seguintes ações como etapas a serem cumpridas no Programa “Fronteiras Solidárias e Seguras”.

3. O conteúdo do devido processo legal para o direito brasileiro: referências essenciais do processo para o refúgio

À exceção da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (“Convenção Europeia dos Direitos Humanos”), todos os diplomas mencionados acima são aplicáveis diretamente ao direito brasileiro. Mais do que isso, todo o conteúdo desenvolvido no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos deve impactar a interpretação nacional sobre o conteúdo do Devido Processo Legal em virtude do universalismo, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos.

Portanto, ainda que o Brasil não possuísse um só dispositivo tratando sobre o Devido Processo Legal, estaria sujeito a ele, por se tratar de matéria própria de direitos humanos (CARVALHO RAMOS, 2008, p. 734).

Mas, para além disso, o que se verifica é que o sistema jurídico brasileiro está assentado em uma detalhada previsão de direitos e garantias afetos ao devido processo legal, em seu texto constitucional: a Constituição de 1988 prevê quase três dezenas de dispositivos sobre temas afetos ao devido processo legal. Esse princípio, aliás, é explicitamente estabelecido como direito fundamental pelo art. 5º, LIV, ao lado da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II), da legalidade (art. 5º, II), da dignidade humana (art. 1º, III e art. 5º, III) e da igualdade (art. 3º, IV; art. 5º, *caput* e inciso I) – todos conceitos basilares para a construção de um sistema não arbitrário e que mantenha a pessoa que necessita da atuação processual para a defesa dos seus direitos como sujeito de direitos ao longo do processo.

O acesso à justiça é explicitamente previsto no texto constitucional, através do inciso XXXV do seu art. 5º, segundo os quais “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Esse dispositivo manifesta o próprio

direito ao processo (ou direito de ação), que se reproduz no direito de toda pessoa a ver sua causa examinada em seu mérito (BARRETO, pp. 142-143).

O acesso à justiça não é um fim em si mesmo, mas o meio essencial para a obtenção de uma decisão sobre a questão posta a julgamento (BARTOLE, Sergio, CONFORTI, Benedito, RAIMONDI, Guido, p. 170). Por isso, uma concreta organização processual que seja mais do que uma fictícia garantia de participação das partes é imprescindível. Trata-se de um *“derecho humano fundamental que se concreta a través del ejercicio de las distintas garantías que imponen las normas constitucionales y procesales”* (HITTERS, Juan Carlos, p. 141).

Entende-se por garantias, aí, *“el conjunto de instrumentos y preceptos que tienen en miras lograr la justicia de la decisión a través de la independencia e imparcialidad del juzgador”* (HITTERS, Juan Carlos, p. 146). Quando tais garantias estejam desenhadas em favor do ser humano – e não do Estado – então se está diante de um processo legal devido, concorde com os direitos humanos.

No mesmo sentido, a necessidade de que a autoridade encarregada do julgamento seja imparcial e independentemente é refletida no texto constitucional brasileiro, que afasta a criação de tribunais de exceção, define a nulidade de julgamentos realizados por autoridade incompetente (art. 5º, XXXVII e LIII), assim como estabelece a inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos (art. 95) como prerrogativa dos magistrados.

Além disso, a independência da autoridade julgadora é elemento essencial para o justo processo, pois *“garantiza la actuación judicial frente a toda interferencia de otros órganos o poderes del Estado; frente a sus superiores jerárquicos; frente a grupos privados de intereses y frente a las partes en litigio”* (CARBONELL, p. 327).

A primeira condição para a independência e imparcialidade é, por certo, a prévia definição da autoridade responsável pelo julgamento em lei (Corte IDH - Baruch Ichver vs. Peru). A preparação técnico-profissional do magistrado é outro elemento essencial da impessoalidade da jurisdição (GRECO, p. 28). O modo pelo

qual ocorre sua designação e destituição, o tempo de mandato dos seus membros e a existência de garantias contra pressões externas são outros elementos essenciais (BARTOLE, 2001, p. 178, 182 e 183).

A *imparcialidade e independência* subjetivas dos julgadores estão relacionadas, à fundamentação das decisões (CF, art. 93, IC) e à publicidade (externa ou interna – CF, art. 5º, LX) dos atos processuais, pois elas permitem a fiscalização das razões da decisão.

Como menciona GRINOVER, “realmente, o sistema de publicidade dos atos processuais representa uma das maiores garantias de independência, imparcialidade, autoridade e responsabilidade do juiz” (GRINOVER, 1975, p. 132). Ao se prever que a tramitação do processo ocorre de maneira pública, está-se, na verdade, assegurando a possibilidade de controle da regularidade processual. Esse controle ocorre interna e externamente, pelo conhecimento que é dado aos sujeitos processuais, e também ao público em geral (BARRETO, p. 144).

Quando a publicidade externa do processo (ou seja, a permissão para que pessoas que não figuram dentre os sujeitos processuais) possa vir em prejuízo da proteção de direitos, admite-se, segundo uma interpretação conforme os Direitos Humanos, que seja limitada. Tal hipótese pode se caracterizar em três situações: (i) a existência de interesses ou valores que transcendem ao indivíduo (questões morais, ordem pública, segurança nacional); (ii) a presença de uma exigência específica diretamente referível a uma pessoa identificada (como nos casos em que se envolve a vida privada, interesses de menores etc.) ou uma mais genérica referência ao interesse da justiça.

O *processo para a determinação da declaração jurídica do refúgio* apresenta-se entre as hipóteses em que se justifica a restrição à *publicidade externa*, desde que tal restrição *não* seja absoluta, impedindo que terceiros escrutinizem as razões adotadas, para fins de evitar o arbítrio. Admite-se que a restrição impeça a divulgação de dados pessoais do solicitante, mas deve ser assegurado o acesso às razões da decisão em especial a pesquisadores. Por outro lado, é necessário que se assegure a *publicidade interna* do feito, mantendo-se o solicitante de refúgio ou

o refugiado sempre a par de todos os atos e do conteúdo de todas as informações que possam influenciar a tomada de decisão pela autoridade competente.

A motivação das decisões, de outro lado, “constitui uma das maiores exigências de racionalidade, de contenção do arbítrio, de fiscalização da Administração e garantia da legalidade dos atos administrativos no Estado Democrático de Direito. Vários princípios nele se realizam, como, por exemplo, os princípios do contraditório e da ampla defesa” (ESPINDOLA, p. 284).

Esses princípios são igualmente previstos pela Constituição brasileira de 1988 (art. 5º, LV), ao lado da assistência judiciária (art. 5º, LXXIV); do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a) e de obtenção de certidões (art. 5º, XXXIV, b); e do direito ao *Habeas Corpus* (art. 5º, LXVII), ao Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX), ao Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI) e ao *Habeas Data* (art. 5º, LXII). Todos esses são instrumentos voltados a assegurar que as pessoas envolvidas no processo possam participar dos atos processuais e da formação da convicção que será manifestada no julgamento.

Conferir aos sujeitos processuais a oportunidade para conhecer e se manifestar sobre as informações contidas nos autos (o contraditório argumentativo) é elemento essencial para a equidade do processo. Esses dois momentos (informação e reação) são pressupostos do exercício de defesa, assim como são elementos do contraditório a possibilidade efetiva para a participação nos atos do processo, com comunicação tempestiva; garantia do direito de apresentar alegações e produzir provas previamente à decisão; congruidade dos prazos.

Ademais, o direito à realização de uma audiência, bem como o direito de o interessado tomar parte nesse ato são elementos intrínsecos da garantia da ampla defesa. Aceita-se, com tranquilidade, que o direito de o interessado tomar parte em uma audiência é inerente à noção de julgamento justo, sendo essencial a realização de, pelo menos, uma audiência, na qual deve o interessado estar presente e ser ouvido.

Não basta, que se assegure a presença do interessado à audiência, sendo essencial que a parte possa participar, efetivamente, do ato. Nesse ponto, a garantia para que a parte tenha recebido assistência jurídica e/ou por intérprete, quando seja estrangeiro, é essencial.

Outras garantias fundamentais corresponde, à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), à vedação das provas ilícitas (art. 5º, LVI), à presunção de inocência (art. 5º, LVII) e uma série de previsões específicas destinadas a promover a racionalidade dos processos criminais (art. 5º, LVIII, LIX, LXI, LXII, LXIII, LXIV, LXV, LXVI e LXVII).

Evidenciando que todos os elementos gerais do devido processo legal também se aplicam à atuação administrativa e, portanto, aos processos administrativos, o art. 37 da Constituição de 1988 finalmente encerra a declaração dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência como fundamento de validade dos atos da Administração Pública.

A submissão do processo administrativo a esses preceitos impõe que sejam criadas normas a estabelecer o rito processual administrativo em suas diversas matérias, tal qual existem normas procedimentais no âmbito penal e civil. Essa medida é essencial para que se permita o desenvolvimento estável e previsível dos processos específicos que são correspondentes àquelas áreas do Direito.

Por sua vez, a Lei n. 9.784/1999 sobre processo administrativo na área federal fixa “normas básicas sobre o processo administrativo” (art. 1º) e que se destina a todos os procedimentos administrativos, inclusive no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário (art. 1º, §1º). Em seu art. 2º, a Lei 9784/1999 é também explícita ao declarar a vinculação do processo administrativo aos “princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Estas normas aplicam-se ao processo de elegibilidade ao refúgio, que, entretanto, possui especificidades não cobertas pela Lei 9784/1999.

Toda a compreensão sobre o devido processo legal fortemente sintetizada acima demonstra que as garantias processuais constitucionalmente estabelecidas devem ser concebidas em seu conjunto acompanha a ideia de que o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla Defesa e, portanto, às regras procedimentais previstas em lei são, na verdade, normas de interesse público e de proteção da coletividade¹⁵. Diante disso, considera-se que *“Dispensar ou restringir qualquer dessas garantias não é simplificar, desformalizar, agilizar o procedimento privilegiando a efetividade da tutela, e sim favorecer o arbítrio em benefício do desafio de juízos e tribunais.”* (PASSOS, 1999, p. 69-70).

Esse lembrete é dos mais relevantes para a análise do *processo para a determinação da declaração jurídica do refúgio* assim como sobre ele deve ser negociável o impacto da legalidade; do acesso ao processo; da impessoalidade, independência e imparcialidade da autoridade julgadora, da igualdade e da ampla defesa; do direito a ser ouvido no curso do processo e de participar dos atos de instrução; da motivação das decisões e da publicidade interna dos atos do processo; da via recursal; e da razoável duração do processo de reconhecimento do *status* de refugiado e das demais espécies procedimentais que envolvam a aplicação do Direito dos Refugiados.

4. Desenvolvimentos recentes sobre o Devido Processo Para o Refúgio

A relevância dos aspectos processuais para o Direito Internacional dos Refugiados tem crescido nos últimos anos.

O *Pacto Global sobre Refugiados*, expresso na Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/73/151 (em fins de 2018) previu a necessidade de estabelecimento e manutenção de *“mecanismos para a determinação justa e eficiente da proteção internacional individual”*. Em outras três passagens da Resolução, a Assembleia

15. “A garantia de uma administração da justiça penal funcionalmente eficiente é reconhecida como um ‘interesse da coletividade’” (HASSEMER, p. 109).

Geral da ONU abordou aspectos que vinculam a proteção dos refugiados ao *respeito* de regras de devido processo (ver itens 27, 30 e 41 da referida resolução).

O Pacto Global sobre Refugiados foi ainda a oportunidade para a criação do Grupo de Apoio à Capacidade de Asilo, pelo ACNUR. Com a missão de fortalecer aspectos os sistemas de refúgio dos países e garantir justiça, eficiência, adaptabilidade e integridade dos processos, este Grupo está em funcionamento e mantém uma plataforma que permite o reconhecimento e divulgação de boas práticas processuais. Uma delas corresponde ao reconhecimento *prima facie* simplificado de refugiados venezuelanos pelo Brasil¹⁶.

Outra ação tomada pelo ACNUR quanto ao tema do Devido Processo para o Refúgio nos últimos anos envolveu a revisão do seu Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. Em 2015, teve início a revisão do documento, que datava de 2003. O resultado do trabalho está no documento *Procedural standards for Refugee Status Determination*, publicado em agosto de 2020, que incorpora atualizações das políticas do ACNUR, assim como orientações, práticas e formulários desenvolvidos desde 2003.

O documento é aplicável às situações em que a determinação do estatuto de refugiado em casos individuais é feita diretamente pelo ACNUR e possui diretrizes detalhadas para todas as etapas dos procedimentos, que devem seguir os seguintes princípios fundamentais: não discriminação, garantia de acesso à solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, assistência a solicitantes com necessidades específicas, melhor interesse da criança, acesso aos procedimentos e funcionários do ACNUR, acesso à informação em maneira que permita a compreensão sobre o processo, acesso à intérprete, confidencialidade e proteção de dados, direito a recurso, coerência com as políticas do ACNUR quanto idade, gênero e diversidade.

16. Para mais informações: <https://acsg-portal.org/tools-and-reference-material/>. Acesso em 27-06-2021.

Conclusão

O desenvolvimento do Devido Processo Legal como direito à racionalidade, equidade e impessoalidade da aplicação do Direito aos casos concretos é uma das conquistas essenciais do constitucionalismo e do internacionalismo dos Direitos Humanos, porque estabelece o indivíduo que participa da relação (ou situação) processual como sujeito de direitos independentemente do provimento final verificado em julgamento. A boa ou má aplicação do Direito não depende só do respeito ao direito material previsto em lei, mas igualmente é verificada pelos atos de promoção da dignidade humana ao longo do próprio processo.

Essa observação é particularmente sensível à matéria do Direito Internacional dos Refugiados, pelo natural espírito de solidariedade que se tem em face de alguém que foi obrigado a deixar o seu país por ser vítima de perseguições abomináveis ou de um contexto de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

Nesse contexto, há uma tendência geral à sensação de que garantir a esta pessoa o direito ao refúgio é essencialmente dar cumprimento pleno aos objetivos do Direito Internacional dos Refugiados, ocorrendo o mesmo quando da negativa do *status* de refugiado àqueles que não – sem qualquer dúvida – são merecedores de tal acolhimento.

Os deferimentos ou indeferimentos do pedido de declaração da condição de refugiado, porém, não são em si corretos ou incorretos até que se verifique se foram precedidos de um processo conduzido de maneira imparcial e impessoal, por uma autoridade competente e independentemente, segundo um rito processual previsível, aplicado segundo os parâmetros da equidade e garantindo-se a efetiva participação da pessoa solicitante na formação da convicção do julgador.

No contexto do Direito Internacional dos Refugiados, tal participação depende essencialmente de meios adequados e suficientes para o livre e informado acesso ao processo de solicitação, para a compreensão das etapas processuais (por meio de assistência técnica e por intérprete), para a entrevista com autoridade julgadora, para o conhecimento de todas as informações que poderão ser utilizadas na avaliação do seu caso e a oportunidade para se pronunciar sobre

elas, para a transparência do conteúdo das decisões e a possibilidade de interposição de recurso.

A equidade de tratamento depende do estabelecimento de regras claras sobre o rito processual a ser seguido em todas as etapas da aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, em situações ordinárias e extraordinárias (como o caso de solicitantes vulneráveis), bem como sobre os atos e sobre os meios necessários garantidos aos solicitantes.

A independência, impessoalidade e imparcialidade do julgamento, finalmente, dependem do estabelecimento prévio da autoridade competente, de sua adequada formação e de critérios claros sobre a sua nomeação e destituição, para que se possa verificar a firmeza da sua independência ou sujeição a pressões externas.

A publicidade interna dos atos e do conteúdo do processo, a fundamentação de todas as decisões e a existência de um sistema recursal independente são outros elementos básicos e fundamentais para que o indivíduo solicitante do reconhecimento da condição de refugiado seja respeitado enquanto pessoa humana ao longo do processo.

E, mais do que isso, a impessoalidade, equidade e justiça do processo para o refúgio são *pontos essenciais* para que se afaste o mau uso e a manipulação do Direito Internacional dos Refugiados para fins alheios à sua origem humanitária.

O respeito ao devido processo legal no *processo para a determinação da declaração jurídica do refúgio* é imperativo para que se concretize o direito ao acolhimento no Brasil à luz da gramática dos direitos humanos.

Referências bibliográficas

ACNUR, *Procedural standards for Refugee Status Determination*, 2020, disponível em <https://www.unhcr.org/publications/legal/4317223c9/procedural-standards-refugee-status-determination-under-unhcrs-mandate.html>, acesso em 27-06-2021.

_____, *Grupo de Apoio à Capacidade de Asilo*, plataforma disponível em <https://acsg-portal.org/>, acesso em 27-06-2021.

_____, *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*, ACNUR, 2004, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>, último acesso em 27-06-2021.

_____. *Table 1. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2011*, disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>, último acesso em 27-06-2021.

_____. *Nota de orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional de Refugiados*, ACNUR, 2008, disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[sort\]=author:0&tx_danpdocumentdirs_pi2\[download\]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2\[downloadtyp\]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2\[uid\]=255&tx_danpdocumentdirs_pi2\[fclick\]=,107,114,109&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=110](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=author:0&tx_danpdocumentdirs_pi2[download]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2[downloadtyp]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2[uid]=255&tx_danpdocumentdirs_pi2[fclick]=,107,114,109&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=110), último acesso em 27-06-2021.

_____. *Recomendações do Comitê Executivo (EXCOM)*, disponíveis em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[pointer\]=2&tx_danpdocumentdirs_pi2\[sort\]=doctitle,sorting,uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[pointer]=2&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=doctitle,sorting,uid), último acesso em 27-06-2021.

_____. *Roundtable on Due Process Considerations relating to the use of country of origins information in refugee status determination procedures – Convened by the IARLJ, UNHCR and RLI*. In <http://rlihub.sas.ac.uk/wp-content/>

[uploads/2012/07/IARLJ-COI-and-Due-Process-Roundtable-22-05-12-FINAL11.pdf](#).
último acesso em 27-06-2021.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. e JUBILUT, Liliana Lyra. *A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral*, disponível em http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/A_popula%C3%A7%C3%A3o_refugiada_no_Brasil-final.pdf, último acesso em 27-06-2021.

_____, Silvia Menicucci O. S. e JUBILUT, Liliana Lyra. *Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise*. Refuge (Toronto. English edition), v. 25, p. 29-40, 2008.

ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

_____, José Henrique Fischel de. *O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro*, 1997.

BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados no Brasil*. Brasília: ACNUR, 2007, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf?view=1>, último acesso em 27/6/2021.

BARRETO, Irineu Cabral. *A convenção europeia dos direitos do homem anotada*, **3ª ed.** revista e atualizada, Coimbra: Coimbra Ed., 2005.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. O refúgio e o CONARE. In: *Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates 1*, junho de 2006, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 33-52.

_____, e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). In: *Caderno de Debates 4*, novembro de 2009, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 7-14.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio*, in <http://www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>, último acesso em 27/6/2021.

_____. A lei brasileira de refúgio – Sua história. In: *Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.), 1 ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 10-21.

_____. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: *Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.), 1 ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 150-207.

BARTOLE, Sergio, CONFORTI, Benedito, RAIMONDI, Guido. *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*. Casa Editrice Dott, Antonio Milani, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos. In: *Caderno de Debates* 3, nov. de 2008, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 53-93.

_____. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARBONELL, José Carlos Remotti. *La corte interamericana de derechos humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudência*. Instituto Europeo de Derecho.

CARTAGENA + 30. *Declaração do Brasil. Um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe*, in <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>, último acesso em 27/6/2021.

_____. *Plano de ação do Brasil. Um roteiro comum para fortalecer a proteção e promover soluções duradouras para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe em um marco de coopera-*

ção e solidariedade, in <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9870>, último acesso em 27/6/2021.

CARVALHO RAMOS, André de. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. 1 ed. São Paulo: CL-A Ed., p. 15-44.

_____. O princípio do non-refoulement no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. *Revista dos Tribunais*, v. 892, p. 347-376, 2010.

_____. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, Daniel, IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flávia. (orgs.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-745.

_____. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. 1ed. São Paulo: CL-A Ed., 2011, v. 1, p. 15-44.

_____. *Curso de direitos humanos*. 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 7 ed., São Paulo: Saraiva, 2019.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAUJO, Nadia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coords.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.17-26.

CGVS [Bélgica]. *The procedure for granting the refugee status*, disponível em http://www.cgvs.be/fr/binaries/PDF%20-%20The%20asylum%20procedure%20in%20Belgium_tcm126-42131.pdf, último acesso em 27/6/2021.

CIC [Canadá]. *Processing claims for refugee protection in Canada*, disponível em <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/pp/pp01-eng.pdf>, último acesso em 27/6/2021.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. Princípios constitucionais e a atividade jurídico-administrativa: anotações em torno de questões contemporâneas. In: SALOMÃO LEITE, George (org.). *Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FELLER, Erika. A convenção para refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito? In: *Caderno de Debates 5*, dezembro de 2011, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 13-32.

FELLER, Erika. *The evolution of the international refugee protection regime*. Disponível em http://law.wustl.edu/harris/documents/p129_Feller.pdf, último acesso em 27/6/2021.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão – Teoria do garantismo penal*. Trad. Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 2 ed. revista e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GARCEZ RAMOS, João Gualberto. *Evolução histórica do princípio do devido processo legal*, in <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/view/14975/10027>, último acesso em 27/6/2021.

GRECO, Leonardo. *Garantias fundamentais do processo: o processo justo*. *Novos Estudos Jurídicos – Ano VII, n. 14*, 2002, p. 9-68.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual – De acordo com a Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

_____. *Dos princípios constitucionais e o Código de Processo Civil*. São Paulo, 1975.

_____. *Princípios processuais e princípios de direito administrativo no quadro das garantias constitucionais*. In <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:capitulo.livro:2009;1000777192>, último acesso em 27/6/2021.

_____. Defesa contraditória, igualmente e 'par condicio' na ótica do processo de estrutura cooperatória. In: *Novas Tendências do Direito Processual*, Rio de Janeiro: Forense. Universitária, 1990, p. 4-10.

HERKENHOFF, João Batista. *O direito processual e o resgate do humanismo*. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1997.

_____, James C. *Reconceiving international refugee law*. The Hage/Boston/London: Martinus Nijhoff publishers, 1997.

HITTERS, Juan Carlos. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Tomo II. Buenos Aires: Ediar, 1993.

HOLBORN, Louise. The legal status of political refugees, 1920-1938. *The American Journal of International Law*, 32.4 (1938), p. 680-703.

HOUGH, Charles M. *Due process of law: To-Day*. Harvard Law Review, v. 32, n. 3 (Jan., 1919): The Harvard Law Review Association, p. 218-233, in <http://www.jstor.org/stable/1328129>, último acesso em 27/6/2021.

JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, September 2001, v. 83, n. 843, p.727-737.

JUBILUT, Liliana Lyra. A judicialização do refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. 1 ed. São Paulo: CL-A Ed., p. 163-178.

_____. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

_____. *O procedimento de concessão de refúgio no Brasil*, disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={E01871B3-F640-417D-BC7E-2BA46B751275}>, último acesso em 27/6/2021.

_____. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção dos refugiados. In: RODRIGUES, Viviane Mozine; DA SILVA, César Augusto S. (org.). *Refugiados, Vila Velha*, 2005, p. 95-132.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. 1 ed. São Paulo: CL-A Ed., p. 68-92.

_____. *O instituto do refúgio no Brasil após a criação do comitê nacional para os refugiados*. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={E01871B3-F640-417D-BC7E2BA46B751275}>, último acesso em 27/6/2021.

_____. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE*. Brasília: CONARE e ACNUR Brasil, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>, último acesso 27/6/2021.

_____. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do comitê nacional para os refugiados* – CONARE, disponível em <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>, último acesso em 27/6/2021.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. 2015. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/T.2.2016.tde-08042016-145056. Último acesso em 27/6/2021.

MILESI Rosita e MARINUCCI, Robert. Migrantes e refugiados: Por uma cidadania universal. In: *Caderno de Debates 1*, junho de 2006, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 53-80.

MILESI, Rosita e ANDRADE, William Cesar. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil, In: *Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.), 1 ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 22-47.

MILESI, Rosita. Por uma nova lei de migrações: perspectiva de direitos humanos. In: *Caderno de Debates 2*, agosto de 2007, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 77-94.

_____, FERNANDES, Durval e FARIAS, Andressa. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório, In: *Caderno de Debates 3*, novembro de 2011, Brasília: ACNUR e IMDH, p. 73-98.

OHCHR, *Fair trial and due process in the counter-terrorism context*, in <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Fairtrialprocessinthecounter-terrorismcontext.aspx>, último acesso em 27/6/2021.

PASSOS, J. J. Calmon. *Direito, poder, justiça e processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La universalidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional*. Bogota: Universidad Externado de Colombia, 2002.

PORTO, Sérgio Gilberto. A crise da eficiência do processo – A necessária adequação processual à natureza do direito posto em causa, como pressuposto da efetividade. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Processo e Constituição*. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

QUEIROZ, Cristina. *Interpretação constitucional e poder judicial. Sobre a epistemologia na construção constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2000.

RODRIGUES, Gilberto M. A. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: *Refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.), 1 ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 134-159.

SERNA, Nicolás Rodríguez. *The eye of the beholder: Asylum adjudication by diplomatic.*

SIMMONS, Beth. Civil rights in international law: compliance with aspects of the International Bill of Rights. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16:2, 2009, p. 437-480.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal).* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Elementos para un enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados.* Cuadernos de Trabajo sobre Migración. OIM y IIDH. Guatemala, setembro de 2001.

US COMMITTEE FOR REFUGEES AND IMMIGRANTES, *ASYUM ACCESS ECUADOR.* *Refugee status determination in Latin America: Regional Challenge & opportunities. The national systems of Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador and Mexico.* In <http://www.refworld.org/docid/51704a564.html>, último acesso em 27/6/2021.

UNRWA, *Consolidate Eligibility and Registration Instructions (CERI)*, 2009.

O REFÚGIO COMO AÇÃO IDENTITÁRIA: A ESCOLHA DO BRASIL COMO LOCAL DE OPORTUNIDADES E DE MÚLTIPLOS CANAIS DE INTEGRAÇÃO

Aline **Khoury**^{17 18}

Arthur **Roberto Capella Giannattasio**¹⁹

Introdução

A classificação jurídica de um contexto migratório presume consequências na prática - classificar juridicamente uma pessoa como refugiada implica a atribuição de uma série de direitos específicos para pessoas nesta situação. Segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), um estado que reconhece o *status* de refugiado para uma pessoa assume a

obrigação de lhe garantir tratamento equivalente ao que concede a seus próprios nacionais em termos de liberdade religiosa (art. 4º), proteção de propriedade industrial (art. 14), repartição de recursos escassos em situações de racionamento (art. 20), acesso à educação pública primária, (art. 22), entre outros.

17. Tutora Online de Políticas Públicas da LSE- The London School of Economics & Political Science pela Plataforma GetSmarter; Doutora em Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Cambridge.

18. Parte das informações que sustentam este texto deriva da pesquisa de campo realizada em São Paulo pela autora entre 2016 e 2017 para seu Doutorado na Universidade de Cambridge. A autora agradece ao CRAI - Centro de Referência e Apoio ao Imigrante e à Missão Paz a possibilidade de realização das entrevistas. Os trechos da tese de doutorado traduzidos e retrabalhados neste texto serão devidamente indicados no item 1., *infra*.

19. Professor Doutor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Doutor em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP) com período sanduíche na Université Panthéon-Assas (Paris) e estágio pós-doutoral no Max-Planck-Institut (Heidelberg).

Tais medidas se justificam pela necessidade de se promover a integração local com paridade social²⁰ daqueles que se encontram fora do país de sua nacionalidade ou de sua residência habitual por “teme[rem...] ser[em] perseguid[os] por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”²¹ e que “não pode[m] ou, em virtude desse temor, não quer[em] valer-se da proteção desse país” (art. 1º, A, 2). Em termos de luta pelo reconhecimento (HONNETH, 2009, p. 155-211), este compromisso internacional obriga os estados receptores a oferecerem tratamento diferencial inclusivo, construindo espaços que lhes assegurem oportunidades de construção de afetos individuais (amor), de respeito institucional (direito) e de estima coletiva (solidariedade).

Apesar de ser válida essa leitura sobre o tratamento jurídico nacional especial aos refugiados por meio de obrigações estipuladas em tratados internacionais, ela se mostra incompleta. E isso porque ela não valoriza a importância da própria luta por reconhecimento em si - a importância da ação dessas pessoas para não apenas encontrar, mas também criar e participar no país receptor de condições que lhes permitam reduzir seu acúmulo de experiências de desrespeito e, no limite, eliminar a possibilidade de experiências de desrespeito no futuro (HONNETH, 2009, p. 224).

As leituras usuais sobre refugiados os encaram como objetos: (i) deslocados contra sua vontade, (ii) perseguidos no estado de origem, (iii) pessoas com rol limitado de países receptores, (iv) sujeitos a controle e eventual rejeição por parte do estado receptor buscado, (v) destinatários de medidas inclusivas pelo estado receptor, e (vi) destinatários de regulações jurídicas específicas em âmbito internacional e nacional. Sem discordar da necessidade de políticas públicas inclusivas de refugiados, se faz importante avaliar criticamente tal discurso que os enquadra nesta posição de passividade. Apesar da necessidade de proteção e inclusão de refugiados, não é adequado lhes atribuir uma posição social que

20. Ainda que com reconhecidas limitações, além da universalidade da fruição de direitos fundamentais habilitada pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou medidas para integração de refugiados e imigrantes solicitantes de refúgio em seu território (TORELLY et al., 2017).

21. Inclui-se ainda, no caso do Brasil, o deslocamento “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos”, nos termos do art. 1º, III, da Lei n. 9474, de 22 de Julho de 1997.

se desenvolve somente na subalternidade. Faz-se crucial reconhecer também a agência exercida por essas pessoas na busca por refúgio, e analisar suas próprias decisões e ações nesta trajetória.

Para tanto, este texto analisa discursos e respostas proferidos por imigrantes (refugiados e em processo de solicitação de refúgio) entrevistados na cidade de São Paulo no final de 2016, a fim de desvelar os motivos por eles apresentados para escolher o Brasil como país de destino. Pretende-se com isto compreender tais discursos como uma ação conscientemente praticada a partir do redesenho das relações internacionais no início do século XXI, sinalizado pelas estratégias de aproximação Sul-Sul na Política Externa Brasileira (PEB).

O argumento se desenvolve em três partes principais. A primeira (1.) contextualiza as fontes primárias (entrevistas) e fontes secundárias (revisão bibliográfica) manejadas para a pesquisa qualitativa de base do presente texto, bem como as categorias de análise das fontes primárias. A segunda parte (2.) expõe os principais resultados das entrevistas realizadas, salientando não apenas a consciente opção pelo Brasil como país de acolhida (2.1), como também as razões apresentadas para tal decisão, em boa parte associadas a expectativas sobre questões identitárias (2.2). A terceira parte (3.) discute os resultados a partir da reorientação da Política Externa Brasileira no período, ressaltando a reformulação da auto-compreensão identitária do país no âmbito interno e externo - uma reformulação que encontra resistências derivadas de estruturas identitárias tradicionalmente enraizadas no Brasil.

1. Materiais e Método

O presente texto se baseia em uma pesquisa qualitativa baseada em fontes primárias (entrevistas) e fontes secundárias (revisão de literatura), as quais são compreendidas sob uma influência mútua entre política externa e interna. As fontes primárias consistiram em etnografia e entrevistas com 100 imigrantes frequentadores do CRAI (Centro de Referência e Apoio ao Imigrante) da prefeitura de São Paulo e da instituição filantrópica Missão Paz em finais de 2016 (realizadas durante pesquisa de Doutorado da autora; as quais foram traduzidas e retrabalhadas aqui, principalmente nos itens 2.1 e 2.2). A cidade de São Paulo foi escolhida por ser o

principal destino de imigrantes no Brasil contemporâneo (Polícia Federal, 2017), e o CRAI e Missão Paz foram escolhidos por serem os maiores e principais centros de acolhida da cidade a imigrantes recém-chegados em situação de vulnerabilidade. As pessoas entrevistadas são todas originárias de países do chamado Sul global (refletindo a proporção de regiões de origem dos residentes do CRAI e da Missão Paz no período, sobretudo da América Latina e África), com idades dentro das faixas consideradas 'idade produtiva', e com cerca de 70% de homens e 30% de mulheres (também refletindo a proporção de gênero dos residentes do CRAI e Missão Paz, para evitar que um dos gêneros ficasse super ou sub representado). O período da pesquisa de campo (2016) estava inserido num contexto de projeção do Brasil no cenário Sul-Sul que se desenvolvia desde a década anterior - e que se mostrou refletido em diversas narrativas dos entrevistados.

Os entrevistados foram questionados sobre diferentes aspectos - tais como suas ideias sobre desenvolvimento pessoal e qualidade de vida, bem como sua integração social e percepção identitária nesses âmbitos - por se tratar de uma pesquisa cujos objetivos originais eram mais amplos. A partir dessa base de informações mais gerais, para o presente texto, foram traduzidos e retrabalhados os aspectos mais ligados às questões de agência desses imigrantes e dos motivos de sua decisão migratória. O presente texto buscará compreender tais motivos a partir de um reposicionamento da PEB.

As fontes secundárias consistiram em textos acadêmicos que buscaram evidenciar rupturas e continuidades na prática da PEB no início do século XXI, principalmente com o ingresso da agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT) na orientação das políticas públicas federais no período 2003-2016. Ainda que parte da literatura encontrada critique essa mudança de posicionamento, o objetivo deste texto não é entrar neste debate, mas apontar para o consenso acerca da mudança ocorrida para uma maior projeção do Brasil no cenário Sul-Sul, e então evidenciar o *continuum* recíproco entre política interna e externa.

O referencial analítico aqui adotado aponta para a necessidade de se compreender conjuntamente a condução das políticas interna e externa. Nestes termos, ambas podem ser compreendidas como manifestações, em planos distintos, de

determinada orientação do estado sobre como lidar com desigualdades (BERCOVICI, 2005) por meio de políticas públicas (SANCHEZ *et al.*, 2006). Isso permite compreender que, não apenas política interna e política externa se comunicam e se influenciam mutuamente (PUTNAM, 2010), como também têm origem comum em planos de estado (SANCHEZ *et al.*, 2006) e de Governo (BUCCI, 2015).

Nesse sentido, as decisões do estado em ambas as políticas precisam ser entendidas como respostas a demandas de diferentes setores nacionais, estrangeiros e internacionais (MARQUES NETO, 2002, p. 144-70; PUTNAM, 2010). Essa última afirmação, aliás, não deve ser entendida apenas no sentido usual de atender aos interesses desses setores (MORAVCSIK, 2005), mas principalmente no sentido de implicarem escolhas politicamente orientadas para impactar as próprias estruturas que sustentam tais interesses nacionais (BERCOVICI, 2005; BUCCI, 2015) e internacionais (STUENKEL, 2016) - apesar das inúmeras resistências internas e externas que possa encontrar (GIANNATTASIO, 2021).

2. A Escolha do Brasil como destino migratório: Ações, decisões e Perspectivas Dos Atores Entrevistados

2.1 O Brasil como Destino Prioritário

Não se mostra suficiente nem adequado explicar a migração moderna para o Brasil apenas porque países mais desenvolvidos não eram alternativas factíveis - características particulares do próprio Brasil também podem contar para que um imigrante ou solicitante de refúgio escolha o país, como indicam os resultados da pesquisa de campo usada no presente texto. A maior parte dos entrevistados dessa pesquisa provém de um país de língua portuguesa, ou de um país vizinho com língua semelhante (espanhol), ou de países com facilidades diplomáticas especiais (membros do bloco Mercosul; Haiti - com acordos humanitários particulares; países fronteiriços com circulação facilitada). Entrevistados lusófonos que não dominam outra língua estrangeira indicaram esta semelhança linguística entre as suas motivações para migrar. Entrevistados de países fronteiriços ressal-

taram a mobilidade acessível entre suas motivações - tanto pela viabilidade do deslocamento terrestre para chegar ao Brasil, quanto pela relativa proximidade de familiares que permaneceram no local de origem. Estes entrevistados latino-americanos também destacaram a proximidade cultural como um fator relevante para escolher o Brasil, bem como seus custos relativamente mais baixos se comparados a outros destinos mais distantes e com câmbio monetário ainda mais desfavorável. Fatores nesse sentido de proximidade geográfica, cultural e linguística são destacados por estudos de migração Sul-Sul como Ratha e Shaw (2007). Ademais, a maioria dos motivos mencionados para migrar estavam mais relacionados a novas oportunidades do que a salários mais altos. Essa tendência também foi encontrada em estudos como Hart (2016) e Hodgett e Clark (2011), demonstrando como as aspirações de imigrantes podem ir muito além das antecipações de ganhos econômicos.

Os motivos de migração mais enfatizados pelos entrevistados seguem basicamente duas tendências: uma mais relacionada às dificuldades e frustrações no local de origem; e outra ligada às expectativas de vida no exterior. À primeira vista, este cenário de fugir das dificuldades na origem e almejar coisas atraentes no destino parece conciliar com a noção arcaica de push-pull factors dos estudos de migração tradicionais precursores dessa área de estudo (RAVENSTEIN, 1885). Porém uma explicação devidamente robusta vai além dessa binariedade, considerando as camadas extras de complexidade da decisão de migrar, como esta seção discute.

No que diz respeito às dificuldades do local de origem, embora tenha havido uma referência considerável a problemas concretos como a falta de infraestruturas, corrupção, crise econômica e baixos salários, os motivos mais destacados foram mais gerais e abstratos, relativos à falta de oportunidades. Uma tendência semelhante ocorre entre os fatores atrativos do destino, também com predominância de elementos abstratos e imateriais. Cerca de metade dos entrevistados declarou buscar principalmente melhorias de vida e oportunidades mais amplas, enquanto apenas 15% ou menos mencionou dimensões materiais como salários ou infraestrutura. Tal cenário confirma as tendências mencionadas em Preibisch, Dodd e Su (2016), que indicam o forte peso de razões imateriais e valores abs-

tratos nas aspirações individuais em relação à migração e até mesmo ao refúgio. Este estudo de caso traz contribuições ainda mais detalhadas nesse sentido, uma vez que os participantes dão maior ênfase aos aspectos culturais que relacionam ao destino - indicando que esses imigrantes se sentiram atraídos não apenas por mais oportunidades no Brasil, mas também por características culturais do país.

Refletir sobre essas dimensões imateriais é particularmente relevante quando se trata de um país em desenvolvimento como o Brasil. Visto que o Brasil é um destino em desenvolvimento que enfrenta dificuldades estruturais amplamente conhecidas, esses imigrantes já podiam esperar obstáculos nas dimensões materiais. Alguns dos problemas materiais e concretos indicados no país de origem - como falta de empregos, corrupção política, insegurança, baixos salários ou falta de infraestrutura - também poderiam ser esperados na migração para o Brasil, embora menos graves em intensidade do que nos países de origem mais pobres e/ou com conflitos generalizados. No entanto, essas dimensões materiais não foram tão fortemente mencionadas como foram as dimensões intangíveis - referentes a 'oportunidades'.

Portanto, muitos imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados podem identificar uma melhora considerável em suas vidas após a migração para o Brasil, não apenas porque chegaram a um local com salários mais altos ou melhor infraestrutura, mas porque tiveram a oportunidade de buscar uma vida melhor. A própria oportunidade de descobrir e experimentar foi fortemente enfatizada e valorizada por todos os entrevistados. Ademais, é importante considerar algumas dessas decisões migratórias como estratégias para minimizar os riscos (ABELSON & LEVI, 1985; GUBERT, 2002; GUILMOTO & SANDRON, 2001; STARK & TAYLOR, 1991) - em contextos em que se busca a minimização de riscos, qualquer destino que ofereça condições ligeiramente melhores para se conseguir uma vida considerada de qualidade já é visto como uma solução satisfatória, sem necessariamente ser ótima.

Essa predominância de motivações abstratas e imateriais também se destacou entre os motivos apontados para escolher o Brasil especificamente. Os aspectos que os entrevistados mais relacionaram ao Brasil não se referiam à esfera de recursos ou expectativas materiais, mas sobretudo a dimensões mais abstratas como hospitalidade, diversidade cultural, oportunidades. No geral, embora os entrevi-

tados tenham escolhido o Brasil sob certas restrições econômicas e de mobilidade, eles enfatizam que tinham motivos pessoais para escolher o Brasil em específico.

Embora 80% declarem que já conheciam algumas dificuldades do Brasil antes de migrar, eles mencionam razões valiosas para escolherem o país. Há uma presença notável de conceitos abstratos (como ‘hospitalidade’ citada por 81%, ou ‘oportunidades’ por 55%), seguidos por elementos mais concretos / práticos, como facilidade para entrar (78%), custos acessíveis (35%) ou proximidade geográfica (22%). Embora outros estudos em contextos semelhantes indiquem uma forte influência de redes/grupos/contatos nas decisões migratórias (GUILMOTO & SANDRON, 2001; PETIT, 2007), neste estudo de caso esses laços sociais no destino não apresentaram tal relevância, com apenas cerca de 10% mencionando esse fator, e apenas como aspecto secundário. As expectativas de salários mais altos foram mencionadas por apenas uma pequena minoria - os motivos enfatizados em termos econômicos foram imagens mais genéricas como “economia emergente” e “perspectivas de trabalho”.

Essa dimensão mostra que mesmo algumas decisões importantes parecem ser tomadas com base em um pensamento bastante especulativo - especialmente no contexto difícil de pessoas que viviam sob privação material, perseguição, violência e outras circunstâncias comuns entre os solicitantes de refúgio. Muitos entrevistados escolheram o Brasil com base em ideias bastante vagas sobre a hospitalidade cultural e a economia emergente do país - que não se mostram verificadas ou calculadas com a rigidez esperada por uma visão utilitarista clássica.

2.2 Projeções e expectativas sobre identificação e integração culturais no Brasil

Durante as entrevistas, também houve uma ênfase frequente na diversidade cultural e na hospitalidade como meios cruciais para a integração na sociedade receptora. Como muitos entrevistados costumavam associar essas características ao Brasil antes de migrar, eles declararam ter considerado fortemente essa ideia de abertura cultural em sua decisão de migração. Após a mudança, a maioria deles ainda indicou a abertura cultural como algo que eles têm motivos

para valorizar em sua nova vida, uma vez que facilita as interações com os locais por meio de múltiplos canais. Ter caminhos mais flexíveis de integração social foi um ponto muito valorizado pelos entrevistados. Mais de 60% deles valorizam a ideia que têm do Brasil como uma mistura de culturas, onde podem participar de grupos distintos não necessariamente ligados à sua nacionalidade.

Ao comentar a vida após a migração, muitas vezes se referiam a outros grupos por meio dos quais acessam os serviços e constroem as primeiras interações sociais. Por exemplo, um quarto dos participantes ressaltou que a convivência com pessoas da mesma religião no Brasil foi crucial para estabelecer seus primeiros laços sociais, compartilhando valores e pertencimentos ligados à crença comum independente de outros pertencimentos socioeconômicos, raciais ou nacionais. Na mesma linha, participantes que estavam grávidas ou que tinham filhos pequenos sublinharam a importância das reuniões grupais de apoio à maternidade que são promovidas nas clínicas públicas. Sentimentos de pertencimento relacionados à classe profissional ou aos vínculos vocacionais também estão presentes em diversas respostas, com muitos entrevistados ressaltando sua profissão como uma característica importante da sua personalidade e da sua socialização com colegas da área.

Seguindo esta tendência, muitos entrevistados valorizavam a possibilidade de acesso a serviços públicos por diversos canais além de sua condição de imigrante. Como os serviços públicos no Brasil são acessíveis tanto a nacionais quanto a estrangeiros, muitos entrevistados valorizaram a possibilidade de acessar esses serviços não exclusivamente pela mediação de associações de imigrantes, mas também por outros grupos aos quais se sentem pertencentes (de mulheres, de jovens, de idosos, de mães, de estudantes etc). Ao abraçar este direito de acesso a serviços básicos e de participação social por meio de grupos variados, essa pessoa pode operar sua vida social com múltiplas identidades conforme considerar adequado em cada contexto.

Tal flexibilidade de identidade e liberdade cultural é muito relevante para a construção da emancipação dos imigrantes nas diferentes esferas da vida social, como sublinha Cuche (2009). Marinucci e Milesi (2005) ressaltam a importância

dessas reivindicações de liberdade cultural não apenas no espaço reprodutivo do cuidado familiar e do trabalho doméstico, mas principalmente no espaço produtivo de empregos externos e no espaço público de trocas coletivas. Faz-se importante estimular os imigrantes a participarem do cotidiano da sociedade receptora por meio de outros grupos com os quais compartilham elementos, ou por meio de outras categorias às quais desejem pertencer. Isso significa, por exemplo, promover a conscientização das mulheres imigrantes sobre os serviços prestados aos cuidados femininos em geral, ou manter os jovens imigrantes informados sobre as atividades disponíveis para o público jovem em geral na cidade, ou informar os imigrantes de um determinado setor profissional sobre as vagas neste campo etc.

Ainda nesta esfera da identidade, um dos fatores que os entrevistados destacaram como mais importante para uma vida de qualidade foi ‘ser respeitado’ - e ao comentar sobre “ser respeitado”, 60% dos participantes enfatizaram a importância de ter sua liberdade cultural respeitada. Muitos deles comentaram que valorizam no Brasil o respeito às suas características culturais e a autonomia para decidir como lidar com suas próprias identidades. Comentários frequentes associam o Brasil a uma sensação de liberdade para abraçar múltiplas identidades às quais essas pessoas se sentem relacionadas. Isso pode contribuir para seu processo de integração na sociedade receptora, pois constrói pontes com grupos locais e estimula relações por meio de interesses comuns ou práticas semelhantes. Em vários casos, esta busca por respeito e reconhecimento deriva da necessidade de superar um passado em locais de origem abalados por intensos conflitos étnicos e perseguição oficial explícita de certos grupos de maneira bélica (que em muitos casos gerou justamente a demanda por refúgio).

Embora certas minorias étnicas no Brasil ainda enfrentem gravíssimas dificuldades e desigualdades, em outras regiões do mundo algumas minorias sequer conseguem sobreviver devido a perseguição histórica armada e proibições oficiais de quaisquer de suas práticas culturais - de maneira ainda mais intensa do que no Brasil moderno (TORELLY *et al.*, 2017). Para compreender a percepção dessas pessoas sobre o cenário brasileiro (que sabemos que é bastante problemático em termos de tolerância e desigualdade entre diferentes grupos), deve-

mos contextualizar o parâmetro de comparação de cada pessoa - uma vez que sua avaliação positiva de uma circunstância pode não significar um cenário positivo real, mas apenas uma situação ligeiramente melhor em comparação com seu contexto anterior. Embora a segregação racial e cultural seja uma realidade muito preocupante no Brasil, ela ainda assim parece ser para muitas dessas pessoas menos dilacerante que em seus países de origem. Mais de 60% dos entrevistados de diferentes etnias ressaltaram o hibridismo cultural do Brasil como um destaque positivo do país - não apenas em relação aos seus locais de origem, mas também em relação a suas imagens/ideias dos países desenvolvidos do Norte global (aos quais muitos associam ideias de fragmentação cultural e discriminação).

Para aprofundar a análise nesse domínio, os entrevistados foram questionados se eles achavam que eram tratados da mesma forma que os brasileiros; de forma diferente, mas não discriminatória (ou seja, com suporte extra por estar em vulnerabilidade ou por ter dificuldades com linguagem e documentação); ou discriminados negativamente (ou seja, com base na raça, nacionalidade, classe social, e/ou qualquer outra característica que indicassem). Uma surpreendentemente maioria de 70% indicou que se sente tratada com igualdade - o que não pode ser simplesmente interpretado como um reflexo de uma pretensa discriminação baixa no Brasil. É plausível imaginar que talvez esses entrevistados não tenham sofrido discriminação por terem passado poucos meses no país. Casos de xenofobia explícita têm aumentado no Brasil contemporâneo (SANTANA, 2019) - no entanto, a percepção e repercussão desses casos é muitas vezes obscurecida por outras manchetes consideradas “mais urgentes” para as agendas políticas locais ou discussão pública (CRAI, 2015).

Além disso, essa visão majoritariamente positiva da hospitalidade brasileira entre os entrevistados também pode estar relacionada à comparação com retratos de outros países que recebem mais imigrantes e relatam incidentes mais frequentes de xenofobia. Também é plausível pensar que as ocorrências xenófobas são menos frequentes no Brasil do que em outros países não necessariamente porque os cidadãos brasileiros são menos xenófobos, mas porque a migração ainda não é geralmente vista como um grande desafio no país - porque outras questões são consideradas de maior prioridade/urgência (CRAI, 2015), e porque o número total

de imigrantes não é tão grande quanto em outros países a ponto de gerar questionamentos massivos nesse sentido (TORELLY *et al.*, 2017). Proporcionalmente às populações locais, os imigrantes ainda não são um grupo considerável no Brasil como em outros países - eles representam menos de 1% da população do país (POLÍCIA FEDERAL, 2017). Além disso, embora a cidade de São Paulo tenha o maior número de imigrantes do país, os imigrantes não são tão visíveis em sua população de 15 milhões, que também é muito maior do que outras cidades brasileiras (POLÍCIA FEDERAL, 2017). Em locais onde a presença do migrante é mais visível para a população local, casos de xenofobia têm sido cada vez mais denunciados. A maioria das ocorrências foi registrada em locais com populações muito menores que recebem fluxos constantes de imigrantes, como pequenas cidades no Sul e Sudeste com haitianos nas indústrias de açougue e construção (O TEMPO, 2016), ou cidades na fronteira com a Venezuela recebendo venezuelanos em fuga da atual crise política e econômica no país (EL NACIONAL, 2018).

Contudo, é importante ressaltar que 10% dos entrevistados - grupo composto principalmente por indivíduos de ascendência negra e indígena, responderam que se sentem discriminados no Brasil. O achado mais relevante a esse respeito é que a discriminação era vista como indireta e implícita no Brasil e, portanto, percebida sobretudo por alguns indivíduos que já moravam há mais tempo em São Paulo. Infelizmente, as previsões apontam para prováveis reforços dessa discriminação nos próximos anos, com o atual movimento conservador e tendências xenófobas da gestão Bolsonaro (ESPINOZA & BRUMAT, 2018). Antes mesmo de ser eleito, Jair Bolsonaro fez discursos polêmicos referindo-se aos imigrantes em situação de vulnerabilidade e refugiados como “a escória” do mundo (Exame, 2016).

Por fim, 11% declararam ser tratados de forma diferente, mas não inferior, devido a particularidades linguísticas ou culturais que requerem atenção especial ou apoio. Também houve 9% mencionando se sentir tratado com ‘igualdade média’, vendo isso como uma reação a outros fatores além de ser um migrante - como sua classe econômica, falta de educação ou outros aspectos sociais (morar longe, não usar um código de vestimenta específico, não possuindo alojamento próprio fixo, etc.). Isso reflete o ciclo comum de vulnerabilidades que muitas

vezes afetam os indivíduos, em que diferentes privações podem se acumular e se reforçar mutuamente (PREIBISCH, DODD & SU, 2016).

3. PEB NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: REPOSICIONAMENTO BRASILEIRO A PARTIR DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

As entrevistas analisadas evidenciam um papel ativo por parte de imigrantes na construção de suas trajetórias, ainda que tenham passado por situações de severa vulnerabilidade que os levaram a solicitar refúgio. Independentemente da variabilidade de condições que os fizeram sair de seus países, é interessante notar que grande parte deles alega que tinha o Brasil como opção prioritária de destino. Essa constatação a princípio não deveria ser objeto de total surpresa - de fato, países em desenvolvimento são usualmente aqueles que mais acolhem refugiados proporcionalmente - estando Turquia, Colômbia, Paquistão e Uganda como principais estados receptores (UNHCR, 2020, p. 3). Contudo, poder-se-ia cogitar as razões pelas quais países em desenvolvimento são os principais receptores - por oporem menos bloqueios ao ingresso e ao acolhimento que os países desenvolvidos, ou por eventualmente serem um local apenas provisório enquanto se aguarda um futuro acolhimento por algum país desenvolvido (BALCH, 2014).

Tais afirmações não explicam de maneira suficiente, no entanto, os resultados encontrados a partir das entrevistas. Em vez de “segunda ou terceira opção” ou “país de passagem”, o Brasil parece ter sido uma escolha prioritária dos entrevistados. Isso suscita uma reflexão mais detida dos fatores para tal decisão apontados em suas falas: a percepção do contexto brasileiro como apropriado para o livre exercício de suas identidades. Esses imigrantes pressupunham a existência de uma convicção política e moral brasileira acolhedora e promotora de diferentes graus de reconhecimento. Foi percebido nas narrativas que muitos tinham uma imagem de possibilidade de liberdade cultural no Brasil - que não necessariamente se confirmaria após seu estabelecimento no país. A imagem projetada do Brasil na época era de abertura, acolhimento e melting pot cultural, e isso parece ter influenciado muitos imigrantes.

Não se replica aqui a ingênua e perigosa afirmação de que na realidade concreta

o Brasil seria um caldeirão étnico derivado de uma suposta “democracia racial” (MOREIRA, 2017a). Afinal, essa concepção impulsionou formas de perpetuação da dominação de pessoas brancas, de suposta ascendência europeia, associada a uma moralidade religiosa de fundamento cristão hetero e machocêntrica - discurso que ainda hoje implica a invisibilização e o desrespeito de modos de vida fora desse padrão (MOREIRA, 2017b, 2018). Inclusive, não se pode ignorar que essas práticas discriminatórias também atingiram e ainda atingem imigrantes e refugiados que recentemente ingressaram no território brasileiro (SILVA, ROCHA & D’ÁVILA, 2020).

A compreensão do fenômeno identificado nas entrevistas residiria em outro lugar: em um deliberado reposicionamento das políticas interna e externa brasileiras, principalmente no início do século XXI.

Após a independência, o Brasil Império (1822-1889) organizou a estrutura política nacional e seu modo de inserção nas relações internacionais de acordo com os parâmetros jurídicos, políticos, econômicos e sociais legados pela experiência europeia, cristã e brancocêntrica (GIANNATTASIO, 2021) - basta lembrar que, ao final deste período, propostas de compensação da perda de mão-de-obra negra escravizada giraram em torno do incentivo estatal para o ingresso e a para a integração perene de imigrantes europeus, preferencialmente alemães e portugueses (CERVO, 1981, p. 171-89). Em meados do século XX, durante a descolonização africana e principalmente após a Conferência de Bandung (1955), apesar de sempre se diferenciar de tais processos (VEÇOSO, 2017), o Brasil reconheceu na década de 1950 uma semelhança na busca pela independência em relação a iniciativas no continente americano (FREITAS-VALLE, 2012) e, na década de 1960, estimulou a independência de países africanos vistos como irmãos (LAFER, 2012). Já na década de 1980, iniciou uma aproximação com países africanos - em especial, com Angola (CORRÊA & CASTRO, 2016), o que culminaria, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com a instituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

De todo modo, entende-se que a PEB sinalizou uma virada no início do século XXI para uma nova estratégia: diversificar sua agenda de relações a partir da diversificação de atores com que estabeleceria alianças, com destaque para pa-

íses do Sul Global (GUIMARÃES, 2020). Colocar-se como potência emergente em relações novas e permanentes com parceiros não tradicionais (BRICS, Oriente Médio, continente africano) lhe permitiu não apenas propor mudanças estruturais nas relações internacionais (STUENKEL, 2016), mas também reposicionar parte de sua identidade internacional como um parceiro não inteiramente ocidental (GUIMARÃES, 2020).

Esse reposicionamento do Brasil é atribuído a uma nova orientação derivada da entrada do PT na presidência da república a partir de 2003 (FONSECA, 2017) - orientação duramente combatida pelo atual Governo de Jair Bolsonaro (GUIMARÃES, 2020). Sem adentrar no debate sobre uma suposta “ideologização da PEB” - afinal, toda política (interna ou externa) é marcada por alguma ideologia, deve-se notar que o reposicionamento internacional brasileiro no início do século XXI pode ser relacionado ao próprio projeto político interno de valorização da diversidade e de identidades não-ocidentais (MIRANDA & BISCHOFF, 2018).

Nestes termos, entende-se que a modificação das próprias auto-percepções identitárias interna e externa se comunicam e se constroem mutuamente. Se a auto-percepção interna enquanto não-ocidental marcou o reposicionamento brasileiro Sul-Sul no cenário externo, este também parece ter contribuído para reforçar externamente a percepção de o país não ser totalmente ocidental internamente. A agência de imigrantes e refugiados pode ser compreendida como tendo sido exercida a partir desse novo posicionamento internacional do Brasil com países do Sul Global: sinalizando ser um local onde, a despeito de muitas condições materiais subdesenvolvidas, seria fácil o exercício das próprias identidades originárias, por se tratar de um país aberto a trocas multiculturais para além do paradigma ocidental.

Conclusão

A partir de entrevistas realizadas em 2016 com imigrantes recém-chegados na cidade de São Paulo na intenção de estabelecer residência permanente, foi possível verificar um discurso consciente de seleção do território brasileiro como primeira opção de destino. Identificar a predominância de tal discurso evidencia

dois aspectos explorados no presente texto: em primeiro lugar, a importância de não se replicar uma narrativa que percebe imigrantes e refugiados como simples objetos, mas sim como sujeitos; em, segundo lugar, que essa agência resulta de uma percepção de algum tipo de identificação identitária com o Brasil, provavelmente derivada de uma progressiva aproximação do país em uma lógica de cooperação internacional Sul-Sul, principalmente no início do século XXI. Todavia, esse posicionamento passou a ser contestado recentemente nas atuais políticas interna e externa brasileiras, como expressão de uma agenda política que buscou resgatar uma identidade conservadora e mais próxima da experiência política brasileira do século XIX (branco-, euro-, hetero- e machocêntrica). Pesquisas adicionais são necessárias para verificar os impactos de tal reposicionamento identitário do Brasil nas expectativas dos potenciais imigrantes futuros.

Referências Bibliográficas

ABELSON, R. & LEVI, A. Decision making and decision theory. *Handbook of social psychology*, v. 1, p. 231-309, 1985.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR) & CÁTEDRA SERGIO VIEIRA DE MELLO (CSVM). *Perfil socioeconômico dos refugiados no Brasil (Resumo Executivo)*. Curitiba: ACNUR/CSVM, 2019.

BALCH, A. *Managing labour migration in Europe: ideas, knowledge and policy change*. Oxford: Manchester University, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado promotor do desenvolvimento. In: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, p. 45-68, 2005.

BUCCI, Maria. Quadro de referência de uma política pública. In: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia & BRASIL, Patricia. *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras/MackPesquisa/FD-UPM, p. 7-11, 2015.

CERVO, Amado. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: UnB, 1981.

CORRÊA, André & CASTRO, Douglas. Transnacionalismo e paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: O caso da construção de Capanda pela construtora Odebrecht, *Austral*, v. 5, n. 9, p. 274-301, 2016.

CRAI (2015). *Relatório de atividades 2015*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015.

CUCHE, Denys. L'homme marginal»: une tradition conceptuelle à revisiter pour penser l'individu en diaspora. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 25(3), 13-31, 2009.

EL NACIONAL. Condenan ataques con molotov a inmigrantes venezolanos en Brasil. *El Nacional*, 9 de Febrero 2018.

ESPINOZA, Marcia & BRUMAT, Leiza. *Brazil elections 2018: how will a Bolsonaro victory affect migration policy in Brazil and South America?*, 25 October 2018. Disponível em: <http://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2018/10/25/brazil-elections-2018-how-will-a-bolsonaro-victory-affect-migration-policy-in-brazil-and-beyond/>. Acesso em: 24/5/2021.

FONSECA, Carmen. O Brasil de Lula: A permanente procura de um lugar no sistema internacional, *Relações Internacionais*, n. 55, p. 51-70, 2017.

FREITAS-VALLE, Cyro de. X Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: Luiz CORRÊA (org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. 3 ed. Brasília: FUNAG, p. 141-8, 2012.

GIANNATTASIO, Arthur. National political ideologies and international legal practices: Raul Fernandes (1877-1968). In: SEAN, Morris. (org.). *The league of nations and the development of international law*. Abingdon: Routledge, 2021. [no prelo].

GUILMOTO, Christophe & SANDRON, Frederic (2001). The internal dynamics of migration networks in developing countries. *Population: An English selection*, (13) 2, p. 135-164, 2001.

GUIMARÃES, Feliciano. The uneasy 'well-placed' state: Brazil within Latin America and the West. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 33, n. 4, p. 603-19, 2020.

HART, Caroline. How do aspirations matter? *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 17, n. 3, p. 324-341, 2016.

HODGETT, Susan & CLARK, David. Capabilities, well-being and multiculturalism: A new framework for guiding policy. *International Journal of Canadian Studies/Revue Internationale D'Études Canadiennes*, (44), 163-184, 2011.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento*. 2 ed. São Paulo: 34, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAFER, Horácio. XV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU. In: CORRÊA, Luiz (org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. 3 ed. Brasília: FUNAG, p. 189-96, 2012.

MARINUCCI, Roberto. & MILESI, Rosita. Migrações internacionais: em busca da cidadania universal. *Revista Sociedade em Debate. Pelotas*, v. 11, n. 1, p. 13-37, 2005.

MARQUES NETO, Floriano. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, José & BISCHOFF, Viviane. Educação internacional como soft power: O ensaio da política externa de Dilma Rousseff, *RIAEE*, v. 13, n. 3, p. 899-915, 2018.

MORAVCSIK, Andrew. *The choice for Europe*. London: Routledge, 2005.

MOREIRA, Adilson. Pensando como um negro: Ensaio de hermenêutica jurídica, *Revista de Direito Brasileira*, v. 18, p. 393-420, 2017a.

_____. *Cidadania sexual*. São Paulo: Arraes, 2017b.

_____. *O que é racismo recreativo?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; GONÇALVES, Veronica; VEDOVATO, Luis. *Política de migração e refúgio do Brasil consolidada*. Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM)/Ministério da Justiça, 2017.

PETIT, Veronique. *Migrations internationales de retour et pays d'origine*. Paris, France: Ceped, 2007.

O TEMPO. Imigrantes haitianos sofrem com xenofobia no trabalho. Diniz, A. *O Tempo*, 12 de dezembro de 2016.

POLÍCIA FEDERAL DO BRASIL. Entrada de Imigrantes no Brasil, Documento de uso interno requerido via Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei nº 12.527/2011).

PREIBISCH, Karen; DODD, Warren & SU, Yvonne. Pursuing the capabilities approach within the migration–development nexus. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 42, n. 13, p. 2111-2127, 2016.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia Política*, v. 18, n. 36, p. 147-74, 2010.

RATHA, Dilip. & Shaw, William. *South-South migration and remittances*. Washington, DC: World Bank, 2007.

RAVENSTEIN, Ernest. The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235, 1885

SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaini; CARDOSO, Evorah & SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, v. 27, p. 125-43, 2006.

SANTANA, S. B. (2019). Xenofobia no Brasil e a aplicabilidade da Lei nº 7.716/89.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University, 1999.

SILVA, Karine; ROCHA, Carolina & D'ÁVILA, Lucas. Invisibilizados na ilha do Deserto: Os novos fluxos de imigrantes e refugiados em Florianópolis. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 15, n. 1, p.1-23, 2020.

STARK, Oded & TAYLOR, Edward. Migration incentives, migration types: The role of relative deprivation. *The Economic Journal*, v. 101, n. 408, p. 1163-1178, 1991.

STUENKEL, Oliver. *Post-Western World*. Cambridge: Polity, 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends - Forced Displacement in 2019*. Copenhagen: UNHCR, 2020.

VEÇOSO, Fabia. Bandung in the shadow: The brazilian experience. In: ESLAVA, Luís; FAKHRI, Michael & NESIAH, Vasuki (Eds.). *Bandung, Global History, and International Law*. Cambridge: Cambridge University, p. 411-28, 2017.

GÊNERO E PESSOA EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO

Brunela **Vieira de Vincenzi**²²
Beatriz **de Barros Souza**²³

Introdução

Assim como os números do deslocamento forçado, crescem atualmente os debates em torno da parcela feminina forçada a migrar para outros países. Sua contabilização estatística e algumas de suas demandas, tanto no interior dos Estados quanto na esfera internacional, são tópicos recentes nesses debates, como ilustra a declaração formal, pela Conferência de Viena (ONU, 1993), de que direitos das mulheres são direitos humanos (BLAY, 2008).

Anteriormente, no Direito Internacio-

nal, das raras menções a direitos das mulheres, há noções trabalhistas no artigo 24 (§1º, b) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1951). Nos anos 1980, após sancionada a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1979), tais menções começam aos poucos a se multiplicar no âmbito das Nações Unidas, sobretudo nos anos 1990, com sua estratégia de “centralizar o gênero” nas agências da organização (EDWARDS, 2010).²⁴

22. Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/ONU na UFES. Presidente da ANDHEP. Doutora em Filosofia do Direito pela Johann Wolfgang Goethe Universität com bolsa integral da CAPES/DAAD. Mestra em Direito Processual pela USP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito e da Graduação em Direito na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: brunela.vincenzi@ufes.br

23. Doutoranda em Psicologia pela UFES, com bolsa do CNPq. Mestra em Direitos Humanos pela USP (2017) e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP (2011). E-mail: biadegiz@gmail.com

24. No original, em Inglês: “Gender mainstreaming”.

Com as crescentes produções sobre direitos das mulheres e crianças, os entendimentos sobre a igualdade civil e jurídica entre pessoas refugiadas teriam tido “avanços significativos” pelos anos seguintes (EDWARDS, 2003, p. 47).²⁵ Já podemos adiantar aqui a conclusão de que a relação entre as questões ditas ‘de gênero’, sistematizadas apenas recentemente no meio internacional (SEVERO, 2014), e as questões relativas às ‘mulheres refugiadas’, carecem, no presente, de maior precisão conceitual.

Segundo Joan Scott (1989, p. 2), o conceito de “gênero”, em sua acepção descritiva, trataria da “organização social da relação entre os sexos”. Enquanto essa definição seria mais conhecida, sua acepção analítica, e não meramente descritiva, só emergiria ao fim do século XX (SCOTT, 1989, p. 19). Sob esta última, então, as “diferenças percebidas entre os sexos” seriam formas primeiras de “significar as relações de poder” (SCOTT, 1989, p. 20).

Enquanto categoria de análise, portanto, o “gênero” seria uma ferramenta útil para se “(...) decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana” (SCOTT, 1989, p. 23). Ao invés de um “consenso”, seria expresso nas relações humanas em termos de conflitos sociais, de modo similar à luta por reconhecimento, como teorizada por Axel Honneth (2003, 2018), posteriormente criticada e ampliada nos debates que ele encabeçou juntamente com Nancy Fraser (2003) e Judith Butler (2018), ambas filósofas que contribuíram para a guinada feminista em Honneth (PACHECO, 2018).

No presente, então, será proposto um enquadramento analítico das migrações forçadas quanto ao gênero, ou seja: que o reconhecimento da pessoa se dá de duas formas, ou por meio de sua ‘masculinização’ (acolhimento positivo) ou de sua ‘feminização’ (acolhimento negativo), cada uma dessas formas com consequências muito diferentes. Segundo Hyndman e Giles (2011), os países desenvolvidos tratariam a pessoa que busca por um status permanente de residência

25. No original: “The codification of women’s and children’s rights has also substantially advanced understandings of equal treatment and equal rights within the international refugee protection framework.” Tradução livre

no seu território distintamente da maioria que aguarda, em países não-desenvolvidos e de modo no geral precário, por uma autorização formal para migrar.

Tal tratamento possuiria, portanto, um “viés de gênero”, pelo qual pessoas deslocadas à revelia dos Estados seriam “masculinizadas”, ou vistas como “ameaças”, enquanto quem espera pela “sua vez” teria um tratamento “feminizado”, tido por “passivos” ou “impotentes” (HYNDMAN; GILES, 2011). À medida que certos países adotam políticas de *‘non-entrée’*, ou seja, mais barreiras à chegada dos solicitantes de refúgio (GAMMELTOFT-HANSEN; HATHAWAY, 2015), esse viés também seria reforçado, dificultando sua integração local.

O presente capítulo terá, assim, dois eixos analíticos: o primeiro aborda as pessoas que aguardam a formalização de sua situação de solicitantes de refúgio no Brasil em espaços ‘provisórios’ de acolhida, antes de serem encaminhadas para a longa via da integração local. O segundo eixo, então, traz a situação de quem já deixou os espaços pré-determinados como ‘provisórios’ e que, em tese, poderiam se locomover com maior facilidade no território.

A proposta final, na terceira e última parte, seria ‘humanizar’ a fronteira como espaço que inexiste sem a busca humana por proteção. Enquanto houver algum temor de perseguição, haverá solicitantes de refúgio, sobre os quais se deve, síntese, “des-gendrar” o olhar.

1. A ‘feminização’ das pessoas que ‘esperam’

Atualmente, as pessoas em situação de refúgio no geral enfrentam, em várias etapas de seu deslocamento, o fenômeno da espera (HYNDMAN & GILES, 2011; ROZAKOU, 2020). A formalização da solicitação do refúgio, por exemplo, já lhe conferiria um “reconhecimento temporário” do direito a “esperar no território estatal” com certa “proteção contra deportação” (JACOBSEN, 2020, posição 1159).²⁶ Essa espera, normalmente sob status provisório, tende a se prolongar, especialmente

26. No original e na íntegra: “Having submitted an asylum application gives a temporary recognition of the person’s right to wait on state territory and gives some protection against deportation.” Tradução livre.

com o aumento quantitativo da demanda por uma regularização. No Brasil, por exemplo, o recente aumento nas solicitações de refúgio:

[...] resulta em maiores prazos para realização de todos os atos relacionados aos processos brasileiros para refúgio. A questão da demora tem, por isso, se tornado cada dia mais uma questão importante em termos do devido processo legal brasileiro em matéria de refúgio (LEITE, 2014, p. 297).

Nesse ínterim, importa considerar, entre outros, o quadro das solicitações de refúgio no território. Em 2019, ao todo, houve 82.552 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado contra 1.465 em 2011, procedentes de venezuelanos (65,1%), haitianos (20,1%) e cubanos (4,8%). As primeiras foram impetradas sobretudo nos estados de Roraima (66,8%) e Amazonas (27,6%) por jovens adultos de ambos os sexos (CONARE, 2020).

No geral, as reações à sua chegada variam, ainda, pelo fator ‘distância’. Ao norte do país, por exemplo, onde se situam as primeiras comunidades de acolhida a pessoas de origem venezuelana e haitiana, as autoridades locais tendem a pressionar o governo federal por mais entraves à sua admissão, o que lhes propiciaria mais espera e incertezas.

Ao que tudo indica, não há estimativa oficial acerca do tempo transcorrido entre a sua admissão no território e o reconhecimento final do status de refugiado para quem o solicite (SOUZA, 2016). No entanto, as medidas das autoridades brasileiras nos últimos anos com vistas a imprimir maior celeridade a esse processo sugerem que há ciência de sua duração, no geral, pouco razoável, bem como de seus efeitos nocivos para os solicitantes (LEITE, 2014).

Ao lado do aumento quantitativo da demanda por regularização migratória pela via do refúgio no país, haveria ainda indícios qualitativos de que o texto da lei nº 9.474/1997, que rege o tema do refúgio no Brasil, não garante, por todos os

meios, uma razoável duração para o referido processo (LEITE, 2014), muito em razão de a cláusula de grave violação de direitos humanos prevista na lei ser pouco utilizada pelas autoridades brasileiras.

Para além dos termos legais, a “questão da demora” tem-se destacado no território em termos práticos, como uma questão de “logística”. Nesse plano fático, por exemplo, a “grande dificuldade” para deixar Roraima justificaria um “abrigo temporário de trânsito” em Manaus (AM) pela Operação Acolhida²⁷ implantada pela lei federal nº 13.684/2018, que não garante, porém, a razoável duração dessa estadia.

É justamente sobre a vida e a morte que se decide nas fronteiras, Achille Mbembe (2020, p. 17), citando duas obras marcantes, primeiramente, de Hannah Arendt o livro *Origens do Totalitarismo* (1951) e, depois, de Giorgio Agamben o livro *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua* (1995), explica que são nesses lugares de fronteira que hoje em dia se exerce o poder de suspensão do estado de direito para criar uma zona cinzenta onde o ser humano deixa de ser visto como tal e sobre a sua vida o soberano tem o direito de decidir, se é uma vida matável ou não: “o direito de exceção e a relação de inimizade tornaram-se a base normativa do direito de matar”.

Em um mundo onde “tempo é dinheiro”, quem passa longos períodos em “trânsito” arrisca tornar-se um “desperdício” na visão dos gestores desses espaços. Nessa sua gestão, as próprias organizações envolvidas seriam um lembrete às pessoas provisoriamente sob seus cuidados que lhes falta o devido amparo estatal no novo país de residência (LYRA, 2021), falta mesmo o reconhecimento dessa pessoa como sujeito de direitos, o direito a ter direitos na linguagem arendtiana. Dessa forma: “Refugiados que ficam ‘no local’ são tanto feminizados quanto despolitizados pela suposta benevolência da ajuda humanitária e a suspensão de seus direitos humanos básicos” (HYNDMAN; GILES, 2011, p. 362).²⁸

Ao contrário desses espaços “provisórios”, a práxis do Alto Comissariado das

27. Operação Acolhida (site oficial). Disponível em: www.gov.br/acolhida/base-legal/. Acesso em: 05.06.2021

28. No original: “Those who remain ‘in place’ are both feminized and depoliticized through the purported benevolence of humanitarian aid and through the suspension of refugees’ basic human rights.” Tradução livre.

Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estabelece três vias para amparo às pessoas em situação de refúgio nas quais é central a participação estatal, denominadas “soluções duradouras”, a saber: integração no país de acolhida; retorno voluntário à sua origem; ou reassentamento em um terceiro país.²⁹

Sobre esta última via, o órgão complementa que:

(...) costuma auxiliar refugiados em países que não podem providenciar proteção e apoio adequados. Dentre os casos apresentados pelo ACNUR em 2019, 76% eram de sobreviventes de tortura e/ou violência, pessoas com necessidades de proteção física e legal, bem como, em particular, mulheres e meninas vulneráveis. Pouco mais da metade (52%) de todas as solicitações de reassentamento se referia a crianças (ACNUR, 2020, p. 51).³⁰

Embora não seja mandatória a correlação entre a feminização de quem espera, em um “limbo” de provisoriedade, e a parcela feminina nessa situação, portanto, esses dados indicam que, às vezes, há uma correspondência nesse sentido. A próxima seção analisa justamente como se dão as relações de poder entre quem não pode ‘esperar’ pelo trâmite de sua demanda e aqueles que decidem sobre os corpos migrantes (MBEMBE, 2020).

2. A ‘masculinização’ das pessoas que ‘se movem’

A dinâmica de feminização de quem não se move, vista na seção anterior, ocorre em paralelo à masculinização de quem se move sem a anuência estatal e assim, ao deixar o ‘local designado’, passa da ‘demora’ à ‘urgência’ com que se trata

29. ACNUR (site oficial). Disponível em: www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/ Acesso em: 05.06.2021

30. No original: “Resettlement is used to assist refugees in countries that cannot provide them with appropriate protection and support. Of all cases submitted by UNHCR in 2019, 76 per cent were for survivors of torture and/or violence, people with legal and physical protection needs, and particularly vulnerable women and girls. Just over half (52%) of all resettlement submissions concerned children.” Tradução livre.

das ‘ameaças’ à soberania. Desse modo, resulta que: “(...) refugiados que permanecem nos campos ou em países seguros do sul global com status temporário não são vistos como uma ameaça tão grave quanto os que se movem” (HYNDMAN; GILES, 2011, p. 362).³¹

Em um mundo globalizado cujo mercado de trabalho está cada vez mais competitivo, uma autorização para residência, embora crucial, não se traduz, via de regra, em garantia de direitos às pessoas que se movem. No Brasil, em que pese a importância das conquistas desde a aprovação da Lei nº 13.445/2017, denominada “nova Lei de Migração”, é bastante notável que: “(...), quase quatro anos após a aprovação do texto, são mais do que notáveis os desafios para a sua efetiva implementação” (LYRA, 2021, *online*).

Entre os desafios à implementação da legislação vigente, tem se verificado, cada vez mais, discursos contra a integração daquelas pessoas oriundas de países não-desenvolvidos (GALEANO, 2005). Nas políticas públicas de acolhida “universais”, como a saúde, educação e a assistência, a prática corrente é sua exclusão ou a desconsideração de suas particularidades comunicacionais, documentais, entre outras.

Tais desafios são enfrentados, no país, por uma população migrante majoritariamente masculina. Segundo dados oficiais, entre 2011 e 2019: “(...), os homens corresponderam a 62,0% do total de pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, enquanto as mulheres representaram 37,5% desse total” (CONARE, 2020, p. 30).

Ainda assim, particularidades de gênero deveriam ser consideradas na proteção a essas pessoas (LYRA, 2021), o que não significa tratar a um sexo como “vítima” em toda ocasião. Com frequência, em diversos tratados internacionais, mulheres em meio a conflitos armados, ou em busca de refúgio, compõem marcas pelo signo da “vulnerabilidade” (SEVERO, 2014). Emerge, porém, uma crítica pela qual tal signo seria menos aplicável às pessoas em si do que às suas condições de vida, esta última dita “precária” (BUTLER, 2011).

31. No original e na íntegra: “We contend that refugees who stay in camps or safe countries of the global South on temporary status are not seen to be as great a threat as those on the move.” Tradução livre.

No extremo oposto, considerar o gênero das pessoas em situação de refúgio tampouco deveria significar tratar a um sexo como ‘ameaça’. Quando os locais designados “próprios” para sua estadia ‘provisória’ chegam perto de esgotar sua capacidade de recursos materiais e humanos, e as pessoas (conforme as estatísticas citadas, majoritariamente do sexo masculino) passam a perambular por locais “impróprios”, despontam, dos discursos de seus governantes, os signos da sua ‘masculinização’. Na prática, certos direitos convencionais, como o trabalho remunerado, tem sido negados a quem resida fora dos locais autorizados por alguns Estados Membros da Convenção de 1951, como o Quênia (HYNDMAN; GILES, 2011, p. 369).

É por isso que se torna importante analisar o discurso de masculinização das pessoas migrantes, que passam a ser vistas como ‘ameaças’ — às oportunidades de emprego, às condições de segurança, entre outras — a um dado local, a fim de reforçar (e é reforçado pela) o discurso de “precariedade” de sua inserção social e de seu acesso a direitos e garantias legais. No Brasil, candidatos a representantes dos governos locais com mais pessoas em situação de refúgio recentemente buscaram se eleger com discursos xenófobos, como registrado e noticiado pela mídia (ZANINI, 2020).

Assim, a pressão das autoridades locais por mais entraves à integração das pessoas em situação de refúgio fica mais evidente conforme sua presença se faz menos desprezível no território nacional. Em Roraima, por exemplo, essa pressão recentemente conformou um clamor por parte do governo estadual por um fechamento de fronteira — posteriormente, indeferido pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020).

No Executivo Federal, tal clamor instaurou-se ainda em normas, a exemplo da Portaria n. 22/2020,³² para supostamente regular as migrações na pandemia. A sociedade civil, porém, denunciou que tal normativa possui uma efetividade baixa e um alto teor discriminatório contra venezuelanos (CONNECTAS, 2020). A norma foi contestada pela Defensoria Pública da União em Ação Civil Públi-

32. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-255-de-22-de-maio-de-2020-258114133
Acesso em: 05.06.2021

ca, para a qual, embora extinta sem resolução do mérito na primeira instância (JUSTIÇA FEDERAL, 2020), ainda cabe recurso. Hoje, quando da escrita desse capítulo, as fronteiras terrestres brasileiras continuam fechadas para a entrada de venezuelanos, ao passo que a entrada via aérea continua sendo permitida com base nessas normativas.

O fato de serem os venezuelanos, no momento, os imigrantes mais discriminados pela burocracia estatal no Brasil, todavia, pode não ser mero ‘acaso’. Segundo o sociólogo Abdelmalek Sayad (1998, p. 64), as pessoas mais recém-chegadas seriam as mais inclinadas também “... a aceitar os trabalhos mais penosos, menos estáveis, menos remunerados, etc.”, como ocorre nos dias atuais, por exemplo, com venezuelanos (ALESSI, 2021). Tal se daria não apenas pela precariedade de sua situação, como por sua crença na “ilusão coletivamente mantida” do “caráter provisório” da imigração (SAYAD, 1998, p. 78).

Essa visão de ‘provisoriamente permanente’, enfim, seria o que tanto ‘feminiza’ a quem espera nos locais pré-determinados quanto ‘masculiniza’ a quem busca sua integração por conta ‘própria’ nas sociedades contemporâneas. Em contraste, a próxima seção propõe tratar, em definitivo, da imigração como um fato social permanente desde as fronteiras nacionais.

3. A ‘humanização’ das fronteiras

Como já apontado por Milton Santos (2000, p. 21), a noção de “desfalecimento” das fronteiras, embora comum nos debates sobre o que se convencionou chamar de globalização, não poderia se provar mais equivocada neste começo de século: “nunca estiveram tão vivas”, afirmava o geógrafo brasileiro. Ainda assim, menos vivas para seres humanos do que para mercadorias.

A fronteira, todavia, não existe sem a presença humana, sendo ilusória a suposição da Convenção de 1951 de que algum dia também cessariam de existir as pessoas em busca por proteção contra perseguição no país de origem. Sua presença tornou-se permanente no cenário internacional, mas alguns Estados relutam ainda em tratá-la sob esta perspectiva.

Pensar em refúgio como uma demanda permanente para o sistema internacional impõe a demanda ética pela humanização das fronteiras. Sob esta ética, tanto o olhar feminizado a quem espera ‘provisoriamente’ por refúgio, quanto o olhar masculinizado de quem dificulta a essas pessoas obter uma autorização de ‘permanência’ são postos em xeque.

Sob a perspectiva da humanização, as fronteiras tornam-se mais do que um “ir e vir” aparentemente caótico. Quando se pensa apenas em termos de ritmo, por sinal, as aparências enganam: “A aceleração não equivale à liberação e emancipação, assim como a espera não é um estado de inatividade e passividade de fato” (ROSAKOU, 2021, p. 727).³³

Ao contrário, a regra em lugares pré-determinados como sendo “de espera”, como os campos de refugiados ou os centros de abrigo “temporário”, consiste em que as principais atividades sejam realizadas enquanto se “espera” pela “próxima etapa” (seja o reassentamento em um terceiro país de acolhida, seja a “interiorização” naquele onde se busca a integração local). A pessoa em situação de refúgio nesses lugares tampouco pode ser compreendida enquanto “ativa” sob o viés da produtividade econômica, seja em termos de “inserção laboral” ou de “empreendedorismo”.

A migração que se torna inevitável na segunda década do século XXI contrasta, ainda, com a obrigatoriedade do distanciamento social por força da mudança, sentida no mundo inteiro após 11 de março de 2020, a partir de quando a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020) declara estado pandêmico oficialmente, em razão do agravamento do quadro global de COVID-19. Os fluxos migratórios forçados que até então já alcançavam 1% da população mundial (ACNUR, 2020), passariam a enfrentar novos desafios autorizados por atos de países soberanos para o fechamento de suas fronteiras.

33. No original e na íntegra: “Acceleration is not equated with liberation and emancipation, just as waiting is not de facto a state of inactivity and passivity.” Tradução livre.

Não se pode negar, ainda, que a pandemia caiu como uma luva para se adequar aos ideais nacionalistas que davam a tônica das brigas políticas internas em muitos países, como os Estados Unidos e o Brasil. Tanto que o Governo Trump fecha imediatamente as fronteiras para cidadãos vindos da China, seu principal antagonista comercial (SANDOVAL, 2020), e o Brasil indo na mesma esteira já fecha as fronteiras terrestres com a Venezuela, pela força da já citada Portaria. O paradoxo da migração forçada passa a ser, então, o fato de que a saída do país de origem é desde sempre difícil por força de perseguições, mas a entrada em outros países se torna cada vez mais impossível sob uma justificativa sanitária intransponível.

A pandemia faz reacender, assim, uma forma diferente de luta por reconhecimento baseada na diferença, como já antevia Campoy-Cubillo (2015, p. 172),³⁴ amparado em Judith Butler:

Os indivíduos, assim como as nações, estão constantemente lutando para dar conta de si mesmos, (...). Os argelinos, marroquinos ou saharauis não estão sozinhos na experiência das fragilidades e contradições da autoformação nacional, visto que praticamente todas as

34. Trecho no original, em Inglês, e na íntegra: "Individuals, like nations, are constantly struggling to give an account of themselves, to paraphrase the title of an earlier book by Butler, but such narratives always begin in medias res, as she explains: "I am always recuperating, reconstructing, and I am left to fictionalize and fabulate origins I cannot know" (Giving an Account 39). Algerians, Moroccans, or Sahrawis are not alone in experiencing the frailties and contradictions of national self-formation, as practically all nations in the West and beyond are constantly engaged in exercises of national self-fabulation. If the frailty of national identity becomes more apparent in the case of Western Sahara, this is not because frailty is the exception to the norm, but rather because the trauma of colonization and the equally traumatic rushed decolonization undergone by Western Sahara have made the limitations of such processes much more apparent. In this sense, narratives that emphasize the fictional nature of Sahrawi nationalism by pointing at Algerian geopolitical interests or the relatively brief history of its existence betray a willingness to forget the fictional nature of the nationalist discourses that inform them. By emphasizing the frailty of national narratives, I do not mean, in any way, to advocate for a postnational era. At risk of stating the obvious, it is evident that national identities play a very important role in how individuals and groups of individuals seek to defend their right to a dignified existence. Advocating for postnational positions in this context would certainly not be productive. Recognition and, consequently, emancipation, are the most crucial demands that an individual and the group to which one belongs can make to a state or to the international community. I contend, however, that the process of recognition that claims of citizenship entail is not static but dynamic. Since the necessary fabulation of the self is an ongoing process, recognition and claims of citizenship should also be understood as constantly evolving processes." Tradução livre.

nações do Ocidente e além estão constantemente empenhadas em exercícios de autofabricação nacional. Se a fragilidade da identidade nacional se torna mais aparente no caso do Saara Ocidental, não é porque a fragilidade é a exceção à norma, mas sim porque o trauma da colonização e a descolonização apressada igualmente traumática sofrida pelo Saara Ocidental fizeram as limitações de tais processos muito mais aparentes. (...) Afirimo, no entanto, que o processo de reconhecimento que as reivindicações de cidadania acarretam não é estático, mas dinâmico. Visto que a necessária fabulação de si mesmo é um processo contínuo, o reconhecimento e as reivindicações de cidadania também devem ser entendidos como processos em constante evolução.

Parece, realmente, que a luta por reconhecimento originariamente proposta por Honneth, necessita ser repensada no século XXI a partir dos conceitos aqui expostos de masculinização e feminização das migrações forçadas a fim delinear o espectro pelos quais a luta se move em constante evolução. A mobilidade dos corpos migrantes vai mais além do traspasar de fronteiras, revela, em especial, a mobilidade das lutas por reconhecimento.

Conclusão

São muitas realidades que se entrecruzam no plano das migrações globais forçadas, o pêndulo da história por vezes privilegia um fluxo migratório em detrimento do outro, mas o que se vê é que a colocação dos corpos numa lógica do feminino e do masculino se tornou um “dever-ser” das políticas migratórias dos estados nacionais contemporâneos. Decidir sobre a vida daqueles que estão em locais provisoriamente designados como abrigos ou de cidades inteiras como Pacaraima que se torna de facto um grande abrigo público é decidir, em tempos atuais, sobre a feminização ou masculinização daqueles corpos.

Dessa forma, para além dos direitos das mulheres e meninas refugiadas, a categoria de “gênero” revela-se útil na análise dos discursos e práticas em torno dos corpos que migram. A desumanização das fronteiras, mais abertas para fluxos de mercadorias do que de pessoas, tem seus efeitos mais evidenciados pela desumanização desses corpos, aos quais se relega o peso dos trabalhos precários, das moradias precárias, enfim, das vidas precárias, vividas à margem.

O peso dos conceitos nunca foram tão subjugadores como na contemporaneidade para regular a entrada e saída de pessoas de seus espaços de vida, normalmente vidas que não são sequer dignas de serem vividas. Tornar a presença das pessoas migrantes, sobretudo daquelas em situação de refúgio, perenes em nossos espaços de vida e convívio, com políticas e ações permanentes e, portanto, humanizadoras, pode servir para reduzir, enfim, o viés de gênero com o qual se constroem, atualmente, a maioria das narrativas sobre essas pessoas.

Referências Bibliográficas

ALESSI, Gil. Ambev e Heineken são autuadas por trabalho escravo de imigrantes venezuelanos em São Paulo. *El País*, ed. de 17.05.2021 [recurso eletrônico. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-17/ambev-e-heineken-sao-autuadas-por-trabalho-escravo-de-imigrantes-venezuelanos-em-sao-paulo.html>. Acesso em 5/6/2021.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ACNUR. *Global Trends: Forced displacement in 2019*. Genebra: ONU, 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Ação Cível Originária n. 3121/RR, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, julgamento de 13.10.2020, DJe de 27/10/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344798926&ext=.pdf> Acesso em 5/6/2021.

BLAY, Eva Alterman. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Ed. 34 (USP), 2008.

BUTLER, Judith. Vida Precária. *Contemporânea* (1), 2011. p. 13-33. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/download/18/3> Acesso em 5/6/2021.

BUTLER, Judith. Adotando o ponto de vista do outro: implicações ambivalentes. In HONNETH, Axel. *Reificação: Um estudo de teoria do reconhecimento*. São Paulo: Unesp, 2018.

CAMPOY-CUBILLO, Adolfo. *Walking through the Sahrawi refugee camps with Judith Butler*. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/Ojc3348b#main>. Acesso em 5/6/2021.

CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números*. 5ª ed. Brasília: UnB, 2020. Disponível em: www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros. Acesso em 5/6/2021.

CONNECTAS. *Fechamento de fronteira discrimina venezuelanos*. 1º junho 2020. Disponível em: www.conectas.org/noticias/portaria-sobre-fechamento-de-fronteira-e-questionada-na-justica-por-discriminar-pessoas-vindas-da-vene. Acesso em 5/6/2021.

EDWARDS, Alice. *Age and gender dimensions. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultation on international protection*. E. Feller, V. Turk & F. Nicholson (Eds.), Cambridge: University Press, 2003. Disponível em: www.unhcr.org/4a1ba1aa6.html. Acesso em 5/6/2021.

_____. Transitioning gender: Feminist engagement with international refugee law and policy (1950-2010). *Refugee Survey Quarterly*, 29 (2). 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdq021>. Acesso em 5/6/2021.

FRASER, Nancy e HONNETH, Axel. *Umverteilung oder Anerkennung: Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt: Ed. Suhrkamp, 2003.

GALEANO, Eduardo. Os demônios do demônio. *Le Monde Diplomatique*, 1 agosto 2005. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-demonios-do-demonio/>. Acesso em 5/6/2021.

GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; HATHAWAY, James C. Non-refoulement in a world of cooperative deterrence. *Columbia Journal of Transnational Law*, 53 (2). 2015. Disponível: <https://repository.law.umich.edu/articles/1485>. Acesso em 5/6/2021.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HONNETH, A. *Reificação: Um estudo de teoria do reconhecimento*. São Paulo: Ed. Unifesp, 2018.

HYNDMAN, Jennifer; GILES, Wenona. Waiting for what? The feminization of asylum in protracted situations. *Gender, Place & Culture*, 18(3). 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0966369X.2011.566347>. Acesso em 5/6/2021.

JACOBSEN, Christine M. 'They said wait, wait — and I waited': the power chronographies of waiting for asylum in Marseille, France. *Waiting and the temporalities of irregular migration*. Christine M. Jacobsen, Marry-Anne Karlsen e Shahram Khosravi (org.). N. York: Routledge, 2020.

JUSTIÇA FEDERAL. Seção judiciária do Rio Grande do Sul: 3ª vara federal de Porto Alegre. Ação Civil Pública nº 5031124-06.2020.4.04.7100/RS. Sentença proferida aos 17 Jun 2020. Disponível em: www.conjur.com.br/dl/sentenca-extintiva-vara-federal-porto.pdf. Acesso em 5/6/2021.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese de Doutorado. São Paulo: Biblioteca da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP). 2014.

LYRA, Júlia. Sem atenção do Estado, venezuelanas dependem da sociedade civil para garantia de direitos básicos. *Migramundo* [recurso eletrônico]. 19.04.2021. Disponível em: <https://migramundo.com/sem-atencao-do-estado-venezuelanas-dependem-da-sociedade-civil-para-garantia-de-direitos-basicos/>. Acesso em 5/6/2021.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 8ª Reimpressão. São Paulo: n-1 edições, 2020.

Organização Mundial da Saúde/OMS. *Listings of WHO's response to COVID-19*. Disponível em: <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>. Acesso em 5/6/2021.

PACHECO, Mariana Fischer. A Reconhecibilidade precede o reconhecimento? Acerca das críticas de Judith Butler a Axel Honneth, *Dissertatio* [47] 203-221, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/dissertatio/article/view/13647/8806>. Acesso em 5/6/2021.

ROZAKOU, Katerina. The violence of accelerated time: waiting and hastening during 'the long summer of migration' in Greece. *Waiting and the temporalities of irregular migration*. Christine M. Jacobsen, Marry-Anne Karlsen e Shahram Khosravi (org.). N. York: Routledge, 2020.

SANDOVAL, Pablo Ximénez de. Donald Trump fecha indefinidamente a imigração por terra sob argumento de conter o coronavírus. *El País*, ed. 20/5/2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-05-20/donald-trump-fecha-indefinidamente-a-imigracao-por-terra-sob-argumento-de-conter-o-coronavirus.html>. Acesso em 5/6/2021

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP. 1998.

SCOTT, Joan. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Trad. por Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila. N. York: Columbia University. 1989.

SEVERO, Thaís L. Marcozo. *A aplicação da categoria de gênero para a qualificação jurídica da mulher refugiada*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Biblioteca da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP). 2014.

SOUZA, Beatriz de B. Estudos no Brasil sobre campos de refugiados. *Anais do IX Encontro da ANDHEP* (GT 07: Mundialização, Tensões e Direitos Humanos). Vitória, 2016. Disponível em: http://andhep.org.br/anais/arquivos/9encontro/GT7/GT7_mund_tensoes.pdf. Acesso em 5/6/2021.

ZANINI, Fábio. Candidatos a prefeito em Boa Vista usam retórica anti-venezuelanos em campanha. *Folha de São Paulo (Caderno Mundo)*. São Paulo, 14 out. 2020.

DIREITOS DA PESSOA IDOSA EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO: REFLEXÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Bibiana **Graeff**³⁵
Cintia **Sousa de Freitas**³⁶

[...] ‘Vou embora’, confirmei a frase com um sorriso de orelha a orelha. Ele me ouviu, e zombeteiramente retrucou: ‘Você está louco! Por que você vai se o que sobrou são dois jornais?’, aludindo à possível brevidade da existência que tenho pela frente.

35. Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Gerontologia (EACH/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Direito (Faculdade de Direito Largo São Francisco/USP). Doutora em Direito pela Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

36. Professora na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestre em Direitos Humanos pelo European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation e Karl-Franzens-Universität Graz. Doutoranda em Direitos Humanos na Faculdade de Direito Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (USP).

Nem baixinho nem preguiçoso, respondi: 'Sim, é verdade que faltam dois jornais, mas quero que sejam em português'. Com uma pensão de apenas 15 reais por mês, um prédio que a cada dia mostra a passagem do tempo e a falta de recursos para consertá-lo, decidi que meus cabelos grisalhos, deficiências ou idade não iam me impedir de migrar³⁷.

- Raúl Siccalona, 75, refugiado venezuelano no Brasil

Introdução

Se o envelhecimento populacional é um fenômeno mundial, ele ainda não se confirma especificamente em relação à população em situação de refúgio, o que pode estar relacionado ao recrudescimento das barreiras em termos de mobilidade na velhice.

As pessoas idosas em situação de refúgio podem já ter se deslocado idosas, ou ainda terem chegado à velhice depois de algum tempo residindo no país acolhedor. Neste sentido, vale destacar que muitas situações conflituosas que vêm se prolongando no tempo fazem com que haja dificuldades de repatriação voluntária. Assim, muitas pessoas

em situação de refúgio podem alcançar a velhice no país acolhedor.

Nos casos em que a pessoa já era idosa ao se deslocar, alguns dos deslocamentos podem se produzir em razão da reunião familiar, lembrando que, no Brasil, a Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) estende o *status* de refugiado ao “cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”³⁸.

³⁷. Disponível em: <https://migramundo.com/os-velhos-tambem-se-despedem-os-idosos-diante-da-migracao-venezuelana/amp/>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

³⁸. Cf. art. 2º da Lei no 9.474/97, regulamentado pela Resolução Normativa no 27/2018.

A abordagem direcionada aos idosos se justifica tendo em vista ser um grupo de pessoas sujeitas a vulnerabilidades que podem se manifestar em situações relacionadas à idade avançada, tornando-se mais agravantes quando se trata de pessoas que se enquadram na condição de refúgio ou solicitação de refúgio. Conforme Soulard (2013, p. 12), “a população idosa refugiada é uma categoria que pode ser descrita como ‘invisível [...]’. Invisível, porque os refugiados idosos se confundem com outras categorias de migrantes idosos”. Além disso, “dados apontam que as pessoas idosas são as últimas a receberem cuidados em campos de refugiados” (NOTARI; FRAGOSO, 2011, p. 272). Neste sentido, faz-se necessário um olhar especial para este grupo, haja vista a reconhecida condição de vulnerabilidade e de dupla discriminação das pessoas idosas migrantes³⁹.

Destarte, em uma análise exploratória, com base nas normas e nos dados disponíveis, tentaremos caracterizar as solicitações de refúgio por pessoas idosas nos últimos anos no Brasil. Posteriormente, abordaremos em que medida, ao menos do ponto de vista formal, os direitos da pessoa idosa reconhecidos na legislação brasileira estendem-se aos refugiados ou solicitantes de refúgio com 60 (sessenta) anos de idade ou mais, e se começam a existir políticas públicas especificamente voltadas a esse grupo de pessoas em situação de refúgio.

1. Caracterização Das Solicitações De Refúgio De Pessoas Idosas No Brasil

O critério etário de idoso adotado no presente artigo é aquele definido pela legislação brasileira, ou seja sessenta anos ou mais de idade⁴⁰. Este parâmetro apresenta-se conforme ao entendimento da Organização das Nações Unidas (ONU), que tradicionalmente considera que a pessoa passa a ser considerada idosa a partir de 60 (sessenta) anos ou 65 (sessenta e cinco) anos (UNDESA, 2019), bem como o da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da

³⁹. Cf. art. 5º da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas.

⁴⁰. Art. 2 da Lei no 8.842/94 (Política Nacional do Idoso) e art. 1º da Lei no 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, que considera, em seu art. 2º, “[i]doso: [p]essoa com 60 anos ou mais, exceto se a lei interna determinar uma idade base menor ou maior, desde que esta não seja superior a 65 anos”.

Pela Declaração de Nova York sobre refugiados e migrantes de 2016, 193 (cento e noventa e três) Estados se engajaram em desenvolver, com a participação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), princípios e diretrizes para a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade (UNHCR, 2017).

Nesta perspectiva, a vulnerabilidade dos migrantes pode ser situacional (circunstâncias do deslocamento ou do país de acolhimento) ou individual (por exemplo, idade ou condição de saúde) (UNHCR, 2017). A preocupação com refugiados em situação de vulnerabilidade por questões individuais como a idade já se manifesta há algum tempo no Brasil⁴¹. Se o acesso a determinados dados melhorou muito desde a criação da plataforma sobre as decisões do Comitê Nacional para Refugiados (Conare)⁴², ainda existe grande carência de estudos sobre a população idosa em situação de refúgio no país.

41. Em julho de 2010, realizou-se, em Brasília, o VI Encontro Nacional das Redes de Proteção, promovido pelo ACNUR e pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), dedicado ao tema: “A atenção aos refugiados e aos migrantes em casos especiais de vulnerabilidade: mulheres, crianças e idosos”. Ainda em 2010 (outubro), em São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH), a Procuradoria Regional da República (PRR) e a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania (SJDC), com apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, organizaram o simpósio “Direito Internacional dos Refugiados no Brasil: aspectos Jurídicos e Práticos da Lei 9.474/97 no Estado de São Paulo”. Discutiu-se, na ocasião, aspectos relativos à judicialização do refúgio no Brasil, fazendo que o Poder Judiciário brasileiro não apenas passasse a participar do reconhecimento do status de refugiado no Brasil, mas também da extensão e da garantia das políticas públicas de promoção de direitos humanos aos refugiados no Brasil. Em especial, com relação aos idosos refugiados, destacando as contradições nas diferentes leis que regulamentam a concessão de benefícios previdenciários a estrangeiros, o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo, Jefferson Dias, defendeu o direito dos refugiados ao benefício assistencial como todo cidadão. Neste sentido, a Procuradoria esteve acompanhando o caso dos palestinos idosos reassentados no país e pretendia apresentar uma Ação Civil Pública em garantia do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) àquele grupo de refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2010/10/22/judicializacao-do-refugio-e-discutida-por-especialistas-em-sao-paulo/>.

42. Criado pelo art. 11 da Lei nº 9.474/94.

Consoante os dados divulgados no relatório anual “*Global Trends*” de 2021, referente ao ano de 2020, estima-se que 82,4 milhões de pessoas encontram-se em situação de deslocamento forçado no mundo, de maneira que os refugiados, sob o mandato do ACNUR, representam 25,12% (20,7 milhões) e os solicitantes de refúgio representam 4,98% (4,1 milhões) deste número total (UNHCR, 2021a, p. 2).⁴³

No Brasil, conforme a 6ª edição do “Refúgio em Números”, foram recebidas 28.899 solicitações de refúgio, representando uma variação negativa de -65,0%, quando se compara com 2019, ano em que “o país recebeu 82.552 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, a maior quantidade de solicitações, registrada para um único ano, em toda série histórica desde a regulamentação do estatuto do refúgio pela legislação brasileira” (SILVA *et al.*, 2021, p. 9)⁴⁴.

De 2009 a 2019, embora o número de pessoas idosas em situação de refúgio tenha aumentado, juntamente com o crescimento do total de refugiados no planeta (UNHCR, 2020)⁴⁵, o percentual de pessoas com 60 (sessenta) anos ou mais de idade na população refugiada não se alterou significativamente (UNHCR, 2021b)⁴⁶.

43. Em 2020, com a pandemia da Covid-19 e com o fechamento das fronteiras, alguns países se concentraram em tomar decisões individuais mais substantivas sobre o status de refugiado do que em 2019. Assim, em 2020, no Brasil, houve um aumento de 21% (26.800) de refugiados, devido ao reconhecimento *prima facie* (UNHCR, 2021a, p. 43), como tem sido o caso dos venezuelanos no País. No entanto, segundo a 6ª edição do “Refúgio em Números”, o Conare reconheceu 26.577 pessoas (SILVA *et al.*, 2021, p. 41).

44. “Não há como dissociar a variação negativa observada entre os anos de 2019 e 2020 do contexto de maiores restrições à circulação de pessoas e controle de fronteiras, a partir do mês de março de 2020, quando medidas de restrições à entrada de estrangeiros no país foram tomadas em razão da pandemia de Covid-19. Entretanto, é importante observar que, mesmo diante de um contexto de severas restrições à mobilidade humana internacional, o ano de 2020 ainda assim registou uma variação positiva de 1.872%, se comparado ao ano de 2011, primeiro ano da série histórica analisada, quando o país recebeu 1.465 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado” (SILVA *et al.*, 2021, p. 9).

45. Consoante o *Global Trends* (UNHCR, 2020, p. 19), os idosos constituem uma proporção menor da população refugiada (4%) em comparação com a população mundial (12%) e migrantes internacionais (17%).

46. Em 2019, 3,49% (280.786) das mulheres refugiadas tinham 60 anos ou mais, e 3,18% (273.429) dos homens refugiados estavam nesta faixa etária. Em 2009, as idosas representavam 4,96% (185.590) do total das mulheres em situação de refúgio, enquanto que os idosos representavam 4,73% (198.128) do total de homens refugiados.

No Brasil, porém, a quantidade de solicitações de refúgio de pessoas idosas conheceu um aumento muito expressivo nos anos de 2019 e 2020, tanto em números absolutos, quanto em termos proporcionais em relação ao total de solicitações (BRASIL, 2021)⁴⁷.

De 2016 a abril de 2021, das 71.820 decisões tomadas pelo Conare, 1.865 (2,60%) são de pessoas com 60 (sessenta) anos ou mais de idade. Este aumento mais recente da população idosa solicitante de refúgio se deu em decorrência, precipuamente, por parte dos venezuelanos, representando 87,13% (1.625) do total de pedidos (1.865) de pessoas idosas, de maneira que 1.419 foram reconhecidos como refugiados (BRASIL, 2021)⁴⁸. Nota-se que a maior parte das solicitações por idosos venezuelanos foram realizadas em Roraima (63,84%), seguido do Amazonas (17,09%), de maneira que ambos os estados apresentam 80,93% destas solicitações (BRASIL, 2021).

Além disso, durante este período, das 1.865 pessoas idosas que introduziram solicitações analisadas pelo Conare, a maioria era do gênero feminino, representando 52,33% (976) dos pedidos em relação ao 47,67% (889) do gênero masculino. Interessante notar que esta é uma característica bem específica em relação a esta faixa etária, já que, no geral, predominam amplamente as solicitações masculinas (55.659) em relação às femininas (27.161) (BRASIL, 2021).

Assim, a maioria das pessoas de 60 (sessenta) anos ou mais em situação de refúgio são mulheres, reproduzindo-se aqui a chamada feminização da velhice. As políticas e programas voltados a este grupo etário específico devem, portanto, considerar questões de gênero que também podem agravar essa vulnerabilidade. É mais alta para as mulheres a prevalência de baixos níveis de saúde mental, e as razões conhecidas são o peso de serem esposas, mães e cuidadoras, mães solteiras ou viúvas, além de risco de violência doméstica e sexual (ROBERTS;

47. O número de solicitações de pessoas idosas foi de um total de 29 em 2016, 20 em 2017, 164 em 2018, conhecendo um grande salto em 2019 e 2020 para, respectivamente, 816 e 835 solicitações.

48. Dos 1.419 venezuelanos idosos reconhecidos como refugiados, 1.416 foram reconhecidos por motivo de grave e generalizada violação de direitos humanos e 3 foram reconhecidas por motivo de opinião política.

BROWNE apud ANTUNES, 2017). Ademais, “não ser casada está igualmente associado com pior saúde mental e isto pode ser atribuído à perda do parceiro ou ao peso de ser a principal cuidadora no lar sendo que a idade agrava os problemas” (ANTUNES, 2017).

Dentre os fatores de risco de mal-estar psicológico para as pessoas idosas em situação de refúgio, destacam-se: ser do sexo feminino, a baixa escolaridade, o desemprego, a presença de doenças crônicas, a viuvez ou divórcio, o viver só, somados aos problemas do ritmo mais lento na aprendizagem da nova língua e na aculturação, da separação da família ampliada a que estavam habituados, da falta dos pares ao redor, da redução da rede de suporte social, do isolamento por perda da rede comunitária e do status de respeito que lhes era atribuído em sua comunidade, da dependência aumentada por motivos da língua e da reduzida mobilidade, das poucas oportunidades de trabalho e de se sentirem produtivos (KYRMAYER *et al.* apud ANTUNES, 2017).

Em relação às solicitações das pessoas idosas, de maneira geral, 82,9% (1.546) foram reconhecidas, 2,9% (55) indeferidas e 13,8% (257) foram casos encerrados. A grande maioria das solicitações de pessoas idosas se fundava na grave e generalizada violação de direitos humanos (1.489 casos), aparecendo, em segundo lugar, o motivo das opiniões políticas (14 casos), seguido de pertencimento a grupo social (5 casos), religião (3 casos) e nacionalidade (2 casos), ou seja, a mesma ordem observada para as solicitações das pessoas em geral, salvo que, no caso dos idosos, o motivo de raça aparece acima da nacionalidade (BRASIL, 2021). No âmbito deste estudo, não foi possível verificar o teor dos casos em que a solicitação se fundamenta no pertencimento a grupo social, mas parece cabível o questionamento sobre se o pertencimento ao grupo etário idoso pode representar motivo de perseguição em determinados contextos, e, assim, justificar o reconhecimento da proteção pelo instituto do refúgio. Vale destacar, neste sentido, o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos dos Idosos em África de 2016, que estabelece em seu art. 8º que os Estados membros devem: “Proibir e criminalizar as Práticas Tradicionais Nocivas direcionadas aos Idosos” (1) e “Tomar todas as medidas necessárias para eliminar as práticas tradicionais nocivas, incluindo as acusações de feitiçaria,

que afectam o bem-estar, saúde, vida e dignidade dos idosos, especialmente das mulheres idosas”. O exemplo previsto neste tratado internacional acerca da feitiçaria parece-nos indicar um caso em que o pertencimento ao grupo etário idoso representaria um fundado temor de perseguição⁴⁹.

As solicitações de pessoas idosas envolveram 40 (quarenta) nacionalidades, sendo a grande maioria venezuelana (87,1%), seguida dos sírios (5,1%), dos cubanos (1,3%) e dos haitianos (1%), ordem que não é exatamente a mesma quando considerado o total das solicitações em geral, nas quais após os venezuelanos, estão os senegaleses, os haitianos e os sírios (BRASIL, 2021).

Ademais, no mesmo período de 2016 a abril de 2021, das 2.089 (duas mil e oitenta e nove) decisões de reconhecimento de refúgio por extensão do Conare (BRASIL, 2021)⁵⁰, ou seja, por meio de reunião familiar, com base no art. 2º da Lei nº 9.474/97, 32 (trintas e duas) decisões dizem respeito a pessoas idosas, oriundas de 9 (nove) nacionalidades distintas⁵¹. Interessante pontuar que no presente ano (até abril de 2021), não houve nenhuma decisão relacionada ao reconhecimento de refúgio por extensão a idosos (BRASIL, 2021).

2. Do Reconhecimento Formal De Direitos Às Pessoas Idosas Em Situação De Refúgio No Brasil À Emergência De Políticas De Acesso

No Brasil, todo refugiado ou solicitante de refúgio com 60 (sessenta) anos ou mais de idade será considerado uma pessoa idosa. Contudo, alguns direitos fundamentais para o amparo da velhice são estabelecidos com base em idades mais

49. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/32900-file-protocol_older_person-p.pdf. Acesso em 22 de junho de 2021.

50. As 2.089 (duas mil e oitenta e nove) decisões são de 34 (trinta e quatro) nacionalidades distintas, sendo os venezuelanos os responsáveis pela maior parte das solicitações, representando 62,95% (1.315) do total de decisões.

51. Síria (17), Iraque (4), República Democrática do Congo (3), Angola (2), Nigéria (2), Afeganistão (1), Cuba (1), Guiné-Bissau (1) e Palestina (1).

avançadas (65 anos, para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e para a gratuidade do transporte público em algumas localidades⁵²; 80 anos para a prioridade especial⁵³).

Refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil devem gozar dos mesmos direitos civis, econômicos, sociais e culturais assegurados aos brasileiros. Leis que estabelecem microssistemas de proteção e reconhecimento de direitos fundamentais de determinados grupos, a exemplo do Estatuto do Idoso⁵⁴, aplicam-se aos refugiados e solicitantes de refúgio, corroborando-se, assim, com os preceitos da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88).

Desta forma, a CF/88, seguindo o mesmo entendimento de universalidade dos direitos humanos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, prevê, em seu art. 5º, *caput*⁵⁵, que todas as pessoas são iguais perante a lei, sejam nacionais ou não nacionais, sem distinção de qualquer natureza. Além disso, a CF/88, em corroboração com o princípio da igualdade, especialmente no seu sentido material, afirma em seu art. 3º, incisos I e IV, que um dos objetivos fundamentais do Brasil é “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

52. A título de exemplo, no município de São Paulo (SP), os idosos a partir de 60 (sessenta) anos de idade usufruíam do transporte gratuito, conforme a Lei Municipal nº 15.912/2013 e a Lei Estadual nº 15.187/2013. No entanto em uma ação conjunta entre a Prefeitura de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, em dezembro de 2020, este benefício foi revogado, passando a considerar que o transporte gratuito somente pode ser concedido aos idosos a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, com base na Lei Municipal nº 17.542/2020 e no Decreto Estadual nº 65.414/2020. A medida demonstra, certamente, um retrocesso social de um direito fundamental garantido e consolidado, sendo alvo de discussão na Ação Civil Pública Cível, a qual tramita no Tribunal de Justiça de São Paulo (Processo nº 1000277-05.2021.8.26.0053).

53. Cf. art. 3º, § 2º, do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), incluído pela Lei nº 13.466/2017.

54. Cf. art. 10 do Estatuto do Idoso: “É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis”.

55. Art. 5º, *caput*, CF/88: “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 [...]”.

Neste sentido, além de garantir a igualdade, a CF/88 dispõe sobre a solidariedade e a não discriminação, de modo que não deve haver tratamento diferenciado, sob o ponto de vista legal, entre idosos nacionais e idosos na condição de refúgio e em processo de solicitação de refúgio, ou ainda, a idosos não nacionais em outra situação migratória.

A respeito desta temática, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2017, estabeleceu, por meio do Recurso Extraordinário (RE) 587.970, sua Tese 173 com repercussão geral, segundo a qual: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, V⁵⁶, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais” (BRASIL, 2017).

Este benefício garante um salário-mínimo a toda a pessoa com sessenta e cinco anos ou mais de idade e para toda a pessoa com deficiência cuja família possua renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo⁵⁷, critério foi flexibilizado pelo STF, que entende que os juízes podem se valer de outros parâmetros para caracterizar a miserabilidade (BRASIL, 2017).

O problema é que o critério do percentual de renda familiar per capita continua sendo utilizado na análise das solicitações pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e, portanto, em caso de negativa por conta da renda, a pessoa idosa tem que recorrer ao Poder Judiciário para fazer valer o seu direito, o que parece ser mais difícil para os refugiados ou solicitantes de refúgio, que enfrentam muitas barreiras para o acesso à justiça, a começar pela língua.

Além disso, apesar de esta decisão ter trazido um avanço na temática da não distinção entre nacionais e não nacionais no acesso ao BPC e demais direitos sociais, o STF se limitou confirmar que a garantia do direito é para migrantes que

56. Art. 203, inciso V, da CF/88: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

57. Cf. art. 20, § 3º, Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). De modo específico, durante a pandemia de Covid-19, a Lei nº 13.982/2020 incluiu na LOAS o art. 20-A, que permite que critério de renda mensal per capita seja aumentado em até $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo.

estejam em situação regular (BRASIL, 2017)⁵⁸ no Brasil. Embora os refugiados e solicitantes de refugiados idosos possam gozar deste direito, por estarem em condição regular no País⁵⁹, surge a problemática em relação a migrantes indocumentados em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Ainda que estes migrantes indocumentados não sejam foco do presente artigo, por não estarem regulamentados no Direito Internacional dos Refugiados, cabe uma ressalva em relação a este grupo de pessoas, que também pode conter idosos e que se deslocam de seu país de origem em decorrência de inúmeros motivos, como catástrofes climáticas e crises socioeconômicas. São migrantes, portanto, que se caracterizam por ter que se deslocar de maneira forçada, o que demonstra uma linha muito tênue entre os critérios que caracterizam o deslocamento por refúgio. A migração forçada, também chamada de migração humanitária, é motivada por fatores exógenos, diferente da migração voluntária, a qual é motivada por interesse da autonomia vontade de cada pessoa (endógeno) (SILVA; JUBILUT; VELÁSQUEZ, 2020).

Apesar de a Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017), que substituiu o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), não disciplinar sobre a migração forçada/humanitária de maneira ampla e sistemática⁶⁰, destaca-se que é possível concretizar este objetivo na referida Lei, já que a mesma valoriza o migrante como sujeito destinatário de direitos, e não somente um agente econômico, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, das características dos direitos humanos, quais sejam, universalidade, indivisibilidade, interdependência, bem como o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, conforme disposto nos incisos I e II, respectivamente, do art. 3º da referida Lei.

58. “Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame. Nessa linha de ideias, os estrangeiros em situação diversa não alcançam a assistência, tendo em vista o não atendimento às leis brasileiras, fato que, por si só, demonstra a ausência de noção de coletividade e de solidariedade a justificar a tutela do Estado” (BRASIL, 2017, p. 10).

59. Cf. arts. 21 e 30 da Lei nº 9.474/1997 e art. 30, II, alínea “e”; e art. 31, § 4º, da Lei nº 13.445/2017 (infracitado).

60. No entanto, a Lei de Migração avança na proteção à acolhida humanitária, conforme art. 3º, VI, e art. 14, I, alínea “c”.

Ademais, o art. 4º da Lei de Migração garante a igualdade de acesso a direitos entre migrantes e nacionais, inclusive de acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social, independentemente da situação migratória conforme segue:

Art. 4º *Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:*

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;

[...]

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

[...]

§ 1º *Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.*

Nota-se, portanto, que tais garantias dos instrumentos nacionais legais supracitados derivam de uma construção global do Direito Internacional dos Direitos Humanos, precipuamente pela DUDH, bem como por meio da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 1951) e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 (Protocolo de 1967). Estes instrumentos internacionais foram de extrema importância para a consagração do princípio da não discriminação em relação aos refugiados, bem como do princípio do “*non refoulement*”, derivado do art. 33 da Convenção de 1951.

Ademais, o Brasil adota a definição ampliada de refugiado, inovando na Lei nº 9.474/97, já que além de inserir os conceitos já definidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, conforme incisos I e II do art. 1º da Lei, acrescentou um novo elemento à definição de refugiado e de refugiada, seguindo as recomendações da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos de Problemas dos Refugiados na África de 1969⁶¹, bem como da Declaração de Cartagena de 1984⁶², conforme se verifica no inciso III do art. 1º, que diz:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

[...]

III - devido a grave e generalizada violao de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (grifo nosso)

Ressalta-se que mudanças foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro o qual dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situao de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, por meio da Lei nº 13.684/2018. Com base na crise humanitária desencadeada na Venezuela, o Brasil reconheceu a situao de vulnerabilidade dos venezuelanos por meio do Decreto nº 9.285/2018.

61. Na verso original, em ingls, a Conveno se chama "OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa" e dispõe no seu art. 1º, §2º: "The term 'refugee' shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality".

62. A Terceira Recomendao da Declarao de Cartagena dispõe que "[...] se toma necessário encerrar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situao existente na região, o previsto na Conveno da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definio ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilizao na região é o que, além de conter os elementos da Conveno 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 violao maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública".

Neste mesmo sentido, o Conare reconheceu a generalizada violação aos direitos humanos na Venezuela para agilizar análise de pedidos de refúgio⁶³, da mesma forma como feito em relação à Síria, em 2013⁶⁴, de maneira que se acelera o processo de análise, utilizando-se de um sistema de inteligência que, “por meio de cruzamento de dados, mapeia cerca de 100 mil solicitações de cidadãos do país vizinho, assolado por crise humanitária e político-econômica” (BRASIL, 2020, on-line).

Por meio deste avanço no tratamento humanitário, instala-se a Operação Acolhida, a qual tem por objetivo federalizar o atendimento humanitário aos migrantes e solicitantes de refúgio venezuelanos em Roraima, tendo em vista este estado ser a principal porta de entrada da Venezuela no Brasil. Ademais, esta decisão surge como uma forma de auxiliar as autoridades de Roraima, especialmente nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, que demonstravam limitações na atuação com os migrantes e refugiados venezuelanos. As Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), bem como ACNUR e sociedade civil prestam apoio logístico à operação com ações em infraestrutura, transporte, saúde e administração (BRASIL, 2018a).

Em relação à interiorização específica de idosos refugiados venezuelanos, um grupo de 18 (dezoito) homens acima de 60 (sessenta) anos foram recebidos no município de Nova Iguaçu (RJ) em iniciativa pioneira de proteção a este público. A iniciativa foi concretizada por meio de uma parceria entre o ACNUR e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu, com o apoio da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, além de outros grupos e entidades locais. Pela primeira vez, um município no Brasil se compromete a acolher um grupo específico de refugiados idosos, que requer atenção especial de proteção (ACNUR, 2020).

Segundo o ACNUR, o processo interiorização de refugiados idosos apresenta um grande desafio, “exigindo planejamento e estrutura muito particulares para o acolhimento e integração dessas pessoas – uma rede de assistência de Saúde próxima ao local de abrigo, por exemplo, além da dificuldade de inserção dos idosos

63. Por meio da Nota Técnica nº 3/2019.

64. Cf. Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013, que foi revogada pela Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019.

ao mercado de trabalho, dentre outros obstáculos” (ACNUR, 2020, on-line). Além disso, após chegarem à Casa de Acolhida em Nova Iguaçu, consoante o ACNUR, os idosos receberiam auxílio para o processo de inscrição no BPC, bem como outros programas sociais e oportunidades de geração de renda e trabalho no comércio e empresas locais que fossem compatíveis com o perfil (ACNUR, 2020).

Vale destacar que, de fato, uma operação pioneira como esta, com o apoio do ACNUR, pode representar um excelente precedente para que outros estados e municípios se engajem em política pública similar, a fim de atender refugiados e solicitantes de refúgio idosos de maneira especializada e humanizada, a fim de lhes garantir direitos essenciais, precipuamente, moradia, saúde e assistência social.

Aliás, em matéria de assistência social, destacando-se a universalidade do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e a tipificação de diversos serviços de atenção voltados a pessoas idosas, vale lembrar que tais serviços devem acolher, sem discriminação, refugiados ou solicitantes de refúgio. Em 2020, o município de São Paulo deu um passo importante nesse sentido. Adotou o I Plano Municipal de Políticas para Migrantes 2021-2022 (SÃO PAULO, 2020), que traz meta específica em relação à assistência social para a população migrante idosa, ao prever que a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) deve (Eixo II, 18):

*Assegurar que a população imigrante seja expressamente contemplada nos protocolos de atendimento e respectivos instrumentais de toda a rede socioassistencial, incluindo aqueles referentes a crianças e adolescentes, mulheres, população LGBTI+, **pessoas idosas**, pessoas com deficiência e pessoas convalescentes (SÃO PAULO, 2020, p. 37, grifo nosso).*

Tal ação permitirá o levantamento de dados acerca do acesso dos imigrantes idosos aos centros de convivência, aos centros-dia, aos centros de acolhida especiais para idosos em situação de rua e às instituições de longa permanência para idosos (ILPI). Seria relevante que os protocolos pudessem, na realidade, apresentar campo que contemplasse especificamente os refugiados e solici-

tes de refúgio. Tal levantamento permitiria conhecer o acesso destes imigrantes a tais serviços, para que se implementar políticas de promoção do acesso e de aprimoramento dos serviços para o acolhimento deste público.

Outro objetivo do Plano (Eixo 1, n. 9) se refere à capacitação para um atendimento sensível à diversidade em termos de idade, com a atribuição à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania de:

*Realizar a capacitação e sensibilização periódica de equipes técnicas de equipamentos que atuam com a população imigrante, conselheiras/os/es tutelares e funcionárias/os/es de entidades conveniadas sobre direitos, atendimentos culturalmente sensíveis e especificidades da população imigrante, contemplando sua diversidade e recortes de gênero, **idade** e deficiência, dentre outros (SÃO PAULO, 2020, p. 34, grifo nosso).*

É muito importante que as equipes que atuam com a população imigrante sejam capacitadas e sensibilizadas em relação aos diversos grupos etários, ao envelhecimento e à velhice, para que possam evitar estereótipos e preconceitos que estão na origem do idadismo.

Vale lembrar que, juntamente com outros países latino-americanos, na Declaração e no Plano do México de 2004, o Brasil reconhece que a perseguição pode guardar relação com a idade dos refugiados e que é preciso “proporcionar proteção e assistência humanitária atendendo às necessidades diferenciadas de [...] adultos idosos [...]” (ACNUR, 2004, capítulo segundo, item 2.3). Dentre as ações propostas, estava a execução de um “Programa de Fortalecimento das Redes Nacionais e Regionais de Proteção”, voltado a organizações não governamentais, igrejas e instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, com vistas a:

*reforçar os serviços de assessoria legal e assistência ao refugiado e solicitante de dita condição, dentro de uma perspectiva que atenda aos específicos requerimentos dos beneficiários de seus serviços, sejam estes: homens, mulheres, crianças, adolescentes, **idosos**, pessoas com deficiências, indígenas ou outras categorias (ACNUR, 2004, capítulo segundo, item 2.3, grifo nosso).*

A saúde é uma das principais preocupações das pessoas idosas (GRAEFF, 2014), que representam o grupo etário que mais acessa os serviços de saúde. Na Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE, 2015), a proporção de pessoas que declararam terem procurado atendimento médico no período de duas semanas anteriores à data da pesquisa foi maior na população idosa do que nos grupos de outras faixas etárias, e quanto mais elevada a idade, maior foi o percentual de pessoas que responderam terem deixado de realizar atividades habituais por motivos de saúde (BRASIL, 2015).

Há uma lacuna nos documentos definidores de políticas públicas de saúde voltados à pessoa idosa no Brasil no que diz respeito à população imigrante em geral. Neste sentido, nem a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, de 2006⁶⁵, nem as Orientações Técnicas para a Implementação de Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde da Pessoa Idosa no Sistema Único da Saúde (SUS) (BRASIL, 2018b), fazem qualquer menção à população imigrante em geral, e muito menos a pessoas em situação de refúgio. Mais grave do que isso, em disposição claramente inconstitucional, está disposto na Portaria que estabelece a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa que seja alvo desta política: “todo cidadão e cidadã **brasileiros com 60 anos ou mais de idade**” (BRASIL, 2018b, grifo nosso). No entanto, a CF/88 estabelece a universalidade do SUS e as diversas especificidades que podem impactar o acesso ao SUS e o atendimento em saúde da população idosa em situação de refúgio no Brasil deveriam ser consideradas nos documentos norteadores de políticas públicas para garantir o acesso universal e o direito humano fundamental à saúde para todos.

Um dos fatores importantes em matéria de acesso aos serviços de saúde é a comunicação e, se o analfabetismo se constitui como barreira para o acesso à saúde (CRUZ *et al.*, 2020), supõe-se que o fato de não falar a língua portuguesa também o seja, representando um grande fator de risco para pessoas idosas em situação de refúgio no Brasil.

Problemas de transporte também podem estar entre as principais dificuldades em se acessar os serviços de saúde (CRUZ *et al.*, 2020). O aumento da fragili-

65. Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006.

dade com a idade avançada pode acarretar dificuldades de mobilidade, e transportes públicos se tornam imprescindíveis para pessoas idosas, mesmo para deslocamentos de curta distância, que muitas vezes já não podem ser efetuados a pé. As pessoas idosas no Brasil gozam do direito ao transporte público gratuito (a partir de 65 anos de idade, ou, a depender da legislação local, a partir dos 60 anos de idade), e podem exercer esse direito com a simples apresentação de qualquer documento de identificação que contenha a idade⁶⁶. No modelo original do anexo II da Resolução Conare nº 18/2014, o protocolo de refúgio, documento provisório atribuído aos solicitantes de refúgio como documento de identificação para o exercício de seus direitos, não apresentava a data de nascimento da pessoa, o que podia ser um problema para os solicitantes idosos no que se refere à gratuidade nos transportes públicos. Mas esse e outros dados de identificação foram incluídos neste documento posteriormente, e o novo documento de identificação do solicitante de refúgio, o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), instituído pelo Decreto nº 9.277 de 5 de fevereiro de 2018, também inclui a data de nascimento da pessoa.

Considerações Finais

Por meio deste breve panorama, foi possível constatar que houve, em anos recentes, um significativo incremento nas solicitações de refúgio por pessoas idosas no Brasil, em especial de Venezuelanos. Não levantamos dados acerca dos refugiados que chegaram aos 60 anos de idade residindo no país. Em função do aumento da longevidade e do prolongamento de situações conflituosas ou de generalizada violação de direitos humanos, dificultando o repatriamento de pessoas em situação de refúgio, supomos que deva aumentar o número destas pessoas que chegam à velhice no Brasil. Portanto, é necessário que se desenvolvam ações específicas para a integração destas pessoas nas políticas voltadas ao público idoso no Brasil, o que começa a se produzir de modo ainda bastante tímido.

⁶⁶. Cf. art. 39, § 1º, do Estatuto do Idoso.

Referências Bibliográficas

AFRICAN UNION. *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*, 1969. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-oau_convention_1963.pdf. Acesso em 13 de jun. 2021.

_____. *Carta africana dos direitos humanos e dos povos relativa aos direitos dos idosos em África*, 2016. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/32900-file-protocol_older_person-p.pdf. Acesso em 22 de jun. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS [ACNUR]. *Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, de 15 e 16 de novembro de 2004*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico. Acesso em 5 jun. 2021.

_____. *Inédita interiorização de idosos venezuelanos é realizada com apoio do ACNUR*, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/12/02/inedita-interiorizacao-de-idosos-venezuelanos-e-realizada-com-apoio-do-acnur/>. Acesso em 5 jun. 2021.

_____. *Judicialização do refúgio é discutida por especialistas em São Paulo*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2010/10/22/judicializacao-do-refugio-e-discutida-por-especialistas-em-sao-paulo/>. Acesso em 25 maio 2021.

ANTUNES, José António Pereira de Jesus. Refugiados e saúde mental: acolher, compreender e tratar. *Psic., Saúde & Doenças*, Lisboa, v. 18, n. 1, p. 115-130, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-00862017000100010&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 25 de maio 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018*. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm. Acesso em 22 de jun. 2021.

_____. *Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018*. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. Governo Federal. *Operação Acolhida*, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/base-legal/>. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 25 de maio 2021.

_____. *Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Lei nº 13.466, de 12 de julho de 2017*. Altera os arts. 3º, 15 e 71 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13466.htm. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Lei nº 13.982, de 2 abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. *Lei nº 13.684, de 21 de junho 2018*. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018*. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48230094/do1-2018-11-01-resolucao-normatina-n-27-de-30-de-outubro-de-2018-48229911. Acesso em 25 de maio 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Comitê Nacional para os Refugiados. *Nota Técnica nº 3, de 13 de jun-*

ho de 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014*. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_18_DE_30_DE_ABRIL_DE_2014_002.pdf. Acesso em 22 de jun. 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública /Secretaria Nacional de Justiça/Departamento de Migrações/Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados/Comitê Nacional para os Refugiados. *Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-31-de-13-de-novembro-de-2019-242571300>. Acesso em 26 maio 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Secretaria Nacional de Justiça/Conare. *Resolução Normativa nº 17, de 20 setembro de 2013* [revogada]. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-normativa-n-17-do-conare.pdf>. Acesso em 26 maio 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conare/ACNUR. *Projeto de Cooperação para análise de das decisões do refúgio no Brasil*, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWmtMDBiM2I1NWVjMjY5liwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQ1NDEzNC04YT-BjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>. Acesso em 23 de maio 2021.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Conare concede status de refugiado a quase 8 mil venezuelanos*, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-concede-status-de-refugiado-ha-quase-8-mil-venezuelanos>. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa Nacional de Saúde 2013: acesso e utilização dos serviços de saúde, acidentes e violências: Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. Ministério da Saúde Gabinete do Ministro. *Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006*. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. *Orientações técnicas para a implementação de Linha de Cuidado para Atenção Integral à Saúde da Pessoa Idosa no Sistema Único de Saúde – SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018b. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/linha_cuidado_atencao_pessoa_idosa.pdf. Acesso em 5 de jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 587.970/SP*. Tese com Repercussão Geral 173. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, caput, e 203, V, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de se conceder a estrangeiros residentes no Brasil o benefício assistencial de prestação continuada previsto no art. 203, V. Relator: Min. Marco Aurélio, 24 de abril de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPecca.asp?id=312785203&ext=.pdf>. Acesso em 26 de maio 2021.

CRUZ *et al.* Dificuldades do acesso aos serviços de saúde entre idosos não institucionalizados: prevalência e fatores associados. *Rev. Bras. Geriatr. Gerontol.*, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbagg/a/Pss8W5BngK8L6xXYYvm-3RqP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 5 de jun. 2021.

GRAEFF, Bibiana. Envelhecimento, velhice e saúde: transformando o invisível em visível. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 15 n. 1, p. 77-82, mar./jun. 2014.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/82807/85762>. Acesso em 5 de jun. 2021.

NOTARI, Maria Helena de Aguiar; FRAGOSO, Maria Helena J. M. de Macedo. A inserção do Brasil na política internacional de direitos humanos da pessoa idosa. *Revista de Direito GV* 7, n. 1 (jan-jun), 2011, 259-276p. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/PDFsearchable?handle=hein.journals/direlaw7&collection=journals§ion=16&id=&print=section§ioncount=1&ext=.pdf&nocover=&display=0>. Acesso em 26 de maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. *Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas*. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/porta/page/porta/CAO_Idoso/Textos/Convenção%20Interamericana.pdf. Acesso em 26 maio 2021.

SÃO PAULO. *I plano de políticas municipais para imigrantes 2021-2024*, ago. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em 5 de junho de 2021.

SICCALONA, Raúl. Os velhos também se despedem: os idosos diante da migração venezuelana. *MigraMundo*, São Paulo, 21 de junho de 2021. Disponível em: <https://migramundo.com/os-velhos-tambem-se-despedem-os-idosos-diante-da-migracao-venezuelana/amp/>. Acesso em 22 de junho de 2021.

SILVA, João Carlos Jarochinski; JUBILUT, Liliana L. e VELÁSQUEZ, Militza Z. Proteção humanitária e a nova lei de migrações. In: Carvalho Ramos, André de; Vedovato, Luis Renato; Baenninger, Rosana. (org.). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. 1 ed. Campinas: Nepo; Unicamp; Fadisp, 2020, p. 47-66. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_leimig.php. Acesso em 5 de jun. 2021.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; COSTA, L. F. L.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 6 ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF:

OBMigra, 2021. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros>. Acesso em 22 de jun. 2021.

SOULARD, Elodie. Les réfugiés âgés: invisibles parmi les invisibles. *Les cahiers du social*, nº 34, mars 2013. p. 12. Disponível em: <https://www.france-terre-asile.org/images/stories/publications/cahiersdusocial/cds-34-final-web.pdf>. Acesso em 26 de maio 2021.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS [UN-DESA]. *World Population Ageing 2019*. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>. Acesso em 26 de maio 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR]. *Migrants in vulnerable situations UNHCR's perspective*, jun. 2017. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/596787174.html>. Acesso em 23 de maio 2021.

_____. *Global Trends: forced displacement in 2019, 2020*, 84p. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>. Acesso em 26 de maio 2021.

_____. *Global Trends: forced displacement in 2020, 2021a*, 72p. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso em 18 de jun. 2021.

_____. *Refugee data finder*, 2021b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=l8zH>. Acesso em 23 de maio 2021.

_____. States parties, reservations and declarations. *1951 Refugee convention relating to the status of refugees*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5d9e-d32b4>. Acesso em 25 de maio 2021.

_____. *1967 Protocol relating to the status of refugees*. Disponível em <https://www.unhcr.org/5d9ed66a4>. Acesso em 25 de maio 2021.

Parte **II**

Implementação no Brasil



CONSTITUIÇÃO E REFÚGIO: O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS, O JUDICIÁRIO E OS OBJETIVOS DA NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

Pietro **de Jesús Lora Alarcón**⁶⁷

Roberta **Silva dos Reis Simões**⁶⁸

Introdução

Somos insensíveis ao que nos convém? O benefício desta pergunta é que ela nos faz olhar em retrospectiva analítica. O desfecho pode ser meramente individual, e se atrelamos a resposta à consideração sobre a participação de cada pessoa emoldurada na crise sistêmica do planeta, certamente uma certa racionalidade ética obrigaria a insistir em que a abordagem dos conceitos de vida, igualdade e liberdade tem sido afastada

no momento de tomar decisões, especialmente quando estas se referem à guerra e à paz ou a uma possível declaração das vacinas contra a Covid-19, como bens públicos universais. Esses abandonos somente podem conduzir a ratificar o contraste entre quem parece desfrutar dos direitos humanos e aqueles que apenas se-escutaram falar da sua proclamação e que, muito menos, tem a chance de vivenciá-los.

67. Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor da PUC/SP nos cursos de graduação e pós-graduação. Professor do curso de Pós-graduação stricto sensu do Centro Universitário de Bauru – CEUB. Membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello e ex-assessor da Convenio de Acolhimento de Refugiados CARITAS -ACNUR. Membro da Associação Americana de Juristas AAJ- Brasil.

68. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. É Mestre em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa e doutoranda em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos no Centro Universitário de Bauru -CEUB.

Vistos em perspectiva do que interessa na presente publicação, assim como alguns poderiam pensar que em 70 anos o ACNUR ainda não conseguiu ser a agência da ONU que desejaríamos que fosse,

Inevitavelmente a esta preocupação adicionaríamos se, na verdade, para quem os direitos humanos não são nem pré-legais nem pós-legais, mas apenas direitos para todos os seres humanos sem distinção alguma, a existência do ACNUR é algo agradável ou a ser festejado. Com o risco de ser profundamente antipáticos, a Agência pertence à ramificação institucional da ONU criada em contexto de crise de deslocamento forçado. Por isso, 70 anos são também um período a ser examinado não exclusivamente sobre sua atuação, o que reportaria a um exame injustamente unilateral, mas sobre o papel da sociedade internacional e especialmente das estruturas hegemônicas de poder que tem papel condutor do sistema, para resolver ou aliviar o drama de milhões de pessoas vítimas de violações a seus direitos, perseguidas e obrigadas a partir para outros cenários, procurando apenas uma palavra: esperança.

O ACNUR comemora cada atuação, triunfo, participação, na elaboração de cada política pública. Seus quadros, talvez em outro mundo possível, desempenhariam o papel de redobrar a potencialidade de todos os migrantes, que não seriam forçados, senão apenas migrantes, que por vontade a procura de satisfazer seus espíritos livres sairiam de canto a canto do planeta. Voltando ao mundo real, resta proclamar: o ACNUR é necessário, importante, precisa do compromisso dos Estados do mundo, das sociedades, dos atores de diversos tipos que constituem o dia a dia de um mundo dilacerado pela desigualdade, pelas perseguições, ameaças e violações aos direitos humanos.

Nestes últimos anos, de forma mais evidente, a interdependência sistêmica anunciada por David Harvey mostra que as crises não são acontecimentos isolados, senão que tem gatilhos óbvios, mudanças tectônicas que levam anos para se desenvolver. No seu bojo a crise trouxe o compartilhamento, imposto, sutil ou abertamente aceito, de problemas como o deslocamento forçado, que antes pareciam adscritos a um determinado número de países ou a uma região. Certamente, neste mundo conectado, parafraseando E. Lorenz, o bater das asas

de uma borboleta no Brasil, por exemplo, pode causar um grande tornado em qualquer outro país da região.

Neste cenário, o diferencial está nas políticas e ações destinadas a fortalecer a garantia do direito à vida, da observância do tratamento em conformidade com a dignidade da pessoa humana e na busca de estratégias de erradicação da pobreza. Na pior das hipóteses, admitindo que os conflitos persistem, construir as fórmulas necessárias para atuar frente às tragédias humanitárias.

No terreno estritamente jurídico, ligado ao cumprimento das diretrizes dos valiosos documentos internacionais – Estatuto dos Refugiados de 1951, Protocolo de 1967 e Declaração de Cartagena de 1984, além de, desde logo, a própria Declaração Universal de 1948 – as causas dos êxodos humanos, as condições e contenções para reduzir ao máximo a violência, nas suas mais diversas formas, continuam a fazer parte do quadro a examinar. Em lugar de avançar a um Direito para um projeto civilizacional mais consistente, o papel do jurista parece ser aperfeiçoar, detido no tempo, nos meios que permitam que o ser humano tenha, de modo facilitado, uma resposta ou tutela jurídica nas situações mais graves. Há questões piores a enfrentar, e verificamos que para alguns céticos, não só do campo do Direito, mas de outras disciplinas, os direitos humanos se reduzem a algo retórico, dúbio. Pior ainda, para alguns agentes estatais a expressão “direitos humanos” é assumida como profundamente perigosa e desafiadora dos seus privilégios. Portanto, ao cumprimento de tais direitos nada deve ser concedido.

No Brasil, independentemente do reconhecimento do status de refugiado, todo estrangeiro, ainda que não residente, tem formalmente garantida a inviolabilidade da sua vida, a igualdade, a liberdade, a propriedade e a segurança, nos termos do artigo 1º, III e do artigo 5º da Carta de 1988. Chancelando tal perspectiva, a Lei 9474/97 – que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951- é clara não só em dizer quem deve ser reconhecido como refugiado, senão que determina sua condição jurídica, cria o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados – e dá a conhecer outras normas de processo e procedimento.

Buscando estabelecer bases ainda mais evidentes em relação à necessidade de proteção e definição de garantias voltadas a todos os imigrantes, estejam eles na condição ou não de solicitantes de refúgio, a Lei 13445/17 – a atual Lei de Migração, elencou uma série de princípios em seus art. 3º e 4º que poderemos detalhar um pouco mais adiante.

Entretanto, a problemática sobre a aplicação dos princípios e garantias no Brasil, em que pese largamente normatizada, traz na prática desafios para a consolidação de direitos mínimos. A legislação não é toda a história e pode ser apenas uma rota a trilhar em uma primeira fase dela. A análise da jurisprudência recente dos tribunais descortina os obstáculos a serem enfrentados. Bem por isso, parece adequado neste balanço de 70 anos, especialmente como uma contribuição ao que de fato existe, ir ao encontro a tais dificuldades. Em mais de uma oportunidade juízes e tribunais examinaram questões sobre o refúgio e a migração forçada. O saldo jurisprudencial merece um exame, que advertimos escapa, de forma pormenorizada, das breves linhas do nosso artigo.

Porém, se trata de abrir uma janela, que resulta imprescindível para enxergar um campo aberto de possibilidades para o tratamento do refúgio e o acolhimento dos refugiados que certamente beneficiará à sociedade como um todo.

1. Breves Referências Históricas Sobre A Proteção Dos Refugiados

No ano 2005 a ONU assumiu o conceito da *responsabilidade de proteger* como decisivo para as relações internacionais. A formulação emanou, por um lado, das preocupações com a incapacidade do Conselho de Segurança de agir nas atrocidades praticadas contra as populações civis na Bósnia, Kosovo, Ruanda e Timor- Leste e, por outro, em função das desastrosas e abusivas intervenções militares humanitárias, fortemente criticadas sobre sua legitimidade. (BRITO, 2017, p. 9 e segs.).

A responsabilidade de proteger impõe aos Estados e à sociedade internacional a obrigação de prevenir os conflitos que podem ocasionar graves e sistemáticas vio-

lações aos direitos humanos, procurar mecanismos diversos das criticadas intervenções militares e a necessidade de reconstruir as sociedades afetadas pela violência.

Notadamente, as exigências que delas se desprendem, apresentam intensidades diversas em decorrência do lugar que cada Estado ocupa no contexto estrutural da sociedade internacional, seu rol e possibilidades. No caso da migração forçada e dos requerimentos do refúgio, consequências diretas daquilo que se pretende evitar, para os Estados receptores a maior das incumbências consiste no acolhimento humanitário, uma demanda que não é exatamente nova, senão que se entrelaça com a construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Há de se lembrar que, desde o início do século XX, quando o problema da migração forçada e o refúgio se tornaram uma preocupação da comunidade internacional, resultou imprescindível empreender o caminho de definir possíveis soluções e responsabilidades que permitiram ir adotando os primeiros conceitos e critérios sobre o tema. Foi assim que se estabeleceu a classificação por categorias que logo na Convenção de 1951, foi também mencionada no seu artigo 1 A, sob a denominação de “refugiados estatutários”, é dizer, pessoas consideradas refugiadas em decorrência de instrumentos anteriores à Convenção.

Frise-se que a ONU já manifestava sua preocupação com o desamparo dos migrantes forçados e em 1950, através da Resolução 428 (V), aprovou o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. A Convenção de 1951, que entrou em vigor em 21 de abril de 1954, foi adotada pela Conferência dos Plenipotenciários das Nações Unidas reunida em 28 de julho daquele ano e foi tomada como um autêntico chamado à razão para poder enfrentar, monitorar e indicar saídas ao problema.

A seguir, o Documento seria complementado pelo Protocolo de 1967 em função do aparecimento de “novas categorias de refugiados”, eliminando barreiras geográficas e ampliando a cobertura protetiva. Logicamente, este amparo focaliza um segmento especial de pessoas, que deve ser entendido como específico e dentro da abrangência dos propósitos da Carta da ONU de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Destarte, a Convenção convoca ao acolhimento das pessoas que precisem de proteção por estarem ameaçadas na sua vida e na sua liberdade, discriminadas ou perseguidas por motivos como gênero, etnia, opiniões políticas ou filosóficas, sempre e quando estas pessoas não tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou crimes comuns em algum país ou bem tenham atuado de forma contrária aos próprios fins e princípios da ONU.

Procura-se, portanto, que os Estados Partes assumam o compromisso de práticas de solidariedade e de tolerância através dos poderes públicos nacionais. Parte das tarefas consiste em fomentar a acolhida humanitária dos refugiados, orientar esforços para sua inclusão social, laboral e produtiva ou, sendo o caso, realizar o retorno pacífico aos seus lares. Em tal sentido, desde logo, são repudiadas as práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

Tendo em vista os postulados que com firmeza colocou o constituinte de 1988 em defesa da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado democrático de Direito (artigo 1º, III da CF), bem como de postulados tão valiosos como o da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, II da CF), da tolerância e da solidariedade (artigo 3º da CF), com a promulgação da Lei 9474/1997 o Brasil expandiu e desenvolveu o desafio de vencer a desconfiança na possibilidade da inclusão.

Essa alternativa em relação ao outro implica reconhecer que apesar das diferenças culturais e as heranças tradicionais cada pessoa faz parte do grandioso gênero humano. A hospitalidade como um direito humano, como se desprende da Convenção Americana de Direitos Humanos, não decorre do reconhecimento do outro por sua religião ou nacionalidade, mas sim dos seus atributos como pessoa.

No plano da efetividade, a construção de uma norma a partir da interpretação dos textos normativos da Constituição e da Lei de Refúgio, e que desde logo também torne evidente o impacto do conjunto do ordenamento jurídico nacional e das convenções e tratados internacionais em matéria de direitos humanos, sugere que as questões submetidas tanto no plano administrativo, como acontece

com as decisões do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE – bem como aquelas que cheguem aos juízes e tribunais, sejam resolvidas a partir do compromisso inclusivo e em concordância com a condição de humanidade.

O repertório normativo, aliado à análise de cada situação, de cada pessoa, de cada circunstância, é um referencial decisivo no momento e que o Estado se comporta como juiz, e decide e define sobre a sorte do requerente de refúgio ou sobre a efetivação dos seus direitos.

Precisamente, nessa esteira, convêm observar com alguma prudência os dispositivos da atual Lei de Migração – Lei 13.445/2017 que substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro, que vigorava no Brasil desde 1980. Adiante, nosso estudo volta-se para uma amostragem de alguns elementos dessa espécie normativa.

2. A Lei 13445 De 24 De Maio De 2017 – Lei De Migração

Como afirmamos, na sequência dos instrumentos mais relevantes para avançar na proteção dos direitos e em substituição do denominado Estatuto do Estrangeiro, vigente desde 1980, surgiu a Lei 13445 de 2017, que é a atual Lei de Migração,

Antes de anunciar alguns dispositivos da Lei, convêm lembrar a significativa mudança na prescritividade ética e jurídica que trouxe, que emerge de imediato se comparada com o antigo Estatuto. Não há como esquecer que a revogada Lei 6.815 de agosto de 1980, regulamentada pelo Decreto n. 88.715 de dezembro de 1981, surgiu durante o regime de exceção e foi pensada para a defesa da soberania nacional, considerando a existência de supostas ameaçadas estrangeiras e de imigrantes que poderiam ser potenciais inimigos do país.

A atual Lei 13445 de 2017 apresenta no seu artigo 3º um conjunto principiológico de especial relevância pela sua irradiação de efeitos no campo específico da migração forçada e, dentro dele, em particular no tema do refúgio e na concretização dos direitos dos refugiados em solo brasileiro. Isso quer dizer que é possível

enxergar balizas caracterizadas pela sua generalidade e carga normogenética, cujo nível de incidência no plano individual e social pode decorrer de sua acertada interpretação e aplicação.

Para melhor avaliar, poderíamos organizar pedagogicamente o leque de princípios estabelecidos no seu artigo 3º, que regem a política migratória brasileira, em gerais e especiais e, dentro destes últimos distinguir aqueles referentes à migração no contexto interno daqueles que lançam diretrizes uma prática internacional de cooperação.

Nesta proposta, o dispositivo aponta como princípios gerais, cujo sentido é a proteção dos direitos humanos a partir de sua mais ampla caracterização e impacto na realidade, os seguintes: *a) princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência (Incisos I e II); b) prevenção e repúdio a quaisquer formas de discriminação, incluindo a xenofobia e o racismo; c) princípio da não expulsão nem deportação coletivas; d) princípio da migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas.* No exercício de interpretação e aplicação do direito, eles confirmam, complementam, adicionam e se entrelaçam com todos os demais postulados de natureza principiológica de todos os demais instrumentos aplicáveis aos casos examinados, partindo, logicamente, da Constituição e dos Declarações internacionais de direitos humanos e em particular da Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984.

Os princípios especiais aplicáveis diretamente no âmbito nacional podem ser sistematizados e: *a) princípio da acolhida humanitária (inciso VI); b) princípio da não criminalização da migração (inciso III); c) princípio da igualdade de tratamento e inclusão (incisos IX, X, XI e XXI); d) princípio da unidade familiar (inciso XVIII); e) princípio da proteção integral das crianças e adolescentes migrantes (inciso XVII); f) princípio da educação, promoção e difusão de direitos dos migrantes (inciso XII); g) princípio democrático, do diálogo e da cidadania (inciso XIII).*

Finalmente, quanto aos princípios especiais de cooperação e fortalecimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e em particular dos mi-

grantes, podem ser considerados os de: a) *princípio pacta sunt servanda* (inciso XVIII); b) *princípio da proteção do brasileiro no exterior* (inciso XIX); c) *princípio da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina* (incisos XVI e XIV, primeira parte); d) *princípio da livre circulação de pessoas* (inciso XIV segunda parte); e) *princípio da cooperação internacional para trânsito e destino de movimentos migratórios, (inciso XV) a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante.*

É evidente que o leque principiológico merece tratamento não apenas descritivo, senão aquele que detecte seu conteúdo jurídico e especialmente a análise que permita entender o papel que cumprem nos casos de violações de direitos dos migrantes. Nessa perspectiva avançaremos na nossa breve reflexão.

2.1 A Constituição, O Judiciário E Os Refugiados

No cenário traçado, em que pese os atributos importantes desenhados pelo constituinte e o legislador, bem como os dispositivos oriundos do sistema internacional, algumas decisões causam preocupações e reflexões e outras certamente confirmam a prevalência dos direitos humanos e os direitos e garantias dos refugiados.

O primeiro dos fundamentos jusfilosóficos do Direito dos Refugiados é a dignidade da pessoa humana, tanto no sentido kantiano como na trilha complementar inaugurada sistematicamente pelo pensamento marxista. Por isso, o sentido e a razão de uma ramificação jurídica de amparo a este grupo de pessoas, evidencia a persistência em confrontar a violência que destrói e desvaloriza a vida humana em todos seus aspectos. No Brasil, essa ramificação – Direito Internacional dos Refugiados – se interpreta em sentido horizontal com os elementos centrais de um Constitucionalismo renovado, de força normativa da Constituição e controle de constitucionalidade das leis e atos normativos inferiores, bem como e de forma afunilada com os direitos e garantias fundamentais consignados na Carta de 1988.

Destarte, a reivindicação de uma coerência ética e jurídica, aferível na jurisprudência, para a proteção eficiente dos refugiados, também está alicerçada no

pressuposto de que o ser humano somente pode ser assumido como um fim em si mesmo e que sem satisfação das necessidades básicas não há liberdade que tenha possibilidades de ser exercida.

Estas questões, vale também dizer, tem sido abordada desde as óticas mais variadas. Com rigorosidade, ainda que suas opiniões não sejam isentas de críticas que não cabe aqui expor e que seriam matéria de outros estudos, um autor como John Rawls, expõe que “Cada pessoa possui uma inviolabilidade fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. Por essa razão, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros. (RAWLS, 2000, p. 4).

Por essa perspectiva, a justiça não admite que os sacrifícios impostos a poucos sejam equilibrados em função de uma quantidade maior de vantagens gozadas por muitos. Nossa concordância radica em que a defesa dos direitos de todos os seres humanos, sem distinções, rejeita os argumentos que justificam a defesa dos direitos de apenas alguns nascidos em países mais desenvolvidos ou sem guerras. E isto vale para tantas outras questões, como a aplicação dos direitos sociais, por exemplo, que não podem estar sujeitos à reserva do possível por um Estado quando em jogo está a dignidade. Parece ser necessário rememorar que a vida de vítimas das guerras, da crise migratória, daqueles que nascem em territórios de países golpeados de forma inclemente pela crise estrutural sistêmica agravada pela crise sanitária, tem o mesmo valor que a vida de tantos outros e outras e diversas nacionalidades.

Desta maneira, os compromissos e exigências aos poderes públicos – em particular ao judiciário – implicam necessariamente examinar os diversos níveis de atuação e a responsabilidade concreta do Estado com os direitos dos refugiados. Em vários casos a magistratura e as funções essenciais à justiça podem ser os garantes dessa proteção eficiente da vida, contribuindo a concretizar que os refugiados não sejam expostos ao descaso, abandono ou até mesmo exploração. Trata-se de uma resposta, desde a arquitetura viva dos direitos – que nascem, se desenvolvem ou morrem no marco do processo como instrumento do Estado democrático – à desigualdade e à intolerância, bem como uma

confirmação da solidariedade e do compromisso com o objetivo de conquistar uma sociedade livre, justa e solidaria, tal e como pretende o constituinte no artigo 3º da Constituição.

Veja-se também que o artigo 4º da Lei nº 13.455/2017 garante em seu caput ao estrangeiro, em condição de igualdade com os brasileiros, a inviolabilidade do seu direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Os incisos apresentam um rol de direitos básicos, tais como direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; direito de reunião para fins pacíficos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória, dentre outros não menos relevantes.

Com esse pano de fundo, examinemos brevemente alguns provimentos jurisdicionais, que foram selecionados apenas para tentar identificar formas de interpretação e aplicação dos postulados normativos, sem pretensões de esgotar ou traçar tendências. Reiteramos, como advertimos na introdução, que a elaboração de um raciocínio sobre questões processuais mais estruturadas requer tempo e espaço maiores. Contudo, o delineamento, endosso ou precisão sobre pontos importantes das decisões sempre parece pertinente.

2.2 O caso dos HC nº 450469 e 450378 no Superior Tribunal de Justiça

No caso que apontamos - dois habeas corpus, com pedido de liminar impetrados em favor de menores de idade – o respeito e consideração por parte do Estado se concentrou na garantia da máxima proteção e efetividade do direito de pessoas que tem resguardo especial pelo ordenamento. As ações foram impetradas em 17.05.2018, tendo em vista decisão do TJSP.

Os menores, ao chegarem no Brasil, forneceram os documentos que possuíam e receberam autorização provisória de refúgio. O itinerário seguido pelas autoridades de recepção consistiu em fornecer acolhimento institucional e caracterizar impossibilidade de omissão do Estado, nos termos dos artigos 98 e 101 do Estatuto da Criança e Adolescente – ECA -. Entretanto, no habeas corpus a impetrante

considerava que *“a autoridade coatora, “data vênia”, confunde acolhimento com restrição do direito de ir e vir e a violação dos direitos fundamentais”*.

Nas respectivas decisões o Tribunal confirmou a determinação da observância dos dispositivos do Estatuto da Criança e Adolescente. As medidas afiguravam-se necessárias para amparar os pacientes, ficando garantidas as condições de segurança, saúde, higiene e proteção constantes na legislação de amparo. Há de se levar em conta que o simples fato de contar com a autorização ou o *status* de refugiado não desonera ao Estado nem o coloca à margem da obrigação de observar a legislação pátria, isto, parece-nos, é parte integrante da responsabilidade de proteger, e se encontra expressamente estabelecido no art. 5º da Lei nº 9.474/1997, que estabelece que *“o refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública”*.

Todavia, em que pese consignada a intenção de proteção dos refugiados menores de idade, observando o art. 3º, XVII da Lei de Migração – *proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante* - as decisões referentes aos habeas corpus deixaram de se manifestar sobre ponto extremamente relevante e que destaca na análise dos fatos: a ilegalidade da retenção de documentos de identificação, questão inadmitida pela Constituição Federal de 1988, particularmente nos textos normativos dos incisos VIII, XII, XIV, XV, LIV, LX, LXV do artigo 5º, bem como na própria Lei de Refúgio.

2.3 A Ação Cível Originária – ACO – 3121 no STF

Na vertente de garantia jurisdicional da observância dos princípios constitucionais e da Lei 9474/1997, cabe citar esta ação, originalmente ajuizada pelo estado de Roraima em face da União.

No caso, o estado requeria a concessão de tutela antecipada para: (1) obrigar a União a promover medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na região da fronteira entre o Brasil e a Venezuela; (2) determinar a imediata transferência de recursos adicionais da União ao Estado

para suprir custos que este vem suportando com a prestação de serviços públicos aos imigrantes oriundos da Venezuela estabelecidos em território roraimense; e (3) compelir a União a fechar temporariamente a fronteira entre o Brasil e a Venezuela ou limitar o ingresso de imigrantes venezuelanos no Brasil.

Compreender o problema obriga a reconhecer a inviabilidade do fechamento da fronteira solicitada pelo ente estadual. Há de se admitir que a hipótese desemboca em violência de alguns dos dispositivos previstos nos incisos do art. 3º da Lei de Migração – Lei 13445 de 2017, em especial os incisos V, VI, XIV, XVI e XXII, que já expusemos.

Por outro lado, o acolhimento humanitário imediato dos requerentes de refúgio é uma medida que decorre de textos normativos constantes em diplomas internacionais como o Estatuto dos Refugiados, que inspira a própria Lei 9474/1997, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada em 1992.

Naturalmente, existe uma expectativa naqueles que ingressam no território brasileiro para que sua condição de refugiado seja reconhecida, ou ao menos que seja submetida à apreciação do aparato administrativo competente para análise.

Parece-nos que aqui encontramos um desprendimento, inclusive, do direito fundamental de petição, previsto no art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição Federal. É dizer, que qualquer pessoa pode requerer em seu interesse a manifestação do Estado brasileiro. Trata-se de uma prerrogativa democrática para poder viabilizar a defesa de direitos pessoais ou de significação coletiva perante as instituições estatais [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, DJ de 8-9-1995.].

Os fundamentos da decisão ainda repisam a temática de que legislação pátria reconhece, em âmbito internacional, os direitos e as necessidades dos refugiados. No caso, a decisão cita o dispositivo do art. 8º da Lei nº 9.474/1997, em defesa de que “*o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes*”. Portanto, de ser procedente o pedido de fechamento fronteiriço haveria um flagrante descumprimento da legislação a ponto de tornar letra morta a obriga-

ção de *non-refoulement*, como sabe, uma norma peremptória que atingiu valor normativo de *jus cogens* e que impede ao Estado obrigar a uma pessoa a voltar a território no qual corre perigo.⁶⁹

Ademais, ainda que boa parte dos venezuelanos que cruzam a fronteira para o Brasil não venham a se enquadrar nas hipóteses que garantam o refúgio ou asilo, prossegue a decisão demonstrando que eventual ordem de fechamento da fronteira entre os dois países tem o condão de impactar a situação de pessoas que, dentro de um fluxo migratório misto, podem fazer jus à proteção qualificada prevista no direito internacional e acolhida na legislação pátria, devendo, portanto, ainda que à luz de uma crise migratória, o Brasil adotar soluções de crise compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais, sob pena de violação do art. 4º, II e IX, da Constituição da República.

Desse modo, a decisão do STF concluiu, acertadamente em nosso juízo, pela impossibilidade do fechamento das fronteiras em razão dos artigos 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição da República, bem como no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017, no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela, vez que violaria aos fundamentos da Constituição Federal, às leis brasileiras e aos tratados ratificados pelo Brasil.

De fato, segundo os dados da Plataforma Interativa de Decisões sobre Solicitações da Condição de Refugiado no Brasil, com dados fornecidos pelo ACNUR, CONARE e Ministério da Justiça e Segurança Pública, resta evidenciado que até Dezembro de 2020 a maioria dos pedidos de refúgios recebidos no Brasil era de venezuelanos que adentraram em território brasileiro pelo Estado de Roraima, em sua maioria alegando razão de grave e generalizada violação dos direitos humanos, com 85,6% de reconhecimento dos pedidos de refúgio solicitados, o que

69. Sobre o tema, consultar o artigo de Bruna Vieira de Paula, O princípio de non – refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>.

representou 46.810 acolhimentos de pessoas oriundas da Venezuela. Tais dados descortinam o cenário de verdadeiro retrocesso que o deferimento do fechamento das fronteiras traria para essa população já em extrema vulnerabilidade, afrontando diversos princípios e garantias previstas nos art.3º e 4º da Lei de Migração.⁷⁰

2.4 A ApCiv 5019312 no TRF-3 e o acesso à documentação

Encontram-se dificuldades, ainda, na observância de direitos básicos dos refugiados, como o acesso à documentação. Na ApCiv 5019312, uma decisão do TRF -3 deu provimento a recurso de apelação, concedendo a segurança pleiteada, para determinar à autoridade coatora o recebimento e processamento do pedido de expedição de documentação de regularização migratória, independentemente da apresentação de documento com filiação consularizada.

No caso, a autoridade coatora exigia documento que, em razão do país de nacionalidade do impetrante – Gâmbia - não possuir representação diplomática no Brasil, não tem condição de ser expedido. Atingia-se, destarte, o processamento do pedido de regularização migratória ao qual o refugiado tem direito em razão do reconhecimento de seu status pelo CONARE.

Entendeu corretamente o Tribunal que para o solicitante de refúgio não pode haver exigência de apresentação de documento com filiação, já que esta não se coaduna com as circunstâncias excepcionais da condição de refugiado, embora possa ser considerada razoável para estrangeiros que entraram no país em situação de normalidade.

Situação semelhante ocorreu na ApCiv 5012844, também do TRF-3, na qual o cerne da questão era a possibilidade de obtenção do direito de obter o processamento de regularização migratória (pedido de permanência com base em reunião familiar) independentemente da apresentação do passaporte. O problema derivava do fato de que a Embaixada da República Democrática do Congo emitiu

70. <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Consultado em 14 de maio de 2021.

comunicado oficial público, datado de 27.03.2018, sustentando que não emitiria o passaporte para solicitantes de refúgio, salvo que o interessado fizesse prova de renúncia ao pedido de refúgio. A pessoa possuía protocolo de refúgio e seu filho nasceu no Brasil. Havia solicitação, também, de pedido de isenção de taxas para o processamento do pedido de regularização migratório. Vale lembrar que conforme dispõe o artigo 4º, XII, da Lei nº 13.445/2017 - Lei da Migração – existe possibilidade de isenção de taxas concernentes à regularização de estrangeiros no país, mediante declaração de hipossuficiência econômica.

O provimento da apelação, em decisão que buscou garantir a efetividade do arcabouço jurídico referente aos refugiados e a própria Lei de Migração, entendeu que ainda que o apelante não possuísse o passaporte ou documento de viagem equivalente exigido pela Portaria MJ nº 04/2015, o protocolo de pedido de reconhecimento de situação de refugiado continha os dados pessoais do impetrante, tais como sua nacionalidade, filiação, data do desembarque em território nacional, número do passaporte, data e local de nascimento, endereço residencial, dentre outras, suficientes para atender a tal finalidade.

2.5 O RE nº 1.637.690 decidido pelo STJ

Ainda comentando decisões, além das acima verificadas, interessante observar algumas outras, como a proferida pelo STJ no Agravo em Recurso Especial nº 1.637.690, caso em que a Corte teve a oportunidade de analisar uma das garantias previstas na Lei de Migração. Trata-se de decisão que conheceu agravo para não conhecer do recurso especial interposto pela União, em face de decisão proferida pelo TRF da 3ª Região que inadmitiu recurso especial contra acórdão que consignou no *decisum* que o direito de permanência da genitora dos impetrantes, dada a existência de filho brasileiro, tornava desarrazoada a exigência de autorização do pai dos filhos havidos no estrangeiro e aqui atualmente residentes para que obtivessem também a permanência.

Acertadamente, o acórdão recorrido chamava atenção para, à luz da prevalência do interesse do menor, “o direito à residência definitiva deve abranger

todo o núcleo familiar, alcançando não só os pais do filho brasileiro, como também os filhos estrangeiros sob a tutela de seus pais”. E aduz: “Com efeito, violaria frontalmente o ordenamento brasileiro e internacional garantir a permanência do estrangeiro para proteção de prole brasileira, mas manter sob situação transitória no país seus demais filhos, aqui também residentes, sujeitando-os à separação compulsória caso não sejam admitidos em definitivo como refugiados”.

Desse modo, como sucede nos autos, diz a Corte, presumida a dependência afetiva e econômica do filho brasileiro perante seus pais biológicos, aqui havidos na condição de refugiados, existe situação jurídica diversa da apresentada no ingresso dos mesmos no país, a ensejar o gozo do direito de aqui permanecer em definitivo diante da prevalência do interesse do menor. Mais precisamente, passam os pais a não se submeter à decisão definitiva do CONARE para aqui fixarem residência definitiva, amparados agora por norma jurídica diversa da prevista no art. 21 da Lei 9.474/97.

Com efeito, violaria frontalmente o ordenamento brasileiro e internacional garantir a permanência do estrangeiro para proteção de prole brasileira, mas manter sob situação transitória no país seus demais filhos, aqui também residentes, sujeitando-os à separação compulsória caso não sejam admitidos em definitivo como refugiados.

Em suma, a decisão consignou que a unidade familiar (art. 3º, VIII, XVII e art. 4º, III da Lei de Migração) abrange tanto a relação da mãe estrangeira com seu filho brasileiro quanto com seus filhos estrangeiros, devendo todos se aproveitar do visto de permanência.

2.6 AC em MS 00104478-56 no TRF-3

Nesta decisão, cuja ementa colaciona-se abaixo, o TRF-3 trouxe de forma clara o entendimento que os tribunais têm seguido sobre a amplitude da análise judicial das situações que envolvem o refúgio:

Apelação em mandado de segurança. Writ ajuizado por alienígena (que rompeu vínculo conjugal com mulher brasileira) para obter refúgio político no Brasil e visto permanente, restando obstada a sua expulsão motivada pela supressão da justificativa legal que autorizava a estada dele no país (casamento com brasileira). Alegação do impetrante de que sustenta dois filhos menores e mantém relacionamento com eles. Não compete ao judiciário a concessão de refúgio político, não obstante a possibilidade de exercer o controle de legalidade da decisão administrativa que for tomada sobre o pretendido refúgio. Não cabe ao judiciário conceder visto de permanência a estrangeiros. Situação fática que não abona as alegações do impetrante de que estaria a merecer a proteção do art. 75 da Lei 6.815/80. Recurso desprovido, mantida a denegação da segurança.

Observa-se que o entendimento do judiciário é que o deferimento ou não da condição de refugiado é atribuição do Poder Executivo, através do Comitê Nacional para os Refugiados/CONARE, não sendo tarefa do Judiciário resolver questões de cunho político relacionadas com a soberania nacional e até as relações com Estados estrangeiros. Na tese da Corte, é certo que, após a decisão proferida pelo órgão competente, o Judiciário poderá perscrutar o sucedido na negativa de concessão do refúgio, mas ainda assim só poderá fazê-lo restritivamente, atuando no plano da legalidade e fora do espectro discricionário do ato do Poder Executivo, não competindo ao Judiciário substituir o órgão competente do Executivo para analisar de antemão as condições enfrentadas pelo estrangeiro e caracterizá-lo ou não como refugiado. A decisão ainda cita que houve aproveitamento das lições balizadas do STF no julgamento da Extradicação nº 1.085 (caso Cesare Battisti).

Mesmo raciocínio já havia sido aplicado na Apelação: AC 0003687-59.2013.4.02.5101 RJ 0003687-59.2013.4.02.5101 do TRF-2. Neste caso, o cerne da controvérsia girou em torno da anulação de decisão administrativa do CONARE que indeferiu pedido de refúgio a cidadão nigeriano, em razão do não preenchimento dos requisitos da Lei nº 9.474/1997. O tribunal apresentou o entendimento que a concessão de refúgio é decisão administrativa com alto teor de discricionariedade, feita mediante critérios objetivos estabelecidos no art. 1º da Lei nº 9.474/1997, de modo que a decisão que concede ou nega o reconheci-

mento da condição de refugiado não pode ter o seu mérito revisto pelo Judiciário, pois está revestida de caráter político-administrativo, não obstante deva respeitar os critérios objetivos e subjetivos previstos em lei.

Por essa via, não caberia ao Judiciário conceder o status de refugiado, sob pena de usurpar a competência legalmente atribuída ao CONARE, órgão competente para “analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado”, nos termos do artigo 12, inciso I, do Estatuto do Refugiado.

A questão que se coloca é: pelo postulado da inafastabilidade do acesso à justiça, estabelecido no artigo 5º, XXXV da Constituição, é dizer, um autêntico direito fundamental, cuja titularidade abrange tanto a nacionais quanto a estrangeiros em solo brasileiro, e um de cujos destinatários e o Judiciário, atendendo aos postulados de dignidade da pessoa humanas e da prevalência dos direitos humanos, em caso de não reconhecimento pelo CONARE do *status* de refugiado, torna-se perfeitamente possível o ajuizamento da ação.

Ao Judiciário caberia analisar, conforme o postulado da legalidade dos atos da administração, se o enquadramento legal foi devidamente realizado. A possibilidade de anulação dos atos praticados pelo CONARE, segundo o Tribunal, apenas ocorreria se eivados de ilegalidade.

Certamente, com relação ao deferimento ou não das solicitações de refúgio, o entendimento que prevalece atualmente é que se trata de decisão administrativa do CONARE. Porém isso não pode negar a possibilidade de um judiciário aberto, a disposição para o exame de qualquer caso no qual o conteúdo jurídico dos direitos dos refugiados, requerentes ou migrantes forçados se encontrem comprometidos. Caso contrário estaríamos diante da impossibilidade de recurso essencial, amesquinhando a possibilidade de efetivação de tais direitos e na contramão da Constituição e dos postulados principiológicos da Lei de Migração.

Conclusão

Em que pese o reconhecimento da força normativa da Constituição e da Lei nº 9.474/1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, diversos são os desafios que persistem para efetivação dos direitos, garantindo a efetividade dos princípios para a proteção e inclusão dos refugiados, sobretudo a luz dos princípios e garantias albergados nos art. 3º e 4º da Lei nº 13.445/17, a Lei de Migração.

O Brasil, com a Lei de Migração, passa a ter uma legislação mais progressista no tocante as políticas migratórias, solidificando as garantias para todos os migrantes, fazendo com que, em conjunto com a interpretação e aplicação de todo o arcabouço normativo, estabelecendo pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas.

A judicialização do refúgio é uma forma de dar efetividade à proteção integral dos refugiados, uma vez que se trata da utilização do Poder Judiciário para a efetivação de direitos, os quais englobam tanto os direitos decorrentes do Direito Internacional, como a concretização dos direitos humanos dos refugiados.

Desse modo, a análise de decisões com relação ao tema do refúgio traz referenciais de como a matéria está sendo efetivamente aplicada pelos Tribunais no Brasil e quais desafios permanecem para concretização das garantias previstas na legislação. Observa-se que persiste a dificuldade, dos requerentes de refúgio, de ter assegurados os meios para efetivação dos direitos já normativamente disciplinados no Brasil, muitas vezes precisando se socorrer do judiciário para garantir a pura e simples aplicação da Lei nº 9.474/1997 e dos princípios e garantias previstos na Lei de Migração.

Nessa esteira, o judiciário tem se mantido no entendimento que sua análise não deve modificar as decisões do CONARE, devendo apenas analisar a legalidade do ato de eventual recusa administrativa. Todavia, cabe o questionamento sobre o caráter político ou jurídico da decisão sobre a concessão do refúgio, uma vez que, se decidido pelo viés jurídico de tal decisão, caberia competência dos tribunais para apreciar a matéria, de modo a efetivamente exercer sua função na concretização do respeito a um direito que emana da dignidade humana, um princípio basilar do Estado Democrático de Direito.

Nota-se que não existem decisões trazendo pautas mais sofisticadas como bases para participação política ou direito das mulheres refugiadas. Os refugiados, assim como muitos tantos invisíveis no Brasil, precisam lutar pelo seu reconhecimento diariamente, buscando apenas garantir as condições isonômicas de tratamento já previstas no art. 3º da Lei de Migração.

Queremos destacar, por oportuno, que a utilização dos serviços do SUS, sobretudo no atual contexto pandêmico, sem sofrer discriminação ou xenofobia, o recebimento do auxílio-emergencial para refugiados que se enquadrem nas possibilidades da concessão, sem que a documentação solicitada se constitua em problemática que obste o deferimento, a matrícula de crianças refugiadas em escolas públicas, dentre tantas outras lutas diárias consistem nos novos desafios para a efetivação dos direitos e observância dos princípios fundamentais destas pessoas.

Referências Bibliográficas

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA REFUGIADOS

<https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acesso em 14 de maio de 2021.

BRASIL. Habeas Corpus nº 450378 – SP (2018/0115791-0) – Relator(a) Ministra Assusete Magalhães, Data da Publicação: 15/4/2020.

BRASIL. Habeas Corpus nº 450469 – SP (2018/0116456-8) – Relator(a) Ministra Assusete Magalhães, Data da Publicação: 15/4/2020.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo em Recurso Especial nº 1.637.690 – SP – 2020 (2019/0370305-2) – Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: 27/4/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACO 3121 TP – Relator(a) Min. Rosa Weber – Julgamento: 6/8/2018- Publicação: 8/8/2018.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO TRF-2 – Apelação: AC 0003687-59.2013.4.02.5101 RJ 0003687-59.2013.4.02.5101. Data de publicação: 11/5/2016.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO TRF-3 – Apelação Cível: ApCiv 5012844-12.2017.4.03.6100 SP – data de publicação: 23/3/2020.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO TRF-3 – Inteiro Teor. Apelação Cível: ApCiv 50193128920174036100 SP – Data de publicação: 9/1/2020.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO TRF-3. Apelação Cível: ApCiv 5012844-12.2017.4.03.6100 SP. Publicação: 23/3/2020.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO TRF-3. Apelação cível: AMS 0010478-56.2015.4.03.6100 SP. Órgão Julgador SEXTA TURMA – Publicação e-DJF3 Judicial – DATA:7/2/2017. Julgamento: 26/1/17. Relator Desembargador Federal Johansom Di Salvo.

BRITO, Wladimir. *Responsabilidade de proteger no direito internacional*. Almedina: Coimbra. 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: Avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional* | BEPI | n. 26 | set. 2019/abr. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf. Acesso em 1/5/2021.

FAPESP. Obituário Edward Lorenz. *Revista Pesquisa FAPESP*. Ed. 147, maio 2008. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/edward-lorenz1917-2008/>. Acesso em 2/5/21.

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: Ed. CL-A Cultural, 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria de justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VIEIRA DE PAULA, Bruna. *O princípio de non – refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados*. In <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>. Consulta em 14 de maio de 2021.

LEI DE MIGRAÇÃO E PESSOAS REFUGIADAS NO BRASIL: UMA VISÃO CRÍTICA

Giuliana Redin⁷¹

Introdução

A Lei de Migração, sancionada em 2017, estabeleceu o marco de uma Política de Estado brasileira para migrações baseada nos direitos humanos. Desde 1997, a Lei de Refúgio no Brasil já representava um importante avanço no cenário dos sistemas de proteção de refugiados. Apesar destes dois marcos normativos, a proteção de migrantes forçados e seu reconhe-

cimento como sujeito de direitos são desafios postos pela exclusão estrutural do migrante internacional.

O presente capítulo dialoga com a psicologia social da exclusão do migrante internacional para estabelecer uma análise sobre o alcance normativo da acolhida humanitária instrumentalizada na Lei de Migração e o sistema de proteção reservado à Lei de Refúgio.

71. Pós-Doutora em Psicologia Social pela USP, Doutora em Direito pela PUC-PR, Professora Associada da UFSM, Departamento de Direito e PPGD, e Coordenadora do Migraidh/Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSM. Membro da Rede Acadêmica Latino-americana sobre Direito e Integração das Pessoas Refugiadas (Rede LAREF).

Entre a garantia e a exclusão, a proteção e a desproteção, há uma linha tênue. Isso porque as migrações, nas palavras de Sayad (1998, 274), mostram o caráter arbitrário da ordem nacional, “forçando a pensar o que é impensável, a pensar o que não deve ser pensado ou o que não deve ser pensado para poder existir; forçando-o a revelar a verdade de sua instituição e a expor suas regras de funcionamento”. O texto convida a refletir sobre o sujeito de direitos contido no alcance da lei e os paradoxos de um sistema normativo de proteção da pessoa humana, que ao determinar a Política de Estado de direitos humanos na agenda das migrações, é atravessado por um grau de securitização orientado no campo psicossocial da exclusão do migrante.

1. Migrantes internacionais e a condição de sujeito de direitos

Uma condição “incômoda”, como referencia Seyferth (2009), uma “permanente provisoriedade”, como destaca Sayad (1998), “um estado de ser descontínuo”, diz Said (2003), um sujeito a uma “hospitalidade condicionada”, para Derrida (2003). Todas essas expressões definem a condição do migrante internacional frente ao Estado e à sociedade de acolhida. Permitem-nos compreender a relação do sujeito excluído diante do Estado, uma exclusão originária constitutiva da própria ideia contida no conceito do Estado-nação, que se debruça na xenofobia como pressuposto.

O migrante internacional é aquele cuja presença precisa ser justificada como possibilidade para o Estado. Ou seja, a condição do *sujeito de direitos* do migrante internacional há que ser, por essa ordem, possibilitada por meio de classificações de status migratório por categorias jurídicas de enquadramento legal. É neste estado de exclusão permanente ou como pressuposto da ordem que as migrações internacionais representam um dos maiores desafios para os direitos humanos. Aliás, tal é a ordem estabelecida, que a própria Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, de 1948, ao referir o direito de migrar como direito humano, situa-o *dentro das fronteiras* (artigo XIII), mas reconhece o asilo como direito humano, porque a migração forçada é mais facilmente justificada *perante a ordem*.

Na constituição da subjetividade das massas, que espelham a ordem do Estado e, nesta ordem, o lugar do sujeito como um sujeito de direitos, está o medo do desamparo, de um lado, e a busca pelo amparo, de outro. Medo do desamparo e a busca pelo amparo, são constitutivos do sujeito,⁷² por isso são mecanismos de funcionamento das instituições sociais, do Estado e também da identidade nacional. Então a ideia que se tem do direito como amparo, está associada ao Estado, a um vínculo político com a ordem, à *cidadania*. A identidade nacional é uma resposta psicossocial à origem traumática da constituição do sujeito; uma ideia de identidade nacional que se apoia na ideia do amparo, o *seio da mãe pátria*, representativo do que se quer ter. O não nacional, aquele que carrega a estrangeiridade, é representativo dessa exclusão absoluta. Em uma sociedade como a brasileira, constituída pela exclusão de raça e classe (SOUZA, 2018), os discursos do imigrante como ameaça são facilmente voltados ao imigrante pobre, negro, indígena, não ocidental, os *bodes expiatórios* constituídos daquele medo mais humano do desamparo, da desassistência. Uma exclusão que sustenta o ser dividido inconsciente, que é fruto do trauma constitutivo que funda a lei, a qual invoca essa exclusão sob uma identidade, a identidade nacional. O imigrante passa a ser o *bode expiatório* do medo do desamparo, de tal modo que lhe é negada a sua condição de sujeito, que pressupõe um sujeito íntegro, pleno. E é a estrangeiridade, conforme já afirmamos (REDIN, 2020, p. 14), que “está diretamente ligada ao tema do reconhecimento como sujeito, pois o estrangeiro é aquele não representado ou representável, o que não se quer ser, aquele sem nome, sem inscrição na ordem, não reconhecido, é a falta”.

72. Freud ([1920-1923] 2010, p. 60-65), em *Psicologia das Massas e Análise do Eu* de 1920, ao explorar a questão da “identificação”, diz que, “a psicanálise conhece a identificação como a mais antiga manifestação de uma ligação afetiva a uma outra pessoa. [...] Pois desde o início, a identificação é ambivalente, pode tornar-se tanto expressão de ternura como desejo de eliminação. [...] Percebe-se apenas que a identificação se empenha em configurar o próprio Eu à semelhança daquele tomado por ‘modelo’. [...] Primeiro, a identificação é a mais primordial forma de ligação afetiva a um objeto; segundo, por via regressiva ela se torna o substituto para uma ligação objetal libidinosa, como que através da introjeção do objeto no Eu; terceiro, ela pode surgir a qualquer nova percepção de algo em comum com uma pessoa que não é objeto dos instintos sexuais. Quanto mais significativo esse algo em comum, mais bem-sucedida deverá ser essa identificação parcial, correspondendo assim ao início de uma nova ligação”. Nota de rodapé citada por Redin (2020, p. 21).

São as instituições sociais também constitutivas da subjetividade humana que definem um certo entendimento sobre o Outro e sobre o diferente, o que é inquietante, bem como são elas que estabelecem mecanismos para que esse Outro, inquietante, seja anulado, paralisado. Uma instituição como o Estado, que diz sobre sua própria sociedade, pode apresentar com facilidade uma série de políticas de exclusão, dentro do *Estado Democrático de Direito*, tanto como Política de Estado, como até mesmo Política de Governo. As migrações internacionais representam um dos mais significativos exemplos, pois o imigrante é a expressão máxima do Outro. Ou o migrante é controlado como um corpo-trabalho na política de ingresso e permanência, e/ou forçado a uma assimilação, e/ou impedido de ter direitos, ao ser reservado um lugar prioritário aos nacionais.

Esse pressuposto da exclusão é trazido em Derrida (2013), para quem o que define a relação do Estado com o estrangeiro, para nós, o imigrante, é a ideia de “hospitalidade condicionada”. Essa lei da hospitalidade condicionada é aquela dos pactos, da reciprocidade, e, por isso, também limitadora, pois tem como pressuposto “uma casa, uma linhagem, uma família, um grupo familiar ou étnico recebendo um grupo familiar ou étnico” (DERRIDA, 2003, p. 23-24). Ou seja, nessa ideia de reciprocidade dos pactos, mais fora dos pactos, mais inominável, mais estrangeiro, mais ameaçador e mais indesejável seria aquele que mais poderia demandar políticas públicas de seguridade do Estado ou necessitar da simples afirmação de uma condição de *sujeito de direitos*, por exemplo. De outro lado, essa ordem não exclui o não nacional que se insere na “hospitalidade condicional”, pois essa é baseada na reciprocidade que seria assegurada pela “linhagem”, pelo “nome”, conforme Derrida, cujo lugar na ordem seria justificável. “A lei da hospitalidade, a lei formal que governa o conceito geral de hospitalidade aparece como uma lei paradoxal, perversível ou perversora” (DERRIDA, 2013, p. 25), ao contrário, “a lei da hospitalidade absoluta manda romper com a hospitalidade de direito, com a lei ou a justiça como direito”, de modo que o *outro absoluto*, o não representável possa “ter um lugar no lugar que ofereço a ele, sem exigir dele nem reciprocidade, nem mesmo seu nome”.

Isso nos faz perceber o lugar de “permanente provisoriamente” reservado ao imigrante por essa instituição, que é o Estado, e que traz uma dupla contradição,

conforme Sayad (1998, p. 45), “não se sabe mais se se trata de um estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente ou, ao contrário, se se trata de um estado mais duradouro que se gosta de viver com um intenso sentimento de provisoriedade”. Estabelece-se uma ilusão coletiva de “um estado que não é nem provisório nem permanente”, ou seja, “de um estado que só é admitido ora como provisório (de direito), com a condição de que esse ‘provisório’ possa durar indefinidamente”, onde “todos os atores são concordantes”, em especial o próprio imigrante, que, ao entrar em uma sociedade hostil, precisa convencer-se “de que sua condição é efetivamente provisória”, ao invés de deparar-se com a insuportável antinomia: “uma situação teoricamente provisória mas que, de fato, se dá objetivamente como definitiva.” (SAYAD, 1998, p. 46). E, do ponto de vista da sociedade de imigração, essa se recusa a ter sua presença reconhecida como permanente, que “exista de outra forma que não na modalidade do provisório contínuo ou de outra forma que não na modalidade de uma presença apenas tolerada” (SAYAD, 1998, p. 46).

Um estado de exclusão permanente, por uma permanente condição de provisoriedade e de condicionalidade às leis de uma hospitalidade dentro dos pactos, das vantagens e dos ganhos da presença do Outro, tal qual Giralda Seyferth demonstra pelos estudos da migração histórica na formação do Estado Brasileiro.⁷³ Trata-se da “trajetória de uma categoria incomoda no campo político”: imigrantes, estrangeiros.

Seja na perspectiva da relação do não nacional diante do Estado (de direito) ou do sujeito desenraizado diante da sociedade de acolhida (de fato), na centralidade do debate das migrações está a questão do amparo, do pertencimento. Para Said (2003, p. 50), “o exílio é o perigoso território do ‘não-pertencer’, pois

73. “Afinal, os europeus eram apenas um problema de assimilação, os outros eram ameaça à formação do povo - elemento fundamental da nação. A realidade atual é bem diversa pois o Brasil é o destino de imigrantes principalmente latino-americanos, africanos e asiáticos, muitos dos quais em situação irregular perante a lei de estrangeiros. Não importa sua origem, o (i)migrante continua sendo considerado um outro problemático, num mundo globalizado onde os transnacionalismos e os localismos estimulam identidades territorializadas nem sempre aceitáveis no campo político, e os deslocamentos mais expressivos continuam sendo provocados por motivações de natureza econômica que, de certa forma, trazem de volta o velho estigma da ‘3ª classe.’” (SEYFERTH, 2008, p. 18)

traz “a privação sentida por não estar com os outros na habitação comunal”, por isso “o exílio é um estado de ser descontínuo”, de ausência, incompletude e inacabamento. É a situação do imigrante que, conforme já referido em Sayad, “ao entrar em uma sociedade hostil, precisa convencer-se ‘de que sua condição é efetivamente provisória”.

Todas essas expressões formuladas para falar da exclusão ligada à condição do migrante e de ser um migrante nos permitem caminhar para uma compreensão sobre os desafios contidos na abstração do conceito de *sujeito de direitos*, que norteia a Lei de Migração em 2017, quando reconhece ao migrante um rol de direitos humanos e fundamentais no âmbito da Política de Estado brasileira. Mas como afirma Derrida (2003), a lei é paradoxal, “perversível ou perversora”. Como uma abstração, o conceito de *sujeito de direitos* que norteia a norma, toma concretude a partir do próprio sistema normativo, pela aplicação prática e pelas manifestações de mudança estrutural em termos de exclusão/inclusão no contexto da sociedade. É preciso transitar por um campo político-social para que seja possível o avanço do *sujeito de direitos* para uma “presença reconhecida como permanente”.

A Lei de Migração, n. 13.445/2017, é um avanço paradigmático em termos de direitos humanos, revoga o velho Estatuto do Estrangeiro, forjado integralmente na lógica da segurança nacional, além de, como referido, expressamente estabelecer um rol de direitos e garantias fundamentais ao migrante. É importante destacar que esse documento reconhece como princípio, dentre outros, a “não criminalização das migrações”, a “igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares”, a “inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas” e a “promoção de entrada regular e de regularização documental”. São princípios estratégicos que tocam as situações estruturais da exclusão do migrante. Mas a “lei é paradoxal, perversível ou perversora”. Para o escopo da crítica esboçada neste texto, podemos nos ater exclusivamente ao debate sobre o sistema de vistos e residência contido na Lei de Migração, uma *lei de direitos humanos*. Tal sistema expressamente é revestido de *expectativa de direito* e regulamentado pelo Poder Executivo com um alto grau de discricionariedade, ou seja, baseado nos aspectos de “oportunidade e conveniência” nas decisões administrativas pertinentes. Esse sistema está estruturado no pressuposto

da “presença justificada” do migrante internacional. A lógica da *presença justificada* é a base do que Sayad (1998) sustenta como “permanente provisoriidade” do migrante internacional, ou que Derrida (2003) situa na lei da hospitalidade condicionada, ou, ainda, no que Seyferth retrata no estudo das migrações históricas como “categoria incômoda no campo político”.

Apesar do princípio da “promoção da entrada regular e de regularização documental”, a Lei de Migração também introduziu como princípio a *acolhida humanitária*. É significativo e necessário na perspectiva dos direitos humanos, a partir de um Estado que não reconhece o direito humano de migrar como possibilidade e cujo sistema de vistos e residência está estruturado no poder discricionário da administração pública. Trata-se de uma *presença justificada*, no caso aquela decorrente do sofrimento, do flagelo humano. A situação de *acolhida humanitária* é definida administrativamente por ato de governo, que define os grupos por nacionalidade que poderão acessar o respectivo visto ou residência, como critério objetivo, não foi prevista para casos individuais. Então, o *sujeito de direitos* da Lei de Migração, não é sujeito de direitos para o *ato de migrar*, que define sua condição frente ao Estado, está fora do escopo da garantia de direitos. Embora a Lei de Migração impeça a deportação sumária, como direito: é preciso que o migrante internacional se enquadre, *justifique sua presença*.

Um conceito como a *razão humanitária* está inserido dentro dos pactos, como hospitalidade condicionada, como é o caso da Lei de Migração no Brasil, cuja lógica da presença justificada preserva psicossocialmente o *inimigo discursivo*. A *acolhida humanitária* tal como inserida neste sistema, aproxima-se muito mais a uma inclusão precária, condicionada ou provisória. Trata-se de uma espécie de ética ou consciência moral inserida na lei diante da comoção pelo flagelo humano, mas que cessa muito facilmente em momentos de *desamparo* motivado por crises, como a econômica ou a sanitária, a exemplo da decorrente da pandemia do COVID-19. Na crise não há *culpa* psicossocial pela desassistência, abre-se maior espaço para o arbitrário face ao inimigo discursivo: “antes para os

nacionais!” e fecham-se as portas.⁷⁴

Podemos referir aqui a contribuição de Jessé Souza (2018), segundo o qual há uma “linha concreta invisível da dignidade”, onde transitam o sentimento de raiva, ou de pena, ou alguma mistura entre eles, em relação ao excluído socialmente: “Quem tem raiva ou desprezo, na realidade, expressa apenas o outro lado da moeda de quem sente pena ou compaixão. Afinal, só sentimos compaixão ou desprezo de quem consideramos inferior, mostrando que a avaliação que realizamos é objetiva e compartilhada por todos” (SOUZA, 2018, p. 47), ou seja, trata-se de “reações opostas em relação a uma desvalorização que é objetiva e social, impondo-se a todos socialmente” (SOUZA, 2018, p. 48).

A *razão humanitária*, portanto, “é uma forma jurídica de justificar a inclusão de um grupo social excluído, sobretudo pelo modelo colonial de poder, baseado na classe e raça, mas que mantém uma condição de inferioridade, que sustenta a própria exclusão” (REDIN, 2020, p. 34), pois insere o sujeito na excepcionalidade da norma, de forma precária.

Essa inclusão na norma que ao mesmo tempo inscreve uma exclusão ficou muito evidenciada no contexto da pandemia no Brasil. Apesar das garantias e princípios do novo marco legal, portanto da Política de Estado, a política de governo, que subsiste desde março de 2020, impôs o fechamento de fronteiras justamente à população migrante cuja presença no Brasil é justificada pelo próprio Estado brasileiro pela razão humanitária. Em sucessivas portarias interministeriais do governo federal, passou-se a impedir expressamente o ingresso de venezuelanos

74. “O discurso da tolerância ou humanitário em relação ao estrangeiro também se aproxima da dificuldade que se tem em reconhecê-lo como sujeito de direitos e, na mesma medida, como sujeito desejante. Deixa-se entrar, mas provisoriamente, não muito, com alguns direitos, em uma relação de submissão e sujeição. Retomo o que já antecipei sobre o debate da razão humanitária, é uma justificativa moral que autoriza ‘chegar na casa’, ou seja, é a hospitalidade condicionada a um nome, a uma razão para justificar a presença. Essa razão pode cessar a qualquer momento, portanto, é precária. Por ser humanitária, está atrelada a uma gestão da miséria humana, como compaixão, e quem ali se insere, o moribundo não ameaça, é um provisório”. (REDIN, 2020, p.34)

no Brasil (população tanto inserida no contexto da acolhida humanitária, como no sistema de refúgio) e, na esteira, a “inabilitação para a solicitação de refúgio”, a “deportação imediata” ou sumária e a “impossibilidade de regularização documental de quem ingressou neste período do fechamento de fronteiras”. Ou seja, foram suprimidos arbitrariamente o direito humano de solicitação de refúgio, o impedimento de deportação sumária (Princípio do *non-refoulement*) e a garantia de regularização documental independente da situação migratória, assegurados em lei como parte da Política de Estado de direitos humanos. De outro lado, com raras exceções decorrentes de orientação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), de não recomendar o ingresso de nacionais de alguns países de disseminação do Coronavírus, em cuja relação nunca esteve incluída a Venezuela, foram mantidas abertas as fronteiras para o turismo e negócios. Na emergência, o governo brasileiro não considerou os potencializados riscos à vida humana decorrentes do fechamento de fronteira aos mais vulneráveis, mas elegeu o *inimigo discursivo* para *justificar* o fechamento de fronteiras, expor os migrantes das fronteiras terrestres a rotas inseguras, marcadas pela exploração e violência, por impedir a “entrada regular”. Na primeira Portaria, n. 120, de 17 março de 2020, fez constar como justificativa a “dificuldade de o Sistema Único de Saúde brasileiro comportar o tratamento de estrangeiros infectados pelo coronavírus SARS-CoV-2”, o que foi retirado nas subseqüentes, mas que mostrou a perversidade da exclusão do migrante explícita no conteúdo normativo.

Este debate acerca dos mecanismos psicossociais da exclusão do migrante internacional é de singular importância para que possamos avançar nas reflexões sobre a proteção das pessoas refugiadas no Brasil, sobretudo a partir da incorporação, em 2017, da acolhida humanitária no escopo da lei geral sobre migrações, a nova Lei de Migração. Permite-nos dimensionar os avanços na Política de Estado brasileira acerca da proteção de migrantes forçados, mas mais especificamente, dos refugiados, como também compreender os desafios em termos de reconhecimento de direitos e a integração local de uma população, cujos sujeitos, *sujeitos de direito*, são aqueles que experienciam o “estado de ser descontínuo”, a “fratura incurável” de viver em outro lugar, conforme Said (2003).

2. Enquadramento Jurídico: Garantia Ou Exclusão?

Quanto mais frágil é o sistema de garantias de direitos contido no estatuto geral das migrações internacionais de um Estado, ainda maiores são os desafios da proteção de direitos humanos aos grupos mais vulneráveis dentro do universo das migrações, dos quais os migrantes considerados forçados⁷⁵, onde estão incluídos os refugiados, com estatuto jurídico próprio de proteção⁷⁶.

A inclusão no estatuto geral das migrações, a Lei de Migração, da *acolhida humanitária*, tanto como princípio, quanto como modalidade de visto, representa importante avanço para a garantia de direitos humanos de migrantes cujas motivações migratórias poderiam ser consideradas forçosas. Portanto, uma prática que nos últimos anos vinha sendo adotada como política de governo no Brasil, a exemplo do ingresso da população haitiana desde 2012, para quem foi criado o então “visto permanente por razão humanitária”, passou a ser princípio da Política de Estado brasileira e uma das motivações para concessão de visto e residência na nova lei.

75. Conforme já afirmamos (REDIN; MINCHOLA, 2015, p. 17): “O deslocamento humano marcado pela condição forçada possui várias categorizações, cada uma com um tratamento jurídico e político correspondente [...]. Não apenas refugiados, mas também apátridas, deslocados internos e, em uma discussão ainda aberta, até mesmo migrantes tipicamente conhecidos como econômicos podem se encontrar na condição de imigrantes forçados”, ou seja, abrangidos por uma definição de razão humanitária. “Estes últimos são tratados sob o direito interno, sendo uma das áreas de maior exercício da soberania sobre o indivíduo, o ‘não-nacional’, não protegido internacionalmente [...]. Os deslocados internos também estão prioritariamente sujeitos ao direito doméstico, pois não cruzam fronteiras e não são objeto de acordos internacionais expressivos, mas são também atendidos pelo Acnur, que estende seu mandato a este contexto. Os apátridas possuem tratamento jurídico no plano internacional, contudo, sua condição de não possuírem relação política institucionalizada com Estado algum torna muito mais complexa e desafiadora a sua proteção jurídica. Já os refugiados [...] possuem um dos sistemas mais juridicamente consolidados de proteção, o Direito Internacional dos Refugiados.”

76. O Estatuto dos Refugiados institui um sistema de proteção ao refugiado, inclusive na condição de solicitante (aquele que aguarda a decisão do país de acolhida sobre o status de refugiado), consubstanciado no princípio da não devolução, ou seja, de permanecer sob a proteção do território de acolhida e não ser submetido às medidas de retirada compulsória deste país, como à repatriação, expulsão ou deportação. Além disso, institui compromissos de soluções duradouras, a exemplo a integração de refugiados. Da proteção, também decorre o princípio da confidencialidade do procedimento de refúgio e a supervisão pela Agência das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR. Já a Lei de Migração, apesar do rol de direitos e garantias fundamentais, prevê a possibilidade da aplicação de medidas de retirada compulsória, sob o devido processo legal no procedimento, sendo que a entrada e permanência no território nacional condicionada a critérios que são regulamentados por ato de governo, com acentuado grau de discricionariedade.

Essa incorporação da acolhida humanitária como princípio de direito humano e também categoria migratória dentro do estatuto geral das migrações, traz implicações jurídicas e políticas paradoxais. Se, de um lado, a acolhida humanitária é um princípio de Política de Estado, de outro, sua implementação é atravessada pela discricionariedade do sistema de vistos e residência, regulamentado por ato do Poder Executivo e gerido por uma série de portarias ministeriais e interministeriais acerca da aplicação desta modalidade de visto e residência, onde podem estar inseridas armadilhas de securitização. Na medida em que a Lei de Migração define que

o visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, Lei 13.445/2017, artigo 14, inciso I, alínea “c”, §3º)

ela insere para o âmbito da lei geral de migrações, uma das hipóteses previstas na lei brasileira de refúgio, a partir da Declaração de Cartagena de 1984, para o reconhecimento da condição de refugiado, que é a “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

Do ponto de vista da proteção, em que isso repercute? Onde se apresentam os paradoxos?

O alcance da proteção do Direito Internacional dos Refugiados e dos instrumentos regionais de proteção internacional de migrantes forçados, assim como do Direito Internacional dos Direitos Humanos no campo das migrações, tende a ser tensionado pelo direito interno dos países. Há um consenso internacional de se considerar as migrações dentro da agenda dos Estados, sob o domínio da política interna dos Estados, porque essa agenda estaria relacionada, nesta

perspectiva, às fronteiras, portanto, aos interesses nacionais. Tanto é que a Declaração Universal dos Direitos Humanos reafirma no referido artigo XIII o direito de migrar dentro das fronteiras, ou o art. 35 da Convenção Internacional sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, que o documento não deve ser interpretado “como implicando a regularização da situação dos trabalhadores migrantes ou dos membros das suas famílias que se encontram indocumentados ou em situação irregular”. O que o sistema internacional de proteção faz é reconhecer hipóteses ou causas de migrações como forçadas, que implicariam em compromissos dos Estados decorrentes do direito internacional de proteção da pessoa humana. É isso que define a situação legal internacional de refúgio, do asilo, da proteção de deslocados internos ou da apatridia.

Desse sistema, decorre o direito à solicitação de refúgio, que é o direito de ingresso no território para que se possa pedir proteção e o único exemplo de um direito de ingressar, mas não de permanência, condicionado ao procedimento de “elegibilidade” ou reconhecimento da situação de refúgio, por ato administrativo do Estado. Esse procedimento reúne entrevista com o solicitante e relatórios sobre o país de origem⁷⁷, que serão analisados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e com participação interministerial e uma representação da sociedade civil. O resultado desta análise, portanto, é determinado por um conjunto de fatores políticos que levam ao reconhecimento ou não das hipóteses previstas em lei para a condição de refúgio, o que torna extremamente difícil que tal decisão possa ser revista pelo Poder Judiciário. Ou seja, o julgamento administrativo da condição de refúgio é atravessado por contextos que transcendem o plano normativo e irão interferir na resposta, com tendências ora de acolhida, ora de restrição. Mas, uma vez em

77. Segundo Rodrigues (2019, p. 49), “O Relatório sobre o país de origem (Contry Origin Information - COI, em inglês) é um estudo feito sobre o país de origem do solicitante de refúgio para identificar as reais condições daquele país e se estas sustentam as alegações de perseguição e de violações maciças de direitos humanos feitas por ele. Há casos notórios, como a Síria e a República Centro-Africana, em que esse relatório chega a ser desnecessário, pois existem condições ‘objetivas’ para reconhecer refúgio. Em outros casos, é importante verificar detalhes sobre as questões políticas, sociais, étnicas e religiosas que envolvem a alegada perseguição, no local e período em que ela ocorreu. as informações para o COI são obtidas de diferentes fontes, do próprio Acnur, de governos (relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos), e de ONGs internacionais, como a Anistia Internacional, o Human Rights Watch e o International Crisis Group.”

sendo reconhecida a situação de refúgio, o sistema de proteção estabelece outro direito, o de permanência, por meio do princípio da não devolução, o que impede a aplicação de medidas de retirada compulsória do país, como deportação e expulsão, inclusive a extradição. Decorrente do direito de permanência, esse sistema, que no Brasil foi moldado pelo regime de proteção de Cartagena, diálogos regionais sobre compromissos voltados à proteção internacional de migrantes forçados, incorporou o direito de integração local. Na Lei de Refúgio a integração local é referida pela facilitação documental e validação de diplomas e títulos. A integração local traz outras complexidades que mereceriam diretrizes a partir de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, tal como previsto nas Disposições Finais e Transitórias da Lei de Migração, mas que passados quatro anos da vigência da lei, ainda inexistem no Brasil.

Diferentemente, a acolhida humanitária prevista no estatuto geral das migrações, a Lei de Migração, não está revestida de um direito de ingresso para solicitação de visto, o qual é fornecido pelas representações diplomáticas do Brasil no exterior, ou de permanência, a exemplo do princípio da não devolução previsto para os refugiados. A acolhida humanitária, embora seja um princípio, ao lado do já referido princípio da “não criminalização das migrações” e da “promoção de entrada regular e de regularização documental”, é colocada em prática por meio da política de governo, ou seja, da atuação administrativa, restrita a alguns ministérios. Estes atos administrativos determinam quais as nacionalidades cujos países reúnem condições objetivas caracterizadoras da chamada *razão humanitária*⁷⁸. Esse é o teor da definição do “visto temporário por acolhida humanitária”.

78. Para o ingresso no Brasil, há previsão de visto humanitário apenas para as nacionalidades haitiana e síria (Portarias Interministeriais, n. 13/2020 e 10/2019). Em relação aos sírios, esse visto assume a característica de uma via complementar de proteção, ou seja, que assegura uma via regular e segura de admissão às pessoas que são refugiadas elegíveis, para que possam acessar também as soluções duradouras (Vide: ACNUR. Estratégia Trienal (2019-2021) sobre Reassentamento e Vias Complementares. Junho 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5fda42354.pdf>>; ACNUR. Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries. Key considerations. April 2019. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html>>. Acesso em: 04 maio 2021). Para permanência no país, além dessas nacionalidades, senegaleses, venezuelanos e dominicanos, sem “visto” e, por isso, solicitantes de refúgio, já que é a única possibilidade de ingresso e documentação no país sem visto, possuem regimento próprio para a residência (Portaria Interministerial nº 10/2019, para senegaleses solicitantes de refúgio, Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19/2021, para venezuelanos, e Portaria Interministerial nº 5/2019, para dominicanos).

ria”, atrelado à “em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos”, portanto, a condições objetivas. As situações individuais estão fora do escopo deste visto, são definidas por normativa específica do Ministério da Justiça⁷⁹, ainda mais aberta à discricionariedade de Administração Pública e da orientação da política de Governo.

Na prática, a Lei de Migração apenas incorporou como Política de Estado o que já estava sendo aplicado como política de governo desde 2012, antes da Lei de Migração de 2017: a não deportabilidade e a regularização documental, a partir de um movimento que caminhava para restringir o instituto do refúgio, cuja estrutura administrativa sempre foi pequena no Brasil⁸⁰. Isso porque, em 2012, o CONARE havia dado interpretação restritiva à Lei de Refúgio na situação do fluxo de imigrantes haitianos ao Brasil, vinculando a grave e generalizada violação de direitos humanos à necessidade de comprovação do fundado temor de perseguição. Tal interpretação desconsiderava que a Lei de Refúgio incorporou expressamente “a grave e generalizada violação de direitos humanos” em adição à definição expandida da Declaração de Cartagena, que, além das categorias de pessoas protegidas pela Convenção de 1951, contemplava também situações objetivas presentes no país de origem. Isso quer dizer que bastariam as circunstâncias objetivas no país de origem de ameaça à vida, segurança ou liberdade do solicitante para se caracterizar a situação de refúgio (MADRID, 2019, p. 147), sem necessidade de comprovação do elemento subjetivo e individualizado do “fundado temor de perseguição” presente na Convenção de 1951⁸¹. Então, a resposta administrativa na época foi remeter o critério objetivo para o contexto de um visto humanitário, criado especificamente para a população imigrante haitiana, por ato

79. Portaria Interministerial nº 4, de 27 de fevereiro de 2018.

80. Rodrigues refere que “uma das dificuldades para implementar a lei, que dificulta e atrasa os processos de reconhecimento de refúgio, é que o Conare tem pouquíssimos funcionários - menos de 20 e a maioria deles empresta de outro órgãos federais - para cuidar de milhares de solicitações de refúgio feitas no Brasil.” (2019, p. 45)

81. “A definição regional de refugiado foi uma mudança no foco do elemento subjetivo e individualizado – temor de perseguição constante na Convenção de 1951 – para elementos objetivos que conduzam a uma fuga por: ‘violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, massiva violação de direitos humanos ou outras circunstâncias nas quais exista séria perturbação da ordem pública” (REED-HURTADO, 2013).

administrativo. Com a Lei de Migração, estabeleceu-se em lei a previsão do visto temporário de acolhida humanitária.

Poder-se-ia suspeitar que, a partir da Lei de Migração, o instituto do refúgio definitivamente estaria restrito ao fundado temor de perseguição nas hipóteses da Convenção de 1951. Contudo, em 2019, já sob a vigência da Lei de Migração e do dispositivo da acolhida humanitária, o CONARE modificou esta interpretação e passou a reconhecer a condição objetiva da “grave e generalizada violação de direitos humanos” aos nacionais venezuelanos, para declarar a situação de refúgio por este critério, desvinculando-o do fundado temor de perseguição⁸². Operou-se a análise *prima facie* dos pedidos pelo critério objetivo, implicando na simplificação da análise dos processos pela dispensa de entrevistas e no potencial do contingente de pessoas com a condição de refugiado reconhecida.⁸³

Entre a garantia e a exclusão, a proteção e a desproteção, há uma linha tênue. Isso porque as migrações internacionais continuam a ser no âmbito da lei, ou da Política de Estado, uma realidade ainda “incômoda”, apesar do avanço em termos do reconhecimento do migrante como *sujeito de direitos*. A estrutura do sistema de acolhida tal como concebida na Lei de Migração é fortemente atravessada pela discricionariedade do Estado e mais suscetível, portanto, às intervenções da política de governo, que pode adotar um caráter refratário ou progressista aos direitos humanos, a depender dos setores da sociedade que influenciam tais projetos políticos. Isso é determinante para o tom que cada governo adota diante do ingresso e permanência de migrantes, de inserção dessa agenda dentro da orientação dos direitos humanos ou da orientação securitária. Da mesma forma, o sistema de proteção dos refugiados, chancelado pela Lei de

82. Este entendimento foi firmado na 145ª Reunião Ordinária do CONARE, realizada no dia 05.12.2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em: 04 maio 2021.

83. Segundo a Plataforma Regional de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela, da OIM e ACNUR, que monitora os dados de respostas aos venezuelanos na América Latina, em dezembro de 2020, haviam sido reconhecidos 43.363 refugiados venezuelanos. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>>. Acesso em: 04 maio 2021. Até 2018, o Brasil tinha um total de refugiados, de diversas nacionalidades, de pouco mais de 11 mil refugiados, conforme a 4ª Edição do Relatório Refúgio em Números. Disponível em < https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

Refúgio, também sofre essa intervenção, apesar do CONARE ser um colegiado mais ampliado em setores ministeriais e com a participação de um representante da sociedade civil. O migrante, seja ele forçado ou não, carrega uma presença que precisa sempre ser *justificada* para ser reconhecida como possível. Esse é o grande contrassenso condicionante do sujeito migrante, alguém permanentemente provisório.

Até outubro de 2020, foram registrados 145.462 venezuelanos documentados com visto temporário ou de residência no Brasil, última atualização gerada na Plataforma R4V⁸⁴. Para esse grupo, o Brasil desenvolveu uma estrutura de acolhida, a chamada Operação Acolhida, que inclui um programa nacional de interiorização, com recursos do Governo Federal. Em 2018, foi sancionada a Lei 13.684, dispondo sobre as “medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”, com um caráter programático, que instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial⁸⁵, composto exclusivamente por ministérios da administração pública federal, sem participação dos estados, municípios e sociedade civil. Até então o Comitê tem atuado exclusivamente como um suporte à Operação Acolhida.

Apesar do reconhecimento da razão humanitária do fluxo migratório venezuelano, desde o início da pandemia, em março de 2020, conforme referido, e sem expressa orientação sanitária da ANVISA, essa população está impedida de ingressar no território nacional. O teor discriminatório e atentatório ao direito de migrantes e refugiados dessa política de governo, que culmina na desproteção e exposição a várias situações de violência pela obstrução de uma via regular e segura de ingresso no país desta população de migrantes forçados e, portanto, vulneráveis,⁸⁶ tem ensejado a judicialização da questão⁸⁷. Trata-se de uma política

84. É uma plataforma de dados coordenados de forma interagencial do sistema das Nações Unidas e da sociedade civil. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 4 maio 2021.

85. Foi instituído pelo Decreto 9.286/2018, revogado pelo Decreto 9.970/2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

86. A respeito, vide o Manifesto da Sociedade Civil sobre a Violação de Direitos Humanos Decorrente do Fechamento de Fronteiras a Refugiados e Migrantes Vulneráveis. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/563/2021/03/MANIFESTO-Sociedade-Civil.pdf>> Acesso em: 05 maio 2021.

87. Concessão de liminar na Ação Civil Pública n. 1001365-82.2021.4.01.4200, derrubada em sede

de governo de manifesta arbitrariedade, uma vez que institui mecanismos de exceção, como deportação imediata (sumária), inabilitação de pedido de refúgio e impossibilidade de regularização documental, como resposta para o Estado de Calamidade decretado no país. Todavia, são enormes as dificuldades de se reverter a vigência destes instrumentos, pois, mais de um ano após o fechamento de fronteiras à migração forçada no Brasil, há muitas divergências nas decisões judiciais onde se questionam tais ilegalidades, tampouco se tem obtido respostas concretas na incidência política sobre o tema.

As migrações, quando são forçadas, tendem a envolver uma consciência moral, ou uma ética ligada a uma ideia de compaixão. Nesta ideia, pode estar escondida uma *presença justificada* que nega ao sujeito o reconhecimento como sujeito de direitos. Por isso, é tão volátil e frágil a Política de Estado para migrantes em geral, forçados ou refugiados, a quem são dirigidas respostas orientadas por estratégias de gestão, cooperação e sensibilização sobre os chamados *ganhos desta migração*, a exemplo das diretrizes que estão inseridas no Pacto Global de Refugiados, de 1998.

Finalmente, Mbembe (2018, p. 10) refere que a política é definida duplamente: “um projeto de autonomia e a realização de acordo em uma coletividade mediante comunicação e reconhecimento. É isso, dizem-nos, que a diferencia da guerra”. Uma visão romântica de soberania que aposta, segundo Mbembe, “na crença de que o sujeito é o principal autor controlador do seu próprio significado”, mas o problema, afirma o autor, é “com aquelas formas de soberania cujo projeto central não é a luta pela autonomia, mas ‘a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações”.

recursal. Disponível em: <<https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2020/05/Decisa%C3%83o-1010332-43-2020-4-01-0000.pdf>>. Concessão de liminar no Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/passo-fundo-rs-mpf-obtem-liminar-para-garantir-direitos-de-imigrantes>>. Acesso em: 05 maio 2021.

Considerações Finais

A “permanente provisoriedade” marca, *de direito e de fato*, a presença do migrante no Estado. Uma presença condicionada, sempre a ser justificada! O avanço da Política de Estado brasileira a partir de um marco legal para as migrações baseado nos direitos humanos e uma legislação voltada à proteção de refugiados orientada pelos significativos diálogos regionais sobre a agenda, é confrontado no cotidiano pelo clima de insegurança estabelecido por políticas de governo que a colocam em prática.

Xenofobia é um pleonasma da ideia de Estado-nação, consubstanciada na exclusão originária do não nacional. O *sujeito de direitos* contido na lei é condicionado a uma presença justificada e, no campo psicossocial, a uma existência instrumentalizada. A *acolhida humanitária* traz em si a ideia da *presença justificada* e, por isso, materializada nas respostas do Estado atravessadas por tendências ora de acolhida, ora de restrição, com implicações no campo da proteção da pessoa refugiada. Mas, como princípio da Política de Estado brasileira, representa o exercício da razão na esfera pública com indiscutível repercussão no campo político-jurídico do desenvolvimento da agenda de direitos humanos das migrações no Brasil.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 29 abril 2021.

BRASIL. *Lei 9.474*, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 29 abril 2021.

DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Ed. Escuta, 2003.

MADRID, Laura Sartoretto. *Direito dos refugiados: Do eurocentrismo às abordagens do terceiro mundo*. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. N-1 Edições: 2018.

OIM; ACNUR. Plataforma R4V. Plataforma Regional de Coordenação Interagencial. Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas. Disponível em: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>>. Acesso em 4 de maio 2021

REED-HURTADO, Michael. *The Cartagena Declaration on refugees and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence in Latin America*. Genebra, Division of International Protection UNHCR, 2013. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/51c801934.html>>. Acesso em 29 de abril 2021.

REDIN, Giuliana. *Psicologia social da vulnerabilidade do migrante internacional*. Tese de Pós-Doutorado em Psicologia Social. USP, 2021.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção Internacional de Migrantes Forçados e a Agenda Brasileira. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 4. n. 8, jul./dez., 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>. Acesso em 5 de maio de 2021.

RODRIGUES, Gilberto M. A. *Refugiados: O grande desafio humanitário*. São Paulo: Moderna, 2019.

SAID, Edward. *Reflexões sobre o exílio e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração. E os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político*. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 1 e 4 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf>. Acesso em 29 de abril 2021.

SOUZA, Jessé. *Subcidadania brasileira: Para entender o país além do jeitinho brasileiro*. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E A DEFESA DO INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL

João **Paulo de Campos Dorini**⁸⁸

João **Freitas de Castro Chaves**⁸⁹

Introdução

A concretização dos direitos humanos persiste como o grande desafio do direito no Brasil. Houve considerável avanço das últimas décadas na consolidação de textos normativos sobre os diversos temas de direitos humanos, tanto por tratados e outros instrumentos internacionais quanto pela legislação interna, porém o desafio da implementação e garantia dos direitos humanos continua.

É preciso apontar que se vive hoje, no Brasil e no mundo, não a crise da

escassez, mas o que se convencionou chamar de crise de acesso (LORENZETTI, 1998, p. 86). Se em outros tempos produtos, serviços, informações e direitos não eram alcançados pela maior parte da população em razão da excessiva demanda, atualmente não é a escassez o grande gargalo, mas as diversas barreiras do acesso, muitas vezes erigidas pela abundância, não pela escassez. Portanto, é ponto fundamental da discussão sobre direitos humanos o enfrentamento da questão de como *implementá-los*.

88. Defensor Público Federal. Defensor Regional de Direitos Humanos em São Paulo e membro do GT Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Doutorando em Direitos Humanos pela USP. E-mail: joao.dorini@dpu.def.br.

89. Defensor Público Federal. Coordenador de Migrações e Refúgio da DPU/SP e membro do GT Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU. Mestre em Direito pela UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: joao.chaves@dpu.def.br.

Na atual conjuntura, compreender como funcionam a formulação, implementação e elaboração das políticas públicas de direitos humanos torna-se mais necessário. Em um ambiente de grave polarização político-social, de autoritarismo como política de estado, de desmonte das estruturas estatais de proteção de direitos fundamentais e de discursos e medidas econômicas de austeridade fiscal, qualquer retrocesso inviabilizado passou a ser uma vitória.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre a condição jurídica da pessoa refugiada no Brasil. Como elemento imprescindível na efetivação das políticas públicas federais sobre direitos humanos, a Defensoria Pública da União, instituição que por si só é a implementação da política pública de acesso à justiça e de promoção de direitos humanos para os mais pobres e para os grupos vulnerabilizados, tem papel fundamental na garantia dos direitos também quanto a essas pessoas. Além da atuação mais visível em matéria de elegibilidade na última década, a partir de sua atuação como membro observador do CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados e da atuação em processos individuais, com sustentações orais nas plenárias, oferecimento de recursos e judicialização de casos (CASTRO, 2020; MORAES, 2014, pp. 176-177), há aspectos usualmente negligenciados, mas que compõem o instituto do refúgio sob a forma de direitos de solicitantes e refugiados.

Assim, pretendemos traçar um panorama sobre o direito dos refugiados pela perspectiva da legislação doméstica, para identificar, especialmente na normativa infralegal, pontos de tensão que tornaram necessária a atuação da Defensoria Pública, e que podem representar ameaças atuais ao refúgio no Brasil.

Após o exame da normativa brasileira aplicável ao instituto, com especial atenção ao processo de elegibilidade e à natureza jurídica da decisão de reconhecimento, apresenta-se a Defensoria Pública da União como instituição especializada em assistência jurídica gratuita a grupos vulneráveis, e, nessa função, encarregada da defesa em caráter individual e coletivo de pessoas refugiadas. Com base nesse quadro fático-jurídico, identificamos três situações de violação de direitos no âmbito do instituto do refúgio por força de normas infralegais – a inabilitação à solicitação em razão de entrada irregular, o indeferimento de solicitações sem entrevista

e a ausência de devido processo legal nos processos de concessão de visto para reunião familiar para refugiados – que foram objeto de atuação recente da Defensoria, para que se possa concluir quanto a possíveis avanços e retrocessos.

1. O Direito Das Pessoas Refugiadas No Brasil

A questão dos refugiados é um tema que esteve na origem do desenvolvimento da doutrina de direitos humanos, principalmente com o fim da Segunda Guerra Mundial.

Em relação a suas hipóteses tradicionais, que deram origem ao instituto, há um razoável arcabouço normativo, além de profícua produção acadêmica. Se o patamar de proteção dos refugiados no âmbito normativo não é o ideal, certamente consagra instrumentos suficientes para a concretização dos direitos humanos dos refugiados, ao menos quanto à sua proteção por um Estado estrangeiro.

Embora a existência de refugiados não seja recente, podendo ser identificados ao longo da história momentos de graves conflitos e tensões sociais que impulsionaram deslocamentos humanos (JUBILUT, 2007, p. 23 e 73), é ao fim da Segunda Guerra Mundial, concomitantemente à consolidação dos direitos humanos como novo paradigma das relações internacionais, depois do Holocausto nazista e da “banalidade do mal”, na consagrada expressão de Hannah Arendt, que a comunidade internacional inicia sua preocupação com a situação jurídica das pessoas deslocadas em razão da guerra total na Europa. É nesse contexto que foi editada a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951.

Até a Convenção, o direito internacional não estava aparelhado com um instrumento legislativo apto à proteção dos refugiados, embora tenham sido criadas agências específicas para determinadas situações que ensejaram um número considerável de refugiados desde a Revolução Russa (JUBILUT, 2007, p. 74).

A princípio, também a Convenção de 1951 tinha uma finalidade específica: proteger as vítimas da Segunda Guerra Mundial. Apesar de estabelecer um aspecto temporal, ao limitar sua aplicação a acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 (art. 1, §1, c), a Convenção inovou ao não permitir a não limitação territorial de

sua aplicação, ante a menção a “Europa e alhures” (1951). Em 1967, com o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, mantém-se o conceito elaborado pela Convenção de 1951, sem, contudo, restringir temporalmente sua aplicação, passando a existir uma norma de direito internacional genérica e abstrata, sem qualquer limitação temporal ou espacial, para o reconhecimento da condição de refugiado.

Do ponto de vista da normatização internacional, o elemento que caracteriza a condição de refugiado é o fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas e que não possa ou não queira receber a proteção do país onde vive. Nesse mesmo sentido é o conceito trazido pela Lei nº 9.474/97, em seu art. 1º, I e II.

A legislação brasileira, contudo, vai além, ao reconhecer como refugiado toda pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, como dispõe o art. 1º, III da Lei nº 9.474/97, baseado na Declaração de Cartagena. A princípio, essa situação estará vinculada à ideia de violência e grave tensões políticas e sociais, como conflitos armados, que colocam em risco qualquer habitante de uma determinada região, independentemente do grupo social ao qual pertença, e apesar do elevado grau de interferência da soberania estatal nessa decisão (REDIN; MINCHOLA, 2013). Como afirma Guilherme de Assis Almeida,

dá-se uma importância maior à análise da situação política e institucional do país e sua relação com a situação individual do solicitante, procurando avaliar até que ponto a vida e a liberdade do solicitante encontram-se ameaçados pela ‘grave e generalizada’ violação dos Direitos Humanos (ALMEIDA, 2001, p. 163).

Contudo, o aspecto luminoso da elegibilidade não pode eclipsar a dimensão procedimental do instituto. Tão importante quanto o mérito das decisões é a sua inserção num processo administrativo em sentido amplo, e os direitos garantidos ao solicitante de refúgio em cada etapa.

2. O Procedimento Administrativo De Reconhecimento Da Condição De Pessoa Refugiada

No Brasil, o reconhecimento da condição de refugiado dá-se por meio de processo administrativo instaurado no âmbito do Conselho Nacional para Refugiados – CONARE – nos termos do art. 12, I, da Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997).

Tão logo ingresse no território nacional, a pessoa migrante pode solicitar o refúgio perante qualquer autoridade migratória, que tem o dever de orientá-lo acerca das providências a adotar (art. 7º). A autoridade migratória reduzirá a termo as declarações do estrangeiro, esclarecendo como ingressou no país e quais os motivos que o levaram a buscar o refúgio (art. 9º). O ingresso irregular no país não impede o pedido de refúgio (art. 8º), sob pena de tornar inócuo o instituto, porquanto irrazoável exigir daquele que foge de perseguição ou de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos que tenha obtido previamente os vistos pertinentes junto aos órgãos consulares brasileiros no exterior.

Iniciado o procedimento administrativo, o solicitante será entrevistado por representante do CONARE (art. 17), sendo exigido da pessoa solicitante, sempre com auxílio de intérprete, que registre, por escrito, sua identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes (art. 19). Funcionários qualificados devem supervisionar o preenchimento da solicitação do refúgio, garantindo-se o sigilo das informações (art. 20 e 25).

Um dado positivo do procedimento é a concessão de autorização de residência provisória durante o processo administrativo e até a decisão final (art. 21), com a garantia de um Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (BRASIL, 2018b) e do acesso a direitos em iguais condições a outras pessoas migrantes e refugiadas, com exceção ao direito de flexibilização de exigências documentais previsto em favor de refugiados já reconhecidos pelo art. 20 da Lei nº 13.445, a Lei de Migração (BRASIL, 2017).

Caso seja necessário, poderão ser requeridas novas diligências (art. 23 da Lei nº 9.474/97), e, após a elaboração do relatório, será incluído na pauta da próxima reunião do colegiado (art. 24). A decisão que reconhece a condição de refugiado é considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada (art. 27). Da decisão de indeferimento cabe recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, contados da notificação do solicitante (art. 29).

3. Natureza Jurídica Da Decisão Do Conare

Primeiramente, não há maiores discussões quanto a natureza declaratória da decisão administrativa que reconhece a condição de refugiado, já que expressamente prevista no art. 26 da Lei nº 9.474/97. Isto significa, portanto, que o CONARE não *atribui* a condição de refugiado ao solicitante, mas apenas *reconhece* que o solicitante está em situação de refúgio.

Aliás, desta expressa disposição legal, extrai-se que o ato administrativo que reconhece a condição de refugiado é vinculado. Se o CONARE apenas reconhece que o solicitante de refúgio efetivamente encontra-se em uma das situações descritas no art. 1º da Lei nº 9.474/97, o direito à proteção não se constitui a partir da decisão administrativa, mas retroage à data dos fatos que deram causa ao refúgio, o que implica reconhecer o direito à proteção antes mesmo de o Estado ter declarado que tal proteção era cabível naquela concreta situação.

Para o reconhecimento da condição de refugiado, portanto, basta o preenchimento de alguma das cláusulas de inclusão previstas no art. 1º da Lei nº 9.474/97, sem que estejam presentes as hipóteses de exclusão elencadas no art. 3º. Nem a Lei nº 9.474/97 nem a normativa internacional que trata da matéria preveem um juízo de conveniência para o reconhecimento da condição de refugiado, mas apenas a comprovação dos requisitos previstos. O procedimento brasileiro tem, portanto, como única finalidade, a comprovação de uma das hipóteses de inclusão e da inexistência de hipóteses de exclusão.

É certo que a Lei do Refúgio de 1997 traz alguns conceitos jurídicos indeterminados, como “fundado temor de perseguição” e “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Contudo, essa indeterminação parcial não significa a possibilidade de um juízo de conveniência do aplicador. Diante de conceitos jurídicos indeterminados não se tem a possibilidade de escolha da melhor providência a ser adotada para o caso concreto, tem-se, isso sim, a interpretação do conceito de formar a atribuir-lhe todo seu conteúdo jurídico no intuito de tutelar o bem jurídico ali protegido (BANDEIRA DE MELLO, 2009, pp. 29-31). Discricionariedade, portanto, não se confunde com interpretação (JUSTEN FILHO, 2009, p. 144).

Ou seja, o reconhecimento da condição de refugiado, segundo o procedimento previsto na Lei nº 9.474/97, não enseja nenhum juízo de conveniência e oportunidade por parte da administração pública. Trata-se, pois, de um ato administrativo vinculado, muito embora Jubilut apontasse há uma década uma tendência judicial de questionamento à judicialização, por haver ainda a ideia de ser a decisão um ato soberano do Estado e insuscetível de controle (2011, p. 176), o que se confirmou ao longo do tempo pelo exame da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (MAGALHÃES; CORRÊA, 2019, pp. 159-160).

Apesar das ressalvas, sendo um ato administrativo vinculado, a decisão que decide o pedido de reconhecimento da condição de refugiado é suscetível de apreciação de sua legalidade pelo Poder Judiciário, sem qualquer discussão sobre violação ao princípio da separação dos poderes ou da soberania.

4. A Defensoria Pública e Seu Papel No Sistema De Justiça Brasileiro

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, como a define o art. 134 da Constituição Federal.

Com a Emenda Constitucional nº 80, a Defensoria Pública deixa de ser apenas – o que não é pouco – a instituição estatal responsável pela garantia de acesso à justiça dos necessitados, para ter reconhecido o espaço mais amplo e com mais atribuições que a legislação infraconstitucional já vinha pavimentando, passando a ser um importante pilar na promoção e proteção de direitos humanos no sistema de justiça brasileiro.

Isso porque o efetivo acesso *integral* à justiça dos necessitados passa, imprescindivelmente, pela proteção e promoção de seus direitos humanos, não só individualmente, mas também de forma coletiva, sempre com a lente da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF) e do qual se irradiam os demais direitos fundamentais em nosso sistema, e com a bússola da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos constitucionais do Estado brasileiro (art. 3º, I e III, CF).

Nesse sentido, aliás, a Lei Complementar nº 80 (BRASIL, 1994), com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 132/09, estabelece como objetivos da Defensoria Pública a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, a afirmação do Estado Democrático de Direito e a prevalência e efetividade dos direitos humanos (art. 3º-A, I, II e III).

Essa atuação ampliada pode dar-se, portanto, não só em processos judiciais individuais, mas em processos estruturais, pensados sob a ótica de uma litigância estratégica, tanto nas instâncias judiciais internas quanto nas internacionais; monitorando a formulação, implementação e execução de políticas públicas de direitos humanos pelo Executivo; participando dos processos de elaboração de leis no Legislativo por meio de ações de *advocacy*; colocando-se ativamente no debate público, na mídia tradicional e nas redes sociais, nas discussões sobre direitos humanos, inclusive de forma a garantir uma de suas funções institucionais que é a educação em direitos (art. 4º, III da Lei Complementar nº 80/94).

Nesse ponto, deve-se observar a evidente vulnerabilidade jurídica de refugiados, seja em razão do contexto de grave violação de direitos humanos a que estavam submetidos até deixarem seus países, seja pelo deslocamento em si. Portanto, a assistência jurídica prestada pela Defensoria pode parecer algo ordinário, mas não é. Em outros países, não necessariamente há uma instituição estatal organizada de prestação de assistência jurídica gratuita que atue também em instâncias e processos não judiciais em favor de refugiados (FREIER; GAUCI, 2020, p. 345). Na situação de hipervulnerabilidade na qual essas pessoas se encontram, isso significa, na quase totalidade das vezes, enfrentar a burocracia de países de culturas e línguas diferentes da sua e que, muitas das vezes, poucos esforços fazem para acolher imigrantes em geral.

Além dos benefícios individuais óbvios para os solicitantes de refúgio, a atuação reiterada da DPU junto ao CONARE, como qualquer atuação permanente na defesa de direitos perante órgãos judiciais ou administrativos leva também a uma constante, embora nem sempre rápida, adequação das posturas estatais no enfrentamento do tema. Essa perene indicação de potenciais violações de direitos impede ou dificulta a consolidação de práticas que inviabilizam, nesse caso, o reconhecimento da condição de refugiado e os direitos dele decorrentes.

A partir dessa perspectiva, pode-se questionar em que medida a atuação da DPU promove não apenas a defesa de pessoas solicitantes de refúgio, mas *a defesa do próprio instituto do refúgio*. Nesse ponto, entendemos que a chave de compreensão está no debate em torno da normativa infralegal como dimensão necessária e onde se alojam as principais ameaças de retrocesso na garantia de direitos.

5. Os Impasses Do Instituto Do Refúgio No Brasil E A Atuação Da Defensoria Pública Da União

Como bem indicado por Larissa Leite, a Lei nº 9.474/97 é bastante lacônica quanto às garantias da pessoa solicitante frente ao Estado, pois não detalha procedimentos relevantes como o de acesso ao instituto da reunião familiar, comunicação e autorização de viagens, meios de prova e procedimentos de entrevista. Assim,

houve no direito brasileiro uma proliferação de normas infralegais, sob a forma de resoluções normativas do Comitê e do CNIG – Conselho Nacional de Imigração, que normatizaram aspectos não previstos em lei de modo originário (LEITE, 2014, pp. 267-271). Essa precariedade normativa será, em grande medida, responsável pela instabilidade do instituto do refúgio, seja para a determinação da condição de pessoa refugiada, seja para a efetivação de outros direitos dela derivados.

A demonstração da relevância do monitoramento da normativa infralegal não apenas para a aplicação da Lei nº 9.474, mas para a própria conformação jurídica do refúgio, pode vir de três exemplos da atuação recente da Defensoria Pública da União, em 2020 e 2021. É impossível um exame detalhado de cada situação jurídica com todos os possíveis desdobramentos, mas em cada um deles se pode perceber o quão vulnerável é o próprio conceito de refúgio frente à atuação do Estado brasileiro por três órgãos distintos – Ministério da Justiça, CONARE e Ministério das Relações Exteriores – e as estratégias de enfrentamento adotadas pela Defensoria.

5.1. A “Inabilitação Do Pedido De Refúgio” Por Entrada Irregular Durante A Pandemia De Covid-19

Após o reconhecimento da pandemia de COVID-19 pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020, o Brasil promoveu a edição de atos normativos, para estabelecer regras restritivas à entrada de pessoas migrantes, como forma de conter a disseminação do novo coronavírus SARS-CoV-2.

Entre março de 2020 e maio de 2021, foram editadas 30 (trinta) portarias interministeriais sucessivas, com critérios diversos, que variaram entre a restrição por países de procedência – China, Reino Unido, países fronteiriços sul-americanos, Índia, África do Sul e União Europeia, em momentos diversos – ou modais de entrada em território – terrestre, aéreo e aquaviário. O exame cronológico de cada portaria é desnecessário, pois em quase todos os casos, ao menos desde abril de 2020, houve a repetição de artigo idêntico, que impunha as seguintes sanções ao ingresso fora das estritas hipóteses autorizadas: “I – responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III – inabilitação de pedido de refúgio” (BRASIL, 2021).

De plano, percebe-se a violação ao art. 7º da Lei nº 9.474/97, que impõe o dever à autoridade migratória de receber a manifestação de vontade de solicitar o reconhecimento da condição de pessoa refugiada, com o correlato impedimento de quaisquer atos de deportação, tudo isso independentemente da regularidade da entrada. A violação ao princípio do *non-refoulement* não se justificaria nem mesmo pela alegação sanitária, já que tanto a OMS – Organização Mundial de Saúde (2020) como o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2020a) concordam que a adoção de medidas de fechamento total de fronteira não são necessárias ao enfrentamento da pandemia, e que razões sanitárias não podem ser utilizadas para excluir o direito ao refúgio ou a oportunidade de solicitação e de garantia de acesso ao território. Da mesma forma, há reconhecimento majoritário na literatura brasileira, produzida no calor dos acontecimentos, quanto à ilegalidade da medida (CHAVES, 2020, pp. 71-75; RAMOS, 2020, pp. 109-118).

Contra essa medida, a Defensoria Pública da União, isoladamente e em parceria com outras instituições como Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Conectas Direitos Humanos e Ministério Público Federal, adotou medidas em caráter coletivo, em defesa da Lei nº 9.474/97 contra a normativa infralegal imposta. Assim, apresentou recomendação de revogação imediata aos Ministérios envolvidos (2020a), e propôs quatro ações civis públicas nas Seções Judiciárias da Justiça Federal do Rio Grande do Sul (processos nºs 5031124-06.2020.404.7100 e 5028335-97.2021.4.04.7100), Acre (processo nº 1004501-35.2020.401.3000) e Roraima (processo nº 1001365-82.2021.4.01.4200) para o questionamento da ilegalidade, além de ações em tutela individual em número ainda não estimado.

5.2. O Indeferimento De Solicitações Sem Entrevista De Elegibilidade

A atuação da Defensoria Pública da União como membro observador no CONARE, com o exercício da defesa em casos individuais apresentados, permitiu o conhecimento, em sua 150ª Reunião Plenária ocorrida em 20 de novembro de

2020, do julgamento por aquele órgão de 17 (dezesete) processos de solicitação de reconhecimento da condição de refúgio, com indeferimentos sem a oportunidade da entrevista de elegibilidade aos solicitantes, sob alegação de serem pedidos manifestamente infundados (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2020b).

Nesse caso específico não apenas a Lei nº 9.474/97, cujo art. 9º prevê que a autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá “ouvir o interessado”, complementado pelo art. 18 que impõe a notificação para “prestar declarações”, foi violada. Houve ainda contrariedade à normativa do próprio Comitê em caráter infralegal, que impõe a entrevista como elemento essencial para os julgamentos de mérito. A Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019, ao estabelecer a utilização do SISCONARE como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, previu, dentre outras providências de instrução processual, a realização de entrevista com o solicitante. Seu art. 6º informa que

Art. 6º. Após o recebimento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, a Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados realizará a instrução processual da solicitação, adotando, entre outras, as seguintes providências:

- I - emissão de notificação de agendamento de entrevista;*
- II - realização de entrevista com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado. (BRASIL, 2019)*

Mais uma vez, a DPU adotou a estratégia de apresentação de recomendação (2020b), desta vez ao CONARE, para a anulação dos atos administrativos de indeferimento das solicitações “manifestamente infundadas” e o cumprimento da normativa infralegal aplicável, que estaria de acordo com a Lei do Refúgio e com os *standards* do ACNUR na matéria (2020). Como possível consequência dessa ação, que deu visibilidade a um bloco de decisões aparentemente isoladas, o CNDH - Conselho Nacional dos Direitos Humanos aderiu à posição da DPU, com recomendação de idêntico teor após duas semanas (2020).

5.3. O Regime Diferenciado De Concessão De Vistos Para Reunião Familiar Para Chamantes Refugiados

O direito à reunião familiar é garantido de modo geral a todas as pessoas migrantes por força da Lei nº 13.445/2017, com diversas dimensões (obtenção de visto temporário, aquisição de autorização de residência e causa de inexpulsabilidade), mas tem especial relevância para pessoas reconhecidas como refugiadas. Nesse caso específico, o art. 2º da Lei nº 9.474 garante o direito de extensão da condição ao cônjuge, ascendentes, descendentes e demais membros da família com dependência econômica, embora “desde que se encontrem em território nacional” (1997).

Quanto a isso, as normas regulamentadoras também desempenham um papel relevante. A Resolução Normativa nº 04 previa o direito à extensão com a condição territorial, mas não mencionava a concessão de vistos aos familiares no exterior, para a garantia da obtenção de visto temporário para reunião familiar (1998). Em sucessão à RN nº 4 e com caráter inovador, desta vez em favor do refugiado e expandindo a previsão legal, a Resolução Normativa nº 16 estipulou de forma ambígua a possibilidade de solicitação pelo CONARE ao Ministério das Relações Exteriores a concessão de visto aos familiares da pessoa refugiada no exterior, após provocação, “a fim de que se possibilite a reunião familiar” (2013). Contudo, a norma mais benéfica foi substituída pela Resolução Normativa nº 27, que estabelece em seu art. 7º um procedimento pelo qual a pessoa refugiada chamante manifesta a vontade de reunião familiar, sendo esse ato comunicado ao MRE para a instrução do futuro requerimento de visto temporário pelo familiar chamado, cabendo ao posto consular o exame de mérito com o dever de consideração da condição atípica dos refugiados e familiares para fins de obtenção de documentos (2018b).

Ante esse cenário normativo, Patrícia Nabuco Martuscelli revela, a partir do exame de telegramas e documentos diplomáticos, as restrições impostas pelo Brasil à emissão de vistos para nacionais da República Democrática do Congo, especialmente pela ausência de critérios para exigências documentais, de pa-

râmetros para entrevistas, com reexame de situações fáticas já decididas pelo CONARE quando do julgamento de elegibilidade, e um padrão discricionário de reconhecimento do direito à reunião familiar e ao visto com essa finalidade (MARTUSCELLI, 2019, pp. 146-157). Para além desse caso concreto, há a interpretação de que o visto para reunião familiar, em qualquer situação, seria um ato administrativo vinculado, sujeito a controle judicial e ao devido processo legal, e não uma manifestação da vontade soberana do Estado (CHAVES; ATCHABAHIAN, 2020).

A tese foi encampada pela Defensoria Pública da União após requisição e obtenção de informações, com efeitos significativos para a garantia do direito de reunião familiar a pessoas refugiadas, e a maximização da extensão da condição prevista na Lei do Refúgio. Em mais uma recomendação, desta vez ao MRE, a instituição apresenta a seguinte lista de demandas:

- i) indicação, com absoluta clareza e de maneira institucionalizada, inclusive nos postos consulares, de quais documentos são exigidos para a obtenção das diferentes espécies de visto;*
- ii) formação de um processo administrativo, com a devida formalidade e publicidade dos atos que o constituem em cadeia, até redundar em uma decisão final, a partir da solicitação de visto;*
- iii) formalização da entrevista por ata, como um ato do processo, registrando-se os questionamentos feitos ao solicitante e as respostas dadas, ou promovendo-se a devida gravação e degravação do conteúdo, e facultando-se, inclusive, a presença de advogado;*
- iv) impossibilidade de questionar o solicitante de visto sobre ou instá-lo a comprovar pontos que transcendam os requisitos do visto que se está a solicitar, incluindo-se, especificamente, a impossibilidade de, no contexto de exame do visto para reunião familiar com refugiado, adentrar-se no exame do refúgio concedido ao chamante pelo CONARE;*
- v) impossibilidade de a autoridade consular responsável pelo exame do pedido de visto ter acesso ao processo de refúgio ou mesmo a informações sobre dito processo;*
- vi) impossibilidade de o posto consular afastar-se dos parâmetros de*

exigência documental previstos no artigo 3º da Portaria Interministerial n. 12, mesmo a pretexto de promover a instrução processual;

vii) indicação concreta e detalhada das razões de não concessão ou denegação do visto, com a notificação do requerente a respeito de tal decisão;

viii) garantia da possibilidade de a decisão de não concessão ou denegação do visto ser desafiada por recurso hierárquico, a ser interposto nos postos consulares. (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2021)

Assim, a DPU parte da situação específica da reunião familiar de pessoas refugiadas para o questionamento do devido processo legal em processos administrativos de visto como um todo, abrangendo também a discussão sobre a Lei nº 13.445 e sua própria normativa infralegal.

Conclusão

O exame dos três casos, após a necessária apresentação do panorama jurídico atual do refúgio do Brasil, revela uma profunda conexão da Defensoria Pública da União com o tema, e o exercício da assistência jurídica em sentido amplo e inovador.

No entanto, pretendemos demonstrar algo além dessa constatação. A DPU, nos casos apontados, atuou em defesa do próprio instituto do refúgio, e não de indivíduos específicos. A estratégia de apresentação de recomendações ao Estado brasileiro e eventuais ações judiciais é clara, assim como o manejo de documentos técnicos do ACNUR como suporte argumentativo e argumento de autoridade.

Esperamos que a leitura dos casos também promova uma necessária reflexão sobre o que é o refúgio em termos jurídicos no marco normativo brasileiro. Tomá-lo como um conceito que se esgota no texto da Lei nº 9.474 ou dos instrumentos internacionais é insuficiente e distorcerá qualquer análise empírica sobre a realidade do instituto nos últimos dez anos. O refúgio é, hoje, aquilo que o CONARE, o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, por sua normativa infralegal sempre sujeita a alterações, disser que ele é. Essa visão

teórica realista pode ser bastante útil para jogar luz sobre aspectos nem sempre bem observados, que vão além das conhecidas discussões sobre elegibilidade ou judicialização, e principalmente para alertar sobre o risco de esvaziamento lento e progressivo do refúgio enquanto direito e instrumento de proteção internacional.

Outros exemplos poderiam ser dados, mas está desde logo posto o argumento de que defender o refúgio é, no Brasil pós-2020, fazer cumprir a lei brasileira e o direito internacional frente a portarias e resoluções normativas, e garantir parâmetros mínimos de devido processo legal em todas as dimensões do instituto. Desse modo, a entrada no universo das pequenas normas pode ao menos tentar deter grandes retrocessos.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Consideraciones jurídicas sobre el acceso al territorio para las personas en necesidad de protección internacional en el contexto de la respuesta frente al COVID-19*. 16 março 2020a. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5e786ab14> .

_____. *Procedural standards for refugee status determination under UNHCR's mandate*. 26 agosto 2020b. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html>.

ALMEIDA, Guilherme de Assis. A Lei nº 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Nadia Araújo e Guilherme de Assis Almeida (coords.). Rio de Janeiro: Renovar, p. 155-67, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. *Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas

gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm .

_____. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm .

_____. *Resolução Normativa CONARE nº 4, de 1º de dezembro de 1998*. Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/resolucoes/resolucao-normativa-conare-no-04-1998/view> .

_____. *Resolução Normativa CONARE nº 16, de 20 de setembro de 2013*. Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=355279> .

_____. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm .

_____. *Decreto nº 9.277, de 05 de fevereiro de 2018a*. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm .

_____. *Resolução Normativa CONARE nº 27, de 30 de outubro de 2018b*. Disciplina o art. 2º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48230094/do1-2018-11-01-resolucao-normatina-n-27-de-30-de-outubro-de-2018-48229911.

_____. *Resolução Normativa CONARE nº 19, de 14 de junho de 2019*. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº

9.474. de 22 de julho de 1997. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf .

_____. *Portaria nº 654, de 28 de maio de 2021*. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-654-de-28-de-maio-de-2021-322920763> .

CASTRO, Flávia Rodrigues de. *Refúgio e injustiça epistêmica: uma análise a partir do Brasil*. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2020.

CHAVES, João. A atuação da defensoria pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de COVID-19: um relato de campo. *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19*. Rosana Baeninger et al. (orgs.). Campinas: NEPO/Unicamp, p. 109-118, 2020.

CHAVES, João; ATCHABAHIAN, Ana Claudia Ruy Cardia. O visto na lei de migração: da soberania ao controle judicial. *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. André de Carvalho Ramos, Luís Renato Vedovato, Rosana Baeninger (coords.). Campinas: NEPO/Unicamp, p. 145-160, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Recomendação nº 17, de 09 de dezembro de 2020*. Recomenda que o procedimento de deliberação sobre solicitações de refúgio no Brasil observe as normas existentes e as melhores práticas internacionais, incluindo a realização de entrevistas para indeferimentos, a fim de garantir o direito do/a solicitante de ter seu caso devidamente analisado. 09 dezembro 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendacao17_2020.pdf .

CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos Refugiados. 28 julho 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf .

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Processo nº 08170.000005/2020-44*, documento nº 3608825, 9 de maio 2020a.

_____. *Processo nº 08038.071786/2020-86*, documento nº 4095036, 24 novembro 2020b.

_____. *Processo nº 08146.000845/2018-90*, documento nº 4228850, 1 fevereiro 2021.

FREIER, Luisa Feline; GAUCI, Jean-Pierre. Refugee rights across Regions: A comparative overview of legislative good practices in Latin America and the EU. *Refugee Survey Quarterly*, n. 39, p. 321-362, 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados*. São Paulo: Método, 2007.

_____. A judicialização do refúgio. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (orgs.). São Paulo: CL-A Cultural, p. 163-178, 2011.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese (doutorado), Universidade de São Paulo, 2014.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: RT, 1998.

MAGALHÃES, Breno Baía; CORRÊA, Gabriella Thaís Sousa. A judicialização do refúgio no STJ: deferência ao Executivo e incoerência interpretativa. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 64, n. 1, p. 137- 164, 2019.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Refúgio significa saudades: a política brasileira de reunião familiar de refugiados em perspectiva comparada (1997-2018)*. Tese (doutorado), Universidade de São Paulo, 2019.

MORAES, Thais Guedes Alcoforado de. O papel do Judiciário na proteção aos refugiados. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 1, p. 164-181, 2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Preparedness, prevention and control of coronavirus disease (COVID-19) for refugees and migrants in non-camp settings*. 17 abril 2020. Disponível em: [https://www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings](https://www.who.int/publications/i/item/preparedness-prevention-and-control-of-coronavirus-disease-(covid-19)-for-refugees-and-migrants-in-non-camp-settings) .

RAMOS, André de Carvalho. Construindo muralhas: o fechamento de fronteiras na pandemia do COVID-19. *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19*. Rosana Baeninger et al. (orgs.). Campinas: NEPO/Unicamp, p. 109-118, 2020.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Proteção dos refugiados na Declaração de Cartagena de 1984: uma análise a partir do caso dos haitianos no Brasil. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 4, n. 1, p. 30-45, 2013.

JUDICIALIZAÇÃO DO REFÚGIO NO BRASIL: O PAPEL DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS

Rivana **Barreto Ricarte de Oliveira**⁹⁰

Introdução

Cada vez mais questões relacionadas à circulação de migrantes transnacionais, refugiados e solicitantes de refúgio são consideradas prioritárias nas agendas públicas de agências multilaterais e de governos nacionais sendo necessário refletir como conferir proteção jurídica, a partir do aprofundamento da reflexão da centralidade do ao sujeito migrante.

A mera existência de Tratados, Acordos e Convenções mundiais sobre a tutela dessas pessoa, ou de leis internas específicas nos países não é suficiente para garantir o acesso a di-

reitos. É necessário conjugar abordagens diversas que abrangem, em um primeiro ângulo, verificar a existência ou não de uma estrutura constitucional e legislativa apropriada na área do direito migratório, até a conferência quanto a existência de instituições e procedimentos que permitam que esses direitos sejam reconhecidos e aplicados de forma eficaz. Em um segundo ângulo, ressalta-se a imprescindibilidade de conferir a via de acesso à justiça de qualidade para casos de desrespeito a direitos.

90. Defensora Pública do Estado do Acre, desde 2002. Defensora Pública Interamericana, desde 2016. Presidenta da ANADEP (2021-2023). Doutora em Direito pela USP (2018).

Com base nisso, o presente artigo pretende, a partir das contribuições doutrinárias na matéria de refúgio, realizar uma análise sobre o papel da Defensoria Pública como instituição promotora de direitos humanos das pessoas migrantes, responsável por efetivar os direitos dos refugiados ante o direito constitucional de ação.

No primeiro momento, será feita breve panorama sob o ponto de vista de aparato protetivo ao migrante, com o foco no refugiado. Em seguida, parte-se para a exposição descritiva sobre o papel da Defensoria Pública no Brasil com as considerações sobre sua atuação em âmbito estadual e federal, cotejando com a atuação extrajudicial e a contribuição para desenvolvimento de políticas públicas.

Em seguida, à análise da judicialização do refúgio será exposta a partir da “etapa” procedimental que impacta a pessoa migrante. Ou seja, analisa-se a atuação da Defensoria Pública quando da entrada do solicitante de refúgio no território nacional e a necessidade de respeito a garantia da não devolução e da não penalização pela entrada irregular. A segunda fase, centra-se na determinação do *status* de refugiado, em que a judicialização tem como foco o exercício do controle formal e material do procedimento administrativo de concessão do refúgio. E, por fim, as medidas necessárias para a promoção da integração do refugiado ao País, centrada sob a proteção do direito de acesso dos refugiados às políticas públicas e assistência social, impulsionando o processo de integração local destas pessoas.

Por fim, espera-se refletir se a atuação da Defensoria Pública tem sido suficiente para garantia do direito de ação da pessoa migrante.

1. A Proteção Internacional e Nacional de Migrantes e Refugiados

Almeida (2017) aponta que a pessoa humana terá reconhecida a sua personalidade jurídica, no âmbito do direito internacional, apenas enquanto circunscrita a determinada situação. Nesse sentido, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, de forma geral, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário

trazem como ponto de convergência a figura da pessoa humana vítima de violência e, portanto, necessitada de proteção. Em outras palavras, o ser humano é sujeito de direito no direito internacional em algumas situações e quem as define é o direito internacional a partir da categorização de vulnerabilidades e carência de proteção. Com o fim da primeira e segunda guerras mundiais e o reconhecimento cada vez maior do indivíduo no campo internacional, formou-se a consciência de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em sua interpretação mais tradicional, não era suficiente para lidar com problemas que ocorrem na relação dos Estados com indivíduos estrangeiros. Inaugurou-se a etapa de reconhecimento e proteção aos refugiados, com a construção de todo um aparato protetivo pela ONU, como a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que patrocinou primeiramente a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951). Vieram em seguida, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas (1954), o Protocolo Adicional à Convenção dos Refugiados (1967), a Declaração da Organização da União Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984).

Os fluxos migratórios foram se tornando mais complexos com o passar dos anos. A era da integração global, no final do século XX, ampliou em larga escala o movimento de pessoas e a visão de que a migração não é um fenômeno isolado, relativo a grupos e/ou localidades específicas. Crises econômicas profundas implicam aumento de fluxo migratório de nacionais em busca de trabalho no exterior.

Além disso, a chamada crise de segurança global, evidenciada após o ano de 2001⁹¹, também afetou os fluxos migratórios. Os ataques terroristas fortaleceram os clamores dos Estados pela proteção de suas fronteiras, produzindo um olhar negativo sob a migração. Apesar disso, Castles *et al.* (2014) argumentam que a migração não deve ser entendida como um problema, mas como parte dos processos de desenvolvimento, transformação social e globalização.

91. Após o ataque ao World Trade Center, nos Estados Unidos da América, em setembro de 2001, seguido de outros ataques terroristas em vários países da Europa, instalou-se a “guerra ao terrorismo” o que implicou um temor generalizado à figura do outro, não nacional.

Do ponto de vista de marco regulatório internacional, a proteção dos refugiados como ressalta Silva (2018, p. 271), tem base no direito internacional em diversos Tratados, Acordos e Convenções mundiais sobre a tutela dessas pessoa, e, mais recentemente se completa com a Declaração de Nova York⁹², firmada em 2016 por 193 (cento e noventa e três) países, incluindo o Brasil.

No que tange a dinâmica brasileira sobre o tema da circulação de pessoas, a situação é semelhante. Ao longo dos anos, os fluxos migratórios brasileiros foram diversificados, tendo ocorrido desde o fluxo colonizador e desenvolvimentista, entre os anos de 1819 a 1940, com a chegada de imigrantes italianos, portugueses, espanhóis, alemães, além de outros grupos em intensidade menos expressivas, até a fase da queda do número de deslocamentos durante o período de instabilidade inflacionária (1970 a 1990)⁹³. A partir do crescimento econômico advindo com o Plano Real (1994), houve novo aumento no número de migrantes. Destaca-se, ainda, o momento durante os Governos dos Presidentes Lula e Dilma em que o país despontou como Estado interessante à migração⁹⁴ (SOARES, LOBO e MATOS, 2015), com especial atenção ao fluxo migratório haitiano e venezuelano. E, por fim, o momento atual impactado, ainda, pela crise da pandemia do COVID-19.

92. A Declaração de Nova York como mecanismo de solidariedade mundial para efetivar os direitos e a proteção dos refugiados no atual momento intenso de tráfico de pessoas no mundo. Seu objetivo é estabelecer um compromisso conjunto mundial para que os países assinantes, por meio de suas políticas internas estabeleçam diretrizes de proteção aos refugiados.

93. Dados extraídos da pesquisa publicada do Guia das migrações transnacionais e diversidade cultural para comunicadores: migrantes no Brasil, em 2013. Este guia foi concebido pela iniciativa conjunta de pesquisadores brasileiros que atuam em diferentes universidades nacionais e internacionais, dentre as quais a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ), a Universidade Católica de Brasília (DF) e a Universidade Autônoma de Barcelona e estudam diferentes aspectos das relações entre meios de comunicação e migrações. Disponível em: <<https://oestrangero-dotorg.files.wordpress.com/2013/04/guia-das-migrac3a7c3b5es-para-comunicadores2.pdf>>. Acesso em: 22 abril. 2021.

94. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que até o ano 2000 o número de migrantes transnacionais vinha decrescendo no país de maneira contínua. Em 1970, eram 1.082.045 estrangeiros recenseados. Em 1980, o número caiu para 912.848. Em 2000, o número de estrangeiros residentes no país cai para 431.319, voltando a crescer no censo de 2010 com a presença de 510.068 estrangeiros e naturalizados no país. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105&t=migracoes-estrangeiros-naturalizados-censos-demograficos>. Acesso em: 22. Abril de 2021.

O Brasil, atualmente, convive com o Estatuto dos Refugiados (Lei n.º 9474/97) e a Lei de Migração (Lei n.º 13.445/17). Isso representa um avanço procedimental quando comparado com o antigo Estatuto dos Estrangeiros (Lei n.º 6.815/80). Houve maior flexibilização instituída pela lei para a existência de procedimentos migratórios e principalmente para a regularização interna dos migrantes. (SILVA, SILVA, 2017).

Contudo, se é certo afirmar que o país tem uma lei de refúgio avançada e que reconhecidamente serve de modelo para vários países, isso não impede que violações de direitos ocorram, exigindo, assim, que a Defensoria Pública exerça papel cada vez mais crescente na discussão sobre a concessão do *status* de refugiado e na defesa de direitos dessas pessoas migrantes no país.

A Defensoria Pública No Brasil Em Defesa De Migrantes E Refugiados

As normas internacionais que preveem direitos de defesa constituem um corpo normativo amplo, claro e preciso, semelhante ao que constitui a base das demais convenções de direitos humanos. No âmbito do sistema interamericano, Rocha (2013, p. 40-44) chama atenção que o direito de defesa é consagrado tanto no âmbito do *hard law*, como por *soft law*. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) previu as garantias judiciais, e, mais especificamente, no art. 8.2, o pleno exercício do direito de defesa material, por exemplo, através do direito que o acusado tem de “defender-se pessoalmente ou ser assistido por um defensor de sua escolha” (art. 8.2.d) e que, se não o fizer, tem o “direito inalienável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo legislação interna” (art. 8.2.e), além de possuir o “direito a não ser forçado a testemunhar contra si mesmo” (art. 8.2.g). Todos dispositivos são de cláusula aberta, em construção contínua, cuja interpretação é resultado da evolução jurisprudencial do SIDH.

Além dessa previsão do direito de defesa em âmbito convencional (*hard law*), em 2011, durante o 41º período de sessões ordinárias da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovou-se, por unanimidade, a Resolução AG/RES. 2656 (XLI-0/11), que aborda o tema do acesso à justiça como um direito autônomo⁹⁵. O documento (*soft law*) reconhece a Defensoria Pública como a instituição eficaz para a garantia desse direito, sobretudo para as pessoas em situações de vulnerabilidades, e recomenda a todos os Estados-membros a instalação de Defensorias Públicas dotadas de autonomia e independência funcional. Desde sua primeira edição, anualmente, a OEA vem ratificando e fortalecendo este posicionamento, aprofundando o compromisso dos Estados-membros e ressaltando, através da publicação de novas resoluções (*soft law*), o papel da Defensoria Pública e a imprescindibilidade do respeito à independência das defensoras e defensores públicos do exercício de suas funções.

Nos termos do artigo 134, *caput* da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública no Brasil é a instituição pertencente à função essencial à justiça, legalmente estruturada pela Lei Complementar n.º 80/1994, alterada pela Lei Complementar n.º 132/2009, com a atribuição institucional de dar orientação jurídica, promover a proteção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, além de defender com primazia a proteção da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a prevalência e efetividade dos direitos humanos e da cidadania.

As mudanças trazidas pela Lei Complementar n.º 132/2009 deixaram explícita a possibilidade de atuação nas esferas extrajudicial e coletiva, a ênfase na mediação, conciliação e arbitragem, possibilitando a solução de conflitos fora do Poder Judiciário, o exercício da defesa de grupos sociais vulneráveis, extrapolando o caráter meramente

95. A Resolução AG/RES. 2656 (XLI-0/11) consagrou-se como o primeiro documento normativo específico sobre o acesso à Justiça no âmbito da OEA. O tema vem sendo reafirmado no âmbito assemblear da OEA anualmente: Resolução AG/RES. 2656 (XLI-0/11), Resolução AG/RES. 2714 (XLII-0/12), Resolução AG/RES. 2801 (XLIII-0/13), Resolução AG/RES. 2821 (XLIV-0/14), Resolução AG/RES. 2887 (XLVI-0/16), Resolução AG/RES. 5580 (XLVII-0/17), Resolução AG/RES. 2928 (XLVIII-0/18).

econômico do conceito de hipossuficiência, a possibilidade de representação a organismos internacionais de proteção dos direitos humanos, dentre outras.

Toda pessoa que não puder contratar os serviços de um advogado por falta de recursos ou condição de vulnerabilidade pode obter defesa pública gratuita. Os beneficiários devem atender a certas condições econômicas de renda anual ou participar de programas sociais do governo. Ressalte-se que não só a pessoa em situação de vulnerabilidade econômica faz jus à assistência da Defensoria Pública, mas também a vulnerabilidade jurídica e social, como é o caso de migrantes e solicitantes de refúgio.

Defensorias Públicas nos Estados e Distrito Federal e Defensoria Pública da União: compartilhamento de competências

Em sendo o Brasil um estado federado, existe a repartição de competências jurídicas, legislativas e executivas em âmbito estadual e da união. A Defensoria Pública, portanto, tal como ocorre com o Poder Judiciário, também se divide em Defensoria Pública da União (DPU) e Defensoria Pública dos Estados (DPEs) e do Distrito Federal (DPDF).

De um modo geral, as Defensorias Públicas nos estados e no distrito federal atuam para defender os direitos: das crianças, adolescentes e idosos em situação de risco; de pessoas com deficiência; de pessoas pertencentes a minorias vítimas de preconceitos de gênero, identidade de gênero, raça, etnia e origem; de pessoas privadas de liberdade; e vítimas de violência institucional, familiar e doméstica e vítimas de pobreza e miséria. Em geral, atuação ocorre nas causas relacionadas ao direito de propriedade, resolução de conflitos relacionados a despejos, reintegração de posse, cobrança de dívidas, indenizações, obrigações condominiais, quebra de contratos e acidentes de trânsito, por exemplo.

Na defesa da liberdade e do devido processo, defensoras e defensores públicos promovem a defesa dos acusados de crimes como homicídio, roubo, agressão sexual, porte ilegal de armas e fraude, entre outros, além de atos infracionais praticados por crianças e adolescentes. Em defesa da harmonia familiar, ajudam a resolver conflitos familiares. Além de promover a apresentação e o acompa-

nhamento de ações de adoção, concedem autorizações para viagens ao exterior e protegem crianças e adolescentes em situação de risco.

A Defensoria Pública da União, por sua vez, atua em causas federais, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral, e instâncias administrativas da União, como apresentando pedidos de regularização documental de estrangeiros.

A defesa de migrantes e refugiados

Quanto à atuação da Defensoria Pública especificamente no acesso à justiça da pessoa migrante ou refugiada, como revela Moraes:

[...] a Defensoria Pública é importante aliada para a concreção 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. (MORAES, 2014, p. 170)

Apartir da análise da Lei n.º 9474/97, que discorre sobre a proteção dada aos refugiados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como seus reflexos no arcabouço jurídico brasileiro, fazendo considerações sobre o devido processo legal para a análise da condição de refugiado dos estrangeiros que aportam no país, é possível aferir a necessidade de assistência pela Defensoria Pública desde o início do procedimento administrativo do reconhecimento da condição de refugiado perante a Polícia Federal. (LIMA DE SÁ, 2010, p. 37).

Ademais, tem-se o disposto no art. 4º, inciso IX, da Lei n.º 13.445/2017 que estabelece um *“amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”*. Assim, é certo que uma das funções da Defensoria Pública é preservar os direitos dos migrantes para a aplicabilidade da Lei n.º 13.445/2017, como para a efetivação de direitos existentes daqueles que chegam ao Brasil.

A Defensoria Pública atende migrantes, refugiados e estrangeiros por meio de uma série de serviços, garantindo efetividade à proteção dos migrantes em situação de vulnerabilidade, à dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental ao acesso à justiça, atuando judicialmente e extrajudicialmente perante todos os poderes estatais e, também, por meio de convênios com órgãos no âmbito nacional e internacional, no sentido de assegurar os direitos desses indivíduos. O contexto do atendimento da Defensoria Pública à população refugiada se inclina de modo existencial ao reconhecimento do indivíduo, por si só, como sujeito titular de direitos.

Antes de centrar o olhar sob a judicialização do refúgio propriamente dita, é importante ressaltar que a atuação extrajudicial da Defensoria Pública em matéria de política migratória é de grande relevância. Com efeito, a atribuição conferida à Defensoria Pública pela Constituição, extrapola a assistência judiciária, fazendo-se necessária a atuação em diversas outras áreas para além do processo judicial.

É comum que as Defensorias Públicas nos estados participem de Comitês Estaduais para Refugiados, e, de alguma maneira, participem do atendimento nos Centros de Integração de Cidadania do Imigrante, além do trabalho em parceria com organismos nacionais e internacionais que tratam da questão migratória. São promovidas educativas como foco esclarecimentos sobre a atuação da Defensoria Pública na assistência jurídica aos migrantes e refugiados, regularização da situação migratória do estrangeiro em território brasileiro, direitos à saúde e à educação e acesso a benefícios assistenciais no Brasil.

Isso se dá tanto porque ela visa suprir a real incapacidade quantitativa de defensores e defensores públicos para atender todas as demandas que chegam⁹⁶, como porque a situação de assistência judicial aos migrantes é agravada pelo fato de que nas cidades fronteiriças quase sempre não há Defensoria Pública da União instalada para que possa ser prestada alguma assistência jurídica inicial e imediata. Apenas para exemplificar esta atuação, para o caso específico dos venezuelanos, a Defensoria Pública do Estado de Roraima instalou unidade fixa em Pacaraima, e passou a promover atendimento itinerante junto ao Governo do Estado, oferecendo atendimento à população na área de família e cadastro público, que aborda temas como ações de alimentação, divórcio, investigação de paternidade, retificação de registros, inventário, entre outras.

A Defensoria Pública da União exerce funções de defesa da população migrante e refugiada, por meio do Grupo de Trabalho Migração, Apátrida e Refugiados (GTMAR), que atualmente conta com cinco defensores para alguns estados como São Paulo e, além disso, com pontos focais em diferentes cidades no país. O GTMAR também assessora e representa os migrantes na obtenção de autorização de residência temporária. Além disso, colabora com a política migratória do país, apresentando continuamente notas técnicas sobre os temas e atos normativos pendentes de regulamentação após a nova lei da migração.

Ademais, a DPU tem auxiliado na construção de resoluções que tratem de matéria migratória em conjunto com o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIG), como foi o caso da Resolução Conjunta n.º 1/2017 editada no contexto de incremento do fluxo migratório venezuelano, com a especificidade de envolver crianças e adolescentes separados e desacompanhados⁹⁷.

96. E isso ocorre porque hoje, no Brasil, a Defensoria Pública dos estados e do distrito federal encontra-se apenas em cerca de 42% das Comarcas, e a Defensoria Pública da União, por sua vez, em menor número, alcança apenas 30% das sessões judiciária. Dados coletados pelo IPEA/ANADEP no II Mapa da Defensoria Pública nos Estados e Distrito Federal.

97. O texto da Resolução pode ser acessado em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/resolucao-conjunta-n-1-do-conare-1.pdf>

Desta maneira, o envolvimento da Defensoria Pública no desenvolvimento de políticas públicas para atender refugiados, como na Operação Acolhida⁹⁸, em Roraima, por exemplo, se faz efetivo e fundamental.

A Judicialização Do Refúgio: A Efetivação Da Justiça Pelo Acesso À Defensoria Pública

O reconhecimento da condição de refugiado é ato revestido de caráter jurídico, declaratório e que deve ser assegurado quando preenchidas as condições previstas na norma legal. Por esta razão, a judicialização do refúgio é consequência do próprio conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951 (JUBILUT, 2011, p. 173). Assim, por estarmos diante de um direito subjetivo daqueles que satisfizerem os critérios legais, obviamente tal direito pode ser objeto de análise pelo Poder Judiciário (JUBILUT, 2011, p. 174).

Analisar o processo de judicialização do refúgio no Brasil, prescinde compreender que o mecanismo do refúgio é complexo e envolve diversos aspectos que vão desde o ingresso do migrante no país (análise documental), passando pela decisão administrativa do Comitê Nacional de Refugiados-CONARE de reconhecer ou não a condição de refugiado, até o momento em que o indivíduo passa a integrar à sociedade de maneira mais ou menos definitiva. Estas fases demandam atuação judicial distinta por parte da Defensoria Pública.

98. A Operação Acolhida é a grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil. A Operação oferece assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima através de três eixos: ordenamento de fronteira, que prevê documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro; acolhimento, que compreende oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e a interiorização com objetivo de inclusão socioeconômica. Para mais informações: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/operacao-acolhida>.

Entrada do solicitante de refúgio no território nacional: não devolução/não penalização

O direito de solicitar refúgio está previsto no art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁹⁹. 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 n.º 9.474/97 ressalta-se o *non-refoulement* (não-devolução) e não penalização dos refugiados por entrada irregular no território do país de acolhida.

A fase inicial de recepção do migrante solicitante de refúgio no Brasil deve ocorrer junto a Polícia Federal, onde ocorre a instrumentalização inicial do processo com a lavratura do termo de declaração contendo as razões da solicitação de refúgio, as circunstâncias de entrada no Brasil e os dados pessoais básicos. O termo serve como documento inicial até o recebimento do Protocolo Provisório, já que a maioria dos refugiados chega sem documento.

O Protocolo Provisório, por sua vez, servirá de base legal para a estada do solicitante até a decisão final, para a expedição de carteira de trabalho provisória e para o exercício pleno dos direitos civis. Ademais, passa a ser o documento de identidade do solicitante (posteriormente, se for reconhecida a sua condição de refugiado, deverá ser expedido o Registro Nacional de Estrangeiro-RNE). Quando há menores no grupo familiar, estes são incorporados no documento dos pais ou responsáveis (artigo 2º da Lei n.º 9474/97).

Nesta fase, a atuação da Defensoria Pública esta centrada na observância do respeito a garantia da não devolução e da não penalização pela entrada irregular.

99. “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países”.

A judicialização, neste contexto, tem papel importante em assegurar a não penalização de refugiados por entrada irregular no território brasileiro¹⁰⁰.

Aqui, alguns exemplos de atuação da Defensoria Pública se destacam: 1- a atuação da DPU na Ação Civil Pública¹⁰¹ para garantir a isonomia de tratamento entre os migrantes haitianos e os refugiados, requerendo o direito dos migrantes obterem o registro de permanência mediante a apresentação de certidão de nascimento e casamento traduzida por profissional habilitado, independentemente de legalização/consularização; 2- a atuação em demandas requerendo a isenção da taxa para regularização da situação dos venezuelanos; 3- a impetração de pedido de habeas corpus contra a deportação em massa de 450 venezuelanos em dezembro de 2016¹⁰².

Determinação do status de refugiado: procedimento administrativo de acesso

O procedimento de determinação da condição de refugiado foi estabelecido pela Lei n.º 9.474/97, como um processo administrativo. Aqui o solicitante de refúgio passa por uma entrevista com um representante do Comitê Nacional de Refugiados-

100. Isso pode ser visto ACR 4808, Processo 2005.51.01.515685-7, RJ, do Tribunal Regional Federal (TRF) 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)

101. Conferir ACP n.º 0005651-65.2016.4.03.6100 <http://www.justificando.com/2016/07/26/liminar-da-justica-federal-agiliza-regularizacao-para-mais-de-40-mil-haitianos/>. Acesso em: 22 abri. 2021.

102. <http://www.dpu.def.br/noticias-internacional/37853-dpu-atende-refugiados-e-migrantes-no-brasil>. Acesso em: 30 de maio de 2021.

-CONARE e será emitido um posterior parecer. A decisão de reconhecer ou não a condição de refugiado compete ao CONARE, cabendo recurso ao Ministro da Justiça.

Nesta segunda fase, destaca-se, que o acesso à justiça tem por base o controle judicial do ato declaratório administrativo, garantido sob a perspectiva constitucional. Portanto, aplica-se o princípio do devido processo legal, já que este incide tanto nos processos judiciais quanto nos administrativos.

O respeito ao devido processo legal prescinde da participação da defesa, acompanhando o solicitante de refúgio desde o procedimento perante a Polícia Federal, nas entrevistas dos refugiados nos procedimentos de solicitação e, ainda mais, nas reuniões do CONARE com direito a voz. Para garantia deste direito, a Defensoria Pública da União ingressou com ação coletiva para garantir as prerrogativas de vista, intimação pessoal e prazo em dobro nos procedimentos de solicitação de refúgio¹⁰³.

O Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região se pronunciou no sentido de estabelecer o acompanhamento da DPU na atuação administrativa. Senão vejamos:

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

103. Cumpre ressaltar 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 tor- na crítico no momento do recurso ao Ministro da Justiça, nos casos em que o pedido de refúgio é indeferido.

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 – Relatoria Des. CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, DE 25/11/2013

Desde 2012, a partir de Acordo de Cooperação Técnica entre a Defensoria Pública da União, a Secretaria Nacional de Justiça e o Comitê Nacional de Refugiados, a Defensoria Pública passou a integrar o CONARE como membro consultivo com direito voz, sem voto.

Integração do refugiado ao País: o acesso às políticas públicas.

Como ressalta Moraes (2014, p. 173) uma vez reconhecidos pelo Estado brasileiro como refugiados, há três soluções duradouras possíveis para estes indivíduos: a integração local, em que o refugiado busca se integrar à comunidade de acolhida, por meio principalmente da obtenção de emprego, estudos, constituição de família etc.; a repatriação voluntária, em que o refugiado retornará ao seu país originário, quando cessarem as condições que deram causa ao refúgio; e 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).

Neste contexto, a atuação da Defensoria Pública se faz presente para romper entraves legais e burocráticos diversos que impedem que os refugiados acessem diversas políticas públicas e assistência social, pela via administrativa, impulsionando o processo de integração local destas pessoas.

Defensores públicos nos estados e distrito federal são responsáveis pelo acesso à justiça para garantia de outros direitos dos migrantes, como possíveis matérias criminais, cível, acesso à saúde e a medicamentos, educação, moradia, infância

e juventude (por exemplo, vaga em creche de criança refugiada sem documento, criança em situação de risco), família (por exemplo, guarda pelo responsável refugiado, mas sem documentos da criança refugiada), e outros¹⁰⁴.

Exemplo a ser citado diz respeito ao exercício, pelos refugiados, de seus direitos fundamentais. Foi o caso de pedido de registro civil de criança estrangeira refugiada ingressado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Recurso Especial n.º 11.475.580 - RJ (2014/0108779-3).

Outro ponto de atuação essencial para a temática de integração, foi a discussão no Supremo Tribunal Federal da possibilidade de conceder o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, a estrangeiros residentes no país, inclusive refugiados¹⁰⁵. A DPU atuou como amiga da corte (*amicus curiae*), em parceria com entidades da sociedade civil em defesa da concessão do benefício.

Ressalta-se ainda atuações na seara criminal por parte da Defensoria Pública da União. O Habeas Corpus n.º 333.902/DF impetrado pela Defensoria Pública da União em razão de ato do Ministro de Estado da Justiça que determinou a expulsão de paciente do território nacional pelo cometimento do crime hediondo de tráfico internacional de entorpecentes, após a concessão do refúgio. E o Habeas Corpus n.º 412.840 (2017) impetrado pela Defensoria Pública da União em razão de ato do Ministro de Estado da Justiça que determinou a expulsão de paciente que cumpria pena por crime relacionado ao tráfico de drogas, após o cumprimento da pena a que estava sujeito ou a eventual liberação pelo Poder Judiciário.

104. Como ressalta Peixoto (2017) em reforço de suas atribuições constitucionais, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo firmou um Acordo de Cooperação (novembro de 2014) com o Acnur para: (i) envidar os esforços necessários à identificação dos refugiados que careçam de assistência jurídica gratuita de acordo com as suas necessidades de proteção; (ii) promover reuniões de capacitação e conhecimento dos defensores públicos sobre o tema concernentes ao direito internacional dos refugiados e apátridas; (iii) formalizar a participação de defensores públicos no Comitê Estadual para Refugiados de São Paulo; (iv) traçar estratégias de mobilização por meio de publicações, eventos, treinamentos e seminários; e (v) avançar na análise de possíveis ações administrativas e judiciais em favor dos apátridas para exercício dos direitos

105. Trata-se do Recurso Extraordinário n.º 587.970/SP.

Quanto à atuação da Defensoria Pública em atenção a situações de especial vulnerabilidade: mulheres e indígenas

É importante observar que aspectos relativos à violência de gênero traduz necessidade jurídica de atuação em defesa de mulheres migrantes e refugiadas. A Lei Maria da Penha, Lei n.º 11.340, de agosto de 2006, protege mulheres, inclusive trans e lésbicas, dando abrigo, bem como medidas de proteção como a retirada do agressor de casa ou sua prisão preventiva, preservando o mulher contra qualquer tipo de violência (física, moral, psicológica, sexual). Essa lei estabelece a necessidade de atenção policial específica nas chamadas Delegações de Atenção à Mulher (DEAM) e a criação nos municípios de Centros Especializados de Atenção à Mulher (CEAM). Há também um Centro de Atenção à Mulher (telefone 180) para orientação por telefone.

Com relação as mulheres migrantes e refugiadas, a lei não discrimina a nacionalidade e as mulheres, incluindo migrantes e refugiadas, devem dirigir-se à Defensoria Pública do Estado e do Distrito Federal para serem atendidas.

No caso dos indígenas, o artigo 231 da Constituição reconhece o direito à sua organização social, costumes, línguas, crenças, tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Nesse sentido, os migrantes indígenas e refugiados podem ter acesso aos mesmos direitos de qualquer migrante, aos quais deve ser incorporado o respeito por seus aspectos socio-culturais. Nesse sentido, é importante considerar o apoio que pode prestar a Fundação Nacional do Índio, órgão do Estado Brasileiro criado pela Lei n.º 5371, de 1967, vinculado ao Ministério da Justiça e que coordena e executa a política indigenista do governo federal.

Na cidade de Marabá, no estado do Pará, por exemplo, a Defensoria Pública do Estado atua por meio das Centrais de Defesa Agrária, em reunião com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Universidade do Estado do Pará (UEPA) e com o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), para ajudar os povos indígenas venezuelanos da etnia Warao em situação de vulnerabilidade em Marabá.

Conclusão

Muito embora a conscientização sobre o caráter jurídico do refúgio ainda esteja longe de ser amadurecida no âmbito dos tribunais que resistem em reconhecer sua competência para apreciar a matéria e exercer de maneira efetiva seu papel na concretização desse direito humano, a temática da judicialização do refúgio no Brasil, vem crescendo como um dos meios para alcance da proteção integral dos refugiados.

A efetividade desta judicialização, prescinde fortalecer o acesso, e isso implica, necessariamente, em voltar o olhar para a Defensoria Pública, enquanto instituição permanente e essencial ao estado democrático de direito e instrumento da democracia, bem como possuidora do dever constitucional de promover os direitos humanos, com capacidade de fazer efetivo tais direitos as pessoas que não possuem condições de apontar um advogado.

Enquanto instituição que exerce papel de agente de transformação social, na pauta migratória brasileira, a Defensoria Pública, tanto da união como dos estados e do distrito federal, tem assumido importante e decisivo papel pois pode atuar pela garantia de acesso à justiça dos refugiados, em suas políticas públicas ou mesmo da solicitação de direitos sociais assegurados constitucionalmente ou pela própria lei nova migratória, como ocorre diante da efetivação de direitos relacionados à assistência social.

Cabe a instituição continuar exercendo de maneira qualificada seu papel de provocação ao Poder Judiciário, seja estadual ou federal, para proteção dos migrantes refugiados em toda sua totalidade, observando todas as interseccionalidades. Desde a sua atuação para o exercício da garantia de não devolução do refugiado, através de sua não penalização pela entrada irregular. Até no controle de legalidade, tanto do aspecto formal quanto do material, do procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado. E, por fim, quanto ao direito de permanência dos direitos fundamentais cabíveis aos refugiados.

Embora não se possa afirmar que a atuação da Defensoria Pública tem sido suficiente para garantia plena do direito de ação da pessoa migrante, o caminho de esforços trilhado em busca da concretização deste direito tem sido correto.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A proteção da pessoa humana no direito internacional: conflitos armados, refugiados e discriminação racial*. São Paulo: Ed. CLA Cultura, 2018.

CASTLES, Stephen; HASS, Hein de; MILLER, Mark J. *The age of migration: international population movements in the modern world*. 5th edition. London/New York: The Guildford Press, 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: Ed. CL-A Cultural, 2011.

LIMA DE SÁ, Waltenberg. Uma nova função da defensoria pública perante o direito internacional dos direitos humanos. In: *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, n. 4, p. 81-96, 2010.

MORAES, Thaís Guedes Alcoforado de. O papel do judiciário na proteção aos refugiados. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 32 (Volume especial – Comemorativo ao Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello), p. 164-181, jan. 2014.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. Papel de defensoria na defesa dos direitos dos refugiados e apátridas. In: *Revista Consultor Jurídico*, 14 de março de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-14/tribuna-defensoria-papel-defensoria-defesa-direitos-refugiados-apatridas>. Acesso em 30 de mai. 2021.

ROCHA, Amélia Soares da. *Defensoria pública: fundamentos, organização e funcionamento*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 40-44.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da, SILVA, Francisco José da. A nova lei de migração na proposição de avanço internacional do ordenamento jurídico brasileiro. In: I Congresso Internacional Migração, Mudança Climática e Economia Social em um Mundo Globalizado. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. Direito de acesso à justiça dos refugiados: um estudo sob a perspectiva da nova lei migratória. In: Acesso à Justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA. Coordenadores: João Paulo Kulczynski Forster; Karyna Batista Sposato; Sergio Pereira Braga – Florianópolis: CONPEDI, 2018. ISBN: 978-85-5505-578-2. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/0ds65m46/clvi2bp7/AU8hAyxqTIMCg2i9.pdf>. Acesso em 30 de maio 2021.

SOARES, Weber; LOBO, Carlos; MATOS, Ralfo. Mobilidade espacial dos imigrantes estrangeiros no Brasil-1991/2010. In: REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXIII, 2015, n. 44, p. 191-205, jan./jun. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-191.pdf>>. Acesso em 10 de maio 2016.

A IMPLEMENTAÇÃO DA CONVENÇÃO DE 1951 SOBRE A CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL: UM ESTUDO A PARTIR DOS JULGADOS DO TRF4

Tatiana **Cardoso Squeff** ¹⁰⁶

Introdução

O deslocamento transfronteiriço massivo de indivíduos os quais se vêem pressionados a sair de seus países de origem por força de eventos belicosos, políticos, religiosos e afrontosos aos direitos humanos não é recente na história da humanidade; por outro lado, a proteção jurídica conferida aos

mesmos é. Até o século XX, no plano internacional, não haviam regras específicas destinadas à proteção daqueles que buscavam a tutela de outro Estado por motivos de perseguição, tratando-se meramente de uma prerrogativa do Estado.¹⁰⁷

106. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFU, onde também atua como professora adjunta de Direito Internacional na graduação. Doutora em Direito Internacional pela UFRGS, com sanduiche junto à University of Ottawa. Mestre em Direito Público pela UNISINOS, bolsista CAPES, quando foi visiting researcher na University of Toronto, com bolsa DFAIT. Membro da ILA e da ASADIP. Orcid n. 0000-0001-9912-9047.

107. Nas civilizações gregas e romanas, a única possibilidade “jurídica” voltada à recepção de estrangeiros oriundos de outras localidades por motivos de perseguição era o asylon (asilo, em grego), segundo o qual, em linhas gerais, o Estado receptor poderia recepcionar uma pessoa estrangeira expulsa ou caçada, se assim almejasse (ANDRADE, 2001, p. 113). Cf. também: RAMOS, 2011, p. 24-25.

Entretanto, diversas situações políticas fizeram com que se construísse um arcabouço jurídico protetivo voltado à proteção de tais pessoas, sendo a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 o seu ponto de maior destaque. Afinal, o percurso até a sua edificação foi longo. E mesmo havendo outros documentos internacionais anteriores a ele, tal instrumento foi, sem dúvidas, o mais abrangente quanto aos seus signatários. O Brasil não restou de fora, tendo aderido plenamente ao mesmo em 1961, logo, dando os primeiros passos em direção à proteção do refugiado situado em território nacional.

Nesse diapasão, considerando os sessenta anos que transcorreram desde a internalização do citado regramento, busca-se com o presente texto verificar se no Estado brasileiro tutela-se plenamente o refugiado. Para tanto, a partir do modelo hipotético-dedutivo, divide-se o texto em duas partes: a primeira, em que se aventa analiticamente sobre a solidificação deste instituto ao final da Segunda Guerra Mundial e a sua inclusão no ordenamento brasileiro; e a segunda, em que, considerando a hipótese de que a implementação da Convenção de 1951 ainda não é plena em virtude da judicialização de demandas por refugiados, se analisa os julgados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

Logo, metodologicamente, realiza-se uma pesquisa quali-quantitativa, a qual, seguindo o procedimento de levantamento jurisprudencial, busca-se os casos julgados pelo TRF4 sobre o tema, pois entende-se que a judicialização de demandas por refugiados na Região onde eles estão mais concentrados numericamente no país é passível de demonstrar as maiores dificuldades enfrentadas por eles. Uma vez obtidos os resultados, através dos métodos descritivo e explicativo de análise, pondera-se sobre os problemas mais recorrentes enfrentados pelos refugiados no território nacional, discorrendo-se, assim, desde o procedimento bibliográfico e documental, sobre as (eventuais) falhas na implementação da Convenção de 1951 e dos demais instrumentos dela derivados, podendo os resultados obtidos servir como um mapa para (re)pensar-se a atuação do Brasil em relação aos refugiados aqui situados.

A Solidificação Do Instituto Do Refúgio No Pós-Segunda Guerra E A Sua Internalização No Brasil

O refúgio, enquanto categoria jurídica apartada do instituto do asilo, só emerge na ordem internacional a partir do século XX, notadamente em 1921 sob os auspícios da Liga das Nações, em resposta aos enormes influxos migratórios involuntários em direção à Europa originários da Guerra dos Balcãs (1912-1914), da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, especialmente, da Revolução Russa e seus desdobramentos (1917-1922) (ANDRADE, 1996, p. 20-21; RAMOS, 2011, p. 25), as quais fizeram jus ao que foi chamado de a ‘Era da Catástrofe’ por Hobsbawm (1996) ao assim intitular os momentos iniciais da ‘Era dos Extremos’ que se desenrolava.

Mesmo não tendo definido o termo ‘refugiados’ ou criado uma força-tarefa ampla para o tema, essa organização nunca “negou responsabilidade permanente pela proteção jurídica dos refugiados”, possibilitando o uso de suas estruturas para debater o tema e o seu enfrentamento (ANDRADE, 1996, p. 22-27 – em especial p. 23; ANDRADE, 2001, p. 123). Nesse ambiente que resta a origem dos Altos Comissariados, tal como Alto Comissariado para os Refugiados Russos (ANDRADE, 1996, p. 39-44; JUBILUT, 2007, p. 75)¹⁰⁸, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha (JUBILUT, 2007, p. 77; ANDRADE, 1999, p. 94- 95) e o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados¹⁰⁹, os quais surgem justamente nas décadas de 20 e 30, respectivamente, com o fito de auxiliar na imigração e reassentamento desses indivíduos que necessitavam de auxílio forte nas perseguições sofridas.

Esses desenvolvimentos, porém, não eram suficientes muito em razão da imprevisão normativa, fazendo com que, também na década de 30 se edificasse o primei-

¹⁰⁸. Em razão do seu sucesso, em 1923 o mandato do ACRR foi expandido pelo Conselho da Liga das Nações também aos refugiados armênios, e em 1927 aos turcos, montenegrinos, assírios e assírios-caldeus, o que, de certa forma, contribuíra para que essa instituição temporária transformasse-se em outro órgão igualmente atrelado à Liga, para que seus avanços não cessassem (PEREIRA, 2011, p. 29).

¹⁰⁹. “[A] criação desse órgão de proteção aos refugiados inaugurou uma nova fase do Direito dos Refugiados; isso porque, até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia” (JUBILUT, 2007, p. 77).

ro instrumento normativo internacional vinculante sobre o tema, mais conhecido como a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, ratificada por (meros) oito Estados (JUBILUT, 2007, p. 76). Consoante Andrade, muito embora restrita aos russos, armênios e assimilados (como sírios e curdos), “os principais dispositivos da Convenção de 1933 [...], diziam respeito às medidas administrativas, à situação jurídica, às condições de trabalho, ao bem-estar e assistência, à educação, e ao regime fiscal aplicáveis aos refugiados”, os quais tornavam-nos em migrantes privilegiados no Estado de acolhida (ANDRADE, 1999, p. 90).¹¹⁰

Ademais, em 1938, arquitetou-se igualmente a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, cujas previsões contribuíram para a formação da atual nomenclatura de refugiado no âmbito normativo internacional, muito embora tenha sido ratificada por apenas três Estados (ANDRADE, 1996, p. 103-106). São, porém, dois os avanços mais relevantes desse instrumento: (a) da necessidade de comprovar que o seu Estado de origem não oferece mais proteção ao refugiado; e (b) a motivação para a fuga deste, a fim de excluir os critérios de ordem meramente pessoal (ANDRADE, 1996, p. 103-104).

Apesar disso, com a eclosão do conflito e a diminuição da influência da Liga das Nações nas relações internacionais¹¹¹, a sua atuação restou cada vez mais limitada, especialmente quando apenas países neutros – cada vez em menor número – absorviam refugiados que escapavam das hostilidades (ANDRADE, 1996, p. 119). Outrossim, com o fim das hostilidades e constituída as Nações Unidas (ONU), deu-se um novo passo em direção a uma tutela mais específica dos refugiados à nível internacional.

110. Cf. LIGA DAS NAÇÕES, 1933. Arts. 2 e 3 (questões administrativas), 4 a 6 (situação jurídica), 7 (trabalho), 9 a 11 (assistência e bem-estar), 12 (educação) e 13 (regime fiscal). Cf. ainda: SANTIAGO, 1993, p. 126-127.

111. Esse fato contribuiu também para a criação do Comitê Intergovernamental para Refugiados, oriundo de uma conferência havia na França em 1938, a qual se destaca por exteriorizar a necessidade de o indivíduo fugir por motivos de raça, religião ou opinião política, bem como ter que se encontrar fora do seu país de origem para ser considerado refugiado – definição essa cuja adoção foi recomendada aos 32 Estados que o compunham (ANDRADE, 1996, p. 125-127).

Sem dúvidas, entre os pontos altos está a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja estruturação fora determinada em 1949 pela Assembleia Geral da ONU e que deu início às suas atividades em 1º de janeiro de 1951, com o condão de proteger os refugiados, organizando e promovendo ações duradouras direcionadas aos interesses destes (ANDRADE, 2001, p. 124; NAÇÕES UNIDAS, 1949; 1950). Foi sob os seus auspícios que se inaugurou a proteção internacional dos refugiados, notadamente pela edição da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951, a qual trazia concretamente e objetivamente quem poderia ser considerado refugiado ao buscar a proteção de outro país ao evadir-se do seu Estado de origem, além de listar uma série de direitos que os refugiados possuiriam nos Estados de acolhida.

Outrossim, muito embora fosse, de fato, um acréscimo normativo significativo ao que existia antes, a definição trazida por tal instrumento era bastante restritiva¹¹², vez que limitava a possibilidade de ser considerado refugiado ao indivíduo que (a) saíra da Europa, (b) em razão da Segunda Guerra Mundial. Ademais, ela também limitava a condição de refugiado a cinco formas de perseguição, as quais restaram salientes no contexto Europeu muito em razão das práticas realizadas pelos nazistas durante tal conflito, isto é, ser perseguido por motivo de (a) raça, (b) religião, (c) nacionalidade, (d) pertencimento a um determinado grupo social¹¹³ e (e) em razão de opinião política de grupo¹¹⁴.

112. Veja-se a definição na íntegra: “Art. 1. A. Para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa: [...] (2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país [Europeu] de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele” (ênfase adicionada) (ACNUR, 1951. Art. 1[2]).

113. Esta é a categoria mais abrangente das cinco listadas, tendo sido apontada à época como forma de abranger outras classes sociais igualmente perseguidas pelo regime nazista, como os homossexuais e os ciganos (romani). Cf. SCHLOSS, 2013.

114. Constata-se que esse item é essencial para diferenciar a atribuição de ‘asilo político’ e o reconhecimento da ‘condição de refugiado’, posto que na primeira situação há uma perseguição por motivo político de cunho individual, a qual afeta determinada pessoa em particular pela ocorrência de um crime político; já na segunda situação, trata-se de uma perseguição de um grupo de indivíduos, os quais partilham de uma determinada opinião política, distinta do governo local, de modo que estes são perseguidos por força do seu “partidarismo”. Para mais, incluindo outras diferenças, cf. BRASIL, s/d.

De toda sorte, essa normativa preenchia os anseios europeizados da época (SQUEFF, 2021), sendo, por isso, importante para aquele momento histórico, notadamente para todos aqueles que foram deslocados de seus países de origem por causa das hostilidades e das perseguições cometidas pelos nazistas. Não só isso, a Convenção de 1951 pode ser considerada um expoente da humanização do Direito Internacional que se iniciara em 1945 especialmente com a Carta da ONU, que alterou o eixo das relações internacional em torno da pessoa humana e da proteção de sua dignidade.

No Brasil, apesar de o Estado ter assinado a Convenção em 15 de julho de 1952 e ter depositado o instrumento de ratificação em 15 de novembro de 1960, esse instrumento foi plenamente internalizado apenas dez anos depois de sua edificação, mais especificamente em 28 de janeiro de 1961, através do Decreto nº. 50.215 (BRASIL, 1961), de modo que passou a gerar efeitos internos no país quando da publicação deste no Diário Oficial da União dois dias depois, em 30 de janeiro. Impende ressaltar que ao promulgar o referido Decreto, o Brasil optou pelo regime previsto no art. 1(B)(1)(a), o qual compreendia enquanto refugiado aquele que tivesse saído do seu país de origem em função de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, portanto, optando por uma leitura mais restritiva do documento.¹¹⁵

Além disso, o Brasil fez reserva a dois artigos: 15 e 17.¹¹⁶ De modo sucinto, os referidos artigos tratavam dos direitos de associação (art. 15), em que os Estados deveriam conceder aos refugiados que residem no seu território, um tratamento mais favorável do que aquele concedido aos nacionais de um país estrangeiro nas mesmas circunstâncias; e acerca de profissões assalariadas (art. 17), segundo o qual os Estados deveriam conceder aos refugiados residentes em seu território, um tratamento mais favorável àquele concedido aos nacionais de outro país nas mesmas circunstâncias quando se refere a uma atividade profissional assalariada, o que, no caso, significaria que os empregadores estariam dispensados de

115. Cf. Preâmbulo original do Decreto n. 50.215/61 (BRASIL, 1961).

116. Vale ressaltar que essas reservas eram consideradas válidas à luz do tratado, o qual, em seu art. 42, cita a impossibilidade de realizar-se reservas aos arts. 1, 3, 4, 16(1), 33, 36 a 46, inclusive.

cumprir as condições impostas para trabalho de migrantes no Brasil constantes na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) constantes entre os seus arts. 352 e 358 (BRASIL, 1943)¹¹⁷.

Acerca dessas limitações, no tocante a leitura restritiva geograficamente à condição de refugiado no Brasil, impende esclarecer que essa condição deixou de prosperar em 20 de dezembro de 1989, quando da publicação no Diário Oficial da União aprovação do Decreto n. 98.602/1989 de 19 de dezembro (BRASIL, 1989). Apenas a partir de tal data é que se passou a compreender o exposto no art. 1(B)(1)(b), ou seja, que seria refugiado no Brasil aquele que tivesse saído “da Europa ou alhures”.

Acerca disso, importa avultar que a adesão brasileira ao Protocolo Facultativo de Nova York sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, internalizado pelo Brasil por meio do Decreto n. 70.946 de 07 de agosto de 1972, publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte, não retirou a cláusula geográfica do documento de 1951, mas tão somente a cláusula temporal, de maneira que poderia ser considerado refugiado, no Brasil, até dezembro de 1989 apenas aqueles que saíssem do continente europeu, independentemente da data. A manutenção dessa restrição era permitida nos termos do art. 1(3) do Protocolo de 1967.

Ademais, quanto às reservas aos arts. 15 e 17, frisa-se que as mesmas foram retiradas pelo Decreto n. 99.757 de 29 de novembro de 1990, publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte, determinando o cumprimento da Convenção de 1951 “tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL, 1990a). Logo, não há mais que se falar na restrição do direito de associação por parte de refugiado – ou do migrante comum, nos termos do art. 4, inc. VII, da Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 (BRASIL, 2017) – ou mesmo na aplicação, por exemplo, da propor-

117. Há quem sustente que as medidas impostas pelos artigos 352 a 358 da CLT não teriam sido recepcionados pela Constituição da república Federativa do Brasil de 1988, vez que violaria o princípio da igualdade e não discriminação. Cf. MALLET, 2013.

cionalidade prevista no art. 354 da CLT para refugiados ou na dispensa destes de maneira anterior aos funcionários brasileiros constante no parágrafo único do art. 358 da CLT, por exemplo.

De toda sorte, pode-se dizer que a plena implementação da Convenção de 1951 só ocorreu plenamente com a introdução no ordenamento brasileiro da Lei 9.474 de 22 de julho de 1997 (BRASIL, 1997). Afinal, como avultou-se quando da sua edificação, esse regramento define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Além de indicar a adoção de uma interpretação mais aberta de refúgio, abarcando igualmente os desenvolvimentos havidos na Organização dos Estados Americanos¹¹⁸, a Lei trouxe mecanismos específicos para a apreciação dos pedidos de refúgio formulados no Brasil¹¹⁹, além de importantes prescrições atinentes às soluções duráveis, como a integração local e o reassentamento de refugiados no país.

Contudo, mesmo transpassados 60 anos da internalização da Convenção de 1951 no Brasil e 24 anos da entrada em vigor da Lei de 1997, muitas dificuldades são ainda encontradas pelos refugiados no Brasil. Exemplo disso são as constantes negativas concernentes a declaração de refúgio e os entraves enfrentados para o reconhecimento de diplomas, que conduzem os refugiados ao Poder Judiciário para verem concretizados seus direitos prescritos em tais regramentos. E justamente acerca disso é que se discorrerá no próximo tópico.

Problemas a serem enfrentados: percepções desde a jurisprudência do TRF4

No Brasil, de acordo com os números mais atuais do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) existem 43 mil refugiados no Brasil, dos quais, 88% são venezuelanos (CARITAS-RJ, 2020), seguidos por nacionais do Haiti, Cuba, China, Bangladesh, Angola e Síria (BRASIL, 2020a, p. 25). “O número representa mais de sete vezes o registrado no início de dezembro de 2019, quando havia cerca de 6

¹¹⁸. Pontualmente, trata-se da Declaração de Cartagena de 1984. Para um debate, cf. SQUEFF, 2017.

¹¹⁹. Para um estudo específico e sucinto dessas etapas, cf. SOARES, 2011.

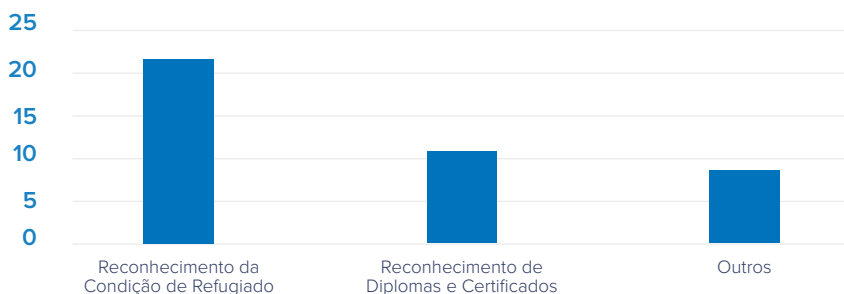
mil pessoas em situação de refúgio no Brasil” – aumento este que está intimamente atrelado às recentes aprovações de “pedidos feitos por venezuelanos, realizadas em dezembro de 2019, janeiro de 2020 e abril de 2020” (CARITAS-RJ, 2020).

Forte nisso, naturalmente os estados federativos que mais concentram refugiados são Roraima e Amazonas, seguidos por São Paulo e Distrito Federal (BRASIL, 2020a, p. 40). Os três estados da Região Sul aparecem logo na sequência da lista: Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul (CARITAS-RJ, 2020), fazendo com que essa seja região que mais concentra refugiados no país. Em virtude disso, realizou-se uma pesquisa jurisprudencial no *site* do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), órgão de segundo Grau da Justiça Federal dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a fim de listar-se os maiores problemas enfrentados pelos refugiados nesses estados.

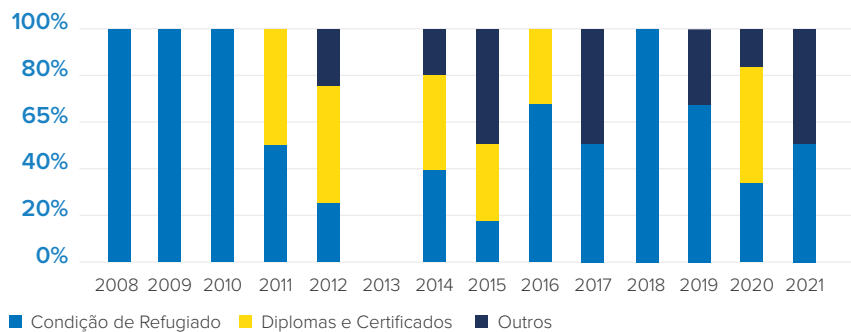
Buscando apenas pelo termo “refugiado”, são encontradas 139 decisões, sendo a mais antiga um acórdão publicado no Diário de Justiça em 14 de março de 1990 (BRASIL, 1990b) que versava sobre revalidação de diploma, e o mais recente, um acórdão publicado em 08 de abril de 2021 aventando sobre a exigência de revalidação de diploma estrangeiro (BRASIL, 2021). Outrossim, a fim de refinar ainda mais a busca em virtude da grande utilização do termo “refugiado” em outros contextos que não o da migração, buscou-se casos com os seguintes termos: “refugiado”, “condição” e “reconhecimento”.

Nesse caso, obteve-se 74 resultados de acórdão de inteiro teor, dos quais, ainda assim foram excluídos 32 itens por não terem ligação com objeto de estudo. Restaram, assim, 42 casos para serem analisados, os quais foram proferidos entre 2008 e 2021¹²⁰. Destes os problemas mais comuns foram: (a) o reconhecimento da condição de refugiados (22 casos); (b) reconhecimento de diplomas e certificados (11 casos); (c) outras questões, como deportação, registro migratório, seguridade social, etc. (9 casos). O gráfico abaixo resume os resultados encontrados:

120. Não obteve-se resultado de casos anteriores a 2008 quando buscados os três termos em conjunto.

Gráfico 1 - Problemas mais Recorrentes no TRF4 (2008 - 2021)

Ao longo deste período, apenas no ano de 2013 não se observou no TRF4 discussões sobre o tema; por outra banda, em todos os demais anos o tema do reconhecimento da situação de refúgio foi debatido, sendo factível dizer que este é um problema realmente contínuo. No que tange aos casos atinentes ao reconhecimento de diplomas e certificados, este também é um tema rotineiro, especialmente nos últimos anos. É o que se visualiza no Gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Tipos de caso por ano (2008 - 2021)

Portanto, verificados os problemas mais rotineiros perante o Poder Judiciário da Região Sul, cumpre salientar os debates que giram em torno de tais resultados, haja vista que a própria necessidade de judicializar essas pautas denotam que

essas situações mostram ser verdadeiras barreiras à plena implementação da Convenção de 1951 no Brasil.

Quanto à declaração da condição de refugiado, essa situação refere-se não só ao fato do reconhecimento do *status* de refugiado ser um ato declaratório, mas também desta ser uma medida de competência exclusiva e discricionária do Poder Executivo, logo, não cabendo, na leitura do Tribunal, a interferência do Poder Judiciário, pois esta seria ilegítima, em 20 dos 22 casos sobre esse assunto. Ou seja, em 91% dos casos envolvendo o debate acerca da condição de refugiado, entendeu o TRF4 que ele não poderia revisitar o conteúdo material para verificar se o migrante cumpre ou não os requisitos para a concessão de refúgio no Brasil.

A tese defendida nesses acórdãos é de que estar-se-ia indo ao encontro do previsto no art. 31 da Lei 9.474/97, segundo o qual “a decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso” (BRASIL, 1997). Logo, ao buscar “rever os requisitos para a concessão do status de refugiado, estar-se-ia violando a tese aristotélica de pesos e contrapesos ambicionada pela separação, nesse caso, do poder executivo e judiciário” (SCHUBERT, CARDOSO, 2014, p. 78). Acerca desse posicionamento, porém, tecem-se algumas críticas à luz dos próprios regramentos atinentes ao reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (Decreto 50.215/61 e Lei 9.474/97). Segundo a Convenção de 1951, aqueles que já são reconhecidos como refugiados pelo Estado terão o direito de estar em juízo, gozando inclusive da assistência judiciária e da isenção da *cautio judicatum solvi*, nos termos do seu art. 16. Nesse caso, se todo aquele que solicita refúgio goza no Brasil dos direitos de refugiado até que se tenha uma decisão final quanto a sua solicitação, cabe dizer que o indivíduo solicitante de refúgio teria igualmente o direito de acesso aos tribunais forte no princípio da equidade entre o solicitante e aquele já considerado refugiado.

Além disso, o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988 prescreve o princípio da inafastabilidade do controle judiciário dos atos administrativos (BRASIL, 1988), o que significa dizer que o Brasil, diferentemente da escola francesa, baseia-se no sistema de “jurisdição una”, isto é, de que nenhuma decisão de qualquer órgão ou entidade administrativa será excluída da apreciação pelo

Poder Judiciário, cabendo a ele sempre a última palavra sob qualquer demanda instaurada (MIRANDA, 2005, p. 96).

Nesse passo, tem-se que o acesso à justiça para rever o parecer final do Ministro da Justiça, última instância do procedimento interno administrativo para o reconhecimento da condição de refugiado no país (BRASIL, 1997, art. 29), não poderia ser negado ao indivíduo que busca a tutela oriunda deste instituto do Brasil, vez que não só contrariaria a Carta Política, mas também a própria Convenção de 1951. Ademais, não se pode olvidar que quando se trata de refúgio, a definição deste está prevista em norma devidamente internalizada e plenamente em vigor no Estado, a qual traz elementos objetivos que, se preenchidos pelo solicitante, culminam na *obrigação* do Estado em declarar-lhe refugiado. Noutros termos, trata-se de um ato vinculado - e não discricionário - do Estado.

O ato administrativo vinculado, por conseguinte, é aquele em que a lei atribui uma competência restrita ao administrador, de modo que, diante de uma determinada previsão de hipótese fático-jurídica, ele tem apenas uma consequência válida (MAFFINI, 2009, p. 60). Desta maneira, não caberia ao Poder Executivo nenhuma outra forma de agir senão aquela prevista na regra cuja apreciação/atribuição é de sua competência, sob pena de ensejar o controle jurisdicional sob sua conduta¹²¹.

Expressamente, tem-se que a revisão administrativa da decisão do CONARE pelo Ministro da Justiça não é discricionária, mas sim limitada à análise dos requisitos previstos na lei para a concessão do refúgio. Nesse viés, no caso de violação por parte do agente da administração de um preceito legal que estaria vinculado a seguir (como aqueles prescritos no Decreto 50.215/61 e na Lei 9.474/97), caberia a revisão judicial deste ato, sim, por meio de uma 'Ação Anulatória' para que o ato (ilegal) não persista (SCHUBERT, CARDOSO, 2014, p. 81).

¹²¹. Ou também o próprio controle convencional, a ser exercido de maneira difusa, por qualquer juízo, para que não incorra o Estado em ilícito internacional. Sobre o tema, cf. MAZZUOLI, 2018.

Em vista disso, entende-se que o TRF4, ao decidir não ponderar sobre o conteúdo material, não realizando o controle jurisdicional sob os atos administrativos denegatórios de refúgio em face da separação de poderes, ele estaria agindo de maneira equivocada. Isso, pois, entende-se que a revisão judicial nos casos de denegação administrativa de refúgio é um meio *legítimo* de intervenção do Poder Judiciário na política de migração do país¹²², buscando evitar “comprovada ilegalidade ou flagrante abuso a direito”, para utilizar as próprias palavras do Tribunal, muito embora este o tenha feito para rechaçar a revisão do ato administrativo (BRASIL, 2018). Inclusive, considerando que o TRF4 assim agiu uma vez (BRASIL, 2008)¹²³, negar a revisão nos demais casos mostra-se, no mínimo, incongruente. Portanto, resta claro que este é um dos problemas ainda a ser enfrentado no país para a plena implementação da Convenção de 1951 e demais documentos dela derivados.

Já o segundo problema mais rotineiro diz respeito ao reconhecimento de diplomas e certificados para que os refugiados possam atuar profissionalmente no Estado brasileiro pelo período que aqui permanecerem nessa condição. Tais reivindicações tem como base os arts. 43 e 44 da Lei 9.474/97, segundo os quais, respectivamente, “a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares”, devendo-se, por conseguinte, facilitar o reconhecimento dos mesmos quando o refugiado tiver posse dos mesmos (BRASIL, 1997).

Frisa-se que em nenhum momento a legislação pátria estabelece a dispensa da apresentação dos documentos de comprovação de curso por parte do refugiado, especialmente quando se tratar de uma profissão que demande provas ou

122. Na pesquisa, diversos foram os resultados apontando a “ilegitimidade” de intervenção do Poder Judiciário. Por exemplo, veja BRASIL, 2016.

123. Cabe pontuar que o outro caso em que o TRF4 não decidiu em desfavor da revisão da denegação da concessão de refúgio tratava-se de um pedido de tutela antecipada de permanência em território nacional por parte do solicitante de refúgio até que houvesse uma decisão judicial final transitada em julgado sobre o seu pedido de reconsideração, vez que, do seu rechaço, poderia decorrer um dano irreparável. De toda sorte, o Tribunal não perdeu a oportunidade de tecer que, apesar da possibilidade de o autor permanecer no Brasil, “[o] ato administrativo goza da presunção de legitimidade, de imperatividade e têm auto-executoriedade” (BRASIL, 2014).

testes que comprovem o conhecimento específico do indivíduo em determinada área, a exemplo de Direito e Medicina. As normas supra citadas avançam no sentido de promover a facilitação do aceite ou mesmo do reconhecimento dos mesmos, os quais, nos termos do art. 19 da Convenção de 1951, não poderão ser menos favoráveis ao tratamento “que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros (*sic*)¹²⁴ em geral” (BRASIL, 1961).

No caso, as ações julgadas no âmbito do TRF4, de fato, apenas repisam essas normativas, avultando, ainda, a Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) a qual impossibilita o reconhecimento automático de diplomas para o exercício profissional (BRASIL, 1996), e, em alguns casos mais recentes, a Lei n. 13.959 de 18 de dezembro de 2019, que trata do caso específico de médicos, impondo a necessidade de realização do ‘Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira’ (Revalida) para a atuação no país (BRASIL, 2019).

Outrossim, esses casos, cujo número tem aumentado nos últimos anos, são importantes indicadores da burocracia que envolve o reconhecimento no país de certificados emitidos por instituições de ensino superior estrangeiras, denotando ser essa uma questão que devia ser melhor apreciada pelo legislador federal¹²⁵, especialmente em tempos pandêmicos, em que algumas profissões são mais requisitadas, como a de médicos, forte no constante aumento do número de interações.¹²⁶ Logo, eles servem para avultar a necessidade de tornar o processo de

124. A Lei de Migrações (BRASIL, 2017) sepultou o uso do termo ‘estrangeiro’ para designar aquele que não é nacional do Brasil, preferindo-se o uso do termo ‘imigrante’, ‘visitante’ ou mesmo, para aqueles que não apresentam nacionalidade alguma, ‘apátrida’. Cf. OLIVEIRA, 2017; e GUERRA, 2017, p. 97.

125. No âmbito estadual, especificamente no estado de Roraima, tentou-se em 2020 afastar as exigências de revalidação de diploma obtido em instituição de ensino superior estrangeira. Contudo, essa regra estadual teve a sua inconstitucionalidade declarada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 6073. Cf. BRASIL, 2020b.

126. Três casos encontrados na busca jurisprudencial lidam pontualmente com a questão de certificados de médicos que buscavam a sua revalidação para atuarem no front da pandemia de Covid-19. Destes, dois casos (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2020d), por se tratarem de profissionais que almejavam “concorrer às vagas do Programa Mais Médicos, o qual logr[aram] comprovar o preenchimento dos requisitos impostos pela Administração para manifestar interesse na reincorporação”, forma julgados procedentes. Já o terceiro (BRASIL, 2021), por se tratar de profissional que nunca havia participado do Programa Mais

reconhecimento de diplomas mais simples, notadamente para os refugiados, haja vista a situação de hipervulnerabilidade na qual eles se encontram (GARBINI, SQUEFF, SANTOS, 2018), colaborando para a efetivação do mencionado mandamento prescrito no art. 44 da Lei 9.474/97.

De se ressaltar, nesse sentido, o Projeto de Lei n. 2482/20, de autoria da senadora Rose de Freitas - PODEMOS/ES, que está aguardando votação na Câmara dos Deputados após ter sido aprovado no Senado ainda em agosto de 2020, o qual determina um processo simplificado de revalidação, no Brasil, de diplomas de graduação e pós-graduação emitidos por universidades estrangeiras, inclusive, contendo uma previsão pontual para a realização, em caráter emergencial, de uma edição do Revalida (BRASIL, 2020e).

Ou seja, nota-se a relevância da observação jurisprudencial não só para apontar as falhas existentes no Brasil quanto à efetivação dos direitos dos refugiados constantes na Convenção de 1951 e demais documentos dela derivados, como também para que se possa direcionar projetos legislativos específicos para a edificação de novas ferramentas em prol de uma plena efetivação dos mesmos.

Considerações Finais

O presente estudo teve como objetivo central verificar se, no Brasil, realizou-se a plena implementação da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Para tanto, através de um levantamento jurisprudencial no âmbito do TRF4, buscou-se verificar a existência de ações ajuizadas por refugiados no país, a fim de apontar quais seriam as dificuldades por eles enfrentadas, as quais, inclusive, ensejam a tutela jurisdicional para a sua plena realização.

Outrossim, para que se realizasse a referida pesquisa, entendeu-se ser necessário compreender, anteriormente, a própria construção do citado documento no plano externo e como se deu a sua internalização no Brasil. Nesse viés, abor-

Médicos, foi julgado improcedente sob o argumento de que o Revalida é "requisito inafastável para o exercício profissional" no Brasil de pessoa diplomada no estrangeiro.

dou-se inicialmente a edificação do conceito de refugiado no Direito Internacional, confirmando o surgimento desse instituto no plano Europeu, em razão de diversas perseguições as quais, ao fim e ao cabo, deram origem à Convenção de 1951, onde foram listados cinco critérios discriminatórios como forma de declaração de refúgio, sendo considerados um avanço quando comparados à proteção (inexistente) do século XIX, gerando obrigações vinculantes aos Estados-parte para que protejam as pessoas que os busquem em situações específicas, dentre as quais está o Brasil, cuja obrigação internacional de tutela existe desde 1961 quando fora promulgado o Decreto referente a internalização do instrumento no país, que, por sua vez, deu início a uma série de regras domésticas voltadas ao mesmo fim.

Apesar disso, mesmo que a proteção jurídica brasileira seja bastante detalhada forte nos citados desenvolvimentos normativos, ainda se vislumbram falhas na sua implementação. É o que restou demonstrado com a pesquisa jurisprudencial realizada no âmbito do TRF4, quando, de 2008 a 2021, encontrou-se 44 acórdãos de inteiro teor aventado sobre problemas enfrentados por refugiados situados no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul – estados que mais concentram refugiados no país.

No que tange o problema mais recorrente, de reconhecimento da situação de refúgio quando cumpridos os requisitos previstos nos instrumentos normativos, ponderou-se que, por se tratar de ato vinculado, não poderia o indivíduo ser obstado de recorrer ao Poder Judiciário ou mesmo este se abster de analisar o pedido com base na separação de poderes. Afinal, o Brasil deveria declarar o *status* dos indivíduos que adentram o território nacional em casos evidentes de refúgio, seja pelo Poder Executivo, seja pelo Poder Judiciário. Não há que se falar em soberania e discricionariedade do Estado nesses casos.

Já em relação ao segundo problema, do reconhecimento de diplomas de refugiados emitidos por instituição estrangeira, verificou-se que o TRF4 sopesou os argumentos apresentados pelos indivíduos corretamente. Isso, pois, a Convenção de 1951 e dos demais instrumentos dela derivados não estipulam a obrigação de

revalidação de certificados, mas a existência e utilização de procedimentos simplificados e não menos favoráveis ao tratamento concedido aos migrantes comuns.

Nesse passo, a existência recorrente de pedidos que aventam sobre esse assunto demonstram a necessidade de se pensar em estratégias nacionais para aprimorar/acelerar o reconhecimento de certificações de refugiados, não só porque isso poderia lhes garantir uma melhor condição de vida em função da possibilidade de obterem um emprego formal (melhor), como também pela contribuição que tais indivíduos poderiam prestar à sociedade brasileira, especialmente em tempos pandêmicos, haja vista a grande quantidade de médicos que almejam atuar no país. Inclusive, pode-se dizer que o Projeto de Lei n. 2482/20, o qual aguarda votação na Câmara, é um reflexo dessas constatações.

Referências

ACNUR. *Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951.

AMARAL JUNIOR, Alberto do; MOISES, Cláudia Perrone. (orgs.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Ed. USP, 1999.

ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica. In: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961*. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: Diário Oficial da União, 28 jan. 1961.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 9 ago. 1943.

BRASIL. *Decreto nº 98.602 de 29 de dezembro de 1989*. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: Diário Oficial da União, 20 dez. 1989.

BRASIL. *Decreto nº 99.757 de 29 de novembro de 1990*. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília: Diário Oficial da União, 30 nov. 1990a.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.445 de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de maio 2017.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.474 de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 23 de jul. 1997.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 23 de dez. 1996.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.959 de 18 dezembro de 2019*. Institui o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida). Brasília: Diário Oficial da União, 19 de dez. 2019.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 2482/2020*. Brasília, 2020e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262101>. Acesso em 23 de abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Entenda as diferenças entre asilo e refúgio*. Brasília, s/d. Disponível em: <www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em 10 de jan. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Números em Refúgio*. 5 ed. Brasília: MJSP, 2020a. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/REF-C3%9AGIO%20EM%20N%C3%9AMEROS.pdf>. Acesso em 24 de abr. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI nº 6073*. Relator Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 27 mar. 2020. DJe em 27 de maio 2020b.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Apelação Civil nº 5018374-50.2017.4.04.7108*. Quarta Turma. Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 5 dez. 2018. Publicado em 6 de dez. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Apelação Civil nº 2004.71.00.030706-1*. Quarta Turma. Relator Márcio Antônio Rocha. Julgado em 22 de out. 2008. Publicado em 10 de nov. 2008.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Agravo de Instrumento n. 5002802-43.2014.4.04.0000*. Quarta Turma. Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior. Julgado em 13 de maio 2014. Publicado em 14 de maio 2014.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Apelação em Mandado de Segurança nº 89.04.04907-5/RS*. Segunda Turma. Relator José Morschbacher. Julgado em 14 de dez. 1989. Publicado em 14 de março 1990b.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Agravo de Instrumento n. 5007357-73.2015.4.04.7112*. Quarta Turma. Relator Cândido Alfredo Silva Leal Júnior. Julgado em 19 de out. 2016. Publicado em 21 de out. 2016.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Agravo de Instrumento n. 5057026-18.2020.4.04.0000*. Quarta Turma. Relator Sérgio Renato Tejada Garcia. Julgado em 7 de abr. 2021. Publicado em 8 de abr. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Apelação Civil nº 5024405-08.2020.4.04.7100*. Quarta Turma. Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 9 de dez. 2020. Publicado em 15 de dez. 2020c.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Apelação Civil nº. 5001442-64.2020.4.04.7113*. Quarta Turma. Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado em 25 de nov. 2020. Publicado em 28 de nov. 2020d.

CARITAS-RJ. *Números do Refúgio*. 2020. Disponível em: www.caritas-rj.org.br/numeros-refugio-no-brasil.html. Acesso em 24 de abr. 2021.

GARBINI, Vanessa G.; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; SANTOS, Thomaz Francisco S. A vulnerabilidade agravada dos refugiados na sociedade de consumo. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 119, p. 19-49, 2018.

GUERRA, Sidney. Alguns aspectos sobre a situação jurídica do não nacional no Brasil: da lei do estrangeiro à nova lei de migração. *Revista Direito em Debate*, v. 26, n. 47, p. 90-112, 2017.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*. 2 ed. São Paulo: Schwarcz, 1996.

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

LIGA DAS NAÇÕES. *Convenção de Genebra relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados*. 1933.

MALLET, Estêvão. *Igualdade e discriminação em direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2013.

MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZUOLI, Valério de O. *controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de direito administrativo*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Resolução nº 319-A (IV)*. Editada em 3 de dezembro de 1949: aprova a criação do ACNUR.

NAÇÕES UNIDAS. *Resolução nº 428 (V)*. Editada em 14 de dezembro de 1950: aprova o Estatuto do ACNUR.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 34, n. 1, p. 171-179, abr. 2017.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: Direitos humanos e alteridade*. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2011.

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

SANTIAGO, Jaime Ruiz. Os direitos humanos dos refugiados no Brasil. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Rio de Janeiro, a. XLV-XLVI, n. 84-86, p. 126-127, dez. 1992/maio 1993.

SCHLOSS, Eva. *Depois de Auschwitz*. Trad. Amanda Moura. São Paulo: Universo dos Livros, 2013.

SCHUBERT, Bruna S. M.; CARDOSO, Tatiana de A. F. R. O papel dos tribunais regionais federais brasileiros no reconhecimento da condição de refugiado. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito internacional em expansão*. V. IV. Belo Horizonte: Arraes, 2014, p. 69-89.

SOARES, Carina de Oliveira. O procedimento nacional para a concessão de refúgio. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, v. 1, n. 2, p. 117-125, 2011.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. O status de refugiado enquanto um conceito europeu: reflexos de uma construção hegemônica. In: JUBILUT, Liliana et al. *Direitos humanos e vulnerabilidades e o direito internacional dos refugiados*. Boa Vista: Ed. UFRR, 2021 – no prelo.

_____. A expansão do conceito de refugiado: contribuições do Sul Global. *Revista Iuris Dicere*, v. 2, p. 87-104, 2017.

MOBILIDADE HUMANA DE VENEZUELANOS NO BRASIL E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS FRENTE A ESSE FLUXO (MISTO)

João **Carlos Jarochinski Silva**¹²⁷
Militza **Pérez Velásquez**¹²⁸

Introdução

Dez anos após a participação de um dos autores na obra comemorativa dos 60 anos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para abordar a temática dos fluxos migratórios mistos, em que se colocava o tema como um dos grandes desafios face à proteção do

direito dos refugiados (JAROCHINSKI SILVA, 2011), opta-se nesse momento por retomar a temática no sentido de analisar as diversas respostas promovidas no território brasileiro frente à mobilidade humana de venezuelanos para e pelo Brasil.

127. João Carlos Jarochinski Silva é Professor Adjunto na Universidade Federal de Roraima (UFRR) do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF); Diretor do Centro de Ciências Humanas (CCH) desta mesma Universidade. Pós-doutor pelo Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO/Unicamp); Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. Entre 2019 e 2020 foi Research Fellow junto ao Center of Latin American and Latino Studies (CLALS) da American University/EUA.

128. Militza Pérez Velásquez é Mestranda junto ao Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF/UFRR) e cursa Especialização em Derecho Internacional Económico y de la Integración na Universidad Central de Venezuela (UCV); é Especialista em Direitos Humanos pela Universidad Nacional Abierta da Venezuela e Licenciada em Estudos Internacionais pela UCV.

Naquele contexto, abordou-se os diversos processos sobre o direito dos refugiados, muitos de longa data, para o reconhecimento do seu estatuto, analisando os quadros regulamentares subscritos em cenários multilaterais e ratificados por grande parte dos países, reiterando as suas particularidades e uma institucionalidade que respondesse a uma maior propensão das pessoas a procurarem a proteção internacional do refúgio em seus deslocamentos para outros países.

Advertia-se que no século XXI, configura-se um quadro que apresenta sérias dificuldades para a consolidação de direitos para figuras não vistas como nacionais, destacando-se a ausência de procedimentos, nos âmbitos nacionais, para conferir proteção a pessoas que dela necessitam, mas que não se enquadram como refugiados (JAROCHINSKI SILVA, 2011, p. 211).

O balanço destas seis décadas, não só permitia vislumbrar a necessidade de ampliar a proteção dos refugiados, mas também incluía outras mobilizações internacionais, através de novas formas de proteção (IDEM, p. 219).

Por um lado, considerou-se importante reconhecer a extensão do critério de aplicação do estatuto de refugiado e, por outro, alegou-se que, a fim de preservar a instituição do refúgio, exigia-se processos e medidas que respondessem ao reconhecimento de pessoas que necessitam de proteção, mas que se misturam em contextos migratórios complexos, indicando que a proteção aos refugiados e demais pessoas que realizam a mobilidade eram um desafio a ser vencido nos anos seguintes. Parte dessa demanda foi contemplada por ações e pela busca por pactos que garantissem uma governança migratória mais ampla que o sistema já bem estabelecido de proteção aos refugiados.

Entretanto, nem sempre as previsões se sacramentam em avanços normativos e de práticas mais consistentes, a ponto de os desafios das migrações mistas

manterem-se ainda atuais e presentes no contexto global, apresentando-se no cenário recente das novas tendências da mobilidade humana internacional, particularmente relacionadas com a população venezuelana, que soma mais de 5 milhões de pessoas em deslocamento, cujo maior número se concentra em países da América do Sul (ACNUR; OIM, 2021).

Até 2021, a mobilidade venezuelana iniciada nessa década, principalmente a partir de 2013, mantém-se como um movimento inédito em termos numéricos na América Latina e no Caribe, encontrando em mais de uma dezena de países da região o espaço natural de destino com enorme diversidade de cenários normativos, cujas respostas aos migrantes e aos refugiados diferem também em categorias para a sua regulamentação, mesmo com a existência de um sistema regional fundado a partir da Declaração de Cartagena em 1984 relativo ao refúgio (ONU, 2020).

Tal mobilidade, perfeitamente caracterizada como a denominada mobilidade mista ou migração mista, patenteia-se no deslocamento de um grupo de pessoas utilizando as mesmas vias, meios de transporte, de forma irregular ou não, por diferentes razões, por distintas necessidades e vulnerabilidades, incluindo refugiados, imigrantes, vítimas de tráfico de seres humanos, menores não acompanhados ou imigrantes em situação irregular ou não documentada¹²⁹ (OIM, 2019). Percebe-se a ampliação da complexidade do que pode ser definido como misto, já que esse cenário oferece maiores desafios em termos de proteções a grupos específicos, além do já assinalado quantitativo de pessoas em mobilidade, tanto do ponto de vista regional, como o caso dos venezuelanos revela, como pelo próprio crescimento dessa complexidade nas circulações que ocorrem por todo o globo.

No caso venezuelano, esta mobilidade não só é objeto de preocupação por parte do ACNUR, como também, na sua gestão, da Organização Internacional das Migrações (OIM), que nessa última década também passou a ser parte das

129. Obviamente que todas essas categorias podem ser classificadas genericamente como migrantes, entretanto, para fins de utilização da ideia de fluxos migratórios mistos, optamos por trabalhar na perspectiva mais específica sob o prisma jurídico.

Nações Unidas. As duas agências de referência em termos de deslocamento internacional salientam as particularidades desta mobilidade, reafirmando a atenção às suas necessidades com mecanismos efetivos para a sua proteção e para o desenvolvimento dos seus direitos nos países de trânsito ou de destino, em medidas que encontraram grandes obstáculos dentro de um cenário de grandes quantitativos e no contexto de reafirmações nacionalistas de tipo excludente no campo política, colocando em causa a sua gestão e, conseqüentemente, os seus direitos no âmbito do reconhecimento dessa mobilidade no âmbito da instituição do refúgio ou de outros mecanismos protetivos.

Este contundente deslocamento continua a ocorrer, mesmo dentro de um quadro de fortes restrições de mobilidade em virtude da pandemia de Covid-19, criando um cenário ainda mais desafiador frente às medidas fundamentadas na emergência sanitária para o fechamento de fronteiras, o qual inclui o número crescente de pessoas em situação irregular, fora o impedimento, mesmo em situações em que os países reconhecem a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, como o caso do Brasil, de acesso a território seguro.

1. **Êxodo Venezuelano – Uma mobilidade sem precedentes**

A Venezuela evoca um passado e um presente que une a riqueza petrolífera e a desolação num país cuja fuga humana, inédita e contínua, ultrapassa todas as suas fronteiras, sejam elas aéreas, terrestres ou marítimas, em movimentos regulares ou não. Esta fuga seria o resultado do que se pode classificar como uma emergência humanitária complexa (CLIFFE; LUCKHAM, 1999), derivada da uma ruptura política institucional do Estado venezuelano, que inclui uma crise social e econômica, gerador de um conflito interno que afeta as reais possibilidades de sobrevivência dos membros de sua sociedade e das autoridades de responder a essas demandas, o que, por outras palavras, traduz-se na ausência do Estado de direito numa democracia fraturada que redundava numa violação geral e deliberada dos seus direitos fundamentais. Nesse sentido, os próprios venezuelanos denominam sua situação como a fuga da *Dieta Maduro*, numa jocosa abordagem reveladora de um cenário de dificuldades em seu país de origem (VASCONCELOS, 2021).

Hoje, o caso venezuelano se equivale em termos numéricos à denominada, com a devida crítica que o uso do termo crise deve conter, *crise migratória* da Europa e já supera as cifras de emergência da Síria:

[...] mulheres, homens e crianças; de todas as cores, idades, gêneros, religiões e condição social, que esmagadas entre uma situação autoritária e corrupta e uma oposição golpista, incompetente e desarticulada – ambas com os pés fincados em um chão histórico que mais se assemelha a um cadafalso – foram obrigadas a fugir, mas não só, talvez mais dramaticamente ainda: desistir de seu país (JAROCHINSKI SILVA; PERES, 2021, p. 36).

A este respeito, o ACNUR (2021) indicou que, no final de 2021, persistindo a tendência de saída dos venezuelanos, os números poderão subir até 8,13 milhões de venezuelanos fora de seu país, mantendo-se como uma das maiores mobilidades do mundo, agravados ainda com a complexidade do aumento de retornados ao mesmo tempo em que mais pessoas deixam o país (OCHA, 2020).

Em relação ao Brasil, desde 2015 evidencia-se a chegada de venezuelanos em uma dinâmica pendular, através da fronteira norte no estado de Roraima, buscando inicialmente enfrentar os problemas de desabastecimento e desemprego, comprando alguns produtos e desenvolvendo pequenos trabalhos para o retorno a Venezuela, quando ainda o Bolívar tinha algum poder de compra. Esse tipo de mobilidade não deixou de existir, mas aos poucos foi se modificando no sentido de predominar a permanência dessas pessoas no território brasileiro ou da utilização do Brasil como país de trânsito para outros destinos. O saldo migratório na fronteira dos dois países evidencia isso, já que passa de um pouco mais de 3 mil em 2015 para 35 mil em 2017¹³⁰ (OIM, 2018).

130. Atuando desde o início desse movimento migratório, a Universidade Federal de Roraima (UFRR),

Em 2018, foram contabilizados mais de 85 mil pedidos de regularização (BRASIL, 2019), em que simultaneamente se consolidava a perspectiva de um espaço de trânsito para aqueles que se dirigiam mais ao sul do Brasil ou para outros destinos. Hoje o ACNUR e a OIM indicam que mais de 260 mil venezuelanos se encontram radicados no Brasil de forma regular, sendo os estados de Roraima e Amazonas aqueles com os maiores números de estabelecidos; constituindo o quinto destino no deslocamento na América do Sul (ACNUR, OIM, 2021), mas o número de ingressos é o dobro disso.

Os dados de regularidade aqui apresentados, expressivos desde uma lógica regional e também quando se analisa a mobilidade internacional no Brasil em termos numéricos, não sofreram maiores mudanças a partir do fechamento das fronteiras entre Brasil e Venezuela, pois praticamente se impediu a entrada regular de venezuelanos, gerando efeitos como a própria irregularidade, a qual não possui, ainda, números tão expressivos como em outros países, visto que a mobilidade dentro do território brasileiro a partir da fronteira norte é difícil frente a um cenário de uma região sem vias rodoviárias para além estado do Amazonas. Outro ponto que o fechamento de fronteiras destacou foi o relevante debate sobre o conceito de hipervulnerabilidade para ter acesso ao território brasileiro, o qual impacta nas possibilidades de regularização de venezuelanos no contexto fronteiriço no contexto pandêmico.

Entretanto, mesmo com o obstaculizar do ingresso, a realidade em Roraima e Amazonas continuam a ser expressivas em termos quantitativos, a ponto de um dos pilares da denominada Operação Acolhida¹³¹, a Interiorização¹³², ação em que

por meio dos diversos grupos de pesquisa e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM/UFRR), assumiu grande protagonismo na temática, a ponto de abrigar as primeiras sedes do ACNUR e da OIM em 2017 e do Centro de Referência para Refugiados e Migrantes a partir de 2018.

131. O governo federal do Brasil criou em 2018 a Operação Acolhida, uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil, oferecendo assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no país pela fronteira com Roraima. Ler mais: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>.

132. A Operação Acolhida está organizada em três eixos: ordenamento da fronteira, acolhimento, e interiorização, relativo ao deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de RR para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica. Ler mais: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>.

os venezuelanos têm um deslocamento assistido dentro do território brasileiro, partindo de Roraima e do Amazonas, manteve-se atuante. Em relação a essa dinâmica, destaca-se ainda que, mesmo no contexto de fronteiras fechadas, celebrou-se, no mês de abril de 2021, números que ultrapassam 50 mil pessoas interiorizadas, reforçando um quadro de grande atenção junto à fronteira e as localidades mais próximas.

2. O Brasil acolhedor e os fluxos mistos venezuelanos

Além do previsto na Lei de Refúgio de 1997, as categorias migratórias disponíveis para regularização dos venezuelanos no Brasil começam a ser apresentadas a partir de 2017 com a Resolução Normativa CNIg n.º 126, em um contexto no qual se discutia a nova Lei de Migração (JAROCHINSKI SILVA, 2018), a qual deriva de uma dívida de longa data para a atualização do ordenamento migratório dentro do marco dos direitos humanos e em acordo com as linhas discursivas de um Brasil humanitário, baseada em projeções de imagem nacional e internacional (HAMID, 2019). No entanto, de forma discricionária e apesar destas novas orientações, as respostas infralegais posteriores, como a Portaria Interministerial n.º 9 do mês de março de 2018 e a Portaria Interministerial n.º 19 de março de 2021¹³³, pairam como parte das respostas brasileiras pouco impactadas pela nova lei. Elas objetivam proporcionar o espaço para o reconhecimento desta mobilidade, de tipo misto, mantendo-os sem proteção específica, regulados de forma aglutinante, fragilizando a regulamentação conforme os preceitos legais.

Embora a Lei da Migração reconheça a igualdade de direitos dos migrantes em relação aos nacionais, existe um maior prejuízo dos primeiros quando na sua gestão se cruza a condição migratória, sem apresentar orientações ou alusões particulares que determinem as suas especificidades como mobilidade forçada. Desta forma, a residência temporária e permanente – por prazo indeterminado –

133. Esta autorização de residência será feita independentemente da situação migratória em que houver ingressado no Brasil, levando em conta o fechamento de fronteiras desde o ano 2020 por causa das restrições pelo Covid-19, que afetou de forma contundente a entrada de venezuelanos por Pacaraima-RR.

para os venezuelanos, será justificada em razão da vizinhança fronteiriça (BRASIL, 2018) num enquadramento que se assemelha à de uma mobilidade voluntária e econômica, reproduzindo a resposta brasileira, tal como apontava Jubilit e Apolinário (2010, p. 277), na análise de casos anteriores, ao identificar que existia:

[...] a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de migrantes nos poucos institutos legais internacionais específicos existentes, o que, por um lado, gera falta de utilização criteriosa das distinções entre os migrantes e, por outro lado, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo em que minimiza a efetividade das poucas normas existentes.

Reitera-se que as possibilidades para exercer os direitos e a cidadania¹³⁴ estão diretamente relacionadas ao exercício econômico na sociedade brasileira, sem se observar as particularidades do deslocamento de uma população em extrema vulnerabilidade. Para Sayad (1998), deve-se entender quais são os fatores desencadeantes da mobilidade no país de origem, o que deve incidir nas medidas de resposta, a fim de assegurar o auxílio específico, como garantia de proteção nos espaços de inclusão social para o pleno exercício dos seus direitos e, enquanto mecanismo de integração na sociedade, com a sua incorporação.

Adicionalmente, a lógica do Estado brasileiro em relação à gestão da presença de pessoas em mobilidade se mantém dentro de uma marcada provisoriedade em seu tratamento (SAYAD, 1998), numa temporalidade que no caso dos venezuelanos está pensada no retorno, ou seja, enquanto se resolve a situação interna de seu país de origem, sendo prioritária uma resposta humanitária, não focada em termos de integração e sim numa perspectiva de controle e de segurança nacional.

134. Em seu sentido amplo, não se considerando a noção de votar e ser votado, o que ainda não é permitido aos migrantes internacionais no Brasil.

A partir de 2018, sem sair do discurso da temporalidade, implementa-se a Operação Acolhida, bem como a presença efetiva de organizações internacionais e da sociedade civil, mas continuam a ser predominantes as ações pautadas numa noção de temporalidade dessa presença venezuelana. Esta forma de resposta se evidencia desde as estruturas ainda temporárias – abrigos, espaços para a documentação, ainda quando a experiência nos indica que essa forma de resguardo acaba permanecendo por períodos mais longos do que seria o ideal.

O espaço regulatório desse movimento permitiu, antes da pandemia, superar a fronteira entre a regularidade e a restrição, mas colocando tal mobilidade em uma perspectiva temporária e condicionada de proteção, tratando-se de um deslocamento humano “cuja motivação migratória decorreu de fatores externos, inexistindo ou estando o elemento volitivo submisso” (JAROCHINSKI SILVA; ABRAHÃO, 2018, p. 655), o qual necessita de proteção internacional (ONU, 2020; ACNUR, 2020), limitados quanto ao reconhecimento da condição de refúgio até 2019, flutuando entre as percepções pessoais e institucionais como migrantes e refugiados, com as vulnerabilidades e ausência de um instituto de proteção que constitua no longo prazo um maior compromisso por parte do Estado brasileiro.

A provisoriedade latente nas respostas aos venezuelanos afeta-os de diversas formas, visto que não se criam políticas públicas pensadas para o médio e o longo prazos, principalmente no contexto fronteiriço mais próximo de sua origem. A ideia de um retorno assim que as condições políticas da Venezuela melhorarem não considera a própria dinâmica dos movimentos migratórios, as relações que esses imigrantes e refugiados estabeleceram em seus destinos, a perspectiva de que a reconstrução do país que deixaram demandará muitos anos. Ações não atentas às características desta mobilidade impactam nas condições de integração dessas pessoas.

Precisamente, a situação venezuelana no Brasil reitera algumas das práticas assumidas nos processos de mobilidade precedentes (FACUNDO, 2017; JARDÍM, 2018, HAMID, 2019), com a ausência de políticas migratórias desenvolvidas para a sua atenção, sendo que, como refere Baganha (2005), mesmo a política de não criar políticas é uma política, ou seja, uma omissão intencional. Evidenciando-se como a

gestão da mobilidade humana no caso dos venezuelanos no Brasil foi colocada repetidamente ao longo do tempo dentro da política, seja como um símbolo de lealdade de um país ou oposição a um determinado regime ou conflito (GOODWIN, 2008).

Desta forma, a utilização da retórica da migração como algo que não mereça a atenção política (BAGANHA, 2005), por ser visto como um tema de menor importância, evidencia conflitos nas respostas frente à mobilidade humana, afetando a forma como se lida com eventuais temas surgidos da questão, sem que se gere um planejamento congruente, deixando falhas, confusões e gerando tensões com ajustes não conclusivos em contínua reparação por meio de práticas (SCIORTINI, 2004), as quais incrementam desigualdades na sociedade de destino, constatadas na época da Covid-19, com as restrições para a entrada no Brasil, nomeadamente ao longo da fronteira norte, a qual não contemplou em diversas das portarias criadas sobre o fechamento das fronteiras exceções capazes de assegurar o ingresso de venezuelanos, mesmo daqueles que já possuíam relações no Brasil, nas quais se declaravam que não seriam concedidas exceções aos nacionais da Venezuela, independentemente do estatuto migratório ou dos seus laços familiares no país, o que configuraria em outras nacionalidades a condição de acesso ao território. Tais portarias foram sendo renovadas consecutivamente, mesmo frente às denúncias de ilegalidade desses instrumentos infralegais¹³⁵.

Neste cenário incongruente, a inserção social e a integração desta população evidenciam-se frágeis e precárias, com medidas de extraordinárias e *ad hoc* de regularização dessas pessoas, numa ação que se vislumbra não favorecer ao pedido de refúgio, com objetivo evidente de diminuir os números de solicitantes, frente a um sistema, como é o de refúgio no Brasil, que parece ter sido concebido para poucas pessoas. Ao mesmo tempo percebe-se alguns mecanismos que favorecem outras formas de regularização que garantem menos direitos, mesmo que se consiga transformar o provisório em permanente, tem que se demonstrar a capacidade financeira para manter-se dentro do país.

135. Diário Oficial da União. Órgão: Presidência da República/Casa Civil. Portaria Nº 470, de 2 de outubro de 2020: Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Disponível em: bit.ly/2NyzsJd.

Neste contexto, o Brasil, que tem uma perspectiva pautada na Declaração de Cartagena para esses venezuelanos, possui problemas em termos de aplicabilidade, tanto que a fila de venezuelanos ainda é a maior no CONARE, assim como não há clareza em relação aos processos que são adotados na análise de tantos pedidos. (JUBILUT; JAROCHINSKI SILVA, 2020)

Mesmo assim, os venezuelanos são hoje mais de 90% dos refugiados no Brasil, mesmo com os problemas descritos e da pluralidade de respostas que evidenciam uma tentativa de não enquadramento destes como refugiados, a despeito dos números atuais. Neste contexto a discussão gerada sobre a categorização jurídica que se encontra aplicável no Brasil também é impactada pela forma como as autoridades tem lidado com as próprias normas, sejam legais ou infralegais, as quais são muitas vezes criadas pelo próprio órgão ou com participação deste, demonstrando-se que as soluções brasileiras para a concessão de regularidade não têm sido suficientes para assegurar direitos. Nesta linha o próprio ACNUR indicava no seu Plano de Resposta para Refugiados e Migrantes venezuelanos janeiro – dezembro 2021, Capítulo Brasil (ACNUR, 2020, p. 9) que:

Embora refugiados e migrantes documentados tenham garantido por lei acesso ilimitado aos serviços públicos, foram identificadas barreiras no acesso à educação e aos serviços de saúde. A falta de vagas disponíveis nas escolas públicas, associada a outros obstáculos, como o acesso limitado a informações sobre o direito à educação, resultou em baixas taxas de matrícula escolar a nível nacional. Anteriormente, em dezembro de 2019, 58% das crianças refugiadas e migrantes entre 6 e 14 anos já não estavam matriculadas em escolas e não tinham acesso a oportunidades fundamentais para participarem de atividades significativas ou receberem o apoio de colegas para aquisição de resiliência, deixando-as vulneráveis ao trabalho infantil, à exploração econômica, à gravidez precoce e ao casamento na adolescência, bem como outras formas de violência de gênero.

A esta situação se agrega a falta de garantias que permitam o seu acesso a serviços essenciais, relacionados à habitação, educação ou emprego for-

mal que, juntamente com a situação documental, de atrasos na renovação das autorizações de residência, pedidos de abrigos e o próprio reconhecimento de refugiados, os venezuelanos enfrentam diariamente as precariedades derivadas de uma provisória e extraordinária gestão num Brasil com expressivas questões sociais e econômicas a serem resolvidas.

Todo esse quadro resulta na constante judicialização que tem sido observada no contexto migratório, no sentido de que os imigrantes, pessoas refugiadas e entidades envolvidas com a temática, fazem uso de medidas judiciais no sentido de garantir a aplicação dos institutos constitucionais, legais e infralegais na forma em que foram estabelecidos; como o exemplo da suspensão das deportações de imigrantes na fronteira entre o Brasil e a Venezuela¹³⁶, exemplifica.

3. Desafios para o Brasil humanitário

O contexto de fragilidade na proteção do direito dos refugiados faz parte do conflito entre as soluções normativas resultantes de discricionariedades políticas, com uma prática reiterada entendida como soluções brasileiras quanto à interpretação da norma internacional e sua estratégia acolhedora, mas não inclusiva, com enormes dificuldades nos âmbitos social, econômico e cultural, e a capacidade de oferecer soluções duradouras que devem ser garantidas:

Devido à variedade de tipologias migratórias envolvidas nesses fluxos, a proteção a grupos específicos, como os refugiados, tem sido prejudicada, uma vez que em algumas situações não é concedida a eles a possibilidade de solicitarem refúgio e, em outras, os agentes

136. Adicionalmente pode consultar-se a Nota Técnica sobre o posicionamento do Ministério Público Federal (PFDC-RR/7ºOfício), Ministério Público do Estado de Roraima, Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Roraima, no que tange aos aspectos legais e sanitários para o ingresso em território nacional de estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela por meio das fronteiras do Estado de Roraima. Referência: Lei 13.445/2017, Lei 13.979/2020 e Portaria n.º 652, de 25 de janeiro de 2021; em <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas-tecnicas/nota-tecnica-conjunta-1-2021-mpf-dpu-dpe-rr-mp-rr>.

receptores na triagem, diante de fluxos que trazem também outras modalidades migratórias, não concedem o refúgio, por ser uma categoria mais benéfica em relação aos demais tipos de proteção (JAROCHINSKI SILVA; BÓGUS; JAROCHINSKI SILVA, 2017, p. 27)

Os avanços que o Brasil tem podido oferecer no marco das soluções duradouras vão se dando em função das demandas que se tenta solucionar, com limitações no exercício de direitos desta população no processo de inclusão social, a ponto de terem que ser, em diversas situações, judicializadas. A esta situação deve acrescentar-se que, como resultado do fechamento de fronteiras desde 2020, o número de venezuelanos sem status migratório regular aumentou, pelo que o número de vulnerabilidades e riscos pode ser maior.

O reconhecimento do fundado temor de perseguição em função de uma crise generalizada de violação dos direitos humanos em 2019, com base na Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, prevista na Legislação Brasileira, alargou a definição relativa ao reconhecimento do refúgio para a região, permitindo que o Brasil se torne o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina ao aplicar o procedimento simplificado para a determinação do estatuto de refugiado, com o reconhecimento de 46.343 venezuelanos entre 2019 e 2020, com um saldo por avaliar de 96.556 (ACNUR; OIM 2021). No entanto, é necessário indicar que quanto aos critérios, não se atentou para vulnerabilidades específicas, como pertencimento a grupo social, necessidades específicas, assim como cuidados com grupos com questões relevantes como o caso dos indígenas, os quais estão entre os que possuem maiores demandas (JUBILUT, JAROCHINSKI SILVA, 2020).

A este respeito, a situação atual gerada pela Covid-19 e as medidas adotadas para manter as restrições à entrada de venezuelanos pela fronteira norte, de acordo com a portaria 652 do mês de janeiro de 2021, apresenta-se como a

contradição mais palpável das práticas de segurança e de controle, a qual derruba as iniciativas estabelecidas nos últimos anos pelo Brasil quanto ao reconhecimento das vulnerabilidades intrínsecas de uma mobilidade forçada, situação que persiste na Venezuela, num cenário de discriminação negativa, contrária a própria decisão de reconhecer a grave e generalizada vulnerabilidade das pessoas oriundas daquele país, criando um aparato de segurança que parece estar em expansão para apoiar essa securitização e se manter após a pandemia (AKKERMAN, 2020; CRAWLEY, 2021)

No que se refere às soluções duradouras, pode destacar-se a emissão de documentos para os requerentes de refúgio, refugiados e residentes, cartão de identidade, semelhante ao Registro Nacional Migratório, com o que se procura melhorar o acesso aos direitos, tendo em conta a inicial propensão para solicitar residência temporária ou fazer alterações de categorias migratórias, para atender a esta necessidade e eventualmente fugir de burocracias desgastantes.

Quanto à população indígena migrante, grupos de várias etnias, especialmente waraos venezuelanos, mantem-se em estado de fragilidade, visto que muitos deles estão em situação irregular, devido à falta de reconhecimento de suas particularidades e às dificuldades enfrentadas em sua aplicação às categorizações e status jurídico no Brasil. Até 2020, o ACNUR indicava que ao menos cinco mil refugiados e migrantes indígenas foram registrados no Brasil, dos quais 3,2 mil seriam solicitantes da condição de refugiado. Com a entrada irregular entre 2020-2021 se mantém a necessidade de registro da totalidade deste grupo de pessoas, assim como da resolução dos problemas derivados do desconhecimento da língua portuguesa e das práticas de mobilidade constantes, características desta população.

As respostas às precariedades existentes, acentuadas pela pandemia, tornam urgente uma melhor gestão frente às dificuldades apresentadas, demandando respostas por parte das autoridades brasileiras, compreendendo que a incorporação dos refugiados e migrantes nas comunidades de acolhimento constitui um agregado significativo em termos econômicos e sociais em contextos de multiculturalidade, além do fato da segurança de saber que os esforços governamentais realizados são coerentes com os princípios assumidos no seio da comunidade internacional.

A abordagem face aos refugiados e aos migrantes exige que sejam tidas em conta as especificidades próprias de sua conceituação, embora possam ser apresentadas discricionariedades a ambos, pois existem obrigações internacionais em matéria de direitos humanos que não devem ser ignoradas. Insistindo ainda na preocupação de que o direito dos venezuelanos de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado deva ser assegurado, principalmente em virtude da complexa emergência humanitária que se mantém na Venezuela, reafirma-se a urgência de proteção internacional, para a qual urge uma resposta humanitária não securitária ou excludente, mesmo em contexto de pandemia.

Considerações finais

A relevância do percurso abordado no presente artigo, parte de considerar como o Brasil busca se adaptar às mudanças nacionais e internacionais em termos de mobilidade, tratando formalmente de limitar as condições de vulnerabilidade das pessoas imigrantes e refugiadas, com o urgente reconhecimento de necessidades especiais de proteção, no pressuposto de que cada situação de emergência humanitária representa uma nova exigência para a implementação de soluções duradouras, com a conseqüente e coerente garantia dos seus direitos, sem que o quadro regulamentar os viole, por meio de categorias de permanência e regularidade que criam novas formas de desigualdade social e jurídica. Só o reconhecimento das especificidades que originam a mobilidade venezuelana pode permitir a superação da sua decretada exclusão social e a reivindicação dos direitos desta população.

A migração venezuelana representou importantes oportunidades de avanços para o Brasil contemporâneo, resultando oportuno destacar as experiências bem-sucedidas no tratamento da questão junto o papel das organizações internacionais, destacando as boas práticas frente à mobilidade venezuelana, incidindo de forma geral na melhoria no trato da questão dos fluxos mistos. Nesse sentido, vale ressaltar o contraste com as práticas questionáveis de outros países da América Latina, em que se espera o reforço pelo Brasil de medidas de caráter cooperativo e humanitário na busca por soluções duradouras em relação ao tema.

O cenário atual, infelizmente, com a pandemia de Covid-19, aprofundou as brechas de desigualdades existentes, das quais as associadas à mobilidade humana não foram exceção. Os países do Sul Global, como o Brasil, utilizam essa situação para justificar o fechamento de fronteiras – contrariando o Instituto do Refúgio – e fazendo uso da infalível política de migração como performance da solidez da resposta sanitária. O Brasil não escapou da tendência de promover políticas polêmicas que limitam ainda mais o acesso à proteção e aprofundam a marginalização de grande parte da população de migrantes e refugiados venezuelanos.

O balanço da resposta aos refugiados e migrantes venezuelanos a esse respeito teve um impacto negativo, o que afetou particularmente os avanços que foram observados anteriormente, certamente limitando os mecanismos de proteção internacional e garantias ao efetivo direito de solicitar refúgio, para aqueles que cruzam as fronteiras entre os dois países, com novas restrições introduzidas em resposta à pandemia que permanecerão em vigor, ao que parece, inclusive depois da emergência sanitária, configurando num dos principais desafios para a década vindoura.

Referências bibliográficas

ACNUR. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados. Venezuela: crisis de refugiados y migrantes, 2021. Web ACNUR, não paginado. Disponível em: <<https://eacnur.org/es/labor/emergencias/venezuela-crisis-de-refugiados-y-migrantes>>. Acesso em 25 de abr. 2021.

_____. Informe mensual de las Américas, febrero 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/5e9a2a5c4.pdf>>. Acesso em 25 de abr. 2021.

_____. RMRP 2021 – capítulo Brasil para refugiados e migrantes da Venezuela, Plano de Resposta para Refugiados e Migrantes janeiro – dezembro 2021, 2020, p. 28. Disponível em: <<https://r4v.info/es/documents/download/85521>>. Acesso em 21 de abr. 2021.

ACNUR; OIM. AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela - R4V, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>>. Acesso em 20 de abr. 2021.

AKKERMAN, Mark. COVID-19 and border politics. In Border Wars Briefing. Amsterdam: Transnational Institute, 2020. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/covid-19-and-border-politics>>. Acesso em 4 de maio 2021.

BAGANHA, M. I. Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2005, n. 73, p. 29-44.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores. Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 19, de 23 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>>. Acesso em 10 de abr. 2021.

_____. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Diário Oficial da República Federativa de Brasil, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 2 de abr. 2021.

_____. Ministério de Estado da Justiça, Ministério Extraordinário da Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores e do Trabalho. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Diário Oficial da República Federativa de Brasil, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694>. Acesso em 17 de abr. 2021.

_____. Imigração Venezuela/Brasil. Tráfego migratório, agosto-2019. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. 39 p. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicospf/imigracao/Apresentacao_agosto_2019.pdf>. Acesso em 14 de abr. 2021.

_____. Resolução Normativa Nº 126 de 3 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residênciatemporária a nacional de paísfronteiriço. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf>>. Acesso em 12 de março 2021.

CLIFFE, L; LUCKHAM R. Complex political emergencies and the State: Failure and the fate of the State. *Third World Quarterly*. 1999, London, v. 20, nº 1, p. 27-50.

CRAWLEY, Heaven. The politics of refugee protection in a (Post) COVID-19 world. *Social Sciences*. n.10:81. 2021Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2076-0760/10/3/81>>. Acesso em 2 de maio 2021.

FACUNDO NAVIA, Angela. Êxodos, refúgios e exílios. *Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017. 388 p.

HAMID, Sônia Cristina. *(Des) integrando refugiados: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. Brasília: UnB, 2019. 452 p.

JARDIM, Denise F. *Imigrantes ou refugiados: Tecnologias de controle e as fronteiras*. São Paulo: Paco Editorial, 2017. 256 p.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CLA Cultural, 2011. p. 201-220.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma política migratória reativa e inadequada A migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n.º 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). In: BAENINGER, Rosana et al. *Migrações Sul-Sul*. 2 ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” Nepo/Unicamp, 2018, v. 1, p. 637-650.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; ABRAHÃO, Bernardo. Migração pela sobrevivência: o caso dos venezuelanos em Roraima. In: JUBILUT, Liliana et al. *Migrantes Forçad@s: conceitos e contextos*. Boa Vista: Ed. da UFRR, 2018. p. 636-661.

JAROCHINSKI, J. C.; BÓGUS, L. M. M.; JAROCHINSKI SILVA, S. A. G. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Belo Horizonte, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 15-30, 2017. Disponível em: <<https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/837>>. Acesso em 2 de maio 2021.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos; PERES, Vítor Plácido. Rentismo e crise. *Revista de Ciências Humanas da Universidade Federal de Roraima*. Boa Vista, v. 1, n. 34. 2020. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/textosedebates/article/view/6964>>. Acesso em 20 de abr. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Sílvia Menicucci. O. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Rev. Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, June 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 de abr. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado? *Revista Migraciones Forzadas*. Oxford, n. 62, nov. 2020. Disponível em: <<https://www.fmreview.org/es/reconociendo-refugiados/jubilut-jarochinskisilva>>. Acesso em 25 de abr. 2021.

SAYAD, A. *A imigração: ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998. 299 p.

OIM, International Organization for Migration. Glossary on Migration, Publicatio IOM, Geneva. 2019, p. 248. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em 21 de abr. 2021.

_____. Informe Migratorio Sudamericano. Buenos Aires: Oficina Regional de la OIM para América del Sur, sep. 2018, 16 p. Disponível em: <https://robuenosaires.iom.int/sites/robuenosaires/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-Septiembre_2018.pdf>. Acesso em 16 de abr. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Global Humanitarian Overview 2020. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, Geneva. 2019, p. 88. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2021.

_____. Global Humanitarian Overview 2021, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA, Geneva, 2020, p. 234. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO2021_EN.pdf>. Acesso em 21 de abr. 2021.

SCIORTINO, Giuseppe. Immigration in a Mediterranean welfare state: the italian experience in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis-Research and Practice*, London. v. 6, n. 2, p. 111-129, 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/251191804_Immigration_in_a_Mediterranean_Welfare_State_The_Italian_Experience_in_Comparative_Perspective>. Acesso em 11 de abr. 2021.

O ACESSO DE PESSOAS REFUGIADAS AO ENSINO SUPERIOR E O PACTO GLOBAL SOBRE OS REFUGIADOS: A EXPERIÊNCIA DA CÁTEDRA SERGIO VIEIRA DE MELLO (CSVM)

Gilberto **M. A. Rodrigues**¹³⁷

Introdução

A educação é um direito universal de todas as pessoas no mundo. E por ser um dos direitos humanos mais transcendententes ele afeta diretamente a dignidade das pessoas. Para as pessoas migrantes, o acesso à educação é elemento poderoso e transformador da situação de vulnerabilidade e precariedade que, no caso de migrantes forçados, impacta seriamente a dignidade de sua existência. Contudo, poucas pessoas se dão conta de que

a educação, enquanto direito humano, está plenamente garantida a todas e todos – inclusive migrantes – somente até o ensino médio ou secundário. Que significa isso? Significa que a obrigatoriedade de o Estado oferecer e garantir educação superior não existe enquanto princípio universal. E, de fato, assim está disposto na bela e (quase) impecável Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Essa lacuna da DUDH foi

¹³⁷ Gilberto M. A. Rodrigues é professor associado da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM). Foi pesquisador visitante na Universidade de Duisburg-Essen, Alemanha (Capes-Print), na American University, Washington, DC, e na Universidade de Notre Dame (Fulbright), EUA. Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e pesquisador produtividade (DT) do CNPq. Membro da International Law Association (ILA-Brasil) e da Rede Acadêmica Latino-Americana de Direito e Integração de Pessoas Refugiadas (Rede LAREF).

preenchida pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o qual estabelece o direito à educação e em seu artigo 13: “[...] 3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”¹³⁸. Todavia, o princípio da progressividade dos direitos humanos, característico dos DESC, torna incerta, precária e/ou incompleta a efetivação dessa norma em muitos países, quer pela dificuldade de acesso por razões de seletividade com base na meritocracia, quer pela não gratuidade de acesso às instituições de ensino superior e, no pior cenário, por ambas conjuntamente¹³⁹. Mais recentemente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 e que constituem a Agenda 2030, o mais ambicioso e abrangente compromisso

de implementação de políticas públicas globais, incluem o *Objetivo 4 – Educação de Qualidade*, cuja meta 4.3 é “Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade”. Nos ODS, a não gratuidade continua sendo um obstáculo para o exercício pleno do direito à educação superior¹⁴⁰. Essa *disposição pela ausência* de um direito pleno que deveria ser líquido e certo lança um desafio enorme para garantir esse direito essencial menos protegido como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). No campo do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e das soluções duradouras, a inclusão e a integração de migrantes forçados no ensino superior em países e comunidades de acolhimento constitui, por isso, desafio em patamar ainda mais elevado.

138. O original em inglês: Art. 13. [1] The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. [...] 2. The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right: (c) Higher education shall be made equally accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

139. O compromisso global com os DESC tem 171 ratificações do Pacto (Dos países da OCDE, os EUA são a única exceção, apenas assinou). ACNUDH, Disponível em: <https://indicators.ohchr.org/> Acesso: 13.6.2021.

140. No Brasil, a Meta 4.3 vai além e estipula: “Até 2030, assegurar a equidade (gênero, raça, renda, território e outros) de acesso e permanência à educação profissional e à educação superior de qualidade, de forma gratuita ou a preços acessíveis” (grifo nosso). Ainda assim, não garante a gratuidade do ensino superior para todos/as. IPEA, ODS, Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html> Acesso: 13.06.2021.

Cabe então resgatar o que diz a Convenção de Genebra de 1951 sobre o acesso das pessoas refugiadas à educação. Em seu artigo 22 (Educação Pública), **item 2**, diz a Convenção¹⁴¹:

2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso, não menos favorável de que o que é dado aos estrangeiros, em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direito e taxas e à concessão de bolsas de estudos (grifo nosso).

Desta forma, a pergunta principal deste artigo é: como garantir o acesso à educação superior a migrantes forçados, sobretudo os que são solicitantes ou requerentes de asilo ou refugiados, nos países e comunidades de acolhimento? Parte-se de uma experiência desenvolvida no Brasil para argumentar que diferentes políticas de acesso às universidades podem elevar a qualidade das soluções duradouras, a inclusão e a integração das pessoas refugiadas, e restabelecer e fortalecer a dignidade dessas pessoas. A experiência em questão é a Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM), iniciativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) com universidades no Brasil. Desde 2003, a CSVM vem se desenvolvendo de forma notável no país e foi reconhecida como boa prática no Fórum Global dos Refugiados (*Global Refugee Forum*), realizado pelo ACNUR, em Genebra, em dezembro de 2019. A Cátedra é inspiração e base para o argumento da garantia de acesso e permanência na educação superior para pessoas refugiadas que desenvolvemos nesse artigo.

141. Decreto Legislativo n. 11, de 1960, Câmara dos Deputados. Legislação. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>

1. Educação superior como direito das pessoas refugiadas: quatro dimensões

A construção de um argumento que mobilize as diversas dimensões da educação superior, de sua potência para a vida digna das pessoas refugiadas, é um imperativo científico que se impõe para o cientista social e para o jurista ou, em termos inspirados pelo pensamento complexo, para o *humanista-cientista social-jurista*. Divisa-se quatro dimensões interdependentes que constituem o amálgama do direito ao acesso superior às pessoas refugiadas: hospitalidade, autonomia, liberdade e direito a ter direitos.

1.1. Educação superior como hospitalidade

Se invocamos a ideia de hospitalidade do filósofo Jacques Derrida (1997), em que a pessoa migrante deveria ser acolhida por ser pessoa, e não pela utilidade que ela possa ter para o país ou a comunidade de acolhida – seja reposição demográfica ou força de trabalho suplementar, para lembrar dois exemplos importantes sempre citados – o tratamento digno em todas as esferas e o acesso aos bens públicos deveria ser garantido a todos os migrantes em igualdade de condições aos nacionais.

Por extensão, a ideia de *educação como hospitalidade*, por isso, vai além da classificação restritiva de direitos que cada país adota e impõem aos migrantes forçados. Ela é abrangente, totalizante, e desconstrutiva em sentido *Derridiano*, uma vez que afronta os limites formais da proteção e da promoção da dignidade da pessoa humana, enquanto pessoa migrante em sua vivência de estrangeiridade. Daí que o acesso ao ensino superior para solicitantes e requerentes de asilo e pessoas refugiadas poderia ser reconhecido em qualquer contexto, mesmo em condições competitivas com os nacionais, como ocorre na maioria dos países.

1.2. Educação superior como autonomia

Partindo-se da premissa que a educação é poderoso e excepcional fator de libertação humana, de geração de autonomia do sujeito, como ensina o educador Paulo Freire (2002), reconhece-se que a pessoa adquira a capacidade de, por si mesma, e tomando sua experiência de vida, situar-se criticamente no mundo. Para as pessoas refugiadas, o desafio é situar-se em sua nova morada, num universo em que suas

referências culturais, linguísticas e de “sentimento do mundo”, na expressão do poeta Carlos Drummond de Andrade (2012), ficaram para trás. Esse distanciamento da *casa* evoca a imagem de uma paisagem costeira que se esvai, mirada de um navio que se lançou ao oceano. Quem parte para o exílio perde essa paisagem, que se mantém apenas em *portrait* em seu círculo familiar. Para uma pessoa refugiada que, pelas condições mesmas da fuga do país de origem, encontra-se em situação de vulnerabilidade (na maioria das vezes de extrema vulnerabilidade), o restabelecimento e o fortalecimento da dignidade é fator chave para permitir a reinserção pessoal e profissional da pessoa refugiada num novo ambiente coletivo que se supõe, *ab initio*, adverso.

O fato de a educação superior não estar prevista e incluída como obrigatória e exigível nos documentos internacionais de direitos humanos não retira a sua força moral e ética como direito fundamental, nem diminui a obrigação do Estado, da sociedade civil e das próprias universidades em garantir, por mecanismos existentes e de maneira inovadora, o acesso de pessoas refugiadas ao ensino superior. Se este não logrou obter o reconhecimento de sua essencialidade como direito humano para a dignidade das pessoas, isso se deveu muito mais a uma posição hegemônica das potências do centro, gerada por demandas do sistema capitalista (regulação econômica do sistema de ensino superior, sobretudo nos países ricos do mundo anglófono) e menos por argumentos racionais, humanistas e humanitários.

Essa falha matricial da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que situa a educação superior em um nível seletivo (garantida apenas para alguns e algumas) e não universal (para todos e todas), e as dificuldades de garantia efetiva desse direito inerentes à progressividade dos DESC, eleva o reconhecimento do direito de migrantes forçados a aceder às universidades a um imperativo sociopolítico. As pessoas refugiadas devem poder então (re)situar-se no seu novo mundo de acolhimento, através da educação superior para, em sua jornada pessoal e coletiva, readquirir sua autonomia enquanto sujeitos plenos e, assim, refundar sua dignidade em nova base societária e cultural.

1.3. Educação superior como liberdade

Valendo-nos da concepção de Amartya Sen, em seu paradigmático *Desenvolvimento como liberdade* (1999), reforça-se a ideia de que a educação é fator chave para retirar as pessoas e os povos da condição de subdesenvolvimento, conferindo-as meios necessários para avançar economicamente, com consequências diretas em sua liberdade e, por conseguinte, em sua dignidade.

Pode-se tomar essa rica lição de Sen para afirmar, *mutatis mutandis*, que a *educação como liberdade* é parte desse raciocínio e segue semelhantes princípios ao conferir à educação superior papel protagonista na liberdade das pessoas refugiadas, posto que o acesso ao ensino superior constitui oportunidade para a reinserção socioeconômica e, desta forma, impacta diretamente a dignidade dessas pessoas.

Em tal sentido, a *educação como liberdade* é particularmente central para pessoas refugiadas em países em desenvolvimento. Essa afirmação ganha ainda mais relevo diante do quadro global de distribuição das pessoas refugiadas no planeta, a partir de dados trazidos anualmente pelo Relatório Tendências do ACNUR. Os números apresentados ano a ano não deixam dúvidas: a maioria dos milhões de solicitantes ou requerentes de asilo e de pessoas refugiadas está em território de países em desenvolvimento¹⁴².

1.4. Educação superior como direito a ter direitos

Cabe então revisitar a crítica da filósofa Hannah Arendt em *As Origens do Totalitarismo* (2009) às limitações do universalismo dos direitos humanos para pessoas refugiadas e apátridas diante da cidadania seletiva dos Estados nacionais. O não-reconhecimento do ensino superior como direito fundamental cria, em si mesmo, um problema para todos os migrantes, em cada território onde o acesso ao ensino superior é reservado, expressa ou sutilmente, *de facto* ou de direito, a

142. O Relatório Tendências de 2021 aponta que das 82.4 milhões de pessoas forçadas a se deslocar no mundo até o final de 2020, 86% foram acolhidas em países em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/press/2021/6/60ca09a74/unhcr-world-leaders-must-act-reverse-trend-soaring-displacement.html>. Acesso: 20.6.2021.

uma parcela da população, por mecanismos de seletividade étnica/racial, política, social e/ou econômica.

Para solicitantes e requerentes de asilo e pessoas refugiadas essa situação restritiva gera enorme agravante, um abismo para quem está em condição de vulnerabilidade e precariedade, e necessita reinventar-se com reduzida margem de manobra fora de seu país, em outra língua e distinta cultura. O acesso ao ensino superior para as pessoas refugiadas constitui, de forma literal, um direito a ter direitos, dada a sua ingente potencialidade de incluir, integrar e gerar oportunidades de meios de vida para essas pessoas.

2. A Cátedra Sergio Vieira De Mello enquanto prática e garantia de acesso ao ensino superior

2.1. A inspiração da vida de Sérgio

Nesse universo propositivo da educação superior como direito universal, tendo como foco emergente pessoas refugiadas, a Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVM) foi uma ideia lançada por um grupo de funcionários do ACNUR na América Latina, logo após a trágica morte de Sergio no atentado desferido contra o Escritório da ONU em Bagdá, que vitimou cerca de 20 pessoas na missão, em 19 de agosto de 2003. Naquele momento, Sergio Vieira de Mello cumulava a função de Representante do Secretário Geral da ONU no Iraque com a função de Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU. Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU instituiu o dia 19 de agosto como o Dia Mundial do Trabalhador Humanitário (RODRIGUES, 2014; SALA *et al*, 2020).

Durante a maior parte de sua vida profissional, Sergio trabalhou com questões humanitárias e pessoas refugiadas. Conhecido como “Mr.de Mello” em sua etapa de vida mais notória no sistema da ONU – a partir de sua atuação como Administrador da ONU em Kosovo e depois como Administrador do Timor Leste na transição deste país para sua independência, Sergio primava pela informalidade em sua vida diária e gostava de ser chamado apenas de “Sergio”. Graduou-se

em Filosofia pela Universidade de Paris-Sorbonne, momento em que atuou nas manifestações estudantis do lendário Maio de 1968. Foi proibido de entrar no Brasil pelo regime militar, depois de ter publicado um artigo num jornal francês, criticando a ditadura no país. Concluiu seu doutorado na Universidade de Paris I (*Panthéon-Sorbonne*) e ingressou no ACNUR, onde realizou uma brilhante carreira. Segundo Andrés Ramirez (2013), ex-representante do ACNUR no Brasil, Sergio “(...) sabia como dirigir, orientar e motivar pessoas”.

A vida de Sérgio foi retratada em dois documentários (*On road to Baghdad*, 2006; *Sergio*, 2009), um livro biográfico (*Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*, 2008), escrito por Samantha Power, ex-embaixadora dos EUA na ONU (Governo Barak Obama), e pelo filme “Sergio”, lançado em 2020 pela Netflix, em que Sergio é representado pelo ator brasileiro Wagner Moura (RODRIGUES, 2020).

Sobre a dignidade humana, Sergio escreveu “(...) a fraternidade liga-se a um ponto de vista jurídico, mas também a um juízo de consciência. Quando a justiça social ou econômica falha, temos como recurso o respeito da dignidade humana (...)”. Esse trecho está em um texto escrito por Sergio quando ainda tinha 18 anos e vivia no Rio de Janeiro. Ele se encontra junto de outros de seus escritos, a maior parte deles discursos oficiais, reunidos em livro organizado pelo ex-reitor da USP, professor Jacques Marcovitch, e publicado em 2004, mesmo ano em que a CSVM foi oficialmente lançada no Brasil.

A vida de Sergio é, sem dúvida, uma vida inspiradora e com grande força motivacional para a temática das migrações forçadas e do refúgio. Nesse sentido, a ideia pensada para a Cátedra Sergio Vieira de Mello era, inicialmente, promover e divulgar o Direito Internacional dos Refugiados para públicos acadêmicos na América Latina e Caribe, região em que a temática do asilo é reconhecida por especialistas e pelo ACNUR como parte de sua tradição de proteção, com grande potencial de acolhimento e reassentamento de pessoas. Inesperada e positivamente a atuação da CSVM derivou ao longo dos anos para uma atuação fortemente voltada para o que se denomina extensão universitária, ou seja, para uma atuação voltada à comunidade e, nesse caso, sobretudo para a comunidade das pessoas refugiadas.

Essa deriva da CSVM para uma atuação de acolhimento das pessoas refugiadas, superando a própria difusão do DIR, pode ser explicada por razões que ainda carecem de sólida empiria, mas que se compreende como parte do espírito solidário de muitas IEs brasileiras e pela reação ao sistema estatal deficitário de inclusão e integração de migrantes forçados no Brasil. (SALA *et al*, 2020; MOREIRA, 2020). Trata-se de uma realidade comum aos demais países da América Latina e Caribe

2.2 A relação da CSVM com o ACNUR

O primeiro país a ter a Cátedra instalada e desenvolvida pelo ACNUR foi o Brasil, terra natal de Sergio. O modelo adotado pelo ACNUR para implementar a CSVM nas universidades brasileiras foi se alterando ao longo de mais de 15 anos. Houve propensão inicial a apostar nas universidades católicas – dado o forte papel da Caritas Arquidiocesana na recepção e orientação de solicitantes de refúgio (A Caritas é membro do Comitê Nacional para os Refugiados-CONARE e ocupa a única cadeira de representante da sociedade civil) – como prioritárias na instalação das CSVM. E assim se deu nos primeiros anos. No entanto, o grande salto evolutivo da CSVM ocorreu com as universidades públicas, sobretudo as universidades federais¹⁴³.

No início, o ACNUR abordava as universidades para convidá-las a instalar a CSVM; com o passar dos anos, a situação se inverteu, e o ACNUR passou a ser demandado por diversas universidades para instalar a CSVM. Ocorre que nem todas as instituições de ensino superior tem condições de desenvolver atividades que contribuam efetivamente com as ações esperadas para apoiar as pessoas refugiadas. E a expectativa de que as universidades aportem seus próprios recursos para atuar nesse campo deve ser atendida, uma vez o ACNUR não transfere recursos financeiros para as universidades, como ocorre com outros tipos de cátedra que dispõem de verbas para pesquisa (ACNUR, 2021).

¹⁴³. Cabe recordar que existem 69 instituições federais de ensino no país. Cada um dos 26 estados e o Distrito Federal tem pelo menos uma universidade federal em seu território e há casos em que há mais de uma, como São Paulo que abriga três - UFABC, UNIFESP e UFSCAR (com vários campi, em distintas cidades).

Um seminário nacional das cátedras promovido pelo ACNUR, anualmente, desde 2010, para promover o conhecimento e a troca de boas práticas entre as próprias universidades e estabelecer uma agenda de colaboração conjunta e sistemática entre elas e o ACNUR, catalisou a geração de uma espécie de consórcio nacional da Cátedra Sergio Vieira de Mello¹⁴⁴. A partir de 2016, o Seminário Nacional da CSVM inaugura a Conferência Latino-Americana da CSVM, evento concomitante e integrado que inclui convidados/as da academia e do ACNUR de outros países da região, dando início à internacionalização da CSVM¹⁴⁵. Atualmente, 30 universidades – federais, estaduais, uma municipal, confessionais e privadas – de diferentes regiões do Brasil mantêm a CSVM em convênio com o ACNUR, por meio do qual desenvolvem projetos de inclusão e de acesso ao ensino superior a solicitantes de asilo e pessoas refugiadas no país¹⁴⁶.

2.3 As formas de acolhimento das CSVM

O acolhimento de pessoas refugiadas pela universidade pode se dar por diferentes portas de entrada¹⁴⁷. A experiência da CSVM demonstra que uma dessas portas, a mais fácil de ser oferecida em termos institucionais, e também acessada por migrantes, é a do aprendizado do idioma português. Nesse sentido, há uma

144. O Primeiro Seminário da CSVM foi realizado em 2010 na Universidade Católica de Santos, em Santos, SP. Na ocasião, o autor era professor da Faculdade de Direito e coordenador da CSVM nessa universidade e co-organizou com o ACNUR esse evento fundacional das Cátedras. Cf. RODRIGUES, Gilberto M. A. ACNUR e Universidades: a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil, Cadernos de Debates, 2014.

145. A I Conferência Latino-americana e o VII Seminário Nacional da CSVM foram realizados em novembro de 2016, no Campus de São Bernardo da UFABC, quando o autor era Coordenador da CSVM (2016-2017) nesta universidade. Cf. CSVM-UFABC, Relatório Anual 2016-2017. Disponível em: https://www.academia.edu/34186890/Rodrigues_Gilberto_M_A_Coord_C%C3%A1tedra_Sergio_Vieira_de_Mello_CSVM_UFABC_Relat%C3%B3rio_Anuar_2016_2017_04_08_2017_53_p_Sergio_Vieira_de_Mello_Academic_Chair_Annual_Report_2016_2017

146. A CSVM é integrada atualmente por 16 universidades federais (UFABC, UFES, UFF, UFG, UFGD, UFMG, UFMS UFRGS, UFMS UFPR, UFRR, UFSC, UFSCar, UFU, UnB, UNIFESP); quatro estaduais (UEMS, UEPB, UERJ e UNICAMP); uma municipal (UNIVALI); cinco confessionais (PUC-MG, PUC-RJ, PUC-SP, UNISANTOS e UNISINOS) e quatro privadas (UNICURITIBA, UNIFACS, UPF e UVV). Elas estão presentes em 13 estados da federação e nas cinco regiões do país.

147. Ao celebrar 15 anos da CSVM, o ACNUR apoiou a publicação de uma coletânea de experiências das CSVM, através do livro 15 Anos de Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil: Universidades e Pessoas Refugiadas, co-organizado por integrantes da CSVM da UFABC, UniSantos e do ACNUR, e publicado pela UFABC (2020).

peculiaridade do Brasil em relação à América Latina e Caribe. Se uma pessoa refugiada venezuelana é acolhida no Equador, Peru ou Argentina, o idioma é o mesmo; se essa mesma pessoa é acolhida no Brasil, há uma brecha na comunicação. Por mais que haja comunicação via “portunhol” (resultado em grande medida de um louvável esforço de comunicação intercultural, sobretudo em regiões de fronteira), há obviamente notáveis diferenças entre os dois idiomas que impedem a inserção socioeconômica de quem não domina a língua. Daí que o aprendizado do idioma é essencial para restaurar e reforçar a dignidade do migrante.

Muitas CSVM investiram em cursos de português para migrantes forçados (português como língua de acolhimento). Esses cursos tornaram-se fonte de intensa aprendizagem dialética, à maneira *Freiriana*, onde professores e professoras aprenderam igualmente com a rica experiência das pessoas refugiadas, em ambiente de afeto e de interculturalidade. E tais docentes, em muitos casos, eram e são alunos e alunas de bacharelados e licenciaturas da própria universidade que se voluntariam para ensinar o português, sob a inspiração de um humanitarismo à *Henry Dunant*, agregando a essa atividade um componente de impressionante solidariedade socioacadêmica. Congolese, haitianos, sírios, venezuelanos e pessoas refugiadas de dezenas de outras nacionalidades, falantes de inglês, francês, árabe, espanhol e outros idiomas, vem se beneficiando desse aprendizado e, ao mesmo tempo, contribuindo para o diálogo e a compreensão intercultural. A par dessa experiência dialética, linguística e cultural, os cursos de português tornaram-se importante foco de socialização das pessoas refugiadas (SALA, 2020).

A outra forma de acolhimento é o acesso direto a cursos de graduação e/ou de pós-graduação da universidade (SALA *et al*, 2020; REDIN *et al*, 2020). Observa-se que no Brasil há muito mais experiências de acesso ao ensino superior na graduação do que na pós-graduação. Isso se deve sobretudo ao fato de que há um número muito maior de vagas nos cursos de graduação do que na pós-graduação; por outro lado, nas universidades privadas e também confessionais, a pós-graduação é um nicho importante de ingresso de receitas de mensalidades, o que restringe as políticas de acesso às pessoas refugiadas, algo que não ocorre nas IEs públicas.

2.4. Ação afirmativa como chave para o acesso à universidade

A experiência da CSVM em desenhar e criar modelos de acesso a cursos de graduação para pessoas refugiadas passa por uma chave essencial para sua efetividade e sua eficácia: a ação afirmativa. Isso significa que as pessoas refugiadas devem ser tratadas desigualmente para que possam exercer e gozar seu direito de acesso à universidade em igualdade de condições com as demais pessoas. As ações afirmativas foram avalizadas internacionalmente pela Conferência da ONU contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, e implementadas no Brasil por diferentes normas federais, incluindo a área educacional.

As ações afirmativas de acesso ao ensino superior devem ser realizadas por via de cursos preparatórios de apoio aos exames de ingresso (no Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM é o que se exige nas universidades públicas federais e pode ser usado nas demais instituições públicas e privadas; e o vestibular é o exame que cada universidade, salvo as federais, pode aplicar para seus ingressantes). Devem também ser objeto de quotas para ingresso, nesse caso devem ser aprovadas pelas instâncias superiores da universidade, sendo incorporadas em sua política de inclusão¹⁴⁸.

A experiência da CSVM tem mostrado que não basta ter um sistema de ingresso diferenciado para pessoas refugiadas. É fundamental que haja igualmente uma política de manutenção dessas pessoas, por meio de um sistema de bolsas permanência (para quem comprove essa necessidade) e por um sistema de tutorias que remunere, por meio de bolsas, estudantes que auxiliem as pessoas refugiadas em seu processo de aprendizagem.

Dentro das universidades – como em outros setores da sociedade – há quem conteste as ações afirmativas e sua pertinência (sobretudo em relação à sua ampliação para além das pessoas com deficiência), diante da suposta prevalência

148. O conceito de diversidade (diversity) que ampara ações afirmativas em muitas universidades do Norte Global é pouco desenvolvido no Brasil e na América Latina, onde o conceito chave é inclusão socioeconômica.

do princípio meritocrático. Entretanto, mais além de qualquer contra-argumento ideológico, os dados, estatísticas e estudos de órgãos e institutos independentes do próprio Estado brasileiro (como os do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA) são claras e cientificamente incontestáveis: há um grande desequilíbrio histórico no acesso ao ensino superior de uma parcela majoritária da população, por razões étnico-raciais e socioeconômicas, incluindo afrodescendentes e indígenas. Da mesma forma, migrantes, sobretudo forçados, constituem segmento da população que pode ser equiparado às populações mais vulneráveis e menos protegidas em direitos e oportunidades. A jovem descendente de família árabe vítima de discriminação aberta por um professor francês na Faculdade de Direito da Universidade de Paris, retratada no filme “O orgulho” (*Le brio*, 2017) evoca essa dificuldade estrutural que, no Brasil, não é tão declarada como pode ser na França e em outros países da Europa, mas se impõe veladamente no dia-a-dia, dificultando o acesso e a permanência de migrantes no ensino superior em condições de igualdade com as demais pessoas.

3. A educação superior e o pacto global sobre os refugiados (2018)

Em dezembro de 2018, as Nações Unidas aprovaram o Pacto Global sobre os Refugiados, um documento não obrigatório, mas transcendente em relação a compromissos dos Estados membros com o regime global de proteção das pessoas refugiadas. Nesse documento, que passou a ser a principal referência para uma agenda global de proteção e políticas públicas de soluções duradouras para as pessoas refugiadas, o tema da educação foi contemplado em toda a sua extensão e, pela primeira vez, a educação superior foi expressamente mencionada para esse propósito. No **item 2. Atenção das necessidades e apoio às comunidades**, o subitem 2.1 *Educação* diz:

“68. En consonancia con las leyes, las políticas y los planes nacionales en materia de educación y a fin de apoyar a los países de acogida, los Estados y las

partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para ampliar los sistemas nacionales de educación, mejorar su calidad y hacerlos más inclusivos y, de ese modo, facilitar el acceso de los niños (de ambos sexos), los adolescentes y los jóvenes, tanto de la comunidades de refugiados como de las comunidades de acogida, a la enseñanza primaria, secundaria y terciaria (grifo nosso). (ACNUR, 2018, p. 36).

Com efeito, é significativo que o texto do Pacto Global coloque o ensino fundamental, o médio e o superior em igualdade de condições no objetivo de ampliar o acesso das pessoas refugiadas à educação. A importância dessa inclusão do ensino superior para a vida das pessoas refugiadas se entrelaça com o argumento deste artigo, *vis-à-vis* o déficit legal que, como vimos, existe na obrigação internacional dos Estados em garantir o ensino superior como direito fundamental para todas e todos. É o reconhecimento internacional de que a educação superior deve ser tratada como direito essencial para as pessoas refugiadas, cujo impacto positivo em sua dignidade é notoriamente importante. E, pode-se afirmar que garantir o acesso ao ensino superior às pessoas refugiadas é adotar a referida ideia-força do “direito a ter direitos”, na expressão da filósofa Hanna Arendt.

No Fórum Global dos Refugiados, realizado em 16-18 de dezembro de 2019¹⁴⁹, no *Palais des Nations*, em Genebra, Suíça, teve lugar um grande debate global sobre a implementação do Pacto Global sobre os Refugiados, com ampla participação da sociedade civil, de acadêmicos e de pessoas refugiadas, o tema da educação, como não poderia deixar de ser, teve sua centralidade reconhecida, em diversos painéis, oficinas e exposições. Uma seção específica para o ensino superior recebeu as melhores práticas de acesso ao ensino superior para as pessoas refugiadas, dentre as quais, a Cátedra Sergio Vieira de Mello foi uma das escolhidas para apresentar seus resultados¹⁵⁰.

149. Cf site oficial do Global Refugee Forum, disponível em: <https://www.unhcr.org/programme-and-practical-information.html> Acesso: 13.06.2021.

150. O autor foi convidado pelo ACNUR-Genebra para apresentar a CSVM na Sessão sobre Ensino Terciário do Fórum Mundial sobre Refugiados, em 18.12.2019. Parte das reflexões compartilhadas sobre

Além disso, o papel da academia, das universidades e dos centros de pesquisa voltados a migrações forçadas foi reconhecido e reforçado com o lançamento do *Global Academic Interdisciplinary Network* (GAIN), uma rede de instituições acadêmicas e especialistas de diferentes áreas nos temas de migração forçada e refúgio, que fora prevista no Pacto Global sobre Refugiados de 2018 e que foi concretizada em sessão especial do Fórum Global dos Refugiados em dezembro de 2019 (UNHCR, 2019)¹⁵¹. A CSVM passa a ser uma das parceiras do trabalho do GAIN e por meio desta rede pode, com sua experiência, apoiar a formação de novas redes universitárias de acolhimento de migrantes forçados no ensino superior¹⁵².

4. Acesso à universidades e pandemia da covid-19

Em meio a esse debate global sobre o refúgio, o mundo passa a sofrer, desde o início de 2020, o impacto da pandemia de Covid-19, que tem afetado sobremaneira a vida de solicitantes e requerentes de asilo e pessoas refugiadas. Sua condição de vulnerabilidade se vê agravada pelo isolamento social e pela inesperada e trágica carestia. A crise humanitária, que já era considerada grave antes da pandemia, tornou-se catastrófica. Nesse cenário, o ACNUR, alguns governos e as organizações humanitárias tem se empenhado para mitigar essa situação, com ações equivalentes às realizadas em tempos de guerra.

Na experiência brasileira, algumas universidades têm assumido seu papel nessa mobilização emergencial e solidária. Embora tenha sido muito reduzida a sua capacidade de interação, pela suspensão das aulas presenciais e restrição física nos *campi*, as universidades – com destaque para as públicas – vem buscando

a CSVM nessa sessão constam do artigo “The Sergio Vieira de Mello Academic Consortium: good practice for refugee integration”, publicado em Global Geneva, abril de 2020. Disponível em: <https://www.global-geneva.com/the-sergio-vieira-de-mello-academic-consortium-good-practice-for-refugee-integration/>

151. O Prof. Geoff Gilbert (Universidade de Essex) foi nomeado como o primeiro Presidente (Chair) da Rede, em julho de 2020. <https://www.essex.ac.uk/people/gilbe97801/geoff-gilbert> Acesso: 13.6.21.

152. A Rede Acadêmica Latino-Americana de Direito e Integração de Pessoas Refugiadas (Rede LA-REF), constituída pela Carta de Santiago (2019), e que integra acadêmicos, técnicos e ativistas de diversos países da região representou a região da América Latina no lançamento do GAIN.

garantir aos discentes não apenas o acesso, mas principalmente seus vínculos com a universidade e sua manutenção de subsistência por meio de bolsas e outros auxílios financeiros. A maioria das universidades suspendeu suas aulas presenciais a partir de março de 2020 (algumas mantiveram de forma virtual, como a UFABC, e outras retomaram virtualmente meses depois), mas manteve atividades de pesquisa e de extensão, muitas delas voltadas às demandas da pandemia. Nessa quadra, o papel da educação superior, enquanto vetor de inclusão, integração e de conexão com e entre pessoas refugiadas, torna-se central.

5. Derrida, Freire, Sem e Arendt: Ensino Superior e dignidade das Pessoas Refugiadas

A evolução da Cátedra Sergio Vieira de Mello, enquanto boa prática para garantir o acesso ao ensino superior para as pessoas refugiadas pode, assim, ser interpretada pela confluência dos ensinamentos de quatro grandes mestres/mestras e intelectuais do mundo: Derrida, Freire, Sem e Arendt.

Posto acolher a todas as pessoas refugiadas, sem fazer distinção e sem exigir contrapartida, a CSVM se revela como possibilidade *Derridiana*. Posto lançar uma ponte para a autonomia do sujeito, via educação superior, a CSVM se reveste de um lídimo caminho *Freiriano*. Posto gerar uma senda de liberdade, ao fortalecer a capacidade de subsistência e reinserção econômica por via da educação superior, a CSVM se converte em plataforma *Amartyana*. E, posto constituir em uma ponte para o direito a ter direitos, a CSVM garante a efetiva aplicação dos direitos humanos em sua amplitude *Arendtiana*. Essa confluência reforça e exalta o poder do ensino superior como *leitmotiv* para o fortalecimento da dignidade das pessoas refugiadas em todo o mundo.

Nem os fundadores da Cátedra, nem seus implementadores talvez suspeitassem a transcendência dessa experiência *Acnuriana-brasileira* para o trinômio *educação-dignidade-refúgio*. Hoje, a CSVM se traduz para o mundo como boa prática reconhecida pelo Fórum Global dos Refugiados de 2019. Ela está pronta para ser melhor conhecida em sua complexidade e difundida e disseminada para outros países de acolhimento.

Referências bibliográficas

ACNUR. *Pacto mundial sobre los refugiados*. Nueva York: Naciones Unidas, 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.118983055.768490148.1596209270-2118424759.1582405268 [Acesso em 20/4/2021].

ACNUR-Brasil. *Cátedra Sergio Vieira de Mello*. Brasília: ACNUR, 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello> [Acesso em 20/4/2021].

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Sentimento do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ATTAL, Y. *Le Brio*. Paris [Filme], 2017.

BARKER, G. *Sergio*. [Documentário], 2009.

BARKER, G. *Sergio*. Netflix. [Filme], 2019.

DERRIDA, J., Dufourmantelle, A. *L'hospitalité*. Paris: Calmann-Lévy, 1997.

DUARTE, Simone. *On road to Baghdad*. [Documentário], 2006.

FMR. *Dossiê: Latinoamérica y el Caribe*. Construyendo sobre una tradición de protección. Forced Migration Review/Revista Migraciones Forzadas, 56, Oct.2017. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/latinoamerica-caribe/latinoamerica-caribe.pdf> [Acesso em 20/4/2021].

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MARCOVITCH, J. (org.). *Sergio Vieira de Mello*. Pensamento e Memória. São Paulo: EdUSP/Saraiva, 2004.

MOREIRA, Julia. B. A atuação das Cátedras Sergio Vieira de Mello em prol de refugiados e migrantes forçados no Brasil. In: REDIN, Giuliana (org.). *Migrações internacionais: Experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil*. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2020, p. 172-189. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/migracoes-internacionais.pdf>

POWER, S. *Chasing the flame: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*, New York: Penguin, 2008.

RAMIREZ, Andrés. Sergio Vieira de Mello: o funcionário indispensável das Nações Unidas. *Cadernos de Debates – Refúgio, Migrações e Cidadania*, 8, dez. 2013. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-08_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf [Acesso em 8/8/2020]

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, L.; ALMEIDA, A. O papel da academia na proteção e promoção dos direitos humanos de migrantes e refugiados no Brasil: A prática extensionista do MIGRAIDH UFSM. In: REDIN, Giuliana (org.). *Migrações Internacionais: Experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil*. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2020, p. 12-40. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/07/migracoes-internacionais.pdf>

RODRIGUES, Gilberto M. A. ACNUR e Universidades: a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) no Brasil. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, v. 9, n. 9, p. 13-28, 2014. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2018/12/caderno-debates-9.pdf> [Acesso em 13/6/2021].

RODRIGUES, Gilberto M. A. *Refugiados – O grande desafio humanitário*. São Paulo: Moderna, 2019.

RODRIGUES, Gilberto. M. A. The Sergio Vieira de Mello Academic Consortium: good practice for refugee integration. *Global Geneva*, 20/4/2020. Disponível em: <https://www.global-geneva.com/the-sergio-vieira-de-mello-academic-consortium-good-practice-for-refugee-integration/> (Acesso: 20/04/2021).

SALA, J. B.; PERES, R.; JUBILUT, L.; ROSA, W. T. L.; WALDELY, A. B. (org.). *15 anos de Cátedra Sérgio Vieira de Mello no Brasil: Universidades e pessoas refugiadas*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/10/15-Anos-C%C3%A1tedra-Sergio-Mello.pdf>

SEN, Amartya. *Development as freedom*. Oxford University Press, 1999.

UNAGST, L. et al (Ed). *Refugees and higher education*. Transnational Perspectives on Acces, Equity and Internationalization. Lieden: Brill, 2020.

UNHCR. *Global refugee forum outcome document*, Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/events/conferences/5ecd458c4/outcomes-global-refugee-forum-2019.html> (Acesso em 13/6/2021).

Parte **III**

Desafios contemporâneos



REFUGIADOS INDÍGENAS: ENTRE O PASSADO E O FUTURO DO REGIME DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Gabriel **Gualano de Godoy**¹⁵³

Introdução

“vivemos encurralados e refugiados em nosso próprio território há muito tempo”

- Aílton Krenak

De acordo com dados publicados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), uma em cada 95 pessoas no mundo é afetada pelo deslocamento forçado¹⁵⁴. Isso representa um por cento da humanidade.

153. Pós-Doutorando em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito, Antropologia e Sociedade pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Chefe de Missão do escritório do ACNUR na República Dominicana.

154. Ver o informe de 20 de junho de 2021, em que o ACNUR publicou as “Tendências Globais do Deslocamento Forçado em 2020”. ACNUR, 2021 (1), p. 6.

A consequência dessa emergência humanitária da nossa época é ainda mais grave pelo fato de coexistir com uma emergência sanitária¹⁵⁵. Quando o mundo precisa que as pessoas fiquem em casa para controlar a disseminação do novo coronavírus, milhões de famílias são obrigadas a deixar suas moradias, pois enfrentam riscos iminentes de perseguição e violação massiva de direitos.

Esse quadro geral demonstra que o aniversário de 70 anos da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Status de Refugiado de 1951 (Convenção de 1951) oferece uma oportunidade singular de reflexão sobre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. As crises sobrepostas afetam mais severamente algumas populações, cuja condição reflete uma necessidade premente de ampliação do alcance do dever de proteção internacional aos refugiados, derivado do princípio de *non-refoulement*¹⁵⁶.

Dentre as muitas situações que exemplificam desafios contemporâneos, trato neste texto do deslocamento forçado dos indígenas da etnia Warao¹⁵⁷, originária do vale do rio Orinoco na Venezuela, que, mesmo sofrendo com as referidas crises humanitária e sanitária, têm sido deportados na fronteira com o Brasil.¹⁵⁸

155. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou uma Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional. Em 11 de fevereiro, a OMS nomeou a doença COVID-19, e o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus anunciou a “síndrome respiratória aguda grave coronavírus 2 (SARS - CoV-2)” como o nome do novo vírus que causa COVID-19. Em 11 de março de 2020, COVID-19 foi declarada uma pandemia pela OMS: <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (Acesso em: 24 jun. 2021).

156. Para Jane McAdam, ainda que não exista um consenso sobre o conceito do termo “proteção” à luz do direito internacional, a regra de *non-refoulement*, ou de não-devolução, comum a diversos tratados de direitos humanos, poderia ser interpretada de maneira mais ampla para ser vista como possível fonte de direitos. MCADAM, 2007, p. 22. Escrevi anteriormente sobre a proteção internacional devida a outros sujeitos deslocados forçosamente que não deveriam ser retornados ao país de origem mesmo quando o país de acolhida não reconhece sua condição de refugiado: (GODOY, 2011, p. 45-68).

157. Marlise Rosa fez uma etnografia detalhada sobre o tema em sua tese de doutorado (ROSA, 2020). Ver igualmente o importante informe em que a autora colaborou com o ACNUR, “Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes”. De acordo com o documento, “Estudos antropológicos indicam que os Warao representam o grupo humano mais antigo da Venezuela, habitando o delta do rio Orinoco há pelo menos oito mil anos. O nome desse grande rio, inclusive, deriva da palavra na língua warao *Wirinoko*, em que *Wiri* significa onde remamos e *Noko*, lugar. Essa literatura os define como pescadores e coletores”. (ACNUR, 2021 (2), p. 13).

158. As deportações decorrem de aplicação das Portarias do Ministério da Justiça nº. 652, 653 e 654, de 2021, segundo as quais “fica restringida a entrada no País de estrangeiros de qualquer nacionalidade, por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário”: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria-654-21-ccv.htm#art12 (Acesso em: 24 jun. 2021).

Tudo se passa como se os povos indígenas se encontrassem numa zona de imbricamento entre o *refúgio colonial*¹⁵⁹ e o *ambiental*¹⁶⁰. Exilados em sua terra, cada vez mais devastada e inóspita, deslocam-se e mobilizam a proteção de um outro Estado. Caso sejam admitidos, podem terminar tratados como “índios estrangeiros”. A petição de refúgio de indígenas aos países latino-americanos propõe esse debate sobre a fundamentação, as causas e o modo de se processar e garantir esse reconhecimento.¹⁶¹

Passado e presente colonial

O povo Warao não habita tradicionalmente a região de fronteira com o Brasil¹⁶², deslocando-se forçadamente por várias razões, especialmente a degradação de seu território original. Segundo o relatório do ACNUR sobre o tema, o delta do Orinoco foi afetado pela indústria petrolífera e mineração, o que “comprometeu os locais sagrados, perturbou comunidades antes isoladas, contaminou habitats e recursos naturais associados à sobrevivência de grupos ancestrais, introduziu

159. Lembre-se do recente falecimento, após contaminação pelo novo coronavírus, do último homem da etnia Juma: <https://www.publico.pt/2021/02/18/mundo/noticia/morte-ultimo-juma-covid19-deixa-povo-indigena-beira-extincao-brasil-1951234> (Acesso em: 24 jun. 2021). Massacres e contágio integram as ameaças e riscos que historicamente empurraram muitos povos para uma estratégia de isolamento, como se estivessem em situação de refúgio. Esse contexto nos permite entender o alcance das palavras de Ailton Krenak, em confinamento involuntário por conta da pandemia, e de luto pelo rio Doce, quando disse: “A verdade é que vivemos encurralados e refugiados em nosso próprio território há muito tempo”. KRENAK, 2020, p. 77.

160. Eliane Brum nomeia como refugiados de Belo Monte os sobreviventes de uma verdadeira “guerra amazônica”: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442930391_549192.html (Acesso em: 24 jun. 2021). Sobre refugiados ambientais, ver TRINDADE, 1993. Uma abordagem recente pode ser lida na tese de doutorado de Erika Pires Ramos: “Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional”: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1 (Acesso em: 24 jun. 2021).

161. Sobre saúde indígena e seus direitos em território brasileiro, ver a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709, e decisão sobre medida cautelar do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF709homo-logparcial.pdf> (Acesso em: 24 jun. 2021).

162. Escrevi sobre povos indígenas em situação análoga a de refugiado em trabalho anterior (GODOY, 2015, p. 336): http://www.bbklr.org/uploads/1/4/5/4/14547218/336_godoy_indigenous-peopls_15-12-31.pdf (Acesso em: 24 jun. 2021).

novas enfermidades”¹⁶³.

O deslocamento da população Warao ocorreu primeiro dentro da Venezuela e, depois, passou a ser um movimento transfronteiriço, numa busca de alternativas em distintos países, inclusive o Brasil.¹⁶⁴ A sua chegada em diferentes estados¹⁶⁵ da Amazônia brasileira, como Roraima, Amazonas, Pará, revelou um grande desentendimento, um estranhamento da resposta estatal, inicialmente difícil de categorizar de acordo com os conceitos jurídicos tradicionais, seja de acordo com o direito internacional dos refugiados¹⁶⁶, direito internacional dos direitos humanos e direitos dos migrantes, ou dispositivos estatais de proteção específica a essas populações indígenas¹⁶⁷. A tensão entre os textos legais gera

163. ACNUR, 2021 (2), p. 16.

164. Um indígena Warao de 49 anos que vive em Ananindeua (Pará) relatou, em 6 de outubro de 2020: “Falar sobre a Venezuela me deixa com vontade de chorar. Minha família está passando fome agora e começaram a morrer...” (ACNUR, 2021 (2), p. 23). O Promotor de Justiça e Professor André Paulo dos Santos Pereira explica em seu artigo “O povo indígena warao: um caso de imigração para o Brasil” que, dentre outras degradações, houve uma “tragédia ambiental do represamento do rio Manamo, a deterioração das condições de subsistência e a invasão progressiva de suas terras por agricultores e pecuaristas causaram, desde a década de 1970, o êxodo territorial dessa etnia para os centros urbanos da Venezuela, intensificado nos últimos anos”: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-21/mp-debate-povo-indigena-warao-imigracao-brasil> (Acesso em: 24 jun. 2021).

165. Entre o final de 2016 e o início de 2017, os Warao no Brasil somavam 600 pessoas; em março de 2018, eram cerca de 1.200; e, em dezembro de 2020, aproximadamente 3.300. “Desde o primeiro semestre de 2019, a dinâmica da mobilidade Warao se intensificou e os deslocamentos para novas cidades passaram a ocorrer com maior rapidez, distanciando-se cada vez mais da fronteira entre os dois países. Até o mês de agosto de 2020, registrou-se a presença dessa população em ao menos 75 cidades de 23 estados e do Distrito Federal”. ACNUR, 2021 (2), p. 16.

166. Nos termos do inciso III do artigo 1º da lei brasileira de proteção aos refugiados, Lei nº 9.474/1997, “Desde 14 de junho de 2019, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) considera que a Venezuela se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, o que permite o reconhecimento como refugiadas de pessoas que abandonam o país devido à crise política, econômica e social. A avaliação considerou sete elementos, entre os quais cinco critérios da Declaração de Cartagena (1. violência generalizada; 2. agressão estrangeira; 3. conflitos internos; 4. violação maciça dos direitos humanos; 5. circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública) e mais dois documentos (nota de orientação do ACNUR e posição do Ministério das Relações Exteriores - MRE). Com a constatação de ‘grave e generalizada violação de direitos humanos’ no país, superou-se o critério subjetivo da análise dos requerimentos de nacionais venezuelanos. Essa decisão possibilitou ao CONARE o uso de um procedimento simplificado para o reconhecimento da condição de refugiadas a 20.515 pessoas venezuelanas em dezembro de 2019, a outras 16.196 em janeiro de 2020, a 772 crianças e adolescentes em abril e, em agosto de 2020, a outras 7.984 pessoas. Com isso, o Brasil se tornou o país da América Latina com o maior número de refugiados/as venezuelanos/as, totalizando cerca de 46 mil pessoas, sendo 117 delas indígenas pertencentes às diferentes etnias provenientes desse país”. Dados referentes a dezembro de 2020. ACNUR, 2021 (2), p. 24.

167. Os marcos normativos sobre direitos dos refugiados seriam, principalmente: Convenção de 1951, Protocolo de 1967, Declaração de Cartagena de 1984, Lei nº 9.474/1997, Decreto nº 9.277/2018. Os marcos normativos sobre direitos dos povos indígenas relevantes seriam, principalmente: Estatuto do Índio,

dúvidas em autoridades locais e a falta de uma política nacional coordenada abre espaço para respostas divergentes, que convivem com barreiras jurídicas, sociais e manifestações de discriminação.¹⁶⁸

Conforme perfil socioeconômico da população indígena refugiada e migrante, abrigada em Roraima com apoio do Grupo Fraternidade, 6% enfrentaram dificuldades com preconceito e xenofobia (ACNUR, 2021)¹⁶⁹. Como asseverou a antropóloga Elaine Moreira, “os Warao não puderam se beneficiar de uma discussão centrada nas dinâmicas dos povos indígenas em fronteiras internacionais, coube a eles a categoria de ‘estrangeiros’, com todo o peso simbólico negativo que o termo pode remeter”.¹⁷⁰

Diante desse cenário, nota-se a contradição de se nomear como estrangeiro os descendentes de habitantes originários do continente. Promovendo o nosso encontro com o passado, a chegada de indígenas considerados “estrangeiros” reencena a traumática origem do Brasil. Numa inversão da invasão colonial, aquilo que o Estado precisou silenciar, domesticar ou expulsar, retorna e o coloca em questionamento quanto ao modo de relação com esses sujeitos deslocados.

Convenção 169 da OIT, Declaração das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas, Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Resolução n° 287/2019. Os marcos normativos sobre direitos dos migrantes seriam, principalmente: Lei n° 13.445/2017, Portaria Interministerial n° 9/2018. Os dispositivos legais mencionados asseguram aos indígenas do povo Warao que se encontram no Brasil uma série de direitos como refugiados, como migrantes e como indígenas.

168. Para Pedro José Gregorio Rivas Gómez, em seu artigo “¿Inmigrantes o retornados?: la xenofobia hacia los warao en Brasil, una paradoja histórica”, que aborda a o movimento migratório, evidenciando as tensões e as manifestações de xenofobia, que mostram a incipiência sobre a história e a cultura Warao e a falta de reconhecimento da condição de refugiados. (GÓMEZ, 2020, p. 16-51): file:///C:/Users/unhcr/Downloads/O_Povo_Warao_e_os_Direitos_Fundamentais.pdf (Acesso em: 24 jun. 2021).

169. Perfil socioeconômico da população indígena refugiada e migrante abrigada em Roraima (ACNUR, 2021 (3), p. 12).

170. “Atualmente, as instituições, sejam elas federais, estaduais, municipais ou internacionais não podem negar terem informações sobre a presença de povos indígenas no fluxo migratório venezuelano. Nem mesmo negar que isto traz outras responsabilidades, seja pelo nosso ordenamento jurídico, seja pelas normas internacionais das quais somos signatários. Tem prevalecido a relação mais imediata, ou seja, a construção de um atendimento emergencial, com pessoas que não conhecem a realidade indígena, que acreditam que por estar prestando um serviço humanitário não precisam respeitar a especificidade e os direitos dos povos indígenas, o que se traduz na superlotação dos abrigos indígenas, nas recentes expulsões de indígenas dos abrigos, onde a superlotação gera, ela mesma, mais conflitos e limita cada vez mais uma gerência interna dos conflitos pelos indígenas”. MOREIRA, 2018, p. 66.

Quando a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) se deparou com a situação e foi chamada a responder como órgão competente para trabalhar com populações indígenas no país, sua reação inicial foi a de dizer que o seu papel não seria o de reconhecer e amparar tais povos, limitando o seu trabalho e atenção apenas aos indígenas nativos do Brasil. Marcelo Torelly e Erika Yamada narram que, após iniciar processo de documentação dos indígenas, a FUNAI o paralisou, “justificando que se trata de um documento administrativo para indígenas brasileiros” (2018)¹⁷¹.

O encontro colonial precede a gênese do Estado-Nação, que emerge de um processo de invasão, genocídio e escravidão mercantil. Diferentes discursos filosóficos ofereceram lentes de análise que permanecem relevantes para internacionalistas, que, em geral, não problematizam essa raiz em todas as suas dimensões. Na modernidade, Kant vai situar o Direito Cosmopolita e as condições da hospitalidade universal¹⁷² pensando a relação não só entre os países, mas também entre o Estado e o indivíduo estrangeiro, criando uma obrigação de hospitalidade de acordo com a qual o outro nem é cidadão, nem é inimigo.¹⁷³

171. “De acordo com as fontes ouvidas pela pesquisa, entre março e abril de 2017 a Funai iniciou um cadastro dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela para fazer o Rani, porém, paralisou o processo sem emití-lo justificando que se trata de um documento administrativo para indígenas brasileiros. A experiência da Funai em lidar com falta de documentação de indígenas e em fazer documentação destes quando adultos poderia orientar soluções para o melhor atendimento dos indígenas vindos da República Bolivariana da Venezuela. Na emissão do Rani tardio para indígenas brasileiros, com base na declaração do indígena e averiguação do órgão indigenista, é a própria Funai que atesta o documento. Considerando a preocupação do Estado brasileiro de que o povo indígena não perca sua língua e cultura, evidencia-se a importância de discutir a experiência do Rani e ampliar a participação da Funai em relação à documentação de indígenas”. (TORELLY e YAMADA, 2018, p. 38-39). O Rani tem progressivamente se tornado obsoleto, em especial o RANI tardio. Na prática, o Rani é utilizado pela própria FUNAI em casos específicos e quando demandado judicialmente. O Rani não é requisito para se provar se alguém é ou não indígena, e não é tampouco requisito para que uma pessoa registre sua etnia em um documento de identidade.

172. KANT, 2004, p. 50.

173. Tratei desse tema em tese de doutorado (“Asilo e hospitalidade: sujeitos, política e ética do encontro”) desenvolvida no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. (GODOY, UERJ, 2016).

Mas, retomar o encontro colonial hoje nos permite iluminar a violência estrutural que está na base do processo de colonização, uma violência que instaura desigualdades profundas, duradouras e marcantes para tantos sujeitos e sociedades.¹⁷⁴ Ao tempo em que a escravidão era um negócio que envolvia operações de dessubjetivação, perda do nome, da cultura, do laço com a religião e terra originária, o projeto colonial, em si, dependia da ideia de início e fundação no vazio, do apagamento de sujeitos e povos originários¹⁷⁵. O encontro traumático pode ser pensado como algo da ordem daquilo que, por não ser simbolizado, retorna no real¹⁷⁶.

O cruzamento da fronteira pelos povos indígenas vizinhos é percebido de modo palpável quando os Warao mobilizam dispositivos estatais de proteção¹⁷⁷. Em um caso concreto, a Defensoria Pública da União propôs ação civil pública com pedido de tutela de urgência com o fim de impedir que a União viole direitos de indígenas interessados em obter acolhida humanitária ou refúgio¹⁷⁸. Há evidências de

174. Ver QUEIROZ, 2017, p. 24: “o deslocamento em massa, o exílio, a opressão e a resistência foram elementos constitutivos de processos transnacionais de longa duração, como a escravidão e o colonialismo”.

175. “Such is perhaps the most determining characteristic of colonial violence. On the one hand, it proceeds as if it can produce nothingness from a negation. It operates through annihilation (Nichtung). It would make it sufficient to deny the Other for him/her not to exist—ready, if need be, to demonstrate her/his nothingness by force. By consigning the native to the most perfect Otherness, this violence not only reveals the native as radically Other, it annihilates him/her. Also, the political meaning of the notion of native does not derive solely from the native, as thing in the raw state, being the antithesis of what truly exists.” MBEMBE, 2001, p. 188.

176. KOLTAL, 2000. p. 12.

177. Em seu artigo 6º, a Convenção 169 estabelece o princípio da consulta livre, prévia e informada aos povos interessados diante de quaisquer decisões que possam afetá-los. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos do Povos Indígenas, aprovada em setembro de 2007, reafirma o direito dos povos indígenas à não discriminação, à autodeterminação, à autonomia, à integridade física e segurança, à prática e revitalização de seus costumes e tradições, à educação, à manutenção de seus medicamentos tradicionais e práticas de saúde, às terras e aos territórios tradicionalmente ocupados. Ademais, estabelece que “os povos e pessoas indígenas têm direito a não sofrer assimilação forçada ou a destruição de sua cultura”.

178. Ação Civil Pública Número: 1004501-35.2020.4.01.3000. Órgão julgador: 3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC, p. 8-9: “De fato, ao fixar as diretrizes da política migratória brasileira, o art. 3º da Lei 13.445/2017 (Lei de Migração) proíbe a prática de expulsão ou deportação coletivas, como no caso, além de prestigiar a acolhida humanitária e proteção integral ao interesse da criança e do adolescente.

lesão a direitos já praticadas e risco de que novos grupos sejam reiteradamente lesados diante de prática da União, por meio de seus agentes, de impedir a entrada ou permanência dessas pessoas no território nacional, de praticar a repatriação ou a deportação sumária e a abusiva inabilitação ao pedido de refúgio. O caso revela mais que a dificuldade recente em apresentar solicitações de refúgio, pois a posição dos povos indígenas é de *refugiados coloniais*, de povos que, para sobreviver e manter seus usos e costumes, tiveram que buscar estratégias de isolamento, distanciamento em relação aos colonizadores, aos seus descendentes e ao próprio Estado como perspectiva de construção de um futuro para eles.

Abordo no próximo tópico as implicações do momento em que indígenas de diferentes etnias precisaram alterar sua opção pelo isolamento num contexto de transformação do procedimento de determinação do *status* de refugiado para venezuelanos e de queda no movimento de entradas e saídas do Brasil devido ao fechamento da fronteira terrestre por conta da pandemia de COVID-19¹⁷⁹.

Por sua vez, o art. 7º, § 1º, da Lei 9.474/97 (Lei do Refúgio) prevê que, em hipótese alguma, será efetuada a deportação do refugiado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Nessa seara, convém lembrar a proibição de reentrada dos autores no país vizinho. Por fim, como também destacado pela Defensoria, o art. 8º da Lei 9.474/1997 estabelece que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. [...] é contraproducente ajuizar dezenas ou, quiçá, centenas de novas ações individuais para evitar a criminalização da migração, a deportação sumária e a inabilitação do pedido de refúgio por migrantes em grave estado de vulnerabilidade, ofendendo-se os mais comecinhos direitos humanos, dentre eles os princípios jus cogens de igualdade e de proibição do rechaço ou devolução (non-refoulement)." <https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-1004501-3520204013000.pdf> (Acesso em: 24 jun. 2021). Para a fundamentação jurídica no mesmo sentido pode-se ler o artigo de CARVALHO RAMOS, 2020, p. 67-86.

O sistema de refúgio brasileiro adotou mudança na metodologia do procedimento de reconhecimento de casos da Venezuela. Existem aproximadamente 260 mil venezuelanos vivendo no Brasil. Até julho de 2020, mais de 130 mil pedidos de refúgio foram registrados por nacionais da Venezuela. A população refugiada no Brasil é bastante diversificada e somam cerca de 57 mil pessoas oriundas de 55 países diferentes, sendo que os venezuelanos representam a maioria desse total. Diante desse cenário, o Comitê Nacional para Refugiados optou pelo reconhecimento *prima facie*, com presunção de inclusão no artigo 1º, III, da Lei 9.474/1997. Tal decisão permitiu a adoção de procedimentos acelerados, simplificados e unidos em um contexto de sobrecarga do sistema de refúgio e efeitos da pandemia de COVID-19. Sobre o tema ver o relatório do Ministério da Justiça "Refúgio em Números", 2020, p.18: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAGio%20em%20n%C3%BAmeros/REF%C3%9AGIO%20EM%20N%C3%9AMEROS.pdf> (Acesso em: 24 jun. 2021).

Os encontros e desencontros com autoridades estatais ressignificam a interação face a face com o estrangeiro e a própria identidade de refugiado¹⁸⁰.

Categorias e linguagem do direito dos refugiados

Em seu texto “Nativo Relativo”, Eduardo Viveiros de Castro¹⁸¹ faz uma crítica ao jogo de linguagem utilizado por muitos antropólogos para descrever os nativos em suas etnografias: aquele que descreve a figura do observado, confere-lhe um sentido e interpreta finalmente a sua cultura, em uma relação assimétrica. Tal texto nos permite mobilizar uma reflexão análoga sobre o campo do direito dos refugiados.

As posições de oficial de elegibilidade, de um lado, e de solicitante de refúgio, de outro, são lugares demarcados pelo uso da linguagem jurídica, o que, no limite, não apenas descreve o refugiado, mas o constitui como tal. No caso dos indígenas deportados na fronteira, em trânsito, solicitando refúgio ou abrigados em condições precárias e sob vigilância militar, essa constituição de identidade pelo Estado opera tanto em momentos de encontro, quanto em momentos de desencontro e ausência. Apesar de atualmente não se adotar o procedimento

180. A principal etnia na Venezuela é a Wayuu (Guajiro), com mais de 413 mil indivíduos autodeclarados, representando 57,05% da população indígena total, enquanto os Warao são representados por 6,73% desse contingente. Na sequência estão os Kari’ña (4,67%) e os Pemón (4,16%), etnias que, assim como os Warao e os Wayuu, também têm se deslocado para o Brasil. A identidade étnica depende da auto-identificação e da identificação como tal por aqueles que compõem o mesmo grupo. Os traços culturais de um grupo étnico podem variar no tempo e no espaço, sem que isso afete a sua identidade.

181. Segundo o autor, “o antropólogo e o nativo são entidades de mesma espécie e condição: são ambos humanos, e estão ambos instalados em suas culturas respectivas, que podem, eventualmente, ser a mesma. Mas é aqui que o jogo começa a ficar interessante, ou melhor, estranho. Ainda quando antropólogo e nativo compartilham a mesma cultura, a relação de sentido entre os dois discursos diferencia tal comunidade: a relação do antropólogo com sua cultura e a do nativo com a dele não é exatamente a mesma. O que faz do nativo um nativo é a pressuposição, por parte do antropólogo, de que a relação do primeiro com sua cultura é natural, isto é, intrínseca e espontânea, e, se possível, não reflexiva; melhor ainda se for inconsciente. O nativo exprime sua cultura em seu discurso; o antropólogo também, mas, se ele pretende ser outra coisa que um nativo, deve poder exprimir sua cultura culturalmente, isto é, reflexiva, condicional e conscientemente. Sua cultura se acha contida, nas duas acepções da palavra, na relação de sentido que seu discurso estabelece com o discurso do nativo. Já o discurso do nativo, este está contido univocamente, encerrado em sua própria cultura. O antropólogo usa necessariamente sua cultura; o nativo é suficientemente usado pela sua”. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 113.

individual de reconhecimento da condição de refugiado para a maioria dos solicitantes Warao, parece relevante pensar sobre as implicações antropológicas¹⁸² que podem marcar a relação entre agente estatal e refugiado.

A ideia antropológica de cultura¹⁸³ é interessante porque coloca o oficial de elegibilidade em posição de igualdade com o solicitante de refúgio, uma vez que todo conhecimento de outra cultura é culturalmente mediado¹⁸⁴. Mas, particularmente na captura do encontro pelo Direito, a relação diferencial de cada um com a cultura em comum nem sempre garante uma igualdade no plano do conhecimento. É que tudo se passa como se o oficial de elegibilidade estivesse sempre em uma posição de vantagem epistemológica em relação ao solicitante de refúgio. Isso ocorre quando o sentido que o oficial de elegibilidade estabelece depende do sentido do refugiado, mas é o representante do Estado quem detém o sentido desse sentido, pois é ele quem o explica, interpreta, traduz, contextualiza e justifica. O sentido do oficial de elegibilidade é forma, o do refugiado é matéria. Nesses termos, o discurso do refugiado parece não deter o sentido de seu próprio sentido.¹⁸⁵

Esse jogo discursivo com regras desiguais está na base de respostas de proteção díspares a refugiados indígenas Warao. Tendo negada a sua proteção tanto como indígenas (por serem “índios estrangeiros” deslocados em centros urbanos¹⁸⁶) quanto como refugiados (pelos riscos incrementados de inadmissão,

182. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 114.

183. “...todo entendimento de outra cultura é um experimento com a nossa própria.” WAGNER, 2010, p. 12. Nesse sentido, a cultura deve ser pensada como relação.

184. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 114.

185. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 115. Seguindo tal raciocínio, é possível ver uma equivalência de direito entre os discursos do oficial de elegibilidade e do refugiado indígena. Trata-se de tornar evidente a condição mutuamente constituinte dos discursos do entrevistador e do solicitante que se encontram. Diferente da postura positivista, não se trata de produzir um reflexo verídico da cultura do refugiado indígena. Tampouco se trata do gesto construtivista de projeção ilusória de sua cultura. O encontro pode culminar com um parecer do oficial de elegibilidade que atualize essa relação de mútua afetação, e por isso, o processo de reconhecimento da condição de refugiado é completamente relacional, tanto em sua expressão como em seu conteúdo.

186. Até o mês de agosto de 2020, registrou-se a presença de Waraos em ao menos 75 cidades de 23 estados e do Distrito Federal. Os desafios que o povo Warao enfrenta nas cidades são similares aos desafios de outros povos indígenas no Brasil. Suas terras foram usurpadas e encontram-se sob domínio

deportação e não reconhecimento), a sua identidade tem sido rearticulada e renomeada por agentes estatais e comunidades de acolhida. Mesmo quando logram atravessar a fronteira, esses indígenas tem sido chamados de andarilhos, mendigos, como se fossem corpos estranhos à política de proteção a refugiados e aos municípios em que se estabelecem¹⁸⁷.

A ausência de sistematização de consultas para uma política pública orientada a essa população faz com que o conflito permaneça na fronteira e para além dela. Quando a ultrapassam, os indígenas refugiados recebem uma atenção estatal acidental e contingente, que pode variar a depender de cada cidade, estado e autoridade. Por isso, é importante que esse deslocamento de indígenas Warao em direção aos países da América Latina seja estudado, especialmente com o objetivo de identificar as diferentes respostas adotadas. Analisar em profundidade este fenômeno pode ser útil não somente para uma compreensão da situação específica dos Warao na região, mas também para iniciar uma reflexão sobre o conceito ampliado de refugiado, seu reconhecimento *prima facie* e processamento coletivo com efeitos para todos os membros da mesma etnia, e a proteção internacional devida às vítimas de deslocamento forçado em consequência de desastres naturais e graves violações de direitos socioambientais, aplicando-se sem discriminação o artigo 1º, inciso III da Lei 9.474/1997

do Estado ou particulares. As poucas terras que sobraram não oferecem condições ideais para sua sobrevivência. Porém, sair de suas aldeias é arriscar-se, inclusive, a perder sua identidade de indígena. Propostas de criação de reservas ou novas aldeias muitas vezes refletem a ideia de que poderiam voltar a ser índios sem incomodar ninguém nas cidades. Sobre o tema, ver o informe do ACNUR, 2021 (2), p. 27-31: “Diante da chegada dos Warao em uma nova cidade, é comum ouvirmos sugestões de que eles deveriam ser levados para a área rural ou assentados em alguma aldeia indígena. Mas por que, mesmo diante da presença histórica, contínua e crescente de indígenas em contexto urbano, ainda insistimos na lógica de que as cidades não são um espaço adequado para essa população?”.

187. Os Warao resistiram isolando-se por muitos anos até que a maneira que encontraram de sobreviver foi se deslocar no Delta do Amacuro dos caños para as cidades. A própria perspectiva da coleta, denominada por vezes de “mendicância” nasceu desse contato. “Do ponto de vista tradicional, portanto, as mulheres não pedem esmolas, mas coletam dinheiro, o que não significa, contudo, que o ato de pedir dinheiro nas ruas constitua um traço cultural tradicional desse povo. Trata-se de uma estratégia adaptativa desenvolvida no contexto urbano. Por isso, ela não é compreendida pelos indígenas como uma prática depreciativa, constrangedora ou indigna, assim como, quando estão em suas comunidades, não é indigno adentrar as matas em busca de frutas, mel e pequenos animais”. ACNUR, 2021 (2), p. 20.

e o princípio de não-devolução como norma peremptória de direito internacional (*jus cogens*).¹⁸⁸

Considerando esse panorama, o presente artigo verifica uma inconstância das respostas dadas pelo Brasil ao povo Warao, pois a proteção humanitária outorgada até o momento permite que membros dessa etnia sejam tratados como migrantes, refugiados ou titulares de proteção especial como indígenas, a depender da situação concreta, sem que isso implique uma política nacional estruturada e adaptada de forma a garantir o respeito aos costumes, tradições e autodeterminação dos povos indígenas.

Tal inconsistência é ainda mais grave quando viola o princípio de *non-refoulement* ao valer-se da pandemia de COVID-19 para restringir acesso ao território pela fronteira terrestre, limitar o acesso ao pedido de refúgio, e deportar sumariamente indígenas e *criollos* oriundos da Venezuela sem direito a um devido processo. Essas violações à Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 geram uma disputa judicial em favor da não-devolução dos indígenas refugiados.¹⁸⁹

Diversas decisões judiciais têm sido proferidas para declarar a ilegalidade da Portaria do Ministério da Justiça nº. 652, de 2021, e da interpretação da lei sanitária nº. 13.979, de 2020, que acarreta a medida de deportação de venezue-

188. A Declaração de Cartagena de 1984 adquiriu importância por ter recomendado a adoção, em nível regional, de uma definição ampliada de refugiado que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também reconhecesse como refugiados pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública. Essa foi a recomendação que inspirou a redação do artigo 1º, III da Lei 9.474/1997. Enquanto a tipologia das causas para o reconhecimento da condição de refugiado não se expande, é possível interpretar “direitos humanos” em sentido amplo, o que abrange não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ver ainda: TRINDADE, 2005, pp. 153-154.

189. Sobre o tema ver artigo do Defensor Público Federal João Chaves, publicado pelo jornal Folha de S. Paulo, no dia mundial dos refugiados (20 de junho de 2021), intitulado “Parabéns para quem? Migrantes e refugiados no Brasil da Pandemia” (CHAVES, 2021): <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/06/parabens-para-quem-migrantes-e-refugiados-no-brasil-da-pandemia.shtml> (Acesso em: 24 jun. 2021). O tema foi igualmente encampado pela Associação dos Juizes Federais, que enviou ofício (n. 39/2021) ao Ministro Presidente do Conselho Nacional de Justiça, no dia 7 de abril de 2021, sobre a necessidade de cessar a deportação dos venezuelanos e indígenas da etnia Warao deslocados por força de graves violações de direitos humanos.

lanos.¹⁹⁰ Em virtude de provocação da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal, decisão da justiça garantiu a não deportação sumária de 55 indígenas, 32 deles crianças, da etnia Warao.¹⁹¹ Segundo o magistrado, não existiria previsão no direito da figura da “repatriação imediata”, sendo grave o “tratamento discriminatório e xenofóbico concedido aos Venezuelanos”, o qual “não possui, por evidente, qualquer lastro constitucional, convencional ou legal”. Conclui, assim, que a União deve se abster de “adotar quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos migrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis) pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima e no Amazonas, exceto na estrita observância da Lei nº 13.445/2017”.¹⁹²

190. Em sua redação original trata-se da Portaria nº. 648, de 2020. Podem ser consultadas as ações de nº. 5001223-76.2021.4.03.6100 (17ª Vara Federal de São Paulo); 1006472-44.2020.4.01.4200 (2ª Vara de Roraima); 5002213-35.2021.4.04.7104 (Justiça Federal em Passo Fundo, Rio Grande do Sul).

191. Ver ação judicial nº. 1001365-82.2021.4.01.4200, em trâmite perante a 2ª Vara da Seção Judiciária de Roraima. A narrativa contida na petição inicial revelou que, encontrando discriminatórias restrições de ingresso no país, a população venezuelana estaria cruzando a fronteira sem amparo humanitário, sendo concentradas 700 pessoas numa rodoviária da cidade de Boa Vista.

192. Além da concessão de três tipos de vistos – de visita (artigo 13), temporário (artigo 14) e vistos diplomáticos, oficiais e de cortesia (artigos 15) –, a Lei de Migração, em seu artigo 30, prevê a autorização de residência para as seguintes finalidades: pesquisa, ensino e extensão, tratamento de saúde, acolhida humanitária, trabalho, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário e reunião familiar, dentre outras. O Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei nº 13.445/2017 (que instituiu a Lei de Migração), em seu artigo 161, determina que “a autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional”. Isso se daria por meio de um “ato conjunto do [sic] Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho [que] disporá sobre as hipóteses, os requisitos e os prazos da autorização de residência para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional”. A partir desse entendimento, aos migrantes venezuelanos, incluindo os indígenas Warao, é concedida a autorização de residência temporária pelo período de dois anos, com base na Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Essa portaria, como estabelece seu artigo 1º, “regulamenta a autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados”. No artigo 2º, item VII, inciso 1º, ela destaca a particularidade dos indígenas, orientando que sejam aceitos o documento de identificação emitido pelo país de origem e uma autodeclaração de filiação, em caso de solicitação de autorização feita por um indígena nacional de país fronteiriço que não possua a documentação exigida. No período de 90 dias anteriores à expiração do prazo de dois anos previsto para a residência temporária, o imigrante, conforme estabelece o artigo 3º da portaria, quando não apresentar registros criminais no Brasil e comprovar os meios de subsistência, poderá requerer a autorização de residência permanente. Por fim, temos a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que “dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (artigo 1º).

Buscando remediar o cenário de violações convencionais, constitucionais e aos parâmetros da própria Lei nº. 13.445, de 2017, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, na recente Recomendação nº. 19, de 11 de junho de 2021, sugeriu aos órgãos do Poder Executivo a alteração dos normativos de restrição sanitária, de modo a que não se apliquem a pessoas em situação de vulnerabilidade, tais como a população indígena.

A situação peculiar dos indígenas mostra como permanece aberta a ferida colonial e a artificialidade de fronteiras que, inexistentes no universo de habitantes originários que circulam livremente, precisam ser cruzadas para a solicitação de proteção internacional. O caso dos Warao encerra, ainda, uma contradição do direito brasileiro, ele próprio subproduto colonial¹⁹³.

Limites convencionais e possibilidades de variar hospitalidade urbana e hospitalidade selvagem

O reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil é, em geral, corolário de um percurso de escuta e comprovação do fundado temor de perseguição da vítima devido à sua raça, nacionalidade, religião, opinião política, pertencimento a determinado grupo social, ou fuga de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Nesse procedimento, a linguagem jurídica produz uma identidade do refugiado convencional que precisa ser emulada pelos solicitantes, aos quais cabe performer o papel do sujeito que sofre, teme e não pode retornar para o seu país de origem. No entanto, para que essa performance tenha êxito, esse mesmo regi-

193. Sobre o tema ver: QUEIROZ, 2017, p. 4. Seu trabalho trata do surgimento do constitucionalismo brasileiro diante das dinâmicas políticas mobilizadas pela diáspora africana. Ao estudar a Assembleia Constituinte do Brasil de 1823, o autor busca “compreender como o medo da assunção da forma constitucional pela população negra moldou os conceitos de cidadania, liberdade, igualdade e nação na gênese do constitucionalismo brasileiro. Objetiva-se, assim, problematizar as vinculações entre a história do direito constitucional, o empreendimento colonial e a mobilização da ‘raça’ na modernidade”.

me exige a mobilização de um vocabulário, de uma linguagem e de um idioma, que não são dominados por esse sujeito que pede passagem. Com claras consequências para a decisão estatal, contrapõem-se o sujeito concreto e o campo simbólico, que reproduz a ideia de uma vítima autêntica.

O raciocínio jurídico tradicional busca apoiar a decisão de reconhecimento do refugiado ao fazer a subsunção do fato à norma. Pensar o encontro entre solicitante e oficial de elegibilidade nos permite discutir, para além das causas para a concessão de refúgio, o problema da própria categoria refugiado e de como os corpos refugiados podem ser considerados fora de lugar, ao ponto de não serem protegidos.

A vantagem analítica de se pensar a partir do encontro está em iluminar as contradições e antagonismos sociais profundos que são incorporados e marcam decisões de não reconhecimento e desproteção, apesar da atualização hermenêutica e ampliação da tipologia, cara ao direito dos refugiados nas Américas¹⁹⁴. Trata-se, enfim, de discutir o problema sobre como o direito dos refugiados enxerga esses indígenas como corpos fora de lugar.

O cenário de sobreposição de diferentes emergências nos mostra de maneira ainda mais evidente a raiz e causa da violência contra sujeitos e populações historicamente espoliados, o que nos permite discutir a situação de povos originários e seus impasses entre o isolamento e o êxodo. O saber-fazer desse encontro com o estrangeiro, mais do que só ampliar a tipologia do direito dos refugiados, propõe uma nova topologia crítica dos direitos humanos.

194. A Declaração de Cartagena de 1984 recomendou a ampliação da definição de refugiado nas Américas. Para além das cláusulas de inclusão na definição de refugiado do art. 1(A) da Convenção de 1951, recomendou-se aos países da região proteger vítimas de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Entretanto, o incremento dos motivos para o reconhecimento da condição de refugiado tem sofrido limitações e muitos Estados preferem adotar soluções migratórias tradicionais ou medidas de proteção complementar em vez de comprometerem-se com o mais elevado standard de proteção internacional do direito internacional dos refugiados.

Se é certo que a análise dessa temática permite ressignificar os elementos da Lei n.º 9.474/1997, passando-se das relações jurídicas entre indivíduos à emergência de sujeitos, o pedido de refúgio dos indígenas Warao escancara como os povos indígenas são uma encarnação do infamiliar, o familiarmente estranho ao Estado (*unheimlich*)¹⁹⁵. Na base da nossa identidade, aquilo que nós somos e que é a verdade de nós mesmos, está algo sobre o qual não se pode falar em nossa língua, algo que é impossível de traduzir em palavras e, no entanto, é aquilo que nos marca e constitui, ao ponto de ser possível pensar que a estrangeiridade é anterior e constitui a identidade.

A relação que se cultiva com o estrangeiro dentro de si vai marcar a resposta ao estrangeiro diante de si. A relação com o infamiliar, que está na estrutura de cada sujeito, aparece também nas relações sociais no nosso próprio Estado-nação. A possibilidade de outros modos de vida que nos permitam construir futuros possíveis são lições de sujeitos que foram capazes de, diante da perda de seu mundo¹⁹⁶, reconstruírem o seu corpo em um novo território e novo lugar.

A experiência de sofrimento e de luta tanto de pessoas refugiadas quanto de povos indígenas está ligada a essa experiência do limite do limite e a sua ultrapassagem. Acredito que isso pode nos levar para uma outra perspectiva sobre o que é fazer corpo social, sobre o que é construir alianças para conseguir fazer a vida perseverar para além do fim de um mundo¹⁹⁷, interrogando dispositivos de acolhimento e ampliando uma reflexão sobre outros pontos de vista e conceitos, como por exemplo para variar dispositivos estatais e não estatais de hospitalidade, num debate sobre práticas de hospitalidade urbana e práticas de hospitalidade selvagem.

O relato do refugiado indígena importa não para buscar seu fundo de verdade, nem para acessar sua essência. Sua identidade não deve ser uma performance

195. FREUD, 2019, p. 85.

196. VIVEIROS DE CASTRO, 2014.

197. KRENAK, 2020 (2).

condicional do acesso a direitos. O pensamento do refugiado deve ser tomado no encontro como atividade de simbolização, como prática de sentido. Isso significa compreender seu pensamento como “dispositivo auto-referencial ou tautegórico de produção de conceitos, isto é, de ‘símbolos que representam a si mesmos”¹⁹⁸

É preciso um esforço adicional de determinação do mundo possível expresso no juízo do refugiado indígena.¹⁹⁹ Pensar a partir desse encontro, da ética e dos limites desse reconhecimento, nos leva além da explicação do mundo do outro, pois o ponto estará justamente em multiplicar o nosso próprio mundo.

Referências Bibliográficas

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Tendências Globais do Deslocamento Forçado em 2020*. 2021 (1). Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html> Acesso em: 24 jun. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Os Warao no Brasil: contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes*. 2021 (2). Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/The%20Warao%20in%20Brazil%20-%20contributions%20from%20anthropology%20to%20the%20protection%20of%20indigenous%20refugees%20and%20migrants%20PRT.pdf> Acesso em: 24 jun. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Perfil socioeconômico da população indígena refugiada e migrante abrigada em Roraima*. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_socioeconomico_indigena_Roraima.pdf Acesso em: 24 jun. 2021.

¹⁹⁸. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 131.

¹⁹⁹. VIVEIROS DE CASTRO, 2002, p. 140.

BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.474, de 22 de junho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9474.htm Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm . Acesso em: 24 jun. 2021.

BUTLER, Judith. *Dispossession: the performative in the political*. Cambridge: Polity Press, 2013.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *Índios no Brasil: história, direitos e cidadania*. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. *Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. In:

CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de (Orgs.). In: 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 15-44.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na Ordem Internacional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO RAMOS, André de. *Em nome das 'razões sérias': o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos*. In: Nova Lei de Migração: os três primeiros anos. André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana Baeninger (Orgs.), p. 67-86.

DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. Trad. Antonio Romane. São Paulo: Escuta, 2003.

FREUD, S. O infamiliar [*Das Unheimliche*] seguido de O homem da Areia / E.T.A. Hoffmann (1856-1930). Tradução de Ernani Chaves, Pedro Heliodoro Tavares (O homem da areia, tradução de Romero Freitas). Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

GODOY, Gabriel Gualano de. *O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar*. In: 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, p. 45-68.

GODOY, Gabriel Gualano de. *Indigenous Peoples in a Refugee-Like Situation: Living on the Border Between Colombia and Brazil*. *Birkbeck Law Review* , v. 3 Issue 2, p. 336-364, 2015.

GODOY, Gabriel Gualano de. *Refúgio, hospitalidade e os sujeitos do encontro*. In: Refúgio e hospitalidade. José Antônio Peres Gedieli; Gabriel Gualano de Godoy (Orgs.). Curitiba : Kairós Edições, 2016, p. 39-66.

GOODWIN-GIL, Guy; MCADAM, Jane. *The refugee in international law*. New York: Oxford University Press, 2007.

INGOLD, Tim. *That's enough about ethnography!* *Hau: Journal of Ethnographic Theory*, v.4, n. 1, p. 383-395, 2014.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*. Genebra, 1969. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C16. Acesso em: 24 jun. 2021.

JUBILUT, Liliana. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2011.

KOLTAI, Carolina. *Política e psicanálise: o estrangeiro*. São Paulo: Escuta, 2000.

KRENAK, Ailton. *A vida não é útil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 77.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KRISTEVA, Julia. *Strangers ourselves*. Trad. Leon S. Roudiez. New York: Columbia University Press, 1991.

LIMA, Carmen Lúcia Silva; CIRINO, Carlos Alberto Marinho; MUNOZ, Jenny González. (Orgs.) *Yakera, Ka Ubanoko: o dinamismo da etnicidade Warao*.— Recife: Ed. UFPE, 2020.

MBEMBE, Achile. *On the Postcolony*. University of California Press Berkeley and Los Angeles, California. 2001, p. 188.

MCADAM, Jane. *Complementary protection in international refugee law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MOREIRA, Elaine. *Os Warao no Brasil em cenas: “o estrangeiro...”*, p. 66. In: Pé-riplus. Revista de Investigación sobre Migraciones. V. 2. Número 2. 2018, p.66.

POVINELLI, Elizabeth. *The cunning of recognition: Indigenous Alterities and the Making of Australian Multiculturalism*. Durham: Duke University Press, 2002.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro: a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana*. 2017. 200 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ROSA, Marlise. *A mobilidade Warao no Brasil e os modos de gestão de uma população em trânsito: reflexões a partir das experiências de Manaus-AM e Belém-PA*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2020.

SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos. Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

SIMMEL, Georg. *O estrangeiro*. Trad. Mauro Guilherme Pinheiro Koury. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 4, n. 12, p. 343-349, dez. 2005.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre, S.A. Fabris Editor, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario*. In ACNUR. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. San José: Editorama, 2005, pp. 153-154.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. *O nativo relativo*. *Mana: Estudos de Antropologia Social*, Rio de Janeiro: Museu Nacional/Contra Capa, v. 8, n. 1., p. 113-148, abr. 2002.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo; DANOWSKI, Débora. *Há um mundo por vir?* Florianópolis: Cultura e Barbárie, 2014.

WAGNER, Roy. *A invenção da cultura*. São Paulo, Cosac Naify, 2010, p. 12.

OS FLUXOS DE MIGRAÇÃO REFUGIADA NO SÉCULO XXI - DESAFIOS DEMOGRÁFICOS E JURÍDICOS

Luís **Renato Vedovato**²⁰⁰

Rosana **Baeninger**²⁰¹

Introdução

A expressão “crise de refugiados” é comumente encontrada em frases que tentam descrever o aumento dos fluxos de migrantes e de solicitantes de refúgio pelo mundo. Como se pode perceber, ela já contém uma escolha (Batista & Vedovato, 2020). De fato, quem a utiliza expressa um juízo de valor, no sentido de que o termo “crise” geralmente implica que algo negativo está acontecendo. O presente trabalho busca trazer elementos para se concluir que os fluxos de migração refugiada do Século XXI formam desafios jurídicos e demográficos, porém, em si, não podem ser classificados como uma crise, tendo em vista que são apenas o sintoma do que está acontecendo no mundo nos campos econômico, social, ambiental, étnico e político.

200. Pesquisador da FAPESP Projeto “Direito das migrações nos tribunais - a aplicação nova lei de migração brasileira Diante da mobilidade humana internacional”; Pesquisador Associado do Observatório das Migrações em São Paulo; Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP; Professor de Direito Internacional Público da PUC de Campinas; Professor Doutor da UNICAMP; Pesquisador do Projeto de pesquisa conjunto Cardiff University e UNICAMP - Examining poverty in a polarised and unequal society; the potential of the Consensual Approach to poverty research in Brazil - UK Global Challenges Research Fund (GCRF).

201. Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Demografia e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia – IFCH/UNICAMP. Pesquisadora no Núcleo de Estudos de População Elza Berquó e coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo -NEPO/UNICAMP.

Logo, se há crise, ela não é de refugiados. A crise é ambiental, é étnica, é econômica e de tantas outras modalidades que são reconhecidas no cotidiano. Pode-se afirmar também que tratar os fluxos como algo negativo é um obstáculo para se garantirem direitos às pessoas que se movimentam pelo mundo. E, vale dizer, focar nos fluxos é, mal comparando, focar no tratamento dos sintomas da doença, sem se preocupar com suas causas. Seria como se, para combater a pandemia da COVID-19, as autoridades editassem normas para impedir o ingresso de infectados nos hospitais, e, além disso, usassem como demonstração do sucesso da empreitada apenas a publicação dos dados daqueles que estivessem dentro dos prédios hospitalares. E, quando fossem perguntados sobre aqueles que não conseguem chegar aos hospitais, tendo em vista o aumento da pandemia, trouxessem respostas sobre a necessidade de se controlarem os fluxos, pois a crise de ingresso nos hospitais estava em aumento vertiginoso, e essa crise iria comprometer toda a estrutura do sistema de saúde. Poderiam até dizer que atenderiam àqueles que conseguissem, mas certamente não poderiam atender a todos, tendo em vista a limitação de recursos.

Todavia, o observador atento poderia perceber que, apesar de toda aparente energia gasta em manter intactas as dependências de saúde, haveria uma total ausência de debate sobre o real ponto que é o combate efetivo à pandemia, ou seja, como se fazer para evitar contágio, tratar infectados e financiar pesquisas sobre remédios e vacinas.

Com a mobilidade humana algo parecido acontece, o foco tem sido essencialmente nos fluxos, fazendo aquele que se desloca levar consigo a pecha de problema para a sociedade de destino ou de ser beneficiário de um favor dado pelo país que o recebe. A preocupação com o que causa tais fluxos fica coberta por esse desafio cotidiano que se relaciona com as decisões cotidianas de acolhida daqueles que deixam o seu país em busca de uma vida melhor (Vedovato, 2013).

A chamada “crise de refugiados” ganhou notoriedade no mundo todo. Sendo utilizada como argumento para decisões político-partidárias, para normas restritivas ou para políticas públicas, até mesmo onde o fluxo não é grande em

números absolutos, como é o caso do Brasil. Em 23 de novembro de 2020, o Brasil contava com um total histórico de 187.981 solicitações de refúgio e cerca de 50 mil refugiados reconhecidos, de acordo com as informações do Comitê Nacional para Refugiados²⁰². Tais números são muito inferiores aos dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que chegaram a ter nos anos com maiores fluxos (2015 a 2017) um número anual por volta de 1,5 milhão de solicitações de refúgio (OECD, 2019).

De fato, o Brasil não é um país desejado, é o país possível (Baeninger, 2018) para aqueles que buscam deixar um cenário de opressão, perseguição ou de violação à dignidade. Como escreve Warsan Shire (2015), poetisa somali radicada em Londres, ninguém deixa sua casa, a não ser que ela tenha se transformado em uma boca de tubarão:

*Home
no one leaves home unless
home is the mouth of a shark
you only run for the border
when you see the whole city running as well*

Dessa forma, a escolha é pelo possível, não necessariamente pelo desejado. O possível inclui a documentação para permanência; o possível é desenhado por questões geopolíticas; o possível é o Sul Global. É nesse contexto que se deve entender o fluxo de migrantes ao Brasil. Independentemente de tal fato, no entanto, o tema está presente nas pesquisas acadêmicas e nas preocupações que levam à construção de políticas públicas.

Acima de tudo, a chamada “crise de refugiados” tem sido útil para se construí-

202. Banco interativo do Observatório das Migrações em São Paulo (<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/conare/>)

rem desculpas para a má estruturação de serviços públicos internos. É o que se vê quando a falta de educação e saúde em determinadas regiões do Brasil é tida como resultado do fluxo de migrantes, o que tem sido frequentemente utilizado em regiões fronteiriças, apesar delas exigirem uma governança integrada entre todos os entes federativos (Baeninger et al, 2018).

É a partir desse pano de fundo que se vai desenvolver os desafios demográficos e jurídicos da migração refugiada.

1. Desafios Demográficos

A compreensão dos desafios demográficos referentes à migração refugiada conduz às análises acerca dos processos migratórios transnacionais em sua complexidade e diversidade. O processo de redistribuição da população em âmbito global tem apontado para a necessidade crescente da ampliação do entendimento dos processos migratórios origem-destino, incorporando o que ocorre fora das fronteiras nacionais (Sassen, 2010).

Dois aspectos teóricos são relevantes nesta perspectiva: a dimensão transnacional da migração refugiada (Baeninger, 2017) e a consequente ruptura com o nacionalismo metodológico (Wimmer; Glick-Schiller, 2003; SASSEN, 2010), cujas explicações se pautam nos processos advindos do Estado-nação. O nacionalismo metodológico gerou, nas migrações internacionais, categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado-nação (Wimmer; Glick-Schiller, 2003) e que se apresenta como o “nós” e o “outro”.

Ao romper com o nacionalismo metodológico, a perspectiva de “crise” origem-destino se desconfigura nas migrações transnacionais de refúgio, pois as causas do fenômeno emergem de processos globais, de questões geopolíticas, da divisão internacional do trabalho, do lugar dos países periféricos na periferia do capital (Basso, 2003), do translocal. Canales (2015) analisa a migração como um sistema global translocal e transnacional de reprodução social, com articulações entre lugares de origem e destino por meio de um sistema de classes global e

transnacionalizado. De acordo com o autor, a reprodução social de imigrantes passa também a ser globalizada, com a migração internacional produzindo a interseção entre os processos locais de reprodução social, interconectando a reprodução social de uns e outros no contexto global das desigualdades sociais.

A perspectiva da migração transnacional de refúgio é importante para as análises acerca das evidências empíricas no Brasil, que apontam 169 diferentes nacionalidades na solicitação de refúgio para 187.981 imigrantes em 2020 (Tabela 1). Com 53% das solicitações de refúgio concentradas em imigrantes da Venezuela (99.290 solicitantes de refúgio), 18% em imigrantes do Haiti (34.705), 5% em imigrantes de Cuba (10.532), os países do Sul Global despontam na busca do refúgio no Brasil: Bangladesh, Egito, Irã, Sudão, Afeganistão, dentre outros. Essa diversidade de nacionalidade, composição étnico-racial, religiosa, cultural trazem novas faces para uma sociedade marcada historicamente pela integração apenas de imigrantes assimiláveis ao Estado-nação (Seyfert, 2002).

As categorias imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, se mesclam, se sobrepõem, são partes dos mesmos processos sociais. Trazem desafios e especificidades para a compreensão do fenômeno migratório, para a dinâmica da população e para a própria interação desses diferentes grupos na sociedade de destino. De um lado, essas categorias implicam em análises teórico-metodológicas e jurídicas que, em maior ou menor medida, articulam-se aos amparos legais, que garantem a permanência dessas populações em território brasileiro. De outro lado, denotam modalidades migratórias (Wenden, 2001) que se sobrepõem no tempo e no espaço.

Dentre as categorias, os solicitantes de refúgio representam o grupo social marcado pelo provisoriamente, conformando a “tríade provisória” dessa condição migratória: pelo documento provisório de permanência, pela condição de espera da análise da solicitação de refúgio e pelo caráter eminentemente de provisoriamente da imigração, nos termos de Sayad (1998).

Considerando estas categorias, entre 2000-outubro de 2020, o Brasil registrou 1.522.265 novos imigrantes, 187.280 solicitantes de refúgio em 2020 e 50.153

concessões de refúgio entre 2016-2020. É de se ressaltar que conhecer estes volumes populacionais e explorar as fontes alternativas para o estudo das migrações internacionais contribui para a visibilidade de contingentes imigrantes e para a garantia dos direitos humanos para essas populações.

Tabela 1. Número de solicitações de refúgio, segundo países de nacionalidade, Brasil, 2020 (em 23 de novembro)

Países de Nacionalidade	Solicitações de Refúgio ativas em 23 de nov. 2020
Venezuela	98.775
Haiti	34.691
Cuba	10.472
China	4.877
Senegal	4.810
Bangladesh	4.739
Angola	4.211
Nigéria	2.318
Síria	2.138
Gana	1.780
Líbano	1.359
Paquistão	1.253
Guiné Bissau	1.067
Colômbia	1.059
Rep. Dominicana	975
Índia	969
Congo	922
Marrocos	687
Guiné	625
Camarões	520
Togo	485
Filipinas	479
República Dem. Congo	424

Países de Nacionalidade	Solicitações de Refúgio ativas em 23 de nov. 2020
Somália	422
Egito	400
África do Sul	373
Nepal	358
Iraque	286
Palestina	280
Coréia do Sul	273
Mauritânia	257
Serra Leoa	240
Burkina Faso	230
Turquia	230
Benin	213
Peru	210
Gâmbia	209
Mali	180
Paraguai	169
Iêmen	155
Cabo Verde	150
Argentina	149
Chile	139
Irã	132
Costa do Marfim	129
Guiana	129
Tunísia	123
Eritréia	115
Afeganistão	112
Bolívia	111
Portugal	99
Sudão	86
Tanzânia	78
Quênia	74

Países de Nacionalidade	Solicitações de Refúgio ativas em 23 de nov. 2020
Moçambique	73
Jordânia	71
Etiópia	67
Equador	66
Sri Lanka	60
Vanuatu	53
Ucrânia	47
Nicarágua	43
Rússia	43
Namíbia	40
Líbia	38
Tailândia	38
Espanha	36
México	34
Argélia	31
Estados Unidos	30
Uruguai	29
Itália	28
Macau (R.A.E.)	27
El Salvador	26
Uganda	26
França	24
Arábia Saudita	20
Guatemala	20
Guiana Francesa	20
São Tomé e Príncipe	20
Honduras	18
União Soviética	18
Fiji	17
Libéria	17
Suriname	16

Países de Nacionalidade	Solicitações de Refúgio ativas em 23 de nov. 2020
Dominica	15
Costa Rica	14
Burundi	13
Butão	12
Reino Unido	12
Zaire	12
Cazaquistão	11
Guiné Equatorial	11
Romênia	11
Vaticano	11
Outros Países	227
Indefinidos	89
Total	187 280

Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil /CONARE/OBMigra, 2020 (até 23 de novembro)

No caso dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro é notável o aumento das concessões de refúgio entre 2016 e 2020, expressando a posição do Brasil na geopolítica das migrações internacionais (Tabela 2). Em 2016 foram deferidas 1.003 solicitações de refúgio; apenas 245 em 2017; 1.086 em 2018; passando para 21.543 concessões de refúgio em 2019 e 26.276, em 2020.

A imigração venezuelana exigiu respostas do governo brasileiro para sua gestão, que chegou a alcançar mais de 140 mil solicitações de refúgio; em 23 de novembro de 2020 ainda haviam 98.775 pedidos de refúgio pendentes. A posição ideológica do governo brasileiro frente à Venezuela contribuiu para que as decisões de deferimento das solicitações de refúgio de imigrantes da Venezuela, a partir de 2019, estejam baseadas, pelo CONARE, no reconhecimento da situação de ‘grave e generalizada violação de direitos humanos existente na Venezuela’, condizente com os critérios para reconhecimento do status de refugiado na América Latina (Jubilut; Silva, 2020). Essa mudança no cenário

geopolítico regional corroborou, nesse sentido, para a adoção de medidas de reconhecimento em grupo do refúgio à nacionais da Venezuela, com o reconhecimento *prima facie* (Jubilut e Silva, 2020). Segundo o CONARE, esta aprovação em bloco foi adotada mediante critérios específicos de elegibilidade, entre eles: ser venezuelano ou venezuelana ou apátrida residente na Venezuela dispondo de documento de identificação do país; estar no Brasil e ter saído no máximo duas vezes desde 2016; não possuir outro tipo de regularização migratória no Brasil; ser maior de 18 anos e não ter antecedentes criminais (ACNUR, 2020).

As informações do CONARE apontam que o Brasil reconheceu 46.643 venezuelanos como refugiados/refugiadas, entre 2019-2020, constituindo o maior volume de refúgio para venezuelanos na América Latina. Assim do total dos 56.969 refugiados que o Brasil concedeu refúgio, 81,9% se referem a refugiados da Venezuela. Destaca-se ainda o reconhecimento de refúgio para imigrantes da República Democrática do Congo, Síria, Cuba, Afeganistão, dentre outros países do Sul Global.

As migrações transnacionais de refúgio marcam, portanto, um novo cenário das migrações internacionais, em particular no Brasil, com a forte regulação das migrações e suas categorias jurídicas, com a presença crescente nas migrações Sul-Sul e com o desafio da hospitalidade para distintos contingentes de imigrantes sem raízes históricas com os países de destino. É nesse contexto que a garantia e efetivação dos direitos humanos se tornam essenciais para a reprodução social de imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados diante do preconceito e xenofobia, que se tornam expressão dos periféricos na periferia.

Tabela 2. Decisões deferidas – reconhecidas – pelo CONARE referentes às solicitações de refúgio de imigrantes internacionais 2020 (até 02 de dezembro), Brasi

Países de Origem	Gênero		Total
	Masculino	Feminino	
Síria	271	60	331
Rep. Dem. do Congo	163	50	213
Paquistão	92	13	105
Palestina	52	14	66
Angola	20	8	28
Rep. da Guiné	24	1	25
Afeganistão	19	3	22
Camarões	15	3	18
Iraque	17	1	18
Nigéria	14	2	16
Colômbia	12	3	15
Gana	12	2	14
Togo	11	1	12
Venezuela	7	4	11
Líbano	7	3	10
Outros países	88	11	99
Total	824	179	1.003

2017

Países de Origem	Gênero		Total
	Masculino	Feminino	
Síria	97	22	119
Rep. Dem. do Congo	29	9	38
Palestina	13	2	15
Egito	10	3	13
Paquistão	8	2	10
Outros países	40	10	50
Total	197	48	245

2018

Países de Origem	Gênero		Total
	Masculino	Feminino	
Síria	402	152	554
Rep. Dem. do Congo	91	93	184
Paquistão	47	9	56
Palestina	44	11	55
Cuba	32	14	46
Afeganistão	17	5	22
Angola	12	10	22
Iraque	9	6	15
Nigéria	12	2	14
Burundi	4	6	10
Outros países	69	39	108
Total	739	347	1.086

2019

Países de Origem	Gênero		Total
	Masculino	Feminino	
Venezuela	10.714	10.195	20.909
Síria	237	87	324
Rep. Dem. do Congo	42	43	85
Cuba	23	16	39
El Salvador	17	11	28
Palestina	14	6	20
Mauritânia	19	-	19
Paquistão	10	5	15
Mali	8	5	13
Afeganistão	6	5	11
Egito	6	4	10
Outros países	36	34	70
Total	11.132	10.411	21.543

2020 (até 02 de dezembro)

Países de Origem	Gênero		Total
	Masculino	Feminino	
Venezuela	16.038	9.696	25.734
Síria	155	24	179
Cuba	86	36	122
Rep. Dem do Congo	17	16	33
Mauritânia	27	-	27
Paquistão	24	3	27
Afeganistão	9	4	13
Togo	11	2	13
Angola	4	7	11
Outros Países	85	32	117
Total	16.456	9.820	26.276

Fonte: Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça e Segurança Pública do Brasil, 1993-até 02. dez/2020. Tabulações Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP.

2. Desafios Jurídicos

A garantia e efetivação de direitos caminham em terreno tortuoso em tempos recentes. De fato, há que se destacar que a preservação de direitos, a partir de 2001, parece ter entrado em um cenário de retrocesso, pois, desde essa época se consegue encontrar argumentos que sustentam o afastamento de direitos fundamentais (Vedovato, 2020), como bem destacado por Steven T. Wax, no seu “Kafka Comes To America”, publicado em 2008. Em outras palavras, a lógica de proteção dos direitos, que inaugurou a Era dos Direitos (Bobbio, 1990) e levou à queda do Muro de Berlim, parece ter ficado no passado, como é escancarado pela luta contra o terror, iniciada no pós 11 de setembro de 2001.

Não é o foco do presente ponto trazer soluções para as várias crises que desencadeiam os fluxos, mas trabalhar com os seus desafios jurídicos. Como se sabe, não serão encontradas no presente capítulo as “soluções” para a crise ambiental, econômica, étnica ou social que desencadeiam os fluxos.

Essas são questões trabalhadas por Donatella di Cesare (2017), pois, segundo ela, fazem parte de uma política que responde apenas à lógica da exclusão, sendo contrária à livre circulação com base no direito de ingresso do migrante (Vedovato, 2013). Na verdade, pela visão de que há uma crise de refugiados, nem mesmo as soluções podem ser encontradas. Tal política, que chega a considerar a proibição de ingresso como possível, como se depreende das portarias interministeriais que fecharam fronteiras terrestres brasileiras, a recusa de entrada por preocupação do migrante, visa apenas a suposta defesa do território do Estado, que é entendido como espaço fechado de propriedade coletiva.

As portarias de fechamento de fronteiras terrestres brasileiras determinam que a sua violação faz que o infrator perca o direito à solicitação de refúgio. Como exemplo, cita-se a Portaria 652, de 25 de janeiro de 2021, que determina que:

Art. 8º O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

(...)

III - inabilitação de pedido de refúgio.

Logo, a garantia de direitos aos refugiados no Brasil pode passar por se deixar de lado essa afirmação equivocada de que existiria uma crise de refugiados que poderia ser resolvida com o fechamento de fronteiras. De fato, o fluxo existe, mas as crises são outras, que não acabarão com o fechamento de fronteiras.

2.1. Fronteiras e Populismo

Qualquer país, segundo o Direito Internacional Humanitário, construído essencialmente após a Segunda Guerra Mundial, não pode apelar a nenhum direito de proteção da sua terra para negar hospitalidade, é o que está definido no art. 45 da Lei 13.445/17, e já estava insculpido no Estatuto dos Refugiados, de 1951, e na Lei 9474, de 1997.

Todavia, por conta de se buscarem desculpas para as falhas internas na efetivação de direitos aos nacionais, dois fantasmas foram trazidos de volta, o nacionalismo e o fechamento de fronteiras. E isso foi feito com a finalidade de que os seus defensores pudessem obter sucesso nas consultas populares, seja no Brexit seja em qualquer outra eleição.

Tais atos não permitem afirmar que é surpreendente a volta desses dois velhos fantasmas, que sempre se focam ou no vínculo de solo ou no vínculo de sangue,

que, quando adicionados à narrativa de “crise de refugiados” são poderosas formas de unir massas em torno de um suposto objetivo comum. Aqui, diz-se suposto, pois eles podem estar simplesmente diante de um argumento populista.

É inegável que uma das saídas fáceis para governos e para futuros candidatos é pelo caminho populista. Esse caminho, no entanto, enfraquece a democracia para permitir que o candidato se eleja e busque afastar a ciência e o direito para poder se manter no poder.

Conforme Jan-Werner Müller (2017, p. 23), muitos estudiosos sustentam que o populismo e o constitucionalismo não podem andar juntos. E a utilização do termo constitucionalismo vem para indicar saídas que se fundamentam no direito. Segundo Müller, os populistas são contra instituições em geral e contra freios e contrapesos, conforme previsto nas constituições. Em vez disso, de acordo com a sabedoria convencional, afirmam uma vontade popular irrestrita ou um relacionamento não mediado entre um líder carismático e o povo.

Nesse ponto, a propagação da existência da chamada “crise de refugiados” tem papel essencial para justificar ações populistas. Os populistas, portanto, não são apenas anti-elitistas, mas também necessariamente anti pluralistas.

Logo, a utilização da expressão “crise de refugiados” é uma constante para tanto trazer desculpas para os insucessos governamentais quanto para criar esperança de que no seu combate, fechando fronteiras, repousa a resposta única e suficiente para vencer qualquer desafio vindouro. Em ambas as situações, o direito - e o constitucionalismo - é deixado de lado.

2.2. Direitos humanos no pós era dos direitos

Nesse primeiro quarto do Século XXI, o mundo está dividido, apesar de nunca antes ter passado por um período em que os seres humanos tiveram tanta facilidade de acessar notícias, informações e recursos de qualquer parte do planeta. A internet transformou o planeta e a forma como as pessoas se relacionam.

Ao mesmo tempo em que há uma multiplicidade de estados que se enfrentam e se ladeiam, há informações culturais e sobre direitos que circulam pelo mundo, e a sensação de que a economia está, de forma implacável, trazendo cada vez menos oportunidades para todos. Esse mundo é ambiente propício para discursos populistas (como visto no item 2.1).

Com o receio dos impactos econômicos, as pessoas vinculadas a uma nação, aqui identificadas como sendo aquelas que desde seu nascimento compartilham o ponto de vista centrado no Estado. De fato, é possível afirmar que o Estado ainda dominante na forma como as pessoas se relacionam com seus governos, o Estado, assim, parece ser uma entidade que sempre existiu e existirá (Di Cesare, 2020).

Pela lógica de que o Estado sempre existiu e de que há pessoas a ele vinculadas desde o nascimento, a migração é, portanto, um desvio a ser contido, uma anomalia a ser abolida. No entanto, a construção histórica do Direito vai impedir que esse raciocínio seja aplicado. É o que se depreende do citado art. 45 da Lei 13.445/17 e do princípio da não-devolução, do direito internacional dos refugiados.

Pela visão do Direito, o migrante faz parte do Estado e é fundamental em seu desenvolvimento histórico, além de trazer elementos que afastam os discursos sobre sua pureza mítica. Nesse sentido, refletir sobre a migração também significa repensar o Estado (Di Cesare, 2017).

2.3. Existem direitos para os refugiados no Brasil?

Desde 1997, a Lei 9474 protege quem busca refúgio no Brasil, porém, o país está vinculado à proteção a quem está nessa situação há muito tempo, fato que foi reforçado grandemente pela vinda da Constituição Federal de 1988, que deu fôlego aos documentos internacionais de proteção da pessoa refugiada.

Em 2017, tal proteção ganhou força com a Lei 13.445, que veio substituir o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80). Tal diploma, embora não tenha sido inte-

gralmente acolhido, durou quase 29 anos após a promulgação da Constituição Federal, democrática e voltada para a proteção dos direitos humanos.

Esse longo prazo de vigência apesar da contradição com as normas constitucionais é um indício de que a proteção aos migrantes e a refugiados no país não era prioritária, o que decorre da invisibilidade de tal grupo minoritário.

No entanto, houve decisões judiciais que, enquanto o Estatuto do Estrangeiro ainda estava em vigor, excluindo violações para fazer valer interpretações avançadas que reconheciam todos os migrantes como titulares dos direitos do art. 5º da Constituição, que, em seu texto, restringe a aplicação de garantias apenas aos estrangeiros residentes no país.

Paradoxalmente, a entrada em vigor da Nova Lei, que serviria para indicar que o Brasil teria deixado no passado o tratamento do migrante e do refugiado como uma questão de segurança nacional, não representou o surgimento de decisões judiciais mais protetivas sobre os direitos dos que circulam pelo mundo, apesar dos direitos garantidos nos artigos 3.º e 4.º da Nova Lei. Vale ressaltar a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que se amparou na lei anterior mesmo após a entrada em vigor da lei 13.445 (Habeas Corpus 419.460 - DF, decidido pelo STJ, em 23 de março de 2018). É o Judiciário aplicando o já revogado Estatuto do Estrangeiro.

Este é um exemplo marcante de como o direito internacional e a proteção aos migrantes e refugiados têm sido negligenciados no Brasil, apesar de haver em seu território um pequeno percentual de migrantes em relação à sua população total.

Essa diferença entre garantir os direitos dos migrantes antes e depois do advento da Nova Lei é significativa. Demonstra que existem distinções claras entre o Brasil em 1988 e em 2020. O advento da Constituição em 1988 coincide com o avanço dos direitos em todo o mundo, levando ao fim das ditaduras, incluindo a queda do muro de Berlim. Em 2020, o Brasil se depara com um momento de questionamento da democracia, que enfrenta cenários de risco, conforme exposto por Levitsky e Ziblatt (2018).

Tal movimento de restrição de direitos também é identificado nas ações do Poder Executivo, que, no caso de fechamento de fronteiras terrestres durante a pandemia, atua de forma incoerente, tanto por deixar as fronteiras aéreas abertas quanto por usar discursos que minimizem internamente a pandemia, indicando que a pandemia é um problema exclusivo de migrantes que buscam chegar ao território brasileiro por via terrestre.

Apesar de publicações que defendem o contrário (Vedovato, 2013), defendendo o direito de ingresso, ainda hoje prevalece a ideia de que o Estado é livre para definir quem entra em seu território. De fato, na era pós-nazista, permaneceu firme a ideia de que é legítimo decidir quem entra no território nacional. A xenofobia populista encontra seu ponto forte aqui, pois teria fundamento jurídico. Todavia, o direito de ingresso do solicitante de refúgio não era discutido. Até que se pôde ser transformado em desculpa para discursos populistas.

2.4. O Princípio da Não-Devolução e as Portarias Interministeriais

O significado principal do Estatuto de Refugiado é que o art. 33, da Convenção de 1951, proíbe aos Estados-partes a determinação do retorno dos refugiados aos seus países de perseguição, com algumas exceções. Trata-se do princípio de *non-refoulement*. A Convenção estabelece, ainda, uma variedade de outras proteções que os Estados-partes estão obrigados a respeitar.

As proteções incluem a não discriminação à liberdade de religião, certos direitos de propriedade e trabalho, determinados direitos trabalhistas, a liberdade de associação, o acesso à justiça, o direito à assistência pública e à educação, a liberdade de circulação, entre outras.

Internamente, a Lei 9.474/97 é o diploma legal principal de proteção do refugiado. Determinando quem deve ser reconhecido como refugiado nos seguintes termos:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I** - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se  proteção de tal país;
- II** - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III** - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

No seu art. 7,  1, a lei brasileira sobre refugiados determina que não se pode deportar o solicitante de refúgio:

Art. 7 O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionar as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

 1 Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

O ingresso no país estaria garantido não apenas aos solicitantes de refúgio, mas aos migrantes em geral, de acordo com o art. 45 da Lei 13.445/17, que determina que o impedimento de ingresso só pode ocorrer após entrevista individual e decisão fundamentada.

Com essas duas leis, imaginava-se que os tempos de tratamento do migrante como uma questão de segurança nacional tinham sido superados. Mas a realidade tem desafiado tal afirmação.

A pandemia da COVID19 foi impactante para as migrações internacionais. Alguns países decidiram impor restrições à mobilidade humana internacional, intuitivamente compreensível no contexto de uma doença que rapidamente se espalhava pelo mundo no início de 2020. Porém, uma análise criteriosa demonstra que restrições às migrações, em especial as restrições totais, não fazem sentido por conta do tempo de incubação do vírus e por ele já estar presente em todos os países. O combate à pandemia (e cada vez mais isso fica claro) passa por aumentar a capacidade dos sistemas de saúde e por desenvolver vacinas e medicamentos para superá-la. Além disso, a garantia de acesso aos tratamentos e aos imunizantes é o passo mais seguro para o controle e posterior erradicação do vírus. Fechar fronteiras é simplesmente dar uma resposta rápida, porém totalmente ineficaz no combate à pandemia.

Especialmente, se o fechamento fosse apenas das fronteiras terrestres, tendo em vista que essa doença foi inicialmente identificada na China e se espalhou pelo mundo por rotas do transporte aéreo internacional.

Os tempos difíceis no Brasil já eram indicados com a saída do país do Pacto Global das Nações Unidas para Migração. Além de ter sido concretizado internamente por portarias do Ministério da Justiça sobre o ingresso do migrante. As portarias 666 e 770, de 2019.

Mais recentemente, o fechamento da fronteira existe por força de Portarias Interministeriais (a mais recente é a Portaria 652, de 25 de janeiro de 2021), que é ato, portanto, do governo federal (Asano & Vedovato, 2021).

Os desafios jurídicos para a proteção do solicitante de refúgio no Brasil se mostram muito grandes. Em especial pelo fato de que a narrativa de que existe uma “crise de refugiados” parece amparar toda decisão restritiva que qualquer esfera dos poderes venha a tomar. Superar esse discurso é passo fundamental para se reconhecer a necessidade de acolhida do solicitante de refúgio, efetivando os direitos declarados depois da II Guerra e que começaram a ganhar contornos de aplicação no final da década de 1980 e início da década de 1990.

Conclusão

Para que o direito não seja inócuo e simplesmente declare normas que nunca serão efetivamente aplicadas, é necessário achatar a curva dos discursos populistas. Dessa forma, eles poderão ser afastados pelos poderes constituídos no sentido de se reconhecerem direitos e avançar para o incremento da proteção.

Afastar a narrativa que defende a existência de uma “crise de refugiados” é fundamental para se olhar para as causas do aumento do fluxo de pessoas se movimentando pelo mundo. Além disso, com a falta dessa “desculpa”, discursos populistas terão menos força para ganharem atenção e espaço no debate político, que deveria ser povoado por elementos que envolvem direitos e políticas públicas.

O momento é de se resgatarmos as bases daquela que foi chamada a Era dos Direitos e, com isso, conseguir encontrar soluções que garantam a harmonia entre políticas públicas, garantias de direitos fundamentais e discursos partidários. Doutra forma, os debates estarão fadados a se focar exclusivamente nos sintomas, sem perceber qual é a causa deles.

Referências bibliográficas

OECD, International migration outlook 2019. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/c3e35eec-en>.

BAENINGER, R. Governança das migrações: Migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In: BAENINGER, R. e JAROCHINSKI, Silva (coords.). *Migrações venezuelanas*. NEPO/UNICAMP, 2018.

BAENINGER, Rosana; CANALES, A. (org.); SILVA, J. C. J. (org.); VEDOVATO, L. R. (org.); MENEZES, D. N. (org.); FERNANDES, D. (org.); SILVA, S. (org.); PERES, R. G. (org.); ANUNCIACÃO, C. (org.); DOMENICONI, J. O. S. (org.). *Migrações Fronteiriças*. 1. ed. Campinas: NEPO/UNICAMP-Fundo de População das Nações Unidas, 2018. v. 1. 680p.

BAENINGER, R. Cenários das Migrações Internacionais no Brasil. In: BERQUÓ, E. (org.). *Demografia na Unicamp: um olhar sobre a produção do Nepo*. Campinas, SP: Unicamp, 2017.

CANALES, Alejandro. *E pur si muove – Elementos para una teoria de las migraciones en el capitalismo global*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, MAPorruá Editor, 2015.

CESARE, Donatella di. *Stranieri Residenti – una filosofia della migrazioni*. Torino: Bollati Boringhieri editore, 2017.

CESARE, Donatella di. *Virus sovrano*. Torino: Bollati Boringhieri editore, 2020.

GLICK-SCHILLER, N. *Beyond the Nation-State and its units of analysis: towards a new research agenda for migration studies – essentials of migration theory*. Bielefeld: COMCAD, 2007. (Working Papers – Center on Migration, Citizenship and Development, n. 33).

JUBILUT, L. L.; JAROCKINSKI SILVA, J. C. Group recognition of venezuelans in Brazil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, p. 42-44, 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarockinskisilva>. Acesso em 3 de mar. 2021.

LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MÜLLER, Jean-Werner. *What is populism*. Londres: Penguin Books, 2017

SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed.2010

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, 117-149.2002

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 5 ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília: OBMigra, 2020.

SHIRE, Warsan. “Home”. Seekershub.org, September 2, 2015.

VEDOVATO, Luís Renato. *O direito de ingresso do estrangeiro*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VEDOVATO, L. R.; BATISTA ZAMPIERI, A. C. RE-THINKING CRISIS AND CRITIQUE IN THE DISCOURSE ON “REFUGEE CRISIS” IN POSTCOLONIAL EUROPE. *Revista Jurídica-Unicuritiba*. v. 3, p. 296-310, 2020. <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4183/371372509>

VEDOVATO, L. R. A nova lei de migração interpretada pelos tribunais – A interpretação e as mudanças de cenário. In: *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. 1 ed. Campinas: NEPO/Unicamp, 2020, v. 1, p. 699-717. https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_leimig.php

VEDOVATO, L. R. O direito migratório diante do populismo no pós pandemia. In: *COVID-19 e os impactos no direito*. 1 ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 349-358. https://ebook.almedina.com.br/index.php?route=product/product&product_id=6875

WAX, Steven T. *Kafka comes to America – Fighting for justice in the war on terror – a public defender’s inside account*. New York: Other Press, 2008.

WENDEN, C. W. Un essai de typologie des nouvelles mobilités. *Hommes & Migration*, Paris, n. 1233, p. 5-12, 2001.

WIMMER, A.; GLICK-SCHILLER, N. Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences. *Global Networks* [S. l.], v. 2, n. 43, p. 301-334, 2002.

PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA EN LATINOAMÉRICA: RETOS Y POSIBILIDADES

Laura **Madrid Sartoretto**²⁰³

Maria **José Marcogliese**²⁰⁴

Introducción

El sistema de protección a las personas refugiadas se construyó en la década de 1950 a partir de bases europeas. En aquel contexto, se estableció que las personas consideradas refugiadas serían aquellas que tuvieran fundados temores de persecución por motivos de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas. Esa fue la definición de persona refugiada adoptada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) y que sigue vigente hasta hoy.

Sin embargo, los motivos de persecución previstos en el texto de la Convención de 1951 no incluyen muchas otras circunstancias que generan desplazamiento forzado. Como resultado, en África y América Latina, por ejemplo, se han adoptado instrumentos legales con definiciones ampliadas del término “refugiado”. Actualmente, estas definiciones que toman en cuenta circunstancias como la

203. Doctora en Derecho de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente de Derecho Internacional de la Escuela Superior de la Magistratura Federal del Rio Grande do Sul (ES-MAFE/RS, Brasil). Abogada del Grupo de Asesoría a Migrantes y Refugiados del SAJU/UFRGS (GAIRE). Miembro da Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (Red LAREF).

204. Socióloga, Magister en políticas de migraciones internacionales (UBA) y candidata a Doctorado en Ciencias Sociales (UValencia). Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Fue Secretaria Ejecutiva de la CONARE (Argentina) y consultora de ACNUR en diversas oportunidades. Miembro de la Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de la Personas Refugiadas (Red LAREF).

agresión externa, la ocupación o el dominio extranjero, la violación grave y generalizada de los derechos humanos, entre otras causas, son aplicadas por la mayoría de los países en ambas regiones.

Aun así, hay personas que no se ajustan a la definición de refugiado. Sin embargo, debido a la aplicación del principio de no devolución, no pueden ser devueltas a territorios donde estén en riesgo de ser sometidas a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes o a otras violaciones graves a sus derechos humanos. El principio de no devolución ha adquirido a lo largo de los años fuerza cogente y estatus de derecho consuetudinario, por lo que ningún Estado puede violarlo. Tanto es así que en 2001, en el Objetivo 3 de la Agenda de Protección de las Consultas Globales, se entendió que los Estados deberían considerar el establecimiento de un procedimiento único de elegibilidad en el que se examinara la calificación de los solicitantes como refugiados y, en caso de no reconocerse como tales, se evaluara el otorgamiento de formas complementarias de protección.

Así, muchos Estados comenzaron a adoptar regímenes de protección complementaria. Dichos regímenes tienen características y naturaleza jurídica propias y difieren mucho de un país a otro, lo que genera críticas relacionadas con la seguridad jurídica y el nivel de protección que brindan. Esto se debe a que no existe una definición ni una interpretación armónica de qué se entiende por protección complementaria, que hace discordantes las prácticas en materia de procedimientos y garantías, acceso a derechos, programas de integración, plazos de residencia autorizados y documentación.

Este artículo, por lo tanto, aborda las distintas interpretaciones legales sobre el concepto de protección complementaria. A partir del estudio de las prácticas en países latinoamericanos, especialmente en Argentina y Brasil, se analiza si la protección complementaria brindada por estos Estados en realidad proporciona un aumento en los estándares de protección o debilita el instituto de la protección internacional de refugiados al aplicarse a personas que encuadran en la definición de personas refugiadas, sea la contenida en la Convención de 1951 como la adoptada a nivel regional.

1. Protección complementaria: definición e interpretaciones

Existen personas que quedan por fuera de la protección del régimen de refugiados pero que también pueden requerir protección internacional en virtud de normas de Derechos Humanos. Esto es, personas que no son refugiadas pero cuya devolución al país de origen sería contraria a obligaciones generales de *non refoulement*, contenidas en diferentes instrumentos de Derechos Humanos universales y regionales (por ejemplo, artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entre otros). A los mecanismos para brindar protección a estas personas se los denomina de “protección complementaria” (ACNUR, p. 3).

McAdam (2007, p. 23) señala que el aspecto “complementario” se refiere, no a la forma de protección o al estatuto que se le acuerda a un individuo, sino a la fuente de la que surge esa protección adicional. La función primordial es proveer una base *alternativa* para la elegibilidad de quienes se benefician de protección internacional.

El tema de las formas complementarias de protección fue discutido por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ya en los años 2000 y 2001 (ACNUR, 2005). Para entonces, se advertía que, en la práctica, y a nivel global, existía una enorme diversidad respecto a cómo aplican los Estados la protección complementaria. Esto incluía discrepancias en lo que respecta a los procedimientos para la determinación, al entendimiento de quiénes deberían beneficiarse de esa protección como así también del estatuto que debería otorgarse y los derechos a él asociados.

El ACNUR emitió entonces una serie de documentos con el objeto de identificar a los beneficiarios de estas formas complementarias de protección y proponer, desde su perspectiva, las condiciones de trato más adecuadas que se deberían aplicar. Estas incluyen el disfrute de un estatuto legalmente reconocido, con derechos y obligaciones definidos, incluido el derecho a la no devolución, así

como de documentos que certifiquen el estatuto (EXCOM, 2000, par.14). Asimismo, la posibilidad de extender dicho estatuto por el tiempo en que se requiera protección internacional y disposiciones adecuadas para la reunificación, con el tiempo, de los familiares cercanos (*Id.* par.18).

Siguiendo a McAdam (2007, p.41), si la complementariedad se refiere a la existencia de una base alternativa para acceder a la protección internacional, no debería ser una protección de menor duración o un estatuto de inferior calidad que el estatuto de refugiado. A su vez, al igual que las condiciones para cesar el estatuto de refugiado se encuentran claramente establecidas, la terminación del estatuto complementario también debería basarse en criterios objetivos establecidos por escrito, y no debería ser arbitraria (EXCOM, 2000, par.19; ACNUR, 2005, par. 24).

El ACNUR también distinguió claramente la protección complementaria de la protección temporal, propia de contextos de movimientos a gran escala, “donde hay necesidades obvias de protección y las posibilidades de determinar dichas necesidades a corto plazo de manera individual son prácticamente nulas” (ACNUR, 2005, par. 21). La protección complementaria, por el contrario, se otorga a través de un proceso de reconocimiento individualizado de las necesidades de protección. Por lo general, se trata del mismo procedimiento de asilo: al determinar la inaplicabilidad de la definición de refugiado al caso concreto, se determina la necesidad de protección internacional complementaria. En el mismo sentido, según las Consultas Globales destinadas a revitalizar la protección de los refugiados en todo el mundo, el análisis de elegibilidad de asilo y de la concesión de protección complementaria deberían ocurrir en un mismo procedimiento. De acuerdo con el Objetivo 3(1) de la Agenda de Protección:

Los Estados deberían considerar los méritos de establecer un procedimiento único en el que primero se examinan los motivos de la Convención de 1951 para el estatuto de refugiado, seguido, según sea necesario y apropiado, por el examen de los posibles motivos para la concesión de formas complementarias de protección. (UNHCR, 2003, p. 56).

Aquellos Estados que no aplican una definición ampliada del término refugiado, en ocasiones aplican este mecanismo para proteger a quienes huyen de los efectos indiscriminados de un conflicto armado o circunstancias que perturban gravemente el orden público. Los Estados de la Unión Europea, por ejemplo, otorgan protección complementaria (denominada subsidiaria) a quienes enfrentarían un riesgo real de sufrir “daños graves” si volvieran a su país de origen, incluidos la condena a la pena de muerte, la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes y las amenazas graves e individuales motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado (UE, 2011, Art.15).

En América Latina, en cambio, las víctimas de los conflictos armados o de las circunstancias que alteran gravemente el orden público son consideradas mayormente como refugiadas, en aplicación de la definición ampliada del término refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 e incorporada en la mayoría de las normativas internas de los Estados de la región (ACNUR, 2017). Por lo tanto, por protección complementaria se entiende la otorgada a quienes no son consideradas personas refugiadas – ni en aplicación de la definición universal ni en aplicación de la definición regional - pero tienen necesidad de protección internacional en virtud de los instrumentos de derechos humanos universales y regionales.²⁰⁵

Al respecto, en su OC 21/14, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó:

217. (...) la prohibición de devolución establecida en el artículo 22.8 de la Convención ofrece una protección complementaria para extranjeros que no son solicitantes de asilo o refugiados en casos en que su derecho a la vida o libertad se encuentre amenazado por los motivos enlistados.

205. Es importante mencionar que hay autores que consideran las definiciones de refugiado ampliadas de la Declaración de Cartagena y la Convención de la OUA como parte del marco de protección complementaria. (PASCUAL, 2020, p. 465). No nos parece, sin embargo, que esta sea la mejor interpretación, ya que las personas reconocidas como refugiados en base a las definiciones ampliadas son personas de interés para ACNUR y no existe diferencia de trato entre ellas y los refugiados según la definición en la Convención de 1951.

219. (...) el principio de no devolución es exigible por cualquier persona extranjera sobre la que el Estado en cuestión esté ejerciendo autoridad o que se encuentre bajo su control efectivo, con independencia de que se encuentre en el territorio terrestre, fluvial, marítimo o aéreo del Estado.

221. Respecto al riesgo a los derechos a la vida o libertad de la persona extranjera, es pertinente precisar que éste debe ser real, es decir, ser una consecuencia previsible. En este sentido, el Estado debe realizar un examen individualizado a fin de verificar y evaluar las circunstancias aducidas por la persona que revelen que pueda sufrir un menoscabo en su vida o libertad en el país al cual se pretende devolverla (...).

238. La Corte ha constatado que en algunos países de la región existe la figura que contempla un tipo de protección similar a la otorgada a solicitantes de asilo y refugiados, que impediría colocar a una persona en una situación en la cual su vida, libertad, seguridad o integridad peligran. Dicha figura, conocida como protección complementaria, se podría definir como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas". (Corte IDH, OC 21/14).

Pocos Estados latinoamericanos regulan, sin embargo, la protección complementaria. A su vez, mientras algunos parecen incluir previsiones similares a la protección complementaria pero no la denominan como tal, otros denominan protección complementaria a figuras migratorias que no necesariamente se fundamentan en la obligación de protección contra la devolución.

La Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político de México establece que la protección complementaria es aquella que se le otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la Ley, "consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" (ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2011).

La Ley establece la autoridad encargada de evaluar y otorgar la protección complementaria, así como un procedimiento para su determinación. Siguiendo las recomendaciones internacionales, estipula que el mismo organismo encargado de la determinación del estatuto de refugiado, la Secretaría de Gobernación, debe evaluar en el mismo procedimiento de determinación, una vez determinado que el solicitante no es refugiado, la necesidad de protección complementaria.

La Ley de Migración y Extranjería de Nicaragua se refiere a la protección complementaria en su artículo 220, estableciendo la potestad de la administración de otorgar “visa humanitaria” a víctimas de la violación de los derechos humanos: “de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se podrá otorgar visas humanitarias a aquellas personas que sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas en particular mujeres, niñas y niños” (NICARAGUA, 2011).

Sobre la base de la no devolución, y siguiendo la definición de la Corte IDH, recientemente, Costa Rica creó una categoría migratoria especial temporal “de protección complementaria” para personas venezolanas, nicaragüenses y cubanas con el objeto de brindar posibilidades de permanecer legalmente en el país. La categoría se crea:

(...) como sistema de protección complementaria con un enfoque de razones humanitarias, con el objeto de brindar posibilidades de permanecer legalmente en el país y realizar actividades laborales a personas extranjeras a quienes se les deniega el reconocimiento de la condición de refugiados y se encuentren en condición de vulnerabilidad (COSTA RICA, 2020).

Conforme la norma de creación de esta categoría, pueden optar a ella las personas de las nacionalidades mencionadas que hayan formalizado un pedido de asilo y les haya sido denegado en un periodo acotado de tiempo, lo cual no es consistente con considerarlo una medida basada en una obligación internacional de protección contra la devolución. Nótese que Costa Rica no incorporó a su derecho interno la definición regional de refugiado. Sin embargo, existe una

reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema que indica que esta definición es de aplicación obligatoria (MONDELLI, 2019).

La Ley de Migraciones brasileña establece que personas de “cualquier país en una situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, calamidad mayor, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o en otros casos pueden beneficiarse de la acogida humanitaria” (BRASIL, 2017) y, además, sostiene que no se permitirá devolver a una persona beneficiaria de medida de acogida humanitaria a un país o región que pueda suponer un riesgo para la vida, la integridad personal o la libertad de la persona.

Como mencionamos, otros países contemplan figuras análogas tendientes a brindar protección a quienes se encuentran en riesgo en caso de regresar a sus países, aunque no las denominen protección complementaria.

Por ejemplo, Chile incluye un supuesto de no devolución hacia las fronteras de un país donde “estuviere en peligro la seguridad de la persona o existieren razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura, a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (CHILE, 2010). La norma, incluso, señala que a los efectos de determinar si existen tales razones, “se tendrán en cuenta todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el territorio de una situación persistente de violación manifiesta, patente o masiva de los derechos humanos (CHILE, 2010). Por su parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador incluye provisiones relacionadas con la no devolución, “cuando haya razones fundadas que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos” (ECUADOR, 2017).

Ahora bien, otros países incluyen los denominados “visados o visas humanitarias” que, en ocasiones, han sido considerados formas complementarias de protección. Al referirse a estos como buenas prácticas, ACNUR señala que por ‘visas humanitarias’ suele entenderse alguna forma de protección o de categoría migratoria que la administración tiene la potestad de conferir a una categoría

abierta de personas que no son refugiadas ni beneficiarias de protección complementaria (cuando alguna forma de esta última existe) (ACNUR, p. 2).

En ese sentido, los visados humanitarios no son una forma complementaria de protección internacional. Sin embargo, la literatura evidencia una falta de consenso en cuanto a la naturaleza de la protección que brindan.²⁰⁶

Las complejidades en cuanto a la definición del contenido legal de la protección complementaria son tantas que incluso distintas voces dentro de ACNUR han tenido interpretaciones contradictorias sobre el tema. En 2005, Mandal, consultor externo de la agencia, elaboró un informe que decía que:

La “protección complementaria” no es un término del arte definido en un instrumento internacional (...). Es esencialmente una expresión genérica, con la terminología real utilizada por los estados para describir tales formas de protección en su territorio, incluido cualquier estatus migratorio adjunto, que varía enormemente: ‘protección subsidiaria’, ‘protección humanitaria’ y ‘asilo temporal’ por nombrar algunos ejemplos (UNHCR, 2005, p. viii).

Por lo tanto, incluso los permisos de residencia temporales, otorgados mediante visados humanitarios, previstos en el marco migratorio de los países pueden ser considerados, según quien realice el análisis, como una forma de protección complementaria.

Así, por ejemplo, la práctica de Brasil de otorgar visados humanitarios a los nacionales haitianos que llegaron al país *a posteriori* de los eventos de 2010 es

206. Brasil adoptó el visado humanitario en 2012 para proteger a los inmigrantes haitianos. En aquel momento, Godoy, oficial de protección del ACNUR consideró que dicho instrumento, aunque precario y temporal, constituía una forma de protección complementaria. (GODOY, 2011. pp. 45-68).

considerada una forma de protección complementaria para algunos autores (GODOY, 2017), pero también como una figura migratoria especial para otros. (JUBILUT et al, 2016, p. 76-78).

A su vez, existe también en la región una gama de mecanismos que el ACNUR ha denominado “sensibles a la protección”, así como otro tipo de mecanismos de protección temporal. Estos son particularmente relevantes en el contexto actual del desplazamiento masivo de personas venezolanas.²⁰⁷ Sin embargo, no constituyen mecanismos de protección complementaria, sino mecanismos migratorios que conceden autorizaciones de residencia temporales, adoptados coyunturalmente por órganos del poder ejecutivo.

2. Los visados humanitarios de Argentina y Brasil y su relación con la protección complementaria

2.1 Argentina

Argentina es Parte de los instrumentos internacionales de protección de refugiados desde fines de la década de 1960's. Sin embargo, su sistema de asilo comienza a erigirse recién a mediados de los años '80, creándose un organismo encargado de evaluar las solicitudes de asilo y desarrollando un procedimiento. En 2006, aprueba La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 (en adelante “la Ley 26.165”).

Entre sus disposiciones, la Ley 26.165 dispone que la definición de refugiado aplicable es tanto la definición universal, contenida en la Convención de 1951, como la definición ampliada, recomendada a nivel regional en la Declaración de Cartagena, que es incorporada de forma literal. La norma no se refiere al otorgamiento de protección complementaria.

207. Para un análisis de las vías legales para la regularización de las personas venezolanas, véase: FREIER, Luisa & CASTILLO JARA (2020).

Sin embargo, la legislación migratoria incluye la posibilidad de que algunas personas puedan beneficiarse de un permiso de residencia por razones humanitarias cuando, a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones, justifiquen un tratamiento especial (ARGENTINA, 2010). Para ello, señala la norma, se tendrán especialmente en cuenta, entre otras, las siguientes situaciones: personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas, se encuentran amparadas por el principio de no devolución; personas respecto de las cuales se presume verosímilmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional; personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes; personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueren obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.

En ese sentido, el articulado engloba personas no refugiadas necesitadas de protección internacional por estar protegidas contra la devolución (una figura análoga a la protección complementaria) y personas no refugiadas a quienes se les puede otorgar residencia por cuestiones puramente humanitarias.

En lo que respecta a su aplicación, se ha utilizado para brindar un tratamiento especial en casos individuales, pero también a determinadas categorías específicas como, por ejemplo, personas haitianas que huyeron de la grave situación imperante en su país a partir de 2010, como veremos a continuación, y beneficiarios del Programa de visados humanitarios denominado “Programa Siria”.²⁰⁸

Si bien la autoridad que determina la elegibilidad para este tipo de residencia es la Dirección Nacional de Migraciones, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) puede emitir recomendaciones a la DNM en casos puntuales. Con-

208. El “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria”, establecido por Disposiciones DNM N° 3915/2014; 4499/2015; 4386/2016; 1025/2019, es una vía complementaria de admisión al territorio de personas sirias, cimentado sobre un esquema de patrocinio privado.

forme la Disposición de la DNM que regula los procedimientos y requisitos para las tramitaciones de este tipo de residencia, cuando a un extranjero se le haya denegado la solicitud de asilo, la autoridad migratoria tendrá especial consideración en aquellos casos en que la CONARE haya informado que se configuran razones humanitarias para la permanencia del extranjero en el territorio.²⁰⁹ También la autoridad judicial puede ordenar a la DNM el otorgamiento de una residencia temporaria en dichos supuestos. Esto es de particular relevancia para aquellas personas que hayan sido víctimas del delito de trata de personas²¹⁰.

La llegada de un número considerable de personas haitianas tras el terremoto de 2010, y los trágicos sucesos que le sucedieron, supusieron para el Estado argentino los mismos retos que para muchos de los Estados de la región: se consideró que no aplicaba la definición de refugiado clásica ni ampliada, pero que existía la necesidad de brindar algún tipo de protección considerando la situación imperante en el país de origen y los pedidos de no retorno formulados por ACNUR y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La CONARE recomendó en cientos de casos de solicitantes de asilo cuyos pedidos eran rechazados el otorgamiento de una residencia en virtud del art. 23 m) de la Ley 25.871 a la DNM. Se trató de un mecanismo casi automático y no del análisis de las necesidades de protección individual. Quienes no habían pasado por el sistema de asilo, no tenían esa recomendación. La DNM no tenía la experiencia para evaluar las necesidades individuales de protección internacional ni contaba con un procedimiento específico. De allí que, durante varios años, las personas haitianas tuvieron muchas dificultades para regularizar su situación migratoria y el acceso a la residencia en virtud de este mecanismo fuera desigual. Recién en 2017,²¹¹ las autoridades migratorias dispusieron la concesión de

209. Disposición DNM N° 72.033/2007, Procedimientos y requisitos respecto de tramitaciones que queden comprendidas en lo previsto en el inciso m) del Artículo 23 de la Ley N° 25.871

210. Esta orden se realiza conforme el artículo 6 inciso g) de la Ley N° 26.364, modificada por su similar N° 26.842, que establece que las personas extranjeras víctimas de trata o explotación tienen derecho a “...Permanecer en el país, si así lo decidiera, recibiendo la documentación necesaria a tal fin...”

211. Disposición DNM N° DI-2017-1143-APN- DNM

residencia temporaria en virtud del art. 23 m) de la legislación migratoria, siempre que las personas no pudieran encuadrar en ninguno de los demás criterios migratorios para la obtención de una residencia, y fundamentando la medida en razones humanitarias (antes que en una obligación de no devolución).

2.2 Brasil

La década de 1990 marcó un aumento en las acciones de ACNUR en América Latina. Influida por el espíritu humanitario de la Declaración de Cartagena, adoptada en 1984, el organismo estableció un mecanismo tripartito que implicó acciones conjuntas entre el Estado, la sociedad civil y el propio ACNUR, con miras a brindar protección y asistencia a los refugiados recibidos en el continente. En Brasil, ACNUR opera desde 1977 con la apertura de una oficina en Río de Janeiro. En ese momento, el país comenzó a recibir refugiados de países de América del Sur, especialmente uruguayos, paraguayos, chilenos y argentinos. En 1997, influenciado por el proceso de Cartagena, se aprobó la Ley n° 9.474/97 (BRASIL, 1997), conocida como el Estatuto del Refugiado, que incorporó al ordenamiento jurídico interno la protección internacional a las personas refugiadas.

Así, Brasil comenzó a implementar el marco de protección internacional de manera más adecuada. Además de organizar el procedimiento para el reconocimiento de asilo, la norma amplió la definición clásica de persona refugiada, presente en la Convención de 1951, incluyendo parte de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984. Por lo tanto, desde la adopción de este marco legal en Brasil, refugiada es también la persona que, debido a una violación grave y generalizada de los derechos humanos, se ve obligada a salir de su país de nacionalidad para buscar asilo en otro país.

Hasta principios del siglo XXI, Brasil fue considerado un país de emigración, especialmente en los años en los que imperaba la dictadura cívico-militar en el país. A partir de la primera década de los 2000, debido a la relativa consolidación de la democracia y el acelerado crecimiento económico, el país comenzó a atraer inmigrantes de diversas partes del mundo, sobre todo de América Latina,

seducidos por buenas oportunidades laborales y altos salarios. En ese contexto, a partir del 2010, tuvo lugar la ola de migración haitiana hacia Brasil.

El caso de los migrantes haitianos, que llegaron a Brasil en 2010 y pronto presentaron solicitudes de asilo ante a la Policía Federal, presentó al país, al ACNUR y las agencias de protección nacionales e internacionales, un desafío para identificar y desarrollar estrategias de protección adecuadas a la situación y en consonancia con el marco legal vigente hasta ese momento en el país.

Ante las dudas que presentaba el caso de la inmigración haitiana a los agentes del Estado, al no estar caracterizado, *a priori*, como una situación de persecución masiva, se plantearon dos hipótesis de protección: la primera sería el reconocimiento de la condición de refugiado a los nacionales de Haití, basado en el art. 1, inciso III de la Ley nº 9.474/97, es decir, con fundamento en la violación grave y generalizada de los derechos humanos. La segunda hipótesis, adoptada por el gobierno brasileño en 2012, consistió en la elaboración de un instrumento de protección *ad hoc*²¹², de carácter humanitario, específico para inmigrantes haitianos, en detrimento del reconocimiento de la condición de refugiado. Dicho instrumento fue establecido a través de la publicación de resoluciones normativas del Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), ya que el Estatuto de Extranjería (Ley nº 6.815/80) no preveía el otorgamiento de visados por razones humanitarias. En ese momento, el instituto de los visados humanitarios, garantizado por resoluciones normativas emitidas por órganos de la administración pública, fue considerado, incluso por funcionarios de ACNUR, como una forma de protección complementaria al instituto de asilo (GODOY, 2011, p. 62). En este sentido, según Gabriel Gualano de Godoy, la vía legal elegida por Brasil en el caso de la inmigración haitiana fue “la de *protección humanitaria complementaria* para los haitianos obligados a desplazarse por los efectos de un desastre natural” (GODOY, 2011, p. 45-68). Entre 2012 y 2017, año en que la Ley de Migraciones brasileña (Ley nº 13.445/17) reemplazó al

212. Ver la Resolución Normativa nº 97 Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/component/k2/item/10498-resolucao-normativa-n-97-de-12-de-janeiro-de-2011> y Resolución Normativa nº 102 Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/component/k2/item/10503-resolucao-normativa-n-102-de-23-de-abril-de-2013>.

Estatuto de Extranjería (Ley n° 6.815/80), se otorgaron más de 40 mil visados humanitarios a ciudadanos haitianos.

Sin embargo, la nueva Ley de Migraciones brasileña, a diferencia del Estatuto de Extranjería, previó y definió el concepto de acogida humanitaria. El artículo 14, párrafo 3 de la Ley establece que:

La visa temporal de acogida humanitaria podrá otorgarse a la persona apátrida o nacional de cualquier país en situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, calamidad mayor, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o en otros casos, en forma de reglamentación.

Así, Brasil reemplazó el Estatuto de Extranjería por la Ley de Migraciones, que incorporó en su texto la concesión de visados humanitarios. Si bien la ley y el decreto reglamentario dejan claro que las personas de cualquier nacionalidad pueden beneficiarse de la acogida humanitaria, si cumplen con los requisitos establecidos por la ley, el gobierno brasileño ha adoptado dos *Portarias*²¹³ Interministeriales (BRASIL, 2019; BRASIL, 2020) que restringen la aplicación de dicho visado a los nacionales haitianos y a los residentes en ese país. Dichas normativas violan el principio de no discriminación y restringen la aplicación de una norma de derechos humanos por lo que viola también el principio *pro homine*. Aunque si pudiera considerarse la acogida humanitaria un marco de protección complementaria en Brasil, el hecho de que el gobierno restrinja la aplicación de la ley basada en la nacionalidad de las personas beneficiarias hace que este instrumento sea muy precario e insuficiente para garantizar el respeto al principio de no devolución.

Sin embargo, según sostiene McAdam (2007, p. 50), la protección complementaria debe obedecer a los mismos requisitos temporales y garantizar los mismos derechos que la protección internacional reconocida a las personas refugiadas, ya que es (o debería serlo), para la autora, una forma alternativa de protección,

213. Portarias son normativas emanadas del Poder Ejecutivo y que son jerárquicamente inferiores a las leyes, por tanto, los órganos del Poder Ejecutivo podrán revocarlos en cualquier momento.

no una protección más precaria. En este sentido, Figari-Costa & Penchaszadeh (2017, p. 295). afirman que la protección complementaria es parte del marco de protección internacional y no debe ser vista como una categoría migratoria, sino como un mecanismo alternativo de protección para las personas que no pueden ser devueltas a sus países de origen. Para dichos autores queda claro que los visados humanitarios otorgados por el gobierno brasileño a haitianos, sirios y venezolanos no se corresponde con el concepto de protección complementaria (aunque entonces funcionarios de ACNUR defendieron esta tesis), ya que otorga una autorización de residencia temporal (dos años) a los beneficiarios y viene previsto como una categoría migratoria en lugar de ser parte del marco de protección internacional.

En los últimos años Brasil se ha vuelto a enfrentar al mismo dilema del caso de los haitianos. Esta vez, los ciudadanos venezolanos son quienes se desplazan masivamente a través de la frontera norte del país. Venezuela ha sido y sigue siendo escenario de una crisis humanitaria desde 2017. Habiendo generado más de 5,6 millones de refugiados hasta mayo de 2021,²¹⁴ el país está lejos de regresar a la estabilidad política, económica y social. Hasta hoy se estima que llegaron en Brasil para quedarse más de 225 mil venezolanos. Además, en octubre de 2020, el número de solicitudes de asilo de ciudadanos de este país superaba los 251 mil pedidos.

Los primeros ciudadanos venezolanos que emigraron a Brasil utilizaron el Acuerdo de Residencia del Mercosur (MERCOSUR, 2014) para regularizar su situación migratoria en el país, pero al ser Venezuela suspendida del bloque regional, los derechos y obligaciones del país con respecto al Mercosur permanecieron inactivos, incluyendo el derecho a beneficiarse del Acuerdo sobre Residencia. Así, los ciudadanos de Venezuela comenzaron a solicitar asilo en Brasil.

214. El número presentado por la página web R4V es de 5,643,665. Según el sitio: "Esta cifra representa la suma de personas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos reportados por los gobiernos anfitriones No necesariamente implica identificación individual, ni registro de cada individuo, e incluye un grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada gobierno. Como muchas de las fuentes de los gobiernos no toman en cuenta a venezolanos sin un estatus migratorio regular, es probable que el número total sea más alto." Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>. Acceso en 12 de mayo de 2021.

Contrariamente al caso haitiano, en julio de 2019, el Comité Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE) decidió aplicar por primera vez en bloque, y tras 20 años en su legislación nacional, la definición ampliada para 174 ciudadanos de Venezuela, argumentando que el incremento de la violencia en Venezuela era la principal razón de su llegada a Brasil (MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DE BRASIL, 2020).²¹⁵

Desde esa primera decisión, 46.923 venezolanos han sido reconocidos como refugiados en Brasil (MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DE BRASIL, 2020).²¹⁶ El proceso de elegibilidad se basa en el reconocimiento *prima facie*²¹⁷ de la condición de refugiado debido a las condiciones de grave y generalizada violación de derechos humanos a las que se encuentran expuestas en su país de origen los nacionales de Venezuela. En este caso, es evidente que hubo una correcta aplicación de la definición ampliada de refugiado, lo que no sucedió con los nacionales de Haití, quienes recibieron un permiso de residencia temporal y precario. Esta es una de las críticas más contundentes que se hace al uso de mecanismos de protección *ad hoc* (considerados por muchos académicos como parte del marco de protección complementaria), que sirven en muchos casos para reemplazar la concesión de la condición de refugiado en lugar de complementarlo.

215. En 2018 Brasil ya había otorgado el estatuto de refugiado a cinco ciudadanos venezolanos, pero la decisión se tomó con base en el art. 1 (I) de la Ley no 9.474/97, o sea, por el temor fundado de persecución (definición clásica de asilo).

216. Refugiados (as) venezolanos (as) reconocidos (as) en Brasil: 46.923, datos de 11 de febrero 2021.

217. Según el ACNUR: "La determinación grupal *prima facie* significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o, en el caso de los solicitantes de asilo apátridas, el país de su anterior residencia habitual. Un enfoque *prima facie* reconoce que quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable." (ACNUR, 2015).

3. Retos y posibilidades en materia de protección complementaria en América Latina

Pocos Estados regulan explícitamente la protección complementaria, entendida como aquella otorgada a quienes, sin ser refugiados, requieren protección contra la devolución en virtud de instrumentos de derechos humanos, y que, según la Corte IDH, tampoco pueden ser devueltos para un territorio en lo cual su vida, libertad, seguridad o integridad se vean amenazadas (CORTE IDH, 2013).

Las experiencias regionales de aplicación de medidas que se denominaron “complementarias” han sido respuestas coyunturales *ad hoc* a situaciones puntuales de desplazamiento forzado. El hecho de que se establezca el requisito de una nacionalidad determinada para su concesión es muestra de ello.

En ese sentido, se trata de medidas discrecionales de los Estados y no del reconocimiento de la necesidad de protección internacional de las personas beneficiarias. Como señalan Jubilut *et al.* (2016, p. 18), no siempre estas medidas han beneficiado a personas en situaciones similares, lo cual resulta contrario al principio de igualdad. El hecho de que se basaran en disposiciones o resoluciones emanadas de órganos administrativos es una muestra del carácter coyuntural y político de las respuestas. Además, estas medidas, en su mayor parte, tienen carácter temporal, ya que se otorgan mediante permisos de residencia con plazo fijo, lo que significa que los beneficiarios quedan a merced de una decisión administrativa de renovación de dichas autorizaciones, aunque la situación en los países de origen continúe representando una amenaza para la seguridad y la vida de estas personas.

Resulta llamativo que la aplicación de categorías de protección complementaria (como en el caso reciente de Costa Rica y las personas venezolanas, nicaragüenses y cubanas) o de visados humanitarios fundamentados en el no retorno o no devolución (como en el caso de Brasil y Argentina y las personas haitianas), han sido frente a situaciones en las que las personas debían válidamen-

te ser consideradas refugiadas con base en la definición ampliada regional.²¹⁸ Esto forma parte de una tendencia regional creciente de responder mediante un conjunto de mecanismos migratorios alternativos a situaciones que deben responderse a través de los sistemas de asilo, debilitando la protección en vez de complementándola.

La situación actual de desplazamiento en la región lleva a repensar los mecanismos de protección: la existencia de millones de personas desplazadas como producto de la violencia, las circunstancias que perturban gravemente el orden público, los desastres naturales, la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, etc., hacen que en la región se cuestione el alcance de la definición de refugiado, se evidencie las dificultades que algunos Estados parecen tener en aplicar la definición ampliada y se plantee la necesidad de pensar la protección complementaria.

Es un buen momento para que los Estados analicen la posibilidad de contemplar la protección complementaria inequívocamente en sus legislaciones, estableciendo un procedimiento claro para su concesión y los derechos asociados a su estatuto.

Fundamentalmente, un mecanismo de protección complementaria debe otorgar una protección contra la devolución, basada en las obligaciones emanadas de los instrumentos de derechos humanos y que efectivamente proteja a los beneficiarios de la devolución a Estados donde sus vidas, libertad, seguridad o integridad se vean amenazadas. En ese sentido, no es meramente una protección temporal, sino un estatuto jurídico previsto en leyes (o normativas emanadas del poder legislativo), que sólo puede cesarse bajo circunstancias específicas, y que debe estar asociado a una serie de derechos similares a los del estatuto de refugiado.

218. Del análisis del contexto de Haití, era posible concluir que - más allá del terremoto, o a consecuencia de este - se configuraba una de las situaciones contempladas en la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena.

Consideraciones finales

El marco actual de protección internacional de las personas refugiadas surgió en la década de 1950 y desde entonces se ha actualizado y ampliado. Desde la adopción del Protocolo de Nueva York de 1967 hasta las definiciones regionales de refugiado de la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena, la comunidad internacional comprendió que era necesario ampliar la protección a los refugiados para abordar causas regionales y actuales de desplazamiento forzado.

Sin embargo, aún así hay personas que tienen su vida, libertad o seguridad amenazadas, pero que no son reconocidas como refugiadas y que, debido a la aplicación del principio de no devolución, no pueden ser devueltas a su país de origen o de residencia habitual. Para abordar este vacío legal en la protección internacional, se han adoptado instrumentos de protección complementaria en muchos Estados y con diferentes configuraciones.

Precisamente por el origen difuso y la aplicación discordante de tales instrumentos, no existe una definición de protección complementaria en el derecho internacional. Como tal, existen interpretaciones y formas de aplicación divergentes con respecto al marco de protección complementaria. Hay expertos que entienden que la protección complementaria, marco que tiene como piedra angular el principio de no devolución puede estar prevista en leyes específicas o mismo leyes de migración y que deben garantizar derechos similares a los de los refugiados. Además, esta corriente sostiene que la protección otorgada no puede ser temporal ni emanada del Poder Ejecutivo a través de reglamentos o decretos. Otros consideran que la protección complementaria puede ser otorgada por instrumentos *infra legales* (decretos y reglamentos) y que puede ser considerada una categoría migratoria, por ello, los instrumentos adoptados recientemente por países sudamericanos, como Argentina y Brasil, en las crisis ocurridas en Haití, Siria y Venezuela serían mecanismos de protección complementarios.

En conclusión, en base a lo que aducen el ACNUR y la Corte IDH, se entiende que los mecanismos de protección complementaria deben cumplir con los siguientes requisitos: no pueden ser mecanismos de protección temporal, adoptados en situaciones de crisis migratoria de forma colectiva; deben asegurar que

los derechos otorgados a los beneficiarios sean similares a los otorgados a las personas refugiadas (derechos civiles, políticos y sociales); que los motivos de protección se basen en instrumentos de derechos humanos; que los beneficiarios estén protegidos contra la devolución; que la protección sea brindada con base en instrumentos legales emanados del poder legislativo y que el análisis de elegibilidad para el otorgamiento de protección complementaria se realice en el momento en que la autoridad migratoria del país niegue la condición de refugiado al solicitante, es decir, ambos análisis deben realizarse de manera secuencial en un mismo trámite.

Además, en lo que respecta a la aplicación del marco de protección complementaria, es fundamental que se adopte de manera adecuada, es decir, que se le utilice para complementar el sistema de protección internacional y no para reemplazar el instituto de asilo, debilitándose. También es importante que los Estados no apliquen este marco de manera arbitraria y discriminatoria, imponiendo condiciones como una nacionalidad en concreto para otorgar dicha protección.

Referências bibliográficas

ACNUR. *Directrices sobre protección internacional N° 11. Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado*. HCR/GIP/15/11, 24 Junio 2015.

ACNUR. *Buena práctica 28: Protección complementaria y visas humanitarias*, Unidad Legal Regional – RBA. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9304.pdf#_ga=2.256032395.1033085443.1621160531-884493443.1621160531. Acceso el 15 abril 2021.

ACNUR. *Cuadro N° 1. Definición de refugiados (Cartagena) países de América Latina que la han incorporado a su legislación nacional (Por orden cronológico)*, Junio 2017. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/59c29a094.html>. Acceso el 12 mayo 2021.

ACNUR. ExCom. *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. EC/50/SC/crp.18, 9 de junio del 2000.

ACNUR. *Protección internacional mediante formas complementarias de protección*, EC/55/SC/CRP.16, 2005.

ARGENTINA. Artículo 23, inc. m) de la Ley 25.871 y su *Decreto Reglamentario N° 616/10*. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>. Acceso el 10 mayo 2021.

BRASIL. Lei N° 13.445, de 24 de maio de 2017. *Lei de Migrações*. Art. 14, par. 3°. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acceso el 13 mayo 2021.

CHILE, Ley N° 20.430, Artículo 4°. Disponible en: <https://www.acnur.org/5cf995184.pdf>. Acceso el 17 abril 2021.

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ACNUR (EXCOM), *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*, 2000. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf>. Acceso el 20 abril 2021.

CORTE IDH. *Opinión Consultiva N° 21/14*. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. Acceso el 30 abril 2021.

COSTA RICA. *Resolución N° DJUR-0190-12-2020-JM*. Disponible en: <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Circulares%20y%20Directrices/2020/N%20DJUR-0190-12-2020-JM%20Categor%C3%ADa%20Migratoria%20Complementaria.pdf> Acceso el 25 abril 2021.

ECUADOR. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Artículo 2°. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>. Acceso el 17 abril 2021.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político*, 2011. art.2.VII. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_111120.pdf. Acceso el 22 abril 2021.

FIGARI-COSTA, N. y PENCHASZADEH, A. P. Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, año 42(2017), N° 95, 2018, pp. 293-321.

FREIER, Luisa & CASTILLO JARA, Soledad. Regional responses to Venezuela's mass population displacement, *e-international relations*, 16/9/2020.

GODOY, Gabriel Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.). São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

JUBILUT, Liliana Lyra; DE ANDRADE, Camila & MADUREIRA, André Lima, Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base. *Migraciones forzadas. n. 53, 2016, p. 76-78.*

MANDAL, Ruma. UNHCR. Legal and protection policy research series. *Protection mechanisms outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*. PPLA/2005/02, June 2005. Geneva, Switzerland.

MCADAM, Jane. *Complementary protection in international refugee law*. Oxford University Press 2007.

MERCOSUR. *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DE BRASIL: *Refúgio em números e publicações*. 4 ed., Brasília, 2019.

MONDELLI, Juan I., “La obligatoriedad de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena en el Derecho Internacional”, *Revista Temas de Derecho Constitucional de la Corte Constitucional de Colombia*, Diciembre 2019. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/5f3c055d4.html> [Acceso el 15 Mayo 2021].

NICARAGUA. *Ley General de Migración y Extranjería N° 761*, art. 220. Disponible en: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/F0345D71DD-2418C6062585BD007945C6?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/F0345D71DD-2418C6062585BD007945C6?OpenDocument). Acceso el 22 abril 2021.

PASCUAL, Tomas. Ni Refugiados ni Migrantes: La protección complementaria en casos de migrantes en situación de pobreza, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. *American University International Law Review*, v. 35, n. 3, 2020, p. 451-486.

UE. *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011* por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT#d1e1230-9-1> Acceso el 10 mayo 2021.

UNHCR. ExCom. *Providing international protection including through complementary forms of protection*. EC/55/SC/CRP.16, 2 de junio 2005.

UNHCR. Global Consultations. *Agenda for Protection*, 3rd ed., October 2003. Disponible en: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3e637b194.pdf>. Acceso el 10 mayo 2021.

A CRIMIGRAÇÃO E A LÓGICA DAS EXPULSÕES NO MARCO DOS 70 ANOS DA CONVENÇÃO DE 1951

Ana Luisa Zago de Moraes²¹⁹

Introdução: As expulsões

A partir da década de 1980, segundo Saskia Sassen, o mundo tem sido marcado pelo fortalecimento das dinâmicas que expulsam pessoas da economia e da sociedade. Trata-se da lógica das expulsões: de projetos de vida e de meios de sobrevivência, de um pertencimento à sociedade, e do contrato social que está no centro da democracia liberal. É um processo que significa mais do que simplesmente o crescimento da desigualdade e da pobreza, uma vez que implica uma generalização gradual de condições extremas que começam nas bordas dos sistemas (SASSEN, 2016, p. 88 e p. 39).

No marco dos setenta anos da Convenção de 1951, tais dinâmicas cada vez fazem mais parte do funcionamento global. Assim, como a década de 1950 foi marcada pela reestruturação pós-segunda guerra e pelo keynesianismo e sua lógica de inclusão de trabalhadores e consumidores, ainda não se poderia imaginar que o mundo globalizado atingiria uma dinâmica marcada justamente pela exclusão decorrente dos extremos de desemprego, pobreza, suicídio, deslocamento do lar e da terra, e encarceramento, tudo isso disfarçado pelo aparente crescimento econômico decorrente dos lucros cada vez maiores das grandes empresas e do mercado financeiro mundial (SASSEN, 2016, p. 89).

219. Doutora em Ciências Criminais (PUCRS-2016). Menção honrosa no Prêmio Capes com a Tese “Crimigração: a relação entre política criminal e política migratória no Brasil”. Defensora Pública Federal.

Quando André de Carvalho Ramos me convidou para participar desta obra coletiva, que coincide com os cinco anos do lançamento do meu livro “Crimigração: a relação entre política criminal e política migratória no Brasil”, pensei ter chegado a hora de falar das expulsões no sentido proposto por Saskia Sassen, por ser uma base sociológica possível dos deslocamentos forçados atuais e por explicar a própria relação destes com a crimigração.

Assim, a hipótese deste artigo é justamente que, na atualidade, existem tendências sistêmicas emergentes, explicadas pela lógica das expulsões de Saskia Sassen, uma forma de compreender o fenômeno da crimigração globalmente, para além das dinâmicas locais ou de um Estado, como a brasileira, já delineada no meu livro.

Para isso, a pesquisa está estruturada em duas partes: **(1)** os deslocamentos forçados no marco dos setenta anos da Convenção de 1951; **(2)** a criminalização dos deslocados globais.

1. Os deslocamentos forçados e as expulsões no marco dos setenta anos da convenção de 1951:

Em relação a esse tópico, merecem destaque a dimensão da proteção internacional dos deslocados forçados pelo ACNUR, os movimentos migratórios mistos, o acúmulo de refugiados agravado pelas restrições à mobilidade decorrentes da pandemia da COVID-19, e os demais acúmulos decorrentes da lógica das expulsões.

1.1 A dimensão da proteção internacional dos deslocados forçados pelo ACNUR:

Para os leitores desta obra, é sabido que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951, só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, com possibilidade de reconhecimento somente dos refugiados provenientes da Europa. Traz, ainda, a exigência da presença do elemento perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social

ou opiniões políticas. É de conhecimento também que o Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967, retirou a limitação temporal, porém manteve a exigência do elemento “perseguição” para a declaração do status de refugiado e a proteção internacional. A premissa clássica do refúgio é, portanto, a perseguição direta, atual ou iminente.

Para além dos refugiados, solicitantes de refúgio e apátridas,²²⁰ a proteção internacional por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, em inglês UNHCR) passou a ser estendida aos deslocados internos, que são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência dos efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos, calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira de um Estado (NACIONES UNIDAS, 1998, p. 1). Apesar de não haver convenção específica, um marco importante de proteção foi a publicação, em 11 de fevereiro de 1998, por parte da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social da ONU, dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, que sistematizam as normas internacional de direitos humanos e de direito humanitário internacional sobre a matéria (NACIONES UNIDAS, 1998).

Em suma, atualmente, o ACNUR, em seu sistema de proteção e, por conseguinte, em seus relatórios, inclui os deslocamentos forçados, os apátridas, os migrantes venezuelanos, os retornados, e não somente os refugiados. No relatório de 2019, reportou que pelo menos 100 milhões de pessoas foram forçadas a deixar seus locais durante os últimos 10 anos, como resultado de perseguições, conflitos, violência, violação de direitos humanos ou grave perturbação da ordem pública (2010-2019), existindo um acúmulo de 79,5 milhões de deslocados forçados no mundo ao final de 2019. Desses deslocados, 26 milhões eram refugiados, 45,7 milhões eram deslocados internos, 4,2 milhões de solicitantes de refúgio e 3,6 milhões de deslocados venezuelanos fora de seu país (UNHCR, 2019).

220. A Convenção para a redução dos casos de apatridia, de 30 de agosto de 1961, ampliou a proteção internacional ao prever que os Estados não poderão privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos (art. 9º).

Quanto aos refugiados, o sistema global de proteção manteve a necessidade do elemento “perseguição” como regra para reconhecimento do status de refugiado, embora reconheça que os deslocamentos forçados são uma questão muito mais ampla do que a categoria refugiado. Assim, ainda persiste a discussão sobre a ampliação da categoria do refúgio ou o reconhecimento de novas modalidades de migrações forçadas.

Nesse sentido, ao longo das últimas décadas, têm ocorrido: (i) a ampliação do próprio conceito de refugiado pelos mecanismos de proteção regionais e pelos próprios Estados; (ii) o reconhecimento de novas categorias passíveis de proteção internacional e também pelos Estados, como os instrumentos de proteção complementar às vítimas de tráfico de pessoas e como forma de acolhida humanitária.

Em 1969, foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados que estabeleceu, pela primeira vez, a definição ampliada de refugiado, que consiste em considerar refugiado aquele que, em virtude de um contexto de graves violações de direitos humanos, foi obrigado a deixar sua residência habitual para buscar refúgio em outro Estado. Em 1984, no âmbito da Organização dos Estados Americanos a definição ampliada foi acolhida pela Declaração de Cartagena, que contempla também as pessoas ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (RAMOS, 2011, p. 26).

No Brasil, a Lei 9474/97 está em sintonia com a definição de refugiado prevista na Convenção de 1951, mas foi além para adotar a definição ampla de refugiado, defendida na Declaração de Cartagena: o art. 1º, III, dispõe que será considerado refugiado pelo Brasil todo aquele que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Com base nesse dispositivo, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) reconheceu, em 14 de junho de 2019, a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” no caso da Venezuela. Dessa forma, entre junho

e dezembro de 2019, foi concedido refúgio a 26 mil pessoas venezuelana. Da mesma forma, o México, a partir da aplicação da definição da Declaração de Cartagena declarou o status de refugiado a 99% dos venezuelanos que estava no país ao final de 2019 (SELEE e BOLTER, 2020, p. 30).

Quanto ao reconhecimento de novas categorias passíveis de proteção, no Brasil, em 2010 o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) editou a Resolução Normativa 93, que previa a proteção complementar às vítimas do tráfico de pessoas e, em 2012, a Resolução Normativa 97 instituiu a acolhida humanitária aos haitianos (SARTORETTO, 2018, p. 20). Ambos os institutos passaram a ser previstos na Lei de Migração brasileira de 2017. Como critério de elegibilidade, estabeleceu-se que o visto temporário para acolhida humanitária pode ser concedida ao nacional de qualquer país ou ao apátrida em situação “de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário” (art. 14, § 3º da Lei 13.445) e, da mesma forma, também foi prevista autorização de residência com a mesma finalidade (art. 30, I, c). Para a pessoa traficada, também foi prevista a autorização de residência (art. 30, I, g), assim como para a vítima de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória.

1.2 Os movimentos migratórios mistos:

Ainda no início do século XXI, o ACNUR também reconheceu a existência dos movimentos migratórios mistos, ou seja, da existência de elementos em comum entre situações tradicionalmente consideradas como migrações voluntárias e as migrações forçadas (UNHCR, 2006). A Organização Internacional para as Migrações (OIM), da mesma forma, incorporou definitivamente a expressão, definindo fluxos mistos como “Movimentos populacionais complexos que incluem refugiados, requerentes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes” (OIM, 2011, p. 31).

Os fluxos mistos decorrem, basicamente, de três fatores: (i) pessoas com diferentes motivações viajam juntas; (ii) um indivíduo pode ser encaixado em mais de uma categoria, por diferentes critérios; (iii) ao longo do fluxo, o indivíduo pode

transitar entre as categorias, dependendo do momento a ser levado em consideração (CAPELARI, 2021, p.134).

Quanto à motivação inicial, reconhece-se que existe uma estreita relação entre empobrecimento, graves e generalizadas violações de direitos humanos, e até perseguição, motivo pelo qual nenhuma migração é isenta de condicionamentos econômicos e de fatores de coerção, havendo uma relação dialética entre eles. Quanto ao transcurso do deslocamento, aceita-se que a motivação pode mudar ao longo da jornada ou na chegada, uma vez que os deslocamentos frequentemente se dão de forma precária, por meio de “coiotes”, submetendo as pessoas a grandes riscos de violência, trabalhos forçados, exploração física, psicológica e sexual. Aliás, à medida que a migração regular se torna mais restrita, independentemente da categoria é levada a recorrer a atravessadores para cruzar fronteiras (CAPELARI, 2021, p. 137).

Tais parâmetros de análise e constatações podem ser verificadas ao caso do fluxo de migrantes haitianos e venezuelanos, uma vez que apenas uma pequena parcela poderia se encaixar na definição clássica de refugiado, e a maioria migra em razão de uma crescente deterioração das condições políticas, econômicas e sociais. Portanto, em ambos os casos, há uma conjugação de causas estruturais que atuam como fatores de expulsão, sendo impossível determinar uma causa isolada.

1.3 O acúmulo de deslocados agravado pelas restrições à mobilidade:

Segundo o ACNUR, dos 79,5 milhões de deslocados forçados computados ao final de 2019, apenas 11 milhões eram “novos” deslocados (durante o ano de 2019). Saskia Sassen acrescenta, ainda, que um percentual pequeno teve alguma solução duradoura, como retorno ou repatriação voluntária e reassentamento e um terceiro local seguro. Nesse sentido, deslocamentos prolongados (de cinco anos ou mais) afetam mais de 7 milhões de refugiados, quase três quartos da população de refugiados sob o mandato da ACNUR (SASSEN, 2016, p. 68).

Assim, no marco dos setenta anos da Convenção de 1951 chama a atenção o fenômeno dos deslocamentos prolongados e do armazenamento de refugiados, expressão criada para descrever o impacto de múltiplos anos de mobilidade restringida, inatividade forçada e dependência em acampamentos e outros assentamentos segregados. Esses são os expulsos que provavelmente nunca voltarão a uma vida normal. (SASSEN, 2016, p. 68)

Esse armazenamento tem aumentado cada vez mais devido ao incremento das restrições de ingresso em vários países. No continente americano, por exemplo, conforme estudos do Projeto Imobilidade nas Américas,²²¹ no ano de 2020, as restrições à mobilidade fundamentadas na pandemia da COVID-19 geraram fechamento e militarização de fronteiras, com a concentração de pessoas nas bordas dos Estados, inclusive em pontes, e com o impedimento ou limitações para o exercício do direito de solicitar refúgio, como será analisado a seguir.

2. A criminalização dos deslocados globais:

Em uma perspectiva mundial, podemos ver ressonâncias sistêmicas entre os encarceramentos em massa, os refugiados armazenados e os demais deslocados à força, resultados de grandes dinâmicas básicas de expulsão que aparecem através das espessas realidades de diferentes localidades e lugares sistêmicos. A crimigração pode ser explicada pela convergência desses fenômenos. Senão vejamos:

2.1 A criminalização como forma de expulsão:

O fenômeno das expulsões tem uma dimensão ainda maior do que o noticiado pelo ACNUR se analisado sob a lógica de Saskia Sassen, pois esta abrange também pessoas deslocadas por força de mudanças climáticas catastróficas, pelas aquisições de terras em grande escala no Sul global, e por causa das manipulações financeiras de dívidas no Norte global (que perderam suas casas por causa dos juros dos financiamentos imobiliários) e, por fim, pelo superencarceramento. (SASSEN, 2016, p. 66)

221. Trata-se do projeto de pesquisa Covid-19 e (In)movilidad en las Américas. Disponível em: < <https://www.inmovilidadamericas.org/brasil> >. Acesso em 14 abr 2021.

Esse processo de expulsão é complexo e demanda negociações e da elaboração de novas leis que autorizem a informalização das relações trabalhistas, a expulsão de programas governamentais de bem-estar social e saúde, assim como dos seguros corporativos e do auxílio-desemprego. Essas novas leis devem assentir, ainda, com a venda de terras para países e empresas estrangeiras, flexibilizar a proteção ambiental, paralisar a demarcação de terras de comunidades indígenas e o reconhecimento das comunidades tradicionais, programando o aumento do fosso entre aqueles com acesso a terras produtivas, benefícios sociais e aqueles a quem estes foram negados. (SASSEN, 2016, p. 9)

O encarceramento está se tornando uma forma brutal de expulsão de excedentes da população trabalhadora no Norte global, em especial nos Estados Unidos. A seletividade desse sistema culmina no maior encarceramento de negros e latinos, tanto é que a probabilidade de ser encarcerado nos EUA em algum momento da vida é de um em três para homens negros, um em seis para homens latinos e um em dezessete para homens brancos. Os números correspondentes para mulheres são uma em oito, uma em quarenta e cinco e uma em cento e onze (SENTENCING PROJECT, 2014, p. 5).

O encarceramento em massa se torna uma condição de vida em comunidades racializadas, marginalizadas e vulneráveis, e desloca a centralidade do crime e da justiça criminal para um exame de contexto das relações de raça, desigualdade, direitos civis e justiça social (BROWN, 2017, p. 503). Nos EUA, a subsistência e a persistência do fenômeno se deve ao desenvolvimento de uma indústria carcerária que envolve a privatização, com fins lucrativos, de uma gama de serviços prisionais, policiais, de tribunais, de monitoramento eletrônico e de liberdade condicional, que atingem 25% da população total do país (SASSEN, 2016, p. 75-76). Com isso, há o deslocamento de recursos da saúde, habitação, educação e previdência social para o sistema de justiça criminal (BROWN, 2017, p. 503).

O mesmo fenômeno também se pode verificar nos países do Sul global. O Brasil, por exemplo, ocupa o terceiro lugar no ranking de países que mais encarceram no mundo, ficando atrás apenas dos EUA e da China. Considerando presos em estabelecimentos penais e presos detidos em outras carceragens, a população

prisional do país, até 2019, era de 773.151 pessoas (INFOPEN, 2019). Essa seletividade penal opera em favor do aprisionamento da população negra, uma vez que 64% da população prisional é negra, enquanto esse grupo compõe 53% da população brasileira (BORGES, 2018, p. 19) e persiste tendo estreita relação com a guerra às drogas (MORAES, 2016, p. 172-175).

2.2 A crimigração no marco dos setenta anos da Convenção de 1951:

A análise da criminalização das migrações tem sido realizada por estudiosos da “criminologia da mobilidade” - uma expressão que os australianos preferem utilizar (PICKERING; BOSWORTH; AAS, 2017) - ou da “crimigração”. Essa terminologia foi cunhada por Juliet Stumpf em 2006 para descrever a criminalização das migrações nos Estados Unidos (STUMPF, 2006). Posteriormente, Maria João Guia traduziu para o português e em 2011 publicou um artigo na Revista *Liberdades* sobre a criminalização dos migrantes em Portugal (GUIA, 2011).

Os estudos partem do pressuposto que as leis de imigração e a legislação criminal têm várias características em comum, capazes de gerar a indistinção prática entre ambas as áreas do direito: tanto a legislação criminal quanto a legislação migratória promovem a distinção entre *insiders* e *outsiders* (BECKER, 2008, p. 17-25) e, portanto, ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas: inocentes *versus* culpados, admitidos ou excluídos, legais ou ilegais e, na lógica de Sassen, não expulsos *versus* expulsos.

Para o Sul global, além do significado de criminalização das migrações, a expressão crimigração deve assumir um segundo sentido, que é a ampla relação entre política criminal e migratória: (i) o direito migratório a serviço do criminal, por exemplo a transferência para o âmbito do direito administrativo de sanções antes restritas ao direito penal; a competência da polícia para admitir o ingresso, permanência e naturalização de indivíduos, bem como para receber solicitações de refúgio; a expulsão para indivíduos que cometeram crimes; (ii) o Direito Penal como reforço do controle de fronteiras de uma forma geral, sendo a criminalização dos fluxos migratórios um exemplo, porém esse reforço pode ser, por exemplo, pela criminalização do auxílio à imigração irregular (MORAES, 2016, p. 30).

Nessa relação, deve-se levar em consideração que frequentemente legislação migratória e a criminal impõem ao indivíduo sanções para a mesma ofensa: primeiramente, a prisão criminal e, posteriormente, a expulsão ou a deportação, resultado muitas vezes mais grave do que a prisão e também submetido a processo. Frequentemente, os efeitos do direito migratório são mais graves do que o do direito penal, como a expulsão com efeitos perpétuos, a impossibilidade de regularização migratória em virtude dos antecedentes criminais, ao ponto do imigrante nessa condição não ter quase nenhum direito (MORAES, 2016, p. 31).

O controle de fronteiras para fins de restrição de mobilidade, com efeitos penais e migratórios, na última década, tem recebido cada vez mais aportes financeiros, diferentemente da atenção dada ao resgate e inclusão de imigrantes nas sociedades de destino e nos serviços sociais de uma forma geral. Os investimentos são feitos em centros de detenção, armas e pessoal de segurança, além da construção de muros em diversos países, ampliando o processo de securitização das migrações.

O impedimento de barcos atracarem na Europa e ausência de uma política pública de resgate na travessia entre a África e as principais portas de entrada europeias (Grécia, Itália, Malta e Espanha) pelo Mar Mediterrâneo gerou, inclusive, mais de 20 mil mortes de imigrantes entre o ano de 2014 e março de 2020.²²² Culminou, ainda, na devolução de refugiados à Líbia, com a cooperação da guarda costeira deste país, e no crescimento de campos de concentração, havendo denúncias de abuso sexual, de tortura, assassinatos e escravidão, conforme relatado em denúncia ao Tribunal Penal Internacional contra autoridades europeias e da Líbia (SHATZ; BRANCO, 2019).

Conforme dados da Human Rights Watch, em julho de 2018 havia entre 8.000 e 10.000 migrantes em centros de detenção oficiais na Líbia, muitos deles interceptados no mar, inclusive fora da costa do país. Para além da medida ad-

²²². Mais de 20 mil migrantes morreram em travessias no Mediterrâneo desde 2014. ONU NEWS. 6 de março de 2020. <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706451>. Os dados atualizados sobre mortes de imigrantes em travessias, tanto terrestres quanto aquáticas, são coletados pelo Projeto "Missing Migrants" da OIM, e estão disponíveis em: <https://missingmigrants.iom.int/downloads>.

ministrativa de detenção, que pode ser por tempo indeterminado, também há a criminalização da imigração indocumentada – entrada e também saída –, que é punida com prisão e trabalhos forçados. Também há atuação paralela de míliças nos resgates marítimos e terrestres, gerando com que muitos migrantes sejam traficados, contrabandeados, ou aprisionados em centros clandestinos de detenção, com denúncias de torturas e exigência de pagamento de resgate (SHATZ; BRANCO, 2019, p. 94 e 240).²²³

Esse processo foi acompanhado da criminalização de pessoas privadas que auxiliaram no resgate de refugiados e imigrantes no mar de uma forma geral, sendo o caso mais conhecido o de Carola Rackete, capitã do navio de salvamento humanitário Sea-Watch 3, que foi presa após resgatar 40 imigrantes em um bote no Mediterrâneo e conduzi-los à costa italiana (RACKETE, 2020, p. 35-35). Além de Carola e do Sea Watch, há diversos outros casos de apreensões de navios e prisão de pessoas que auxiliaram no salvamento e deslocamento para local seguro, como relata a Organização Não-Governamental (ONG) Mediterranea.²²⁴ A virada securitista – fundamentada em leis, políticas e programas de controle

223. Ainda nesse sentido: HUMAN RIGHTS WATCH. No Escape from Hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya. January 21, 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya> Acesso em 19 de abril de 2021. Em 2018, a Human Rights Watch visitou quatro centros de detenção na Líbia e verificou condições inumanas como superlotação, falta de água e alimentos, falta de acesso à saúde, violência praticada pelos guardas, inclusive o uso de choques elétricos. Verificou, ainda, a detenção, estupro, espancamento e contrabando de crianças.

224. O site da ONG é: <https://mediterraneaescue.org/en/>. Exemplo de caso de criminalização de salvamentos foi em face da tripulação do navio mercante dinamarquês Etienne em relação ao transporte de 27 migrantes resgatados no mar. A acusação foi do crime consistente no transporte ilegal de estrangeiros sem documentos para a Itália (Artigo 12, Ato Consolidado de Imigração). Se o ato for cometido para ganho financeiro, um fator agravante é levado em consideração e penalidades mais severas são aplicadas. No entanto, a infração existe mesmo no caso em que não há ganho financeiro. Foi assim que surgiu a questão do “crime de solidariedade”. A lei italiana, como está redigida atualmente, põe em causa tanto aqueles que agem para obter ganhos financeiros quanto aqueles cujos objetivos são altruístas. No entanto, uma decisão recente do Tribunal de Apelações (o tribunal que declarou a prisão de Carola Rackete ilegal no início de 2020) finalmente deixou claro que o Artigo 12 da Lei Consolidada de Imigração não é absoluto nem independente. Deve ser interpretado e aplicado por juízes levando em consideração como se enquadra no quadro jurídico dado, incluindo as leis internacionais que regulam as operações de resgate no mar. De acordo com o Tribunal de Recursos, esta é a razão pela qual o transporte de náufragos para a Itália não pode ser considerado “ilegal” - nem mesmo quando estão em situação irregular (Mare Jonio, wrong question in Ragusa investigation. Mediterranea. 5 de março de 2021. Disponível em: <https://mediterraneaescue.org/en/news-en/mare-jonio-wrong-question-in-ragusa-investigation/>. Acesso em 19 de abril de 2021).

da mobilidade, inclusive através da criminalização –, surge para multiplicar a produção de migrantes indocumentados, inclusive no continente americano. Há maior restrição, maior irregularidade de migrantes, maior risco de deportação, maior dependência às economias informais e maior precariedade da vida.

Após o início da pandemia da COVID-19, o Projeto Covid-19 e Imobilidade nas Américas aponta o risco de contágio justificou o fechamento e a militarização de fronteiras independente das circunstâncias particulares, como a existência de povos transfronteiriços ou de zonas de deslocamento forçado, bem como a presença de crianças.

Assim, há o impedimento ou limitações para o exercício do direito de solicitar refúgio. Aliás, como as instituições estatais competentes suspenderam temporariamente suas atividades ou as transferiram para o trabalho remoto, a resolução de casos em andamento e a recepção de novos pedidos de refúgio também foram suspensas. Conforme levantamento do Projeto supramencionado, isso impactou notavelmente a solicitantes individuais e as famílias com crianças e adolescentes, particularmente centro-americanas, venezuelanas, haitianas, mexicanas, colombianas, e os de outros continentes que, estando em vários espaços nacionais ficaram refém a um período de espera prolongada e a um limbo jurídico que apenas exacerba sua condição anterior de violação, insegurança socioeconômica e exposição a riscos vitais.

Nas fronteiras, há um acúmulo de imigrantes em situação precária, como em Assis Brasil-AC, em que centenas de haitianos tentam ingressar no Peru, que fechou suas fronteiras terrestres justificando a emergência sanitária. Com isso, em março de 2021, houve a ocupação da ponte que separa os dois países por aproximadamente 70 imigrantes, que visavam passar pelo Peru e Equador, com destino aos Estados Unidos, devido à expectativa de abertura das fronteiras do país em virtude da eleição do Presidente Joe Biden. Com o fechamento, além da concentração em pontes e locais precários, foi relatado um aumento, ao longo dos últimos meses, da atuação de contrabandistas de migrantes, e que muitas pessoas conseguiram cruzar a fronteira mediante pagamento de valores em dólares, mas há vários registros de detenção na região de Puerto Maldonado com

deportação imediata, com perda do dinheiro, e aumento da tensão do lado brasileiro pela falta de perspectivas. Há temor, ainda, pelo crescimento de situações de tráfico de pessoas, pois o dinheiro dos migrantes está acabando por conta das pequenas despesas (hotéis para alguns, alimentação, itens de higiene, transporte etc.), o que aumenta a vulnerabilidade (BRASIL, 2021b, p. 10-21).

No Brasil, a pandemia marcou um grave retrocesso ao motivar a criação da figura da “deportação imediata” e determinar a “inabilitação de pedido de refúgio”, com nítido caráter discriminatório para o tratamento dos não-brasileiros advindos da Venezuela (QUINTANILHA, VILLEN, 200, p. 134). Em manifesta contradição com o Decreto 9.285/2018, que reconhece a necessidade de acolhimento humanitário no território nacional de venezuelanos, o Estado brasileiro optou pela deportação imediata e inabilitação do pedido de refúgio, em um histórico de 28 portarias sucessivas de restrição de entrada,²²⁵ ao invés de estabelecer padrões de testagem no controle sanitário de fronteira ou quarenta, conforme Informe do Comitê Paracaima da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2021a, p. 6).

O Informe da DPU narra detenções arbitrárias e deportações sumárias de migrantes em situação de vulnerabilidade na fronteira com a Venezuela, município de Pacaraima-RR, com fundamento na Portaria 652 de 25/01/2021 e anteriores,

225. Atualmente, vige a Portaria 652, de 25 de janeiro de 2021 que “dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Na Portaria 120, de 18 de março de 2020, primeira a ser publicada no Diário Oficial da União (DPU), previu-se como sanção ao descumprimento, decorrente do ingresso fora das condições determinadas, “a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio”, o que foi mantido nos textos subsequentes. (BRASIL, 2021, p. 7) Em termos gerais, houve a consolidação do seguinte quadro de restrições de entrada por fronteiras terrestres, atualmente pela Portaria 652: a) procedentes do Paraguai: acesso irrestrito, com submissão às regras habituais de exigências ou dispensas de vistos; b) procedentes dos demais países vizinhos, com exceção do Paraguai e Venezuela: admissão apenas de pessoas migrantes já detentoras de autorização de residência definitiva, profissionais vinculados a organismos internacionais, funcionários estrangeiros, transportadores de cargas e cônjuges, companheiros, filhos, pais ou curadores de pessoas brasileiras. c) procedentes da Venezuela: inadmissão quase total, mesmo para pessoas que já detinham autorização de residência brasileira ou tenham familiares no país. Importa ressaltar que pessoa migrantes venezuelanas continuaram ingressando em território brasileiro por trilhas existentes na faixa de fronteira, fora do controle migratório de entrada da Polícia Federal de Pacaraima, o que gerou um estoque de pessoas migrantes indocumentadas no Estado de Roraima. Em razão da Portaria 652, de 25 de janeiro de 2021, esses migrantes não conseguiam a regularização migratória através da autorização de residência (Portaria Interministerial 9/2018, sucedida pela Portaria Interministerial 19/2021), tampouco solicitar o reconhecimento como pessoas refugiadas. (BRASIL, 2021a, p. 7)

sem que fosse assegurado o direito de solicitar refúgio ou requerer regularização migratória, tampouco o direito comunicação com familiares, membros de organizações internacionais ou agentes públicos. Essas medidas foram acompanhadas de detenções arbitrárias. Exemplo disso foi que, em 11 de março de 2021, a Polícia Federal deportou dois irmãos indocumentados, um de 24 anos e o outro 17 anos de idade, que estavam andando pelas ruas de Pacaraima. Os irmãos estavam com os dois genitores, também indocumentados, e a família foi separada no processo de deportação, e adolescente foi acolhido em uma instituição em Santa Elena, na Venezuela. A genitora, ainda não deportada, informou que não tem notícias do filho de 24 anos de idade, e o marido foi deportado durante o episódio que será narrado abaixo (BRASIL, 2021a, p. 8-14).

Em 17 de março de 2021, houve fiscalização, pelo Departamento de Vigilância Sanitária, Ministério Público Estadual e Polícia Federal, na Casa São José, gerida pela Pastoral do Migrante para abrigar apenas mulheres e crianças (cerca de 55 pessoas), e em outra entidade religiosa destinada a abrigar os maridos dessas mulheres e homens solteiros, cerca de 28 pessoas. O Promotor de Justiça justificou as ações esclarecendo que os locais descumpriam normas municipais sanitárias e, portanto, estava em curso cometimento do crime do art. 268 do Código Penal, o que autorizaria a invasão domiciliar, sem ordem judicial (BRASIL, 2021a, p. 16).

Os coordenadores das entidades que prestavam assistência foram conduzidos à Delegacia da Polícia Civil em Pacaraima/RR, em razão do cometimento de suposto crime contra a saúde pública, apesar das primeiras informações dirigidas a entidades da sociedade civil mencionarem suposta prisão por desacato. Verificou-se que, durante a fiscalização, as ruas de acesso às entidades foram fechadas por veículos da Polícia Federal e da Polícia Civil, e que havia homens armados e encapuzados que forçaram a entrada na casa de acolhimento, na entidade religiosa e no domicílio privado de pessoas de maneira desproporcional ao propósito que alegavam. Na oportunidade, as mulheres e crianças acolhidas na Casa São José entraram em desespero, e uma mulher que estava grávida no momento da fiscalização começou a apresentar sangramento (BRASIL, 2021a, p. 15).

A missão da DPU verificou que no dia da fiscalização venezuelanos indocumentados e que tinham familiares em Pacaraima, foram deportados pela Polícia Federal. Acredita-se que cerca de dez pessoas foram deportadas, mas não foi possível identificar todas. Ademais, a missão recebeu denúncia de que no dia da fiscalização ocorreu a violação das comunicações privadas armazenadas em aparelhos celulares, sem autorização judicial, na Delegacia da Polícia Civil em Pacaraima/RR. Portanto, houve, em realidade, uma tentativa de criminalizar a prestação de assistência por entidades da sociedade civil a pessoas não-nacionais em situação migratória irregular, e realizar as deportações sumárias das migrantes acolhidas. (BRASIL, 2021a, p. 16)

Para além da fronteira com a Venezuela, segundo os dados obtidos pelo GLOBO, o número de deportações pela Polícia Federal durante a pandemia cresceu 9.200% entre abril e julho de 2020 em relação ao mesmo período de 2019.²²⁶ Assim, se a Polícia Federal deportou oito pessoas entre abril e julho de 2019, no mesmo período de 2020, foram 744. Desse total, 522 foram bolivianos, seguidos de venezuelanos (159) e paraguaios (44). O restante é composto por colombianos, uruguaios, peruanos, argentinos, um espanhol e um inglês. Ainda de acordo com os dados, as duas cidades onde mais ocorreram deportações foram Corumbá, em Mato Grosso do Sul, localizada na fronteira com a Bolívia, e Pacaraima, em Roraima, na fronteira com a Venezuela (QUINTANILHA, 2020, p. 138).

Considerações finais

Ao longo do trabalho, pode-se verificar que as tendências sistêmicas emergentes, explicadas pela lógica das expulsões de Saskia Sassen, geram deslocamentos forçados, seja de refugiados, seja de migrantes, de deslocados internos, mas também destituições de formas de vida, de meios de subsistência, e de liberdade, como é o caso do encarceramento de massa.

²²⁶. Deportação de estrangeiros pela Polícia Federal dispara durante a pandemia. O GLOBO. 06/09/2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/deportacao-de-estrangeiros-pela-policia-federal-dispara-durante-pandemia-24626208>. Acesso em 19 abril 2021.

Em relação aos deslocamentos entre países, tem aumentado as restrições à mobilidade, muitas vezes com a negativa de solicitar a declaração do status de refugiado ou mecanismos de proteção complementar como a acolhida humanitária. Assim, os movimentos migratórios mistos acabam esbarrando com mares sem resgates humanitários por parte dos países de destino, e com fronteiras fechadas. Resulta, pois, além de diversas mortes, o acúmulo de pessoas nas fronteiras, mas também a ação de contrabandistas de imigrantes e do tráfico de pessoas.

Na pandemia, razões sanitárias geraram o ainda maior acúmulo de refugiados e deslocados forçados de uma forma geral, e também o acirramento do fechamento e da militarização de fronteiras, como narrado nos casos exemplares entre Peru e o Estado brasileiro do Acre, e entre a Venezuela e o Estado brasileiro de Roraima. Além da impossibilidade de solicitar refúgio, soma-se o crescimento das deportações sumárias, e a criminalização de imigrantes e defensores de direitos humanos de uma forma geral.

Nesse sentido, o direito migratório atua serviço do criminal, como foi o caso das deportações sumárias de imigrantes venezuelanos já acolhidos pela sociedade civil em equipamentos assistenciais privados em Pacaraima-RR, sem a instauração prévia de processo administrativo, assegurado o contraditório, ampla defesa e acesso aos autos aos representantes legais dos envolvidos. O Direito Penal, por sua vez, atua como reforço do controle de fronteiras, como foi o caso da acusação de crimes contra a saúde pública em face de imigrantes e dos trabalhadores de serviços de acolhida humanitária, gerando o esvaziamento forçado de um dos únicos equipamentos de assistência social não vinculados à Operação Acolhida. O sistema de justiça criminal agiu, outrossim, com o objetivo indireto de ter acesso, mediante o ingresso na Casa São José, de autoridades policiais, especialmente o Departamento de Polícia Federal, para a detecção de pessoas migrantes em situação irregular e promoção de deportações imediatas nos termos da Portaria nº 652/2021.

O Direito Internacional está se atualizando para enfrentar essas tendências sistêmicas emergentes mediante mecanismos de Direito Internacional da Mobilidade Humana (DIMH), indo além das categorias do Direito Internacional dos Direi-

tos Humanos, do Direito Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados, para abranger a proteção internacional dos fluxos mistos e outros fenômenos atuais complexos abrangidos pela lógica das expulsões de Saskia Sassen.

Nesse sentido, as deportações sumárias ocorridas na Casa São José viola diversas normas cogentes de DIMH (CHETAIL, 2019, p. 163), como por exemplo o princípio da não-devolução, da reunião familiar, do melhor interesse do menor, da proibição de detenção arbitrária, da vedação das deportações coletivas, da não-discriminação, do devido processo legal nas medidas de retirada compulsória.²²⁷

Portanto, no marco dos setenta anos da Convenção de 1951, o desafio do Direito Internacional é o enfrentamento do tema das expulsões mediante a efetivação de mecanismos de primazia dos direitos humanos em detrimento da securitização das migrações, em especial de normas cogentes de Direito Internacional da Mobilidade Humana, com destaque a não criminalização.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. Defensoria Pública da União. Informe do Comitê Paracaima da Defensoria Pública da União. Brasília: DPU, 2021. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2021/Informe_Defensorial_Comit%C3%AA_Pacaraimea.pdf Acesso em 18 de abril de 2021.

BRASIL. Defensoria Pública da União. *Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru*. Brasília: DPU, 2021.

227. Nesse norte, os princípios e diretrizes de proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, publicados pela Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos são uma referência importante para o DIMH, em especial para migrantes que não são reconhecidos como refugiados mas estão em situação de vulnerabilidade. Além da primazia dos direitos humanos, da não-discriminação, inclusive em relação aos direitos sociais, do acesso à justiça, da proteção contra a violência e à exploração, da reunião familiar, da primazia dos direitos da criança, das mulheres, prevê especificamente a diretriz do fim da detenção migratória. No âmbito do sistema interamericano, as Normas e Estandares sobre direitos humanos de migrantes, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e deslocados internos, além de vários princípios em comum, dispõe sobre as garantias procedimentais no marco de procedimentos de detenção migratória e de retirada compulsória. Pode-se acrescentar, ainda, o princípio da não-criminalização das migrações (MORAES, 2017).

BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENHABIB, Seyla. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BORGES, Juliana. *O que é encarceramento em massa?* Belo Horizonte: Letramento/Justificando, 2018.

CAPELARI, Caio Alexandre Anselmo. Migração forçada e categorização: entre a ampliação da proteção e a exclusão. *Périplos: Revista de Pesquisa sobre Migrações*. v. 5, n. 1. p. 131-156. Brasília: UnB, 2021. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/34738/29127. Acesso em 6 de abril de 2021.

CHETAIL, Vincent. *International migration law*. New York: Oxford University Press, 2019.

GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o direito penal do crimigrante. In: *Revista Liberdades*. n. 11 – setembro/dezembro de 2012. p. 90-120. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MORAES, Ana Luisa Zago de. *Crimigração: a relação entre política criminal e política migratória no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2016.

_____. Migrações forçadas e o princípio da não criminalização p. 17-46. In: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e xenofobia: violência internacional no contexto dos imigrantes e refugiados*. Curitiba: Prismas, 2017.

NACIONES UNIDAS. Principios rectores de los desplazamientos internos. UN doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html. Acesso em 6 de abril de 2021.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015 Original: Español. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em 8 de abril de 2017.

Organização Internacional para as Migrações. Glossário sobre Migrações. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf> Acesso em 7 de abril de 2021.

QUINTANILHA, Karina; VILLEN, Patricia. A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. P. 129-144. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (coords.). *Nova lei de migração: Os três primeiros anos*. Campinas: Nepo; Unicamp; FADISP, 2020.

SASSEN, Saskia. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2016.

PICKERING, Sharon; BOSWORTH, Mary; AAS, Katja. Criminologia da mobilidade. In: FRANÇA, Leandro Ayres (org.). *Criminologias alternativas*. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017.

RACKETE, Carola. *É hora de agir: um apelo à última geração*. Trad. Augusto Paim. Porto Alegre: Arquipélago, 2020.

RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto. [org.]. *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. p. 15-44. CARVALHO RAMOS, André de; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto. [org.]. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

RAMOS, André de Carvalho. Em nome das “razões sérias”: o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos. p. 67-86. In: RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (co-ords.). *Nova lei de migração: Os três primeiros anos*. Campinas: Nepo; Unicamp; FADISP, 2020.

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

SELEE, Andrew e BOLTER, Jessica. *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington: Migration Policy Institute, 2020. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Venezuela-Nicaragua-Migration2020-ES-Final.pdf> Acesso em 9 de abril de 2021.

SENTENCING PROJECT. *Racial justice*. Washington: 2014. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/>. Acesso em 19 de abril de 2021.

SHATZ, Omer; BRANCO, Juan. *Communication to the office of the prosecutor of the international criminal court pursuant to the article 15 of the Rome Statute EU migration policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/jun/eu-icc-case-EU-Migration-Policies.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2021.

STUMPF, Juliet. The crimmigration crisis: Imigrants, crime and sovereign power. In: *American University Law Review*. v. 56:2, 2006.

UNITED NATIONS. Human rights office of the high commissioner; global migration group working group on migration. *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*. UN: Geneva, 2019. Disponível em: www.ohchr.org.

UNITED NATIONS. UNHCR, 2019. *Global trends: Forced Displacement in 2019*.

UN: Genebra, 2020.

UNITED NATIONS. *United Nations high commissioner for refugees. Refugee protection and mixed migration: The 10-Point Plan in action*. Geneva: 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf>. Acesso em 9 de abril de 2021.

EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO DOS MIGRANTES AMBIENTALMENTE FORÇADOS NOS 70 ANOS DA CONVENÇÃO DE 1951 E NA ATUAÇÃO DO ACNUR

Carolina de Abreu Batista Claro²²⁸

Introdução

Muito se discute na doutrina a aplicabilidade e a evolução histórica da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e o *élargissement* do mandato do ACNUR para contemplar pessoas apátridas, reassentadas e deslocadas internas. No entanto, pouca atenção ainda se dá às formas pelas quais o órgão trata (e exclui) a proteção jurídica e a assistência humanitária destinada aos migrantes ambientalmente forçados.

Nesse contexto, o presente artigo pretende tecer um breve panorama sobre a perspectiva dada ao tema nas discussões políticas sobre o desenvolvimento do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas (DIR) para culminar com a postura política e organizacional do ACNUR em relação às pessoas migrantes por motivos ambientais.

228. Advogada, consultora em legislação e políticas migratórias e professora voluntária de migração e refúgio no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, onde realizou estágio pós-doutoral como bolsista PNPd/CAPES. Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP – com distinção), Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (CDS/UnB), Especialista em Direito Público e Bacharel em Direito. Coordenadora-adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais da Universidade Estadual da Paraíba (NEPDA/UEPB) e integrante da Rede Acadêmica Latino-americana sobre Direito e Integração das Pessoas Refugiadas (LAREF).

Migrantes ambientalmente forçados serão aqui utilizados como sinônimo de “refugiados ambientais”²²⁹, entendidos como refugiados *não convencionais* por fugirem ao escopo da Convenção de 1951, sem se pretender debater a nomenclatura referente a essas pessoas migrantes como aspecto central da análise aqui buscada²³⁰:

“Refugiados ambientais” são refugiados não convencionais e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos (Claro, 2015, p. 16).

Tal definição pressupõe: (i) não convencionalidade, (ii) migração forçada, (iii) migração interna ou internacional, (iv) migração temporária ou permanente, (v) vulnerabilidade ambiental e (vi) causas antropogênicas, naturais ou mistas como gatilho do movimento migratório, não as restringindo às mudanças climáticas, fenômeno esse que representa apenas uma parcela das causas ambientais capazes de impulsionar a mobilidade humana.

Mesmo que as normas vinculantes de abrangência global do DIR não contemplem proteção às pessoas migrantes ambientalmente forçadas, é relevante notar o desenvolvimento normativo no âmbito regional e na própria evolução do tratamento do tema pelo ACNUR.

229. Apesar do uso da expressão “refugiados ambientais”, não se defende aqui alteração da Convenção de 1951, tampouco eventual “enfraquecimento” do instituto do refúgio: busca-se apenas enfatizar o caráter “não convencional” dessa categoria de migrantes forçados, utilizando-se aspas na expressão ora mencionada.

230. Sobre o tema, vide: CLARO, Carolina de Abreu Batista. O conceito de “refugiado ambiental”. In: JUBILUT, Líliliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda Salles. “Refugiado Ambiental”. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018, p. 69-100.

1. A perspectiva da proteção dos migrantes ambientalmente forçados na ampliação do dir com o marco de cartagena

A importância e o marco histórico representado pela Convenção de 1951 são inegáveis no reconhecimento e na proteção de pessoas em situação de refúgio, definidas pela Convenção a partir de elementos objetivos contidos no texto do tratado (Hathaway e Hicks, 2005). O tema das migrações forçadas induzidas por causas ambientais chegou a ser mencionado nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951, mas foi logo rechaçado por se entender a falta de um agente causador a quem se pudesse imputar o fundado temor de perseguição como elemento do reconhecimento da condição de pessoa refugiada (Trindade, 1993).

Não obstante, em duas outras ocasiões de desenvolvimento normativo do DIR o tema passou a ser aventado: na Declaração de Cartagena de 1984 e nos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno de 1998 - a primeira, norma não vinculante de alcance regional e a segunda, norma vinculante também de alcance regional (Betts, 2013). Ao ampliar a definição de pessoa refugiada para abarcar situações específicas que ocorriam no continente americano e que induziram à migração forçada, a Declaração de Cartagena pretendia:

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984).

Ao mencionar a necessidade de ampliação do conceito de pessoa refugiada em situações de migração forçada transfronteiriça por motivos de (i) violência gene-

realizada, (ii) agressão estrangeira, (iii) conflitos internos, (iv) violação maciça dos direitos humanos e por (v) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, a Declaração de Cartagena (1984) não apenas sugere a ampliação objetiva como também subjetiva do rol de situações que podem levar à condição de refúgio (Betts, 2013).

Objetivamente, a Declaração menciona violência generalizada, agressão estrangeira e conflitos internos como motivos que contém características específicas e com pouca margem de interpretação. Subjetivamente, porém, os critérios de “violação maciça de direitos humanos” e “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” dão maior margem de interpretação por operadores do direito na análise das situações que poderão caracterizar a condição de refúgio.

E é precisamente nesse caráter amplo indicado na Declaração, de “outras circunstâncias” propositalmente não nominadas, que se enquadraria a proteção jurídica dos migrantes ambientalmente forçados a partir de Cartagena, além da própria possibilidade de que alterações ambientais significativas possam gerar violações de direitos humanos, o que conduziria à proteção por meio da “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Trindade, 1993).

Temendo que a definição ampliada de Cartagena reconhecesse a categoria jurídica de “refugiados ambientais”, o Escritório Regional do ACNUR para as Américas estabeleceu um grupo de especialistas responsável por analisar a amplitude da definição contida na Declaração de Cartagena, de modo a orientar sua aplicabilidade nos contextos nacionais.

De acordo com o grupo, a definição ampliada de pessoa refugiada “tem por objetivo proporcionar proteção frente a riscos situacionais ou grupais”, sendo que “os cinco ‘eventos situacionais’ da definição de refugiado de Cartagena se caracterizam pela *natureza indiscriminada, imprevisível ou coletiva dos riscos* que representam para uma pessoa ou grupo de pessoas, incluindo a população em geral” ²³¹ (ACNUR, 2013, p. 3 – grifos nossos).

231. Tradução livre de: “La definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena tiene

A partir das considerações feitas pelo grupo, ainda é possível inferir que os migrantes ambientalmente forçados poderiam ser considerados pessoas refugiadas a partir da definição ampliada de Cartagena. Não obstante, o documento final do encontro enfatizou que “a definição de refugiado de Cartagena não pretende ser uma definição abrangente para todas as situações pelas quais as pessoas se vêem obrigadas a deixar seus países de origem e cruzar uma fronteira internacional”²³² e que “mesmo que os Estados possam optar em aplicar a definição de refugiado de Cartagena às pessoas obrigadas a partir devido a desastres naturais ou ecológicos, elas não estão, em sentido estrito, protegidas em virtude da definição de refugiado de Cartagena”²³³.

A posição final apresentada pelo grupo, capitaneada pelo Escritório Regional do ACNUR, continua a ser uma interpretação restritiva de um texto nitidamente amplo que continua a dar margem para a aplicabilidade da definição de pessoa refugiada aos migrantes ambientalmente forçados. Essa postura exemplifica a dicotomia entre a tentativa de ampliação do mandato e atuação do ACNUR sob a tutela de António Guterres e a resistência interna encontrada entre os funcionários do alto escalão do órgão (Hall, 2011; Hall, 2016; Maertens, 2012).

Nota-se que ao mesmo tempo em que o ACNUR celebra o “espírito de Cartagena”, ilustrando a possibilidade de ampliação das causas que levam à condição de refúgio, o próprio órgão enfatiza a não aplicabilidade da perspectiva ampliada de refúgio para além das categorias tradicionais da Convenção de 1951 que não estejam inseridas em contexto de conflitos ou de instabilidade política generalizada, como nos casos do Triângulo Norte da América Central.

como objetivo proporcionar protección frente a riesgos situacionales o grupales. Los cinco “eventos situacionales” de la definición de refugiado de Cartagena se caracterizan por la naturaleza indiscriminada, impredecible o colectiva de los riesgos que representan para una persona o grupo de personas, o incluso para la población en general”.

232. Tradução livre de: “[...] la definición de refugiado de Cartagena no pretende ser una definición omnicompreensiva para todas las situaciones por las cuales las personas se ven obligadas a dejar sus países de origen y cruzar una frontera internacional”.

233. Tradução livre de: “Si bien los Estados pueden optar por aplicar la definición de refugiado de Cartagena a las personas obligadas a partir debido a desastres naturales o ecológicos, ellas no están, en sentido estricto, protegidas en virtud de la definición de refugiado de Cartagena”.

Por esse motivo, parte das pessoas envolvidas nas caravanas migrantes da América Central, que têm como característica a migração forçada por motivos ambientais no cerne do movimento migratório²³⁴, permanecem sem proteção jurídica pelo instituto do refúgio ao buscarem abrigo nos Estados Unidos.

E, não obstante Cartagena tenha contribuído para a ampliação formal da definição de pessoa refugiada nas legislações internas dos Estados latinoamericanos, sua aplicabilidade é ainda restrita e limitada, mesmo nas situações em que a grave e generalizada violação de direitos humanos está relacionada a motivos contemporâneos de refúgio (Betts, 2013) como nos casos do Haiti e da Venezuela.

Diante da resistência do próprio ACNUR em reconhecer que os Estados poderiam, de forma autônoma, ampliar ainda mais a definição de pessoa refugiada nas suas legislações nacionais, extrapolando as orientações institucionais sobre Cartagena, ficou demonstrada a tentativa de excluir o tema das migrações ambientalmente forçadas da atuação do órgão até o final do século XX. Essa orientação, no entanto, mudou paulatinamente na medida em que se tornava inegável a relação entre alterações ambientais significativas e mobilidade humana, sobretudo as migrações forçadas associadas às mudanças climáticas.

2. Evolução do tratamento aos migrantes ambientalmente forçados na atuação do acnur

O mandato do ACNUR se expandiu a partir do Protocolo de 1967, ocasião em que foram excluídas as cláusulas geográfica e temporal da Convenção de 1951. Na década de 1960, o órgão ampliou sua participação para o continente africano e, nas décadas seguintes, para o Sudeste Asiático, Américas e Oriente Médio (Loescher, 2001).

234. A esse respeito, vide: GANDINI, Luciana. Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU, Brasília, vol. 28, n. 60, dez. 2020, p. 51-69.

São muitos os estudos que discorrem sobre a ampliação do mandato do órgão nesse contexto e também na sua atuação em prol de refugiados reassentados, pessoas apátridas e, mais recentemente, sobre deslocados internos (Crisp, 2008; Loescher, 2001). No entanto, a literatura jurídica e política sobre a relação do ACNUR com os migrantes ambientalmente forçados é ainda escassa e costuma discutir mais frequentemente a nomenclatura em torno dessa categoria migratória e sua falta de proteção jurídica pelo instituto do refúgio.

Na esteira de *élargissement* do mandato da organização, Crisp identifica que “até os anos 1990, o ACNUR raramente fez qualquer referência ao tema da migração internacional nos seus documentos políticos e discursos públicos”²³⁵. Segundo ele, “de fato, a organização fez um esforço determinado a separar o tema da proteção de refugiados daquela de migração internacional, de modo a destacar a condição especial e as necessidades de proteção de pessoas sob o seu mandato”²³⁶ (2008, p. 1).

A mudança de “tom” nos discursos e ações do ACNUR começou a partir do vocabulário utilizado: de apenas “refúgio” ou “solicitante de refúgio” para “nexo refúgio-migração”, “nexo entre refúgio e desenvolvimento”, “nexo entre refúgio e segurança” e “nexo entre mudanças climáticas e migração” para se aproximar da agenda política dos países desenvolvidos, mesmo que esse vocabulário pudesse se afastar do sentido original do mandato da organização (Crisp, 2008; Crisp, 2009).

No entanto, ao se considerar as influências ambientais na mobilidade humana, particularmente nas migrações forçadas, fica evidente a resistência de funcionários experientes do ACNUR em contraposição a uma postura mais consonante à necessidade de enfrentamento do tema por parte do seu alto escalão (Hall, 2011; Hall, 2016; Maertens, 2012; Crisp, 2009).

235. Tradução livre de: “Until the 1990s, UNHCR rarely made any reference to the issue of international migration in its policy documents and public statements”.

236. Tradução livre de: “Indeed, the organization made a determined effort to separate the issue of refugee protection from that of international migration, so as to underline the special status and protection needs of people falling within its mandate”.

Embora o número de migrantes ambientalmente forçados no mundo seja impreciso, especialmente porque eles são frequentemente inseridos na categoria de migrantes econômicos quando migrantes internacionais (Betts, 2009), o *International Displacement Monitoring Centre* (IDMC) indica a existência de novos 30.7 milhões de deslocados internos por desastres em 145 países apenas no ano de 2020²³⁷. Estimativas indicam de 150 milhões a 1 bilhão de pessoas forçadas a migrar interna e internacionalmente até 2050 por motivos ambientais (Wihtol de Wenden, 2012; King, 2010).

A partir de documentos oficiais do ACNUR e de análises desenvolvidas por pesquisadores de dentro e de fora da organização, foi possível identificar perspectivas conflitantes, porém concomitantes, em que o órgão tem-se posicionado em torno dos migrantes ambientalmente forçados. Entre elas, destacam-se o (i) *distanciamento* em relação ao tema, o (ii) *reconhecimento* da existência de relação entre impactos ambientais e mobilidade humana, a (iii) *aproximação* com o tema e a via da (iv) *inclusão* e do *enfrentamento*.

Ao enfatizar a não aplicabilidade da Declaração de Cartagena (1984) às migrações forçadas por motivos ambientais, o ACNUR sinalizou seu *distanciamento* dos “refugiados ambientais”, o que pode ser percebido pelas suas notas técnicas e discursos (ACNUR, 2013).

Outro tema recorrente em termos de *distanciamento* faz-se presente na retórica e na insistência do uso “errôneo”²³⁸ do termo “refúgio” como se ele pudesse ser exclusivo da Convenção de 1951 quando o próprio tratado menciona a aplicabilidade do vocábulo “nos termos desta Convenção”, o que significa que naquele (e apenas naquele) instrumento jurídico internacional específico a conotação de “refúgio” deve ser aplicada a partir de determinadas características (Claro, 2018).

237. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>>. Consulta: 12 junho 2021.

238. Destaco o uso do vocábulo entre aspas por entender, como mencionado no início do texto, que “refugiados ambientais” não são refugiados nos termos da Convenção de 1951, mas que eles podem ser considerados uma categoria de migrantes forçados que saem do escopo da Convenção. O “erro” se refere à presunção de que apenas a Convenção de 1951 pode fazer uso da palavra “refugiado”.

Cabe ressaltar que na década de 1990 é possível identificar as preocupações do ACNUR com sustentabilidade e manejo de recursos naturais no que diz respeito aos campos de pessoas refugiadas, especialmente no tocante ao impacto ambiental causado pela densidade populacional nesses locais, com foco nas experiências do continente africano (UNGA, 1991). No entanto, a preocupação, naquele momento, não perpassa o tema das migrações motivadas por danos ambientais.

António Guterres, então Alto Comissário do ACNUR, foi responsável por levar o tema das migrações induzidas por causas ambientais à agenda da organização, ocasião em que também buscou ampliar o mandato do ACNUR para migrações forçadas ao invés da perspectiva centrada apenas em pessoas refugiadas, apátridas e internamente deslocadas (Hall, 2011).

Em 2007, Guterres proferiu discurso no qual reconhecia que as migrações forçadas ocorrem por motivos além do refúgio. Segundo ele, “a complexidade da mobilidade atual vai além do nexo refúgio-migração”, já que “vemos mais e mais pessoas forçadas a se deslocar em razão de privação extrema, degradação ambiental e mudanças climáticas, conflito e perseguição”²³⁹ (UNHCR, 2007, p. 3).

No entanto, considera-se o marco formal da *aproximação* do ACNUR com o tema dos migrantes ambientalmente forçados com relatório de política (*policy paper*) publicado em 2008 e atualizado em 2009, segundo o qual o órgão enfatiza as preocupações de mobilidade humana forçada por causas ambientais, especialmente em razão das mudanças climáticas (UNHCR, 2009). De acordo com o documento, “mudança climática é um problema humanitário” e “como tal, é de interesse direto de agências humanitárias, incluindo o ACNUR”²⁴⁰ (UNHCR, 2009, p. 1).

239. Tradução livre de: “the complexity of today’s displacement goes well beyond the asylum-migration nexus. We see more and more people forced to move because of extreme deprivation, environmental degradation and climate change, and conflict and persecution”.

240. Tradução livre de: “Climate change is a humanitarian problem. As such, it is of direct interest to humanitarian agencies, including UNHCR”.

Na ocasião, houve a admissão de que “claramente [...] alguns movimentos incentivados pelas mudanças climáticas poderiam, de fato, recair sobre o arcabouço tradicional do direito de refúgio, colocando-os na esfera internacional e regional dos instrumentos de refúgio e de formas complementares de proteção, assim como dentro do mandato do ACNUR”²⁴¹ (UNHCR, 2009, p. 6).

Sob a perspectiva da *aproximação* com o tema, o tsunami ocorrido na região da Ásia-Pacífico em 2004 representou uma mudança de paradigmas não apenas na atuação do ACNUR em relação aos migrantes ambientalmente forçados (Maertens, 2012), mas também impulsionou a reforma humanitária no Sistema das Nações Unidas.

Embora não sejam consideradas pessoas de interesse do ACNUR, o órgão passou a relacionar as migrações forçadas à mudança do clima ou aos danos ambientais de origem não climática de forma recorrente por meio de operações humanitárias pós-desastres, a exemplo da operação humanitária posterior aos terremotos no sudeste asiático em 2005, da operação humanitária posterior às inundações na Somália em 2006 e à operação humanitária posterior aos ciclones em Mianmar em 2008 (Maertens, 2012).

Deschamps (2010) promoveu uma análise detalhada sobre a relação entre desastres e a atuação do ACNUR em que identificou 18 situações nas quais o órgão prestou assistência humanitária às vítimas de desastres entre 2005 e 2010. Ele ainda identificou, no mesmo período, 58 situações e locais onde o ACNUR poderia ter atuado na assistência humanitária para desastres.

No que tange ao processo de reforma humanitária do Sistema ONU em 2005, liderado por Kofi Annan, nota-se que ele contribuiu diretamente para que o ACNUR passasse a atuar não apenas na proteção de pessoas envolvidas em desastres, mas fez igualmente com que o órgão se tornasse mais ativo no tema dos deslocados internos, cujo mandato havia assumido mas que não havia sido efetivado em termos de ações humanitárias (Crisp, 2009).

241. Tradução livre de: “It is clear from the above analysis that some movements likely to be prompted by climate change could indeed fall within the traditional refugee law framework, bringing them within the ambit of international or regional refugee instruments, or complementary forms of protection, as well as within UNHCR’s mandate”.

O sistema de *cluster* (ou agrupamento), estabelecido pela ONU no âmbito da reforma humanitária de 2005, prevê padrões que buscam maior previsibilidade, prestação de contas e parceria entre órgãos no intuito de realizarem a coordenação humanitária por temas e áreas previamente identificadas pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC), que passou a coordenar os esforços de ajuda humanitária das Nações Unidas. Para isso, Holmes considera necessário “se distanciar do foco estreito dos mandatos do passado das agências para um enfoque mais amplo em setores, com grupos setoriais genuinamente inclusivos [*clusters*] trabalhando sob lideranças claramente designadas”²⁴² (2007, p. 4), de modo a prover cooperação e parcerias em resposta humanitária aos governos.

Essa flexibilização por setores de atenção às emergências humanitárias contribuiu para uma maior transigência dos mandatos dos organismos internacionais, contribuindo, assim para um maior desenvolvimento institucional (Holmes, 2007; Maertens, 2012; Hall, 2016) e forjando, inclusive, a ressignificação da atuação desses organismos e dos demais atores humanitários à necessidade de coordenação da resposta humanitária.

Antes da reforma humanitária no Sistema ONU, não apenas funcionários do alto escalão do ACNUR, mas também de órgãos como PNUMA e UNFPA demonstraram receio em atuar diretamente sobre o tema dos migrantes ambientalmente forçados (McNamara, 2007). O ACNUR encontrava (e ainda encontra) bastante resistência interna dos seus próprios funcionários para tratar do tema, alegando que as migrações forçadas por motivos ambientais não estão incluídas no mandato da organização (Hall, 2011).

Em comparação com o PNUD, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a OIM e o *Norwegian Refugee Council*, Hall (2016) analisa que essas instituições passaram a incluir, no seu mandato, temas de migrações induzidas por mudanças climáticas a partir da década de 1990, enquanto que o

242. Tradução livre de: “It requires moving away from the narrow focus of agency mandates of the past to a broader focus on sectors, with genuinely inclusive sectoral groups (‘clusters’) working under clearly designated cluster leads”.

ACNUR apenas começou a explorar assuntos relacionados esse tema a partir de 2004 (Maertens, 2012).

Apesar da grande resistência interna (Hall, 2016), António Guterres foi o responsável por alavancar a importância de se reconhecer a relação intrínseca entre mobilidade humana e meio ambiente, especialmente no tocante ao impacto das mudanças climáticas na migração forçada.

Durante o mandato de Filippo Grandi, iniciado em 2016, o tema tem-se mantido nos documentos oficiais do ACNUR, a exemplo das suas Diretrizes Estratégicas para 2017-2021 (UNHCR, 2017) e na nomeação de um Conselheiro Especial para Ação Climática em janeiro de 2020²⁴³. O órgão é convidado permanente para participar das reuniões do conselho diretor da Iniciativa Nansen, responsável por monitorar as migrações ambientalmente forçadas no mundo e realizar *advocacy* sobre o tema entre os Estados²⁴⁴.

Ao se dirigir à reunião anual do Comitê Executivo do ACNUR (ExCom), Grandi tem-se posicionado da mesma maneira que Guterres, o que sugere um possível desenvolvimento ou, ao menos, a manutenção do tema dos migrantes ambientalmente forçados na atuação do órgão, mesmo que a perspectiva permaneça restrita às migrações forçadas pelas mudanças climáticas. O Alto Comissário afirma:

Uma lição chave que aprendida com a pandemia é a importância de prever melhor os riscos e preparar respostas – não apenas por ameaças à saúde, mas também outras, especialmente aquela que paira sobre todos nós: a emergência climática.

243. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>>. Consulta: 12 junho 2020.

244. A respeito dela, vide: <<https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>>.

Desde então, lançamos uma estratégia de energia sustentável e um desafio de energia limpa para fornecer acesso a energia acessível, confiável e limpa para assentamentos deslocados até 2030, entre outras iniciativas.

Sabemos que o deslocamento induzido pelo clima vai continuar e piorar. A questão é também como prevenir, mitigar e nos preparar antes que isso aconteça (UNHCR, 2020, p. 8-9 – grifos nossos)²⁴⁵.

A gestão de Grandi concorda, ademais, sobre a importância do Pacto Global sobre Refugiados, de 17 de dezembro de 2018, que “efetivamente reconhece e aborda a realidade do aumento das migrações no contexto de desastres, degradação ambiental e mudanças climáticas, e fornece uma base para as medidas de enfrentamento dos desafios crescentes nessa área”²⁴⁶ (UNHCR, 2019, p. 1), especialmente no tocante ao *burden sharing*, à responsabilidade compartilhada entre os Estados, à prevenção das causas motrizes da migração ambientalmente forçada e à proteção e assistência.

No relatório sobre proteção internacional submetido à Assembleia Geral da ONU em 2020, o ACNUR reconhece que a escassez de recursos naturais e os desastres atuam como causas das migrações forçadas e conclama os Estados a respeitarem e a protegerem os direitos das pessoas migrantes atingidas por esses fenômenos (UNGA, 2020). O órgão enfatiza, ainda, seu apoio à Força Tarefa

245. Tradução livre de: “One key lesson learnt from the pandemic is the importance of better forecasting risks and preparing responses - not just for health threats, but for others too, especially the one that looms large over us all: the climate emergency. Since then we have launched a sustainable energy strategy, and a clean energy challenge to provide access to affordable, reliable and clean energy to displaced settlements by 2030, amongst other initiatives. We know that climate induced displacement is going to continue and worsen. The question is also how to prevent, mitigate, and prepare before it happens”.

246. Tradução livre de: “[...] effectively acknowledges and addresses the reality of increasing displacement in the context of disasters, environmental degradation and climate change, and provides a basis for measures to tackle the many challenges arising in this area”.

sobre Deslocamento do Secretariado da Convenção do Clima (UNFCCC)²⁴⁷, ao Mecanismo de Varsóvia sobre Perdas e Danos, também do UNFCCC²⁴⁸, e a participação da agência na Plataforma sobre Deslocamento por Desastres

Hall classifica a inserção do tema das mudanças climáticas na atuação do ACNUR a partir de cinco perspectivas de análise sobre as mudanças institucionais nos organismos internacionais (retórica, política, estrutura, prática e mandato), concluindo que “embora a assistência *de facto* tenha sido expandida, seu papel *de jure*, ou juridicamente formal, não se estendeu na mesma medida”²⁴⁹ (2011, p. 106).

Maertens (2012) destaca que a mudança de postura do ACNUR em relação aos migrantes ambientalmente forçados deve ser entendida no contexto da evolução e da ampliação da agenda das organizações internacionais, fato considerado comum para o fortalecimento dos organismos internacionais e suas agências diante da dinâmica dos temas de alcance internacional.

Uma quarta perspectiva da atuação do ACNUR em relação aos migrantes ambientalmente forçados, ainda não alcançada, seria a *inclusão definitiva* e o *enfrentamento amplo* não apenas em *policy papers* sobre migração forçada por motivos climáticos ou mesmo restrito às ações de emergência humanitária em casos de desastres: a inclusão definitiva implicaria em formalmente considerar os “refugiados ambientais” como pessoas de interesse do ACNUR e o enfrentamento seria representado pela busca de soluções jurídicas para o reconhecimento e proteção internacional dessa categoria migratória de pessoas.

Atualmente, o ACNUR incentiva a busca de soluções jurídicas por meio da proteção complementar, isentando-se de atuar incisivamente nesse aspecto e per-

247. A respeito da Força Tarefa, vide: <<https://unfccc.int/process/bodies/constituted-bodies/WIMExCom/TFD#eq-1>>.

248. Sobre o Mecanismo de Varsóvia, vide: <<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/works-treams/loss-and-damage-ld/warsaw-international-mechanism-for-loss-and-damage-associated-with-climate-change-impacts-wim>>.

249. Tradução livre de: “Although UNHCR’s *de facto* assistance role has expanded, its *de jure*, or formal legal role, has not expanded to the same extent”.

manece a defender a não aplicabilidade de Cartagena ou o uso do instituto do refúgio para reconhecer e contemplar os “refugiados ambientais”.

Percebe-se, então, que ao mesmo tempo em que o ACNUR aparenta *reconhecimento e aproximação* com as migrações induzidas por motivos ambientais, convive com elas o *distanciamento* na atuação sobre o tema e nas divergências internas entre funcionários do órgão a esse respeito.

Tal postura dicotômica do ACNUR em relação às mudanças climáticas como fator de indução de migrações forçadas e sobre os migrantes ambientalmente forçados condiz com a forma pela qual os demais órgãos da ONU, os demais organismos internacionais e os próprios países menos afetados pelo assunto têm lidado com essa crescente categoria da mobilidade humana.

Conclusão

Embora as pessoas migrantes induzidas por causas ambientais não encontrem proteção específica no Direito Internacional das Pessoas Refugiadas no plano global, o tema foi mencionado nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 e, desde 2005, inserido na atuação do ACNUR sob a perspectiva da assistência humanitária em casos de desastres e também de populações afetadas pelas mudanças climáticas.

Ao analisar a inclusão do tema dos migrantes ambientalmente forçados na atuação do órgão, é comum perceber a existência de assuntos tangentes a esse antes que as migrações associadas a alterações ambientais fossem, de fato, consideradas na sua atuação.

Nota-se, por exemplo, que as primeiras preocupações publicamente demonstradas disseram respeito ao impacto de assentamentos humanos no meio ambiente para, depois, tecer críticas sobre o uso da expressão “refugiados ambientais” até a definitiva inclusão das mudanças climáticas como fator relacionado tanto ao refúgio convencional quanto às migrações forçadas não incluídas na Convenção de 1951.

Foram identificadas três perspectivas concorrentes do tratamento das migrações forçadas por motivos ambientais na história recente do ACNUR: (i) *distanciamento*, (ii) *reconhecimento da existência de relação entre impactos ambientais e mobilidade humana* e (iii) aproximação com o tema.

O *distanciamento* em relação ao tema no que tange ao mandato do órgão, à terminologia utilizada para as pessoas migrantes por motivos ambientais e no próprio papel do ACNUR em relação a essa categoria de pessoas. Tal perspectiva culminou na elaboração de notas técnicas para excluir a proteção dos “refugiados ambientais” do escopo de Cartagena e persiste nos relatórios e outras notas técnicas sobre o uso “errôneo” das diversas nomenclaturas sobre o tema, em especial a de “refugiados ambientais”.

O *reconhecimento* da relação entre impactos ambientais e mobilidade humana promovido pelo ACNUR deu-se na inserção da “agenda climática” da primeira década do século XXI, em especial no alinhamento político de António Guterres com os demais relatórios da ONU, sobretudo do IPCC, e em *policy paper* de 2008 reconhecendo que as migrações forçadas podem ser motivadas por causas ambientais, além de potencialmente poderem recair sobre o mandato do ACNUR. Já na *aproximação* em relação ao tema fica nítida a atuação do órgão na assistência humanitária à luz de desastres.

Uma quarta perspectiva, ainda não atingida, seria a *inclusão definitiva* e o *enfrentamento amplo* que implicaram, respectivamente, o reconhecimento formal dos “refugiados ambientais” como pessoas de interesse do ACNUR e na busca de soluções para o reconhecimento e a proteção jurídica dessa categoria migratória.

A mudança de retórica em torno do envolvimento do ACNUR com o tema das migrações ambientalmente forçadas foi capitaneada por Guterres e parece estar em desenvolvimento durante o mandato de Filippo Grandi, que em janeiro de 2020 nomeou um conselheiro especial para ação climática e, ainda, estabeleceu estratégias do órgão para mudanças climáticas, incluindo a continuidade da assistência no contexto de desastres.

Ao que a prática da ação humanitária e dos arranjos políticos internos indicam, o tema dos migrantes ambientalmente forçados tem sido, atualmente, objeto de *enfrentamento com restrições* na prática do ACNUR e das demais agências da ONU e dos demais organismos internacionais.

Referências bibliográficas

ACNUR. *Declaración de Cartagena*. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Consulta: 14 abril 2021.

ACNUR. *Reunión de expertos. Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984*. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013, 10 fls. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf>>. Consulta: 16 abril 2021.

BETTS, Alexander. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

_____. The refugee regime complex. *Refugee Survey Quarterly*, v. 29, n. 1, 2010, p. 12-37.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Universidade de São Paulo sob a orientação da professora Elizabeth de Almeida Meirelles. São Paulo, 2015.

_____. O conceito de “refugiado ambiental”. In: JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Sales (orgs.). *Refugiados ambientais*. Boa Vista: Ed. da UFRR, 2018, p. 69-100.

CRISP, Jeff. *Beyond the nexus: UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration*. Research Paper n. 155. New Issues in Refugee Research, UNHCR, Geneva, 2008.

_____. Refugees, persons of concern, and people on the move: The broadening boundaries of UNHCR. *Refugee*, v. 26, n. 1, 2009, p. 73-76.

DESCHAMP, Bryan; AZORBO, Michelle; LOHSE, Sebastian. *Earth, wind and fire: a review of UNHCR’s role in recent natural disasters*. PDES/2010/06. UNHCR: Geneva, 2010. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4c21ae7f2.html>>. Consulta: 21 abril 2021.

HALL, Nina. *Displacement, development and climate change: international organizations moving beyond their mandates*. London: Routledge, 2016.

_____. Climate change and institutional change in UNHCR. In: LEIGHTON, Michelle; SHEN, Xiaomeng; WARNER, Koko. *Climate change and migration: re-thinking policies for adaptation and disaster risk reduction*. Bonn: SOURCE – Studies of the University: Research, Council, Education – Publication Series of the UNU-EHS, n. 15, 2011, p. 102-116.

HATHAWAY, James; HICKS, William. Is there a subjective element in the Refugee Convention’s requirement of “well-founded fear”? *Michigan Journal of International Law*, v. 26, 2004-2005, p. 505-562.

HOLMES, John. Humanitarian action: a Western-dominated enterprise in need of change. *Forced Migration Review*, v. 29, 2007, p. 4-5.

KING, Russel. *The atlas of human migration: global patterns of people on the move*. London: Earthscan, 2010.

LOESCHER, Jeff. The UNHCR and world politics: State interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, v. 35, n. 1, Spring 2001, p. 33-56.

MAERTENS, Lucile. *Le haute commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) face aux catastrophes naturelles: ce que le tsunami de 2004 a changé*. Paris: L'Harmattan, 2012.

MCNAMARA, Karen Elizabeth. Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. *Population and Environment*, v. 29, 2007, p. 12-24.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

UNGA – United Nations General Assembly. *1991 Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Res A/46/12, 01 January 1992. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c9d0/reportunitednationshighcommissionerrefugees1991.html>>. Consulta: 12 abril 2021.

_____. *Report of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees*. Fifty-fourth session (29 September-3 October 2003). New York, 2003. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/402cabbf4.pdf>>. Consulta: 17 abril 2021.

_____. *Note on international protection*. Executive Committee of the High Commissioner's Programme Seventy-first session Geneva, 5-9 October 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5f3520b84>>. Consulta: 12 junho 2021.

_____. *Resolution A/RES/46/182*, 78th plenary meeting, New York, 19 December 1991. Disponível em: <http://oas.org/dil/Res_46-182_UN_eng.pdf>. Consulta: 12 abril 2021.

UNHCR. *Opening Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the Fifty-eighth Session of the Executive Committee*

of the High Commissioner's Programme (ExCom), Geneva, 10 October 2007. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/4700eff54/opening-statement-mr-antonio-guterres-united-nations-high-commissioner.html>>. Consulta: 17 abril 2021.

_____. *Tsunami response*: UNHCR planning a multimillion dollar relief operation as part of overall UN effort. Geneva, 04 January 2005. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/briefing/2005/1/41da808b4/tsunami-response-unhcr-planning-multi-million-dollar-relief-operation-part.html>>. Consulta: 17 abril 2021.

_____. UNHCR's Strategic Directions 2017-2021. Geneva, UNHCR, 16 January 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5894558d4.pdf>>. Consulta: 12 junho 2021.

_____. *Strategic Framework for Climate Action*. Geneva: UNHCR, 2021. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/604a26d84/strategic-framework-for-climate-action>>. Consulta: 12 jun. 2021.

_____. *Climate change and disaster displacement in the Global Compact on Refugees*. Geneva, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/environment/5c9e13297/climate-change-disaster-displacement-global-compact-refugees.html>>. Consulta: 12 jun. 2021.

_____. *Climate Change and Disaster Displacement: an overview of UNHCR's role*. Geneva, 2017. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/5975a7960.pdf>>. Consulta: 12 jun. 2021.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Atlas des migrations: un equilibre mondial à inventer*. Paris: Édition Autrement, 2012.

MIGRAÇÕES CLIMÁTICAS: A ÁGUA COMO FATOR DETERMINANTE PARA SOBREVIVÊNCIA HUMANA NA TERRA E O DESAMPARO LEGAL

Patricia **Grazziotin Noschang**²⁵⁰

Introdução

Em 28 de julho de 1951²⁵¹ foi aberta para a assinatura dos Estados a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, conhecida também como “Convenção de Genebra”. Este é o primeiro tratado em âmbito universal que trata da condição genérica do refugiado que prevê seus direitos e deveres, pois a aplicação dos tratados anteriores era específica para

determinados grupos de refugiados, como os russos, armênios e alemães (RAMOS, 2016, p. 89).

A Convenção de Genebra de 1951 veio reconhecer que é possível uma pessoa, ou um grupo de pessoas, que esteja sofrendo um fundado temor de perseguição busque refúgio em algum outro Estado sem temer de

250. Doutora em Direito PPGD/UFSC. Professora Adjunta e pesquisadora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado, Coordenadora do Projeto de Extensão Balcão do Migrante e Refugiado da Universidade de Passo Fundo - RS- Cátedra Sérgio Vieira de Melo/ACNUR e do Fórum de Mobilidade Humana de Passo Fundo-RS

251. Adotada pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954.

não ser aceito ao cruzar a fronteira, mesmo que não esteja de porte de seus documentos. Essa garantia é concedida pelo princípio da não devolução – *non refoulement* – previsto no art. 33 do tratado. A Convenção de 1951, embora genérica na sua aplicação, possuía um marco temporal em relação aos solicitantes de refúgio vinculado ao evento da II Guerra

Mundial.²⁵² Questão que foi superada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967,²⁵³ que veio com o objetivo de reconhecer, já nos seus considerandos,²⁵⁴ que embora a convenção estabeleceu um marco temporal “surgiram novas categorias de refugiados” pós-entrada em vigor da Convenção de 1951.

No que se refere às novas categorias de refugiados expressas no protocolo, podem ser consideradas as pessoas que migram em razão de eventos relacionados a questões climáticas ou desastres ambientais. Contudo, o termo “refugiados ambientais” aparece pela primeira vez em 1985 em documento oficial apresentado por Essam El-Hinnawi no relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), (UNEP, 1985). Ao longo do tempo outras denominações surgiram para essa categoria de migrantes, tais como: refugiados climáticos, refugiados do clima, deslocados ambientais. No entanto, independentemente da denominação a ser utilizada, é fato inconteste que as pessoas cujo motivo ou causa do deslocamento seja voluntário ou forçado deixam seus lares devido a fatores ambientais carecem de proteção jurídica internacional em matéria de *hard law*, uma vez que não estão incluídas nas determinações da Convenção de Genebra de 1951, tampouco no Protocolo de 1967.

252. a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”. b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures”.

253. O protocolo entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o art. 8º. Série Tratados da ONU n. 8791, v. 606.

254. Considerando que a convenção sobre o Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, a 28 de julho de 1951 (doravante denominada Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Considerando que surgiram novas categorias de refugiados desde que a Convenção foi adotada e que, por isso, os citados refugiados não podem se beneficiar da Convenção. Considerando a conveniência de que o mesmo estatuto se aplique a todos os refugiados compreendidos na definição dada na Convenção, independentemente da data-limite de 1º de janeiro de 1951.

Considerando que a água é determinante para a sobrevivência humana na Terra e que as mudanças climáticas interferem diretamente no ciclo hidrológico dos Estados, afetando a disponibilidade hídrica para a sua população, somada à má gestão dos recursos hídricos, este trabalho busca mostrar que a água é um fator determinante quando se fala em migrantes climáticos. Dessa forma, pelo método de abordagem dedutivo e pela análise bibliográfica e documental de procedimento, busca-se, primeiramente, trabalhar a questão da migração vinculada às questões climáticas, posteriormente demonstra-se e se traz à reflexão o quanto a gestão adequada dos recursos hídricos e do clima estão interligadas e são de suma importância para a sobrevivência da humanidade, causando deslocamentos forçados e permanentes de pessoas de um país para outro. Assim, nesta última parte busca-se apresentar dois exemplos de deslocamentos forçados vinculados à água: o primeiro refere-se à migração forçada pela seca e ausência de disponibilidade hídrica para a população; o segundo refere-se à elevação do nível do mar e do desaparecimento de territórios de alguns países. Em qualquer um desses eventos os migrantes climáticos estão sem proteção jurídica internacional.

1. Do contexto climático em 1951 e a possibilidade de se pensar em refugiados climáticos

De acordo com o relatório do PNUMA de 1985 apresentado por Essam El-Hinnawi, considera-se refugiado ambiental “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat natural, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada pela ação humana) que colocou em risco a sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida” (1985, p. 4).

Ressalta-se que o termo “refugiados ambientais” já vinha sendo considerado por doutrinadores (RAMOS, 2011, p. 76) mesmo antes de Essam El-Hinnawi apresentar o relatório intitulado “Environmental Refugees a United Nation Environmental Program” (UNEP) em 1985. Entretanto, ainda não há consenso na definição do termo refugiado ambiental, havendo autores inclusive que utilizam

outras nomenclaturas, como “pessoas ambientalmente deslocadas”, “migrantes ambientalmente forçados”, “ecorrefugiados”, “ecomigrantes”, “ecoevacuados” ou “ecovítimas” (RAMOS, 2011, p. 79-80), e que consideram a expressão “refugiado ambiental” juridicamente inadequada, especialmente em virtude da ausência de previsão na Convenção de 1951. No entanto, está evidente que o problema relacionado aos refugiados ambientais existe e como tal merece ser reconhecido (NOSCHANG; LUZ, 2020).

Luciana D. D. Pereira, ao realizar revisão bibliográfica, apresenta diversas formas em que a doutrina estrangeira considera um refugiado ambiental e aponta as causas de degradação do meio ambiente ou de catástrofes ambientais como a motivação do deslocamento das pessoas. Entre as causas da migração forçada são consideradas a desertificação, o desmatamento, o aumento do nível do mar, a desertificação e ocorrência de secas, a degradação do solo (tornando-o inutilizável), a degradação do ar e da água, tufões, furacões, vulcões, maremotos, enchentes, tsunamis, nevascas, terremotos, em fim, as manifestações da natureza capazes de provocar catástrofes e tragédias, afetando a vida humana. A migração também pode estar ligada à insegurança alimentar pela degradação do solo ou escassez de água, mas também pela destruição do meio ambiente por conflitos armados, como, por exemplo, o contexto africano etc. (2011, p. 222-229).

Antes de trabalhar com a temática da migração ocasionada por questões relativas ao meio ambiente, é importante frisar que tanto em 1951 quanto em 1967 as regras da proteção do meio ambiente ainda não estavam sistematizadas, e por esse motivo era pouco previsível pensar que o meio ambiente seria causa de deslocamentos de pessoas, tanto interna quanto externamente às fronteiras dos Estados.

Phillipe Sands e Jacqueline Peel ressaltam que a codificação do direito ambiental internacional se desenvolveu em quatro períodos: o primeiro inicia com os tratados bilaterais sobre a pesca no século XIX e termina com o estabelecimento das organizações internacionais em 1945; o segundo, de 1945 com a criação das Nações Unidas até a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 (Declaração de Estocolmo); o terceiro, da Declara-

ção de Estocolmo de 1972 até a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – *Earth Summit* no Rio de Janeiro em 1992, na qual foram aprovados diversos documentos para a proteção do meio ambiente, entre os quais a “Declaração das nações unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento” (Declaração do Rio de 1992); o quarto, do Pós-Rio 92, que se caracteriza quando o meio ambiente começa a ser considerado pauta do direito internacional e da política internacional, passando a figurar, inclusive, uma questão de responsabilidade no descumprimento das normas na jurisprudência internacional (2013, p. 22).

Chama atenção que o termo “refugiados ambientais” apresentado por Essam El- Hinnawi em 1985 apareceu entre a terceira e a segunda fases de desenvolvimento da codificação do Direito Ambiental Internacional apresentada pelos autores Sands e Peel. Naquele momento, em âmbito global e geral, havia apenas a Declaração de Estocolmo de 1972 e se preparava para a codificação das mudanças climáticas.

No entanto, entende-se que não é oportuno utilizar o termo “migrantes climáticos” antes de 1992, pois, considerando as fases de desenvolvimento da codificação do direito ambiental internacional, destaca-se que as mudanças climáticas aparecem a partir do segundo período apresentado por Sands e Peel, como um dos resultados da Rio-92 – *Earth Summit* – onde se abriu para a assinatura a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 1992, que entrou em vigor dois anos depois. Ressalta-se que naquele momento as negociações com objetivo de âmbito universal apresentaram opiniões diferenciadas entre os Estados participantes da Conferência do Clima relativa às medidas que deveriam ser tomadas e às responsabilidades para solucionar o problema das mudanças climáticas. As divergências não foram protagonizadas apenas por países desenvolvidos e em desenvolvimento. Além disso, os Estados-membros da Aliança das Ilhas Pequenos Estados pleiteavam uma convenção mais rígida nos termos devido à probabilidade de desaparecimento de Estados e de sua população, como Nauru, Vanuatu, Tuvalu, Kiribati, em consequência da elevação do nível dos oceanos. Uma tragédia que foi anunciada em 1992 e que pouco a pouco se confirma com o aquecimento global, trazendo

como consequência a migração forçada da população desses Estados.²⁵⁵ Por outro lado, essas pretensões estavam muito distantes das dos Estados-membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como Kuwait e Iraque, que teriam sua economia diretamente afetada se o consumo de combustíveis fósseis fosse reduzido pelos países desenvolvidos. Nenhum desses grupos tinha tanto em comum como o Brasil, a China e a Índia, que não queriam limitar o crescimento de suas economias, mas, ao mesmo tempo, não tinham nenhuma objeção quanto às medidas mais rígidas aos países desenvolvidos (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009).

A referida convenção entrou em vigor em 1994, com a participação da maioria dos Estados-membros da ONU. Em seu preâmbulo reconheceu que as questões climáticas e seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade e “[...] que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada” (BRASIL, 1998).

Em 2019, a World Meteorological Organization (WMO) (Organização Meteorológica Mundial) publicou o documento intitulado “WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019”. O documento aponta que a temperatura média global em 2019 foi de $1,1 \pm 0,1^\circ$ C acima dos níveis pré-industriais, sendo o segundo ano mais quente já registrado. Os dados também demonstram que os últimos cinco anos foram os mais quentes, e que a última década, 2010-2019, foi a mais quente que se tem registro. Desde a década de 1980, cada década sucessiva tem sido mais quente do que qualquer década anterior, partindo de 1850. Em relação aos efeitos decorrentes do aquecimento global, o documento da WMO indica que entre janeiro e junho de 2019 foram registrados mais de 6,7 milhões de novos deslocamentos por desastres internos desencadeados por eventos hidrometeorológicos, como o ciclone Idai no sudeste da África, o ciclone Fani

255. Foram 15 meses de negociações até se chegar a um consenso sobre o texto da convenção. Sobre os trabalhos da ONU e as dificuldades para se chegar à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, ver NOSCHANG, Patricia Grazziotin. O direito ambiental internacional e os recursos hídricos transfronteiriços. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

no sul da Ásia, o furacão Dorian no Caribe e inundações no Irã, Filipinas e Etiópia, sendo que o número previsto para o ano foi cerca de 22 milhões (enquanto atingiu 17,2 milhões em 148 países e territórios em 2018).

O documento da WMO também identifica os principais impactos decorrentes das alterações climáticas no mundo, tais como as diversas ondas de calor e as consequências para a saúde humana, as secas sem precedentes e chuvas intensas que deixam muitos mortos e desabrigados, o aumento dos casos de fome no mundo, a incidência dos ciclones tropicais e dos incêndios florestais, as ameaças à vida marinha e à biodiversidade. De todos os desastres naturais, as inundações e as tempestades foram as que mais contribuíram para o deslocamento registrado em 2019, seguidas pela intensificação das secas. Em virtude da intensificação das alterações climáticas e dos desastres ambientais, milhares de pessoas se obrigam a se deslocar para sobreviver, seja interna ou externamente (NOSCHANG, CHIARELO, 2020, p. 140-141).

Assim, tendo como base os marcos temporais e os documentos apresentados, apenas é possível considerar a existência de migrantes/deslocados climáticos pós-1992, quando a comunidade internacional reconheceu, pela aprovação do texto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a necessidade de regular de maneira geral²⁵⁶ as ações humanas contra o aquecimento global. Logo, não havia como a Convenção de 1951, nem mesmo o Protocolo de 1967, considerar a possibilidade de um deslocamento de pessoas originárias de efeitos ou causas vinculadas à degradação do meio ambiente e prever a categoria de migrantes ambientais.

256. Considerando que de acordo com o Direito Internacional o tratado com a terminologia de convenção tem o objetivo de determinar regras gerais sobre um determinado assunto e no caso das mudanças climáticas logo vieram outros tratados para se somarem ao objetivo geral proposto pela Convenção do Clima de 1992, tais como o Protocolo de Kyoto (1998), Acordo de Paris (2015). É importante ressaltar dois documentos relacionados também à temática da Convenção de Viena para a “Proteção da camada de ozônio” de 1985 e o “Protocolo de Montreal” de 1987 sobre as substâncias que destroem a camada de ozônio que são anteriores à Convenção do Clima de 1992.

É importante considerar que nem toda a migração (deslocamento) por causas ambientais está relacionada a eventos climáticos, pode sim ocorrer de maneira voluntária ou forçada, tendo um caráter permanente ou temporário. Ressalta-se que a migração, ou deslocamento, climática também pode acontecer dentro das fronteiras do Estado, como a conhecida migração nordestina, que se desloca para outras regiões do Brasil em decorrência da seca. O sofrimento causado por esses deslocamentos já era retratado pela literatura brasileira na obra *Vidas secas* de Graciliano Ramos em 1938, ou seja, muito antes de se pensar em deslocados climáticos.

Os eventos climáticos que vêm causando deslocamento interno, ou internacional, de pessoas são os furacões, ventos fortes, chuvas em excesso ocasionando inundações, desertificações (por ausência de chuvas). Ressalta-se que esses eventos ocorrem em tempos diferentes e atingem também de diversas maneiras a população mundial. Como exemplos são os desastres apontados na declaração da World Meteorological Organization que ocorreram em meses e regiões diferentes no ano de 2019²⁵⁷ (WMO, 2020, p. 30).

O Haiti passou por dois desastres ambientais que forçaram a população a migrar em busca de melhores condições de vida e de sobrevivência. Em 2010 o terremoto de magnitude 7,0 devastou o país, deixando cerca de 316 mil mortos e milhões de desabrigados (CHARLES, 2021). Em 2016 o furacão Matthew com ventos de cerca de 230 quilômetros por hora destruiu o sul do país causando centenas de mortes (AYUSO, 2021). Esses dois eventos (o primeiro desastre ambiental e o segundo climático) somados à crise política e econômica deixaram a população haitiana sem perspectivas de sobrevivência no país, ocasionando a

257. The effects of climate-related events and disasters on the displacement of people are not the same everywhere. Asia and the Pacific remain the regions most prone to sudden- and slow-onset disasters. For instance, more than 2 million people were evacuated in Bangladesh, the second most disaster-prone country in the region, due to Cyclone Bulbul in November 2019, and more than 2 million in China, due to Typhoon Lekima in August 2019. Latin America and the Caribbean were also particularly affected by climate-related events and other hazards such as volcanic eruptions and earthquakes, which resulted in further displacement. For instance, around 70 000 people became homeless in the Bahamas, in September 2019, following Hurricane Dorian, and more than 42 000 were displaced in the Amazonas, in Brazil, in June 2019, due to flooding. Millions of people in the Horn of Africa and west Africa were also affected by floods (WMO, 2020, p. 30).

migração de cerca de 18,7 milhões de haitianos para outros países (Portal de Dados Mundiales sobre la Migración, 2021). Em 2021 mais dois terremotos atingiram o Haiti no mês de agosto, um de 7,2 e outro de 5,2 de magnitude, causando ainda mais sofrimento e mortes da população haitiana (PAIXÃO, 2021).

Considerando que o objetivo deste trabalho é abordar a migração climática ligada diretamente à água, no próximo ponto serão considerados os eventos climáticos que levaram as pessoas a migrarem, seja por abundância, seja por escassez. Entende-se, dessa maneira, que a água é um recurso natural essencial para a sobrevivência humana na Terra. Assim, nesse contexto, a migração climática é considerada forçada e permanente.

2. A relação das mudanças climáticas com o deslocamento forçado: a água como fator determinante para migração

A migração com relação à água pode ocorrer pela disponibilidade hídrica ou pela escassez hídrica; de um lado, secas, cursos de água secos, ausência de chuvas que causam desertificação incidindo diretamente na insegurança alimentar; de outro, excesso de água, chuvas em demasia causando inundações e perdas irreparáveis, elevação do nível do mar invadindo territórios de Estados, como os Estados insulares do Pacífico, que temem o seu desaparecimento.

O relatório da United Nations University Institute for Water, Environment and Health (UNU-INWEH), denominado “Water and Migration: A Global Overview”, apresenta três dimensões para avaliar as interconexões da água com as migrações (Fig. 1): qualidade da água (contaminação das águas subterrâneas, poluição das águas de superfície, ausência de gestão dos efluentes, seja industrial, seja doméstico); quantidade de água (ausência ou diminuição das chuvas, falta de acesso, aumento do uso); eventos extremos causados pela água (enchentes, secas e aumento do nível do mar) (NAGABHATLA, et al., 2020, p. 9).

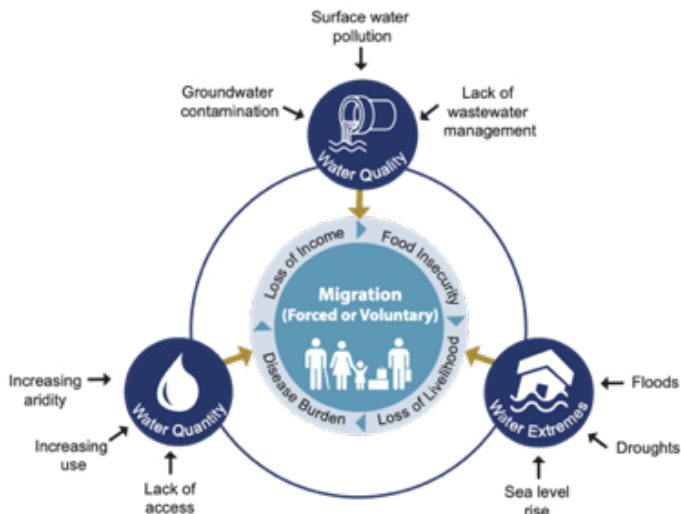


Figure 3. A three-dimensional [3D] framework to assess the water-migration interconnections. Specific push factors (black arrows) affect three key aspects/dimensions of water resources (quantity, quality, and extremes - dark blue circles) that can act individually or collectively and result in specific consequences (e.g., food insecurity, lack of livelihood, etc.). These consequences can, in turn, individually or collectively, trigger migration, which can be either voluntary or forced, depending on conditions.

Entende-se que as dimensões apresentadas na figura também se conectam, como, por exemplo, à ausência de chuvas, consequência de períodos de secas prolongadas que causam a desertificação. Nesse sentido, a desertificação é um dos fatores da migração forçada de pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em seus países, como também a erosão do solo, desflorestamento e outros problemas ambientais associados à pressão populacional e extrema pobreza.

A migração é a única alternativa para essas pessoas, mesmo sendo considerada uma tentativa perigosa. Nem todos deixam seus países, mas muitos se deslocam internamente. Todos abandonam suas casas temporariamente ou permanentemente, com pouca esperança de um dia retornar (MYERS, 2005).

Em 2005, Norman Myers relatava que existiam cerca de 135 milhões de pessoas ameaçadas por graves desertificações e 550 milhões de pessoas sujeitas à escassez crônica de água nos países em desenvolvimento.

Um dos exemplos é a redução da quantidade de água e a consequente desertificação do Mar de Aral²⁵⁸ em termos de produção, localizado na região da Ásia Central na República do Cazaquistão. De 1970 a 2017 sofreu uma redução de 9.830 km² dos 55.700 km², acabando com a pesca, agricultura e o turismo na região, bem como o deslocamento de dezenas de milhares de pessoas em decorrência da seca.

Situação semelhante também ocorreu com a redução da quantidade de água do Lago Chade, que diminuiu cerca de 90% do tamanho de 1960 a 2017. O lago faz fronteira com quatro Estados: Chade, Níger, Nigéria e Camarões. A maioria dos Estados da bacia relata um aumento no fluxo migratório interno e externo. A tendência de migração da bacia do Lago Chade constitui tanto deslocados internos como fluxos de refugiados desencadeados pela escassez de água, falta de oportunidades econômicas e conflitos sociopolíticos, que causam mais refugiados e pessoas deslocadas internacionalmente do que os 2,5 milhões de pessoas que migraram na última década e se espalharam pelos quatro países (Camarões, Chade, Níger e Nigéria). Indivíduos e comunidades relatam a perda dos meios de subsistência gerados por recursos terrestres e hídricos (agricultura e pesca) e também pelos insurgentes do BokoHaram (conflito político violento) (NAGABHATLA, et al., 2020, p. 15-16).

Já os eventos climáticos que causam migração forçada por inundações podem ser associados à elevação do nível do mar, chuvas em excesso, tsunamis e o derretimento das calotas polares.

258. O Mar de Aral, localizado na Ásia Central, na República do Cazaquistão, em 1960 possuía uma profundidade média de 53,4 metros, área de 66.900 km² e volume de 1.050 km³. O projeto de estabelecer e expandir a produção de algodão irrigado pelas águas trouxe a dependência da monocultura e da irrigação aos países da Ásia Central, onde a demanda aumentou consideravelmente em trinta anos. Em consequência, a área do mar reduziu para 31.938 km² em 1994 e 25.217 km² em 2000. A redução drástica do volume de água fez com que a salinidade aumentasse de 10 g/L em 1960 para 60 g/L em 2000. Não bastasse o aumento da salinidade e a utilização excessiva de pesticidas tornaram o solo tóxico e inutilizado. À catástrofe natural somam-se as consequências econômicas e sociais desse ambicioso projeto governamental: "A morbidez aumentou 29% em razão de doenças resultantes de substâncias tóxicas e da salinização. Pesticidas, fertilizantes e outras substâncias cacinogênicas aumentaram em 50% o índice de câncer." A indústria da pesca desapareceu e deixou milhares desempregados, cerca de 35 milhões de pessoas foram afetadas pelo desastre (NOSCHANG, 2017).

Em relação aos efeitos causados pelo aumento do nível do mar que podem acarretar a migração destaca-se a invasão do mar no território dos Estados, bem como a salinização das águas doces superficiais ou subterrâneas (rios e aquíferos). Assim, no futuro os migrantes, motivados pelo aumento do nível dos oceanos, deverão dominar o fluxo de refugiados climáticos e ambientais no mundo, como no caso dos pequenos Estados insulares de baixa topografia e das regiões costeiras degradadas que concentram grande densidade populacional (BROWN, 2011). Nesse sentido, o relatório “Water and migration: a global overview” demonstra que há um alto índice de emigração nas ilhas Maldivas, São Tomé e Príncipe. De acordo com o documento, Maldivas, Kiribati e Tuvalu podem exigir a realocação de toda a sua população para um novo território. A compra de terras de Kiribati em Fiji para realocar seu povo é um caso representativo (NAGABHATLA, et al., 2020, p. 12) .

Outra situação relatada no documento é que a elevação do nível do mar está trazendo a salinização das águas na região do delta do rio Nilo. Uma análise multitemporal (1980 a 2017) da área selecionada na região do delta demonstrada no referido relatório mostra que os cursos de água reduziram de volume, houve esgotamento da vegetação e áreas agrícolas e aumento da habitação. A região do delta do Nilo está entre as áreas mais vulneráveis na elevação do nível do mar, que deverá contribuir para as inundações e para a migração das pessoas à medida que a agricultura é afetada como meio de subsistência. O relatório aponta a previsão de elevação do nível do mar em 1,5 m, que impactará cerca de oito milhões de pessoas e 33% da área total, incluindo Alexandria e outras grandes cidades, como Port Said, principalmente com consequências catastróficas, que não se limita apenas à perda do turismo e ao aumento do desemprego (NAGABHATLA, et al, 2020, p.15)

Os países insulares com baixa topografia e as regiões costeiras abaixo do nível do mar são as primeiras que sofrerão os efeitos climáticos dessa natureza, passíveis de desaparecerem pelo aumento do nível das águas (BICCA, NOSCHANG).

No caso dessas iminentes calamidades, a população não conseguirá retornar ao ambiente de origem, por isso o deslocamento será inevitável. Assim, a migração

torna-se permanente, e os Estados que receberem esses migrantes provavelmente acolhem novos nacionais.

O diagnóstico da sociedade atual é preocupante, perigoso; de acordo com Beck, caracteriza-se um diagnóstico de risco. Os danos já não têm uma limitação no espaço tempo, trata-se de danos globais e duradouros, não há mais como culpar as autoridades, não há mais como se isentar de culpa e migrá-la para determinado órgão ou região. O princípio da causação não tem mais eficácia, não há mais como resolver a questão com compensações financeiras, é inútil querer garantir-se contra os efeitos de um *worst case* da ameaça em espiral (BECK, 1999, p. 79-81).

Conclusão

Em relação aos migrantes climáticos há um ponto importante a ser considerado que difere do previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, é o motivo que causou o deslocamento ou a migração das pessoas devido a eventos climáticos. Para as pessoas que deixam suas casas devido a um fundado temor de perseguição existe uma expectativa que esse temor um dia termine e seja possível o retorno para os seus lares. Já para os migrantes climáticos a possibilidade de retorno para o local de onde partiram é praticamente impossível, pois os danos causados ao meio ambiente são de difícil reparação. Logo, não há como se falar em retorno ao *status quo*, pois o curso de água que abastecia e nutria aquela população secou, foi contaminado, deixou de existir.

Em relação à elevação do nível do mar, as consequências são ainda maiores para a população dos países insulares, com risco de desaparecimento, pois o Estado que antes tinha uma determinada delimitação territorial não existe mais, foi submerso pelo mar. A população desse Estado também não possui mais nacionalidade, pois o país desapareceu. Além da sinalização da água doce que tornou a sobrevivência humana no local impossível.

Assim, concorda-se que o uso do termo “refugiado ambiental” é inadequado, uma vez que a essas pessoas não se aplica o elemento do “fundado temor de

perseguição”. Contudo, acrescentamos que, principalmente quando a migração forçada ocorre em relação a eventos ambientais climáticos decorrentes da disponibilidade hídrica ou ao aumento do nível do mar, é fato dizer que essa migração será permanente, pois o retorno dessas pessoas dificilmente acontecerá. No primeiro caso, não há como voltar para uma terra/país/região onde não há água para a sobrevivência humana; no segundo, o mar tomou conta do território daquele Estado levando ao desaparecimento do próprio sujeito de direito internacional, bem como do vínculo jurídico que ligava as pessoas ao território, à nacionalidade.

No entanto, afirmar que o termo refugiado ambiental é inadequado não resolve a situação jurídica dessas pessoas que deixaram seus países em busca de melhores condições de sobrevivência por motivos climáticos ou degradação do meio ambiente. Há uma insegurança jurídica em âmbito internacional no acolhimento dos migrantes ambientais ou climáticos, que, atualmente, depende do ordenamento jurídico e da política migratória interna de cada país. Um exemplo é o caso dos haitianos no Brasil, que foram recepcionados pelo instituto da Acolhida Humanitária previsto na Lei de Migração (Lei nº 13.445/17).

Porém, em âmbito global, já existem algumas perspectivas de mudança, se considerarmos os instrumentos de *soft law*, como a Declaração de Nova Iorque para migrantes e refugiados de 2016 e o Pacto Global para a migração segura e ordenada das Nações Unidas de 2018. Ambos os documentos fazem referência à migração e às mudanças climáticas, bem como à água. É verdade que ambos os documentos não são obrigatórios para os Estados, mas já indicam um caminho a ser percorrido e uma preocupação global. Por outro lado, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC) analisou o caso de Ioane Teitota em 2020, nacional de Kiribati, que teve sua deportação determinada pela Nova Zelândia. O Comitê esclareceu ainda que as pessoas que buscam asilo não são obrigadas a provar que sofreriam danos imediatos se fossem deportadas de volta para seus países de origem, especialmente em eventos relacionados ao clima, pois esses podem ocorrer repentinamente, como tempestades ou inundações intensas, ou ao longo do tempo por meio de processos de início lento, como aumento do nível do mar e degradação da terra, qualquer situação pode estimular

as pessoas a buscarem segurança em outro lugar. Além disso, os membros do Comitê sublinharam que a comunidade internacional deve ajudar os países adversamente afetados pelas mudanças climáticas (2020, p. 10-14). Somam-se ao dever proposto na decisão as obrigações assumidas pelos Estados no Acordo de Paris em 2015, no que busca reduzir significativamente os riscos e impactos da mudança do clima.

Referências bibliográficas

AYUSO, Sílvia. Furacão Matthew deixa quase 900 mortos no Haiti e mergulha país no caos. *El País*. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/06/internacional/1475746470_475357.html

BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo – respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. *International law and the environment*. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em: 4 jun. 2021.

BROWN, Lester. *World on the Edge: how to prevent environmental and economic collapse*. New York: Norton & Company/Earth Policy Institute, 2011.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CHARLES, Jacqueline. Dez anos após ser devastado por terremoto, Haiti ainda vive em cenário desolador. *National Geographic*. Disponível em: <<https://www>.

nationalgeographicbrasil.com/historia/2020/01/dez-anos-apos-ser-devastado-por-terremoto-haiti-ainda-vive-em-enario-desolador>. Acesso em: 1º jun. 2021.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme – UNEP, 1985.

MYERS, Norman. *Environmental refugees: an emergent security issue*. 13th OSCE Economic Forum, Session III – Environment and Migration. Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <<https://www.osce.org/files/f/documents/c/3/14851.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2021.

NAGABHATLA, N. et al. Water and migration: a global overview. *UNU-INWEH Report Series*. Issue 10. Canada: United Nations University Institute for Water, Environment and Health, Hamilton, 2020.

NOSCHANG, Patricia. *Direito ambiental internacional e recursos hídricos trans-fronteiriços*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NOSCHANG, Patricia G.; BICCA, Julia F. Mudanças climáticas e consequências humanas: os migrantes ambientais. In: MOURA, Aline Beltrame de; DAL RI, Luciene (org.). *Imigração e cidadania: uma releitura de institutos jurídicos clássicos a partir do modelo europeu*. Itajaí: Univali, 2018. v. 1. p. 134-149.

NOSCHANG, Patricia Grazziotin; CHIARELLO, Patricia da Luz. Alterações climáticas e deslocamento forçado: a ausência de reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a Acolhida Humanitária como meio alternativo no Brasil. In: DEL OLMO, Florisbal de Souza; DE CASTRO LIMA, Mario Jorge Philocreon (Coord.). *Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI*– Florianópolis: Conpedi, 2020. p. 134-152.

PAIXÃO, Mayara. 24 haitianos são encontrados vivos entre os escombros uma semana após o terremoto. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/08/24-haitianos-sao-encontrados-vivos-entre-escombros-uma-semana-apos-terremoto.shtml>>. Acesso em: 1º set. 2021.

PORTAL DE DATOS Mundiales sobre la Migración. Disponível em: <[https:// migrationdataportal.org/es/node/607](https://migrationdataportal.org/es/node/607)>. Acesso em: 2 jun. 2021.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: CARVALHO RAMOS, André de; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Cultural, 2011. p. 221-241.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

SANDS, Philippe et al. *Principle of international environmental law*. 3th. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE – UNHRC; COMMITTEE ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS – CCPR. Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication n° 2728/2016.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION – WMO. *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019*. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). Internal displacement from January to June 2019. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-mid-year-figures_for%20website%20upload.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

REFUGIADOS, PANDEMIA DA COVID-19 E SECURITIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS: UM OLHAR INTERSECCIONAL SOBRE A REALIDADE MUNDIAL E BRASILEIRA

Tatyana **Scheila Friedrich**²⁵⁹

Hermes **Correa Dode Jr**²⁶⁰

Introdução

Desde março de 2020, o planeta inteiro se viu envolto em uma crise sem precedentes gerada pela disseminação indiscriminada do Coronavírus. A exigência de adoção de medidas restritivas como único meio de conter a contaminação pelo vírus gerou efeitos nefastos nas principais economias do mundo. Dentre as comunidades mais vulneráveis, a sobrevivência se viu ameaçada não só pelo risco potencial da contaminação como também pelo esgotamento dos meios de subsistência. Inserido nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo traçar os diferentes níveis de exclusão pelos quais sofrem os refugiados, cuja vulnerabilidade é gerada por normas securitárias que, em contextos desfavoráveis, tornam-se ainda mais rígidas.

Inicialmente, é importante destacar que existe uma gama infindável de sujeitos

259. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Professora de Direito Internacional Privado e Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFPR

260. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFPR.

excluídos do estado da arte. Sem desconsiderar a importância de todos eles, o objeto de estudo da presente pesquisa são os refugiados. Através da *interseccionalidade*, buscar-se-á compreender como se estruturam as categorias de domínio de poder, através dos *ethos* de exceção gerado pelo Estado-Nação. A análise proposta é oportuna porque introduz no corpo do trabalho a ideia de como esses sujeitos serão excluídos e como tal fenômeno deve ser compreendido em sua complexidade, uma vez que as identidades são múltiplas e cada grupo vivencia de maneira diversa a exclusão, apesar de submetidos ao mesmo paradigma securitário e mercadológico.

O artigo divide-se em três partes. Na primeira, serão explanados os conceitos de fronteira e suas novas dinâmicas, para poder se chegar à compreensão de como as políticas de caráter securitário interferem diretamente na vida dos refugiados, subvertendo a construção de sua identidade. Será analisada a operacionalização das fronteiras, suas sofisticações e seus entraves que provocam uma das exclusões vivenciadas. Em seguida, será abordado o debate sobre a questão da securitização das fronteiras migratórias e os efeitos negativos da confluência das noções de nacionalidade e cidadania para construção de uma sociedade que tenha capacidade de incluir o refugiado.

Em um segundo momento, será destacado o aumento da vulnerabilidade dos refugiados durante a “crise” sanitária internacional, através da demonstração dos diferentes entraves provocados pela não criação de políticas públicas adequadas ao combate da pandemia, focando-se na forma como os migrantes em geral foram afetados pela falta de acesso aos serviços de saúde, auxílio emergencial, fechamento de fronteiras e falta de acesso à comunicação.

A análise empírica será realizada a partir de dados secundários, coletados pela pesquisadora Patrícia Martuscelli. Ela realizou uma pesquisa com os refugiados no Brasil e indicou as diferentes categorias de vulnerabilidade existentes nos grandes grupos. Para fazer uma reflexão final acerca dos pontos destacados na pesquisa da autora, utilizar-se-á a ferramenta teórica da interseccionalidade.

1. A atual “crise” sanitária e o novo arranjo na securitização das fronteiras migratórias

Os estudos sobre refúgio apontam seus elementos conflitivos desde a emergência do século XX, quando o mundo virou palco de grandes guerras (CHUEIRI, 2010, p.164). Nas duas décadas do século XXI, a problemática já era alvo de diversos discursos políticos e se constituía na base discursiva de diversos movimentos extremistas radicais nos mais variados países (KAUFMANN, 2019, p. 18). Ao surgimento da crise da Covid-19, diversas nações já recrudesciam o controle fronteiriço e promoviam a exclusão de determinados grupos de migrantes. A pandemia, nesse contexto, não gerou um novo cenário, mas sim desvelou práticas que cominam em constrangimentos estruturais àqueles que estão em situação de vulnerabilidade.

Quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou o estado pandêmico da Covid-19, em março de 2020, a maioria dos Estados-Nação adotou medidas para eliminar ou reduzir o contágio pelo novo vírus, que variavam desde orientação para a lavagem frequente das mãos até o a proibição da livre-circulação de pessoas na rua. Os países do Norte Global, que mais cedo sentiram os efeitos da contaminação massiva na saúde pública, foram os primeiros a tomarem medidas restritivas e declararem “guerra ao vírus” através do fechamento total de suas fronteiras aos não-nacionais. O sujeito migrante passou a ser visto, nessa nova conjuntura, como um risco iminente e um mal a ser evitado (CAVALCANTI, 2020, p. 12). As fronteiras, aqui compreendidas como zonas dinâmicas de divisão entre o território de um Estado perante outro (DIAS, 2019, p.64), perderam seu caráter interlocutório e desempenharam exclusivamente o papel de barrar a entrada de migrantes.

Na atualidade, vigora no direito internacional o entendimento de que as fronteiras podem ser abertas e fechadas de acordo com as normas editadas pelo Estado Soberano. Logo, o direito do migrante de adentrar em um espaço que ultrapassa as barreiras de seu Estado-Nação está condicionado aos critérios estabelecidos pelo outro Estado, que pode deliberar em simplesmente não querer recebê-lo. A pandemia tornou tal direito, que já era amplamente exercido pelos países do Norte-Global, justificável sob uma lógica de saúde públi-

ca. Segundo Sartoretto (2020, p 236), “as medidas de restrição de circulação transfronteiriça exacerbaram as barreiras sociais, jurídicas, geográficas e culturais que incidem sobre a população migrante, principalmente entre os refugiados e solicitantes de refúgio”.

É importante destacar que a situação de vulnerabilidade dos refugiados não surgiu no contexto da pandemia, mas certamente foi agravada por ela. A exclusão desses grupos identitários está calcada na ausência de adequação às normas estatais vigentes que versam sobre a concessão de nacionalidade e cidadania, delegando um lugar de clandestinidade e marginalidade aos migrantes no espaço público. Os critérios utilizados pelos Estados-Nação possuem um nítido aspecto econômico e securitário, que legitimam a biopolítica das estruturas dominantes (WERMUTH, 2020). Através de tais práticas, os Estados-Nação definem quais segmentos possuem o direito à cidadania, trazendo à esfera jurídica dos refugiados a lógica mercadológica de que somente alguns podem ser incluídos e que – para tanto – deve-se abdicar de suas particularidades identitárias para se fazer parte de um novo sistema.

As medidas de segurança têm por finalidade excluir o diferente indesejável, que se opõe ao discurso universalista (DODE, 2017, p. 73). Dessa forma, o conceito de segurança é legitimado pelas estruturas de poder do Estado-Nação, que pode se valer de qualquer meio para promover sua defesa nas situações em que se veem em risco. No contexto da pandemia, o risco é construído a partir da concepção do migrante como um potencial portador e contaminador do vírus e, por isso, uma ameaça à estabilidade nacional.

Segundo Agamben (2001, p. 13), a lógica de exclusão, que se operacionaliza na fronteira, substitui os conflitos que deveriam ocorrer no terreno da política (nacional e internacional) pelo simples mantra da Segurança Estatal. Através de esvaziamento do discurso político, o Estado-Nação constrói um outro malévolo, perigoso e desumano, que é indigno da tutela do direito. Esse outro pode variar em cada momento histórico e, no contexto da pandemia, ampliou-se para todos aqueles que não são nacionais. Os excessos na tutela estatal são naturalizados e legitimados pela ordem política e jurídica, que opera dentro das estruturas

do Estado de Exceção Permanente (AGAMBEN, 2007, p. 12). O próprio Estado Nacional edita diversas normas que legitimam a exclusão desses corpos construídos como um risco à atual conjuntura sanitária, econômica e democrática, reduzindo-os à condição de não-sujeito. Limitando a migração a uma política de segurança estatal, aplica-se de forma violenta o Estado de Exceção. Os direitos humanos dos migrantes e dos refugiados são permeados pela insegurança jurídica, ao passo que esses estão condicionados aos atos administrativos dos agentes fronteiriços.

O tratamento dispensado aos refugiados, não só no contexto da pandemia, se opõe à concepção do direito de migrar como um direito inerente a todos os seres humanos. Segundo Mezzadra (2015), o mundo globalizado não admite mais fronteiras: se até as mercadorias circulam livremente, assim também deveriam poder fazer as pessoas. Para o autor (2015), o direito a se locomover não pode estar submetido à uma lógica securitária, e todos que desejam deveriam ter garantido seu “direito de fuga” sem terem de se submeter às barreiras nacionalistas. Advogando em prol de uma atualização dos conceitos de cidadania, o autor denuncia (2015, p. 16) que os Estados-Nação fazem uso de tal categoria para naturalizar a classificação de determinados migrantes como “ilegais” dentro de dinâmicas complexas que produzem a crise da efetividade dos direitos sociais, principalmente nos países do Norte Global. No plano dos fatos, opera-se o impedimento dos sujeitos migrantes de terem direitos por meio de normas de exceção de caráter securitário que colocam a migração como um fator de instabilidade jurídica e política.

Os aparatos de controle da mobilidade humana nas fronteiras se sofisticam cada vez mais, em especial no atual momento pandêmico, e impedem a passagem e a livre circulação sob a égide da lógica securitária produzida pelo Estado. Diversos Estados, principalmente os países do Norte Global, impuseram inúmeras dificuldades e impedimentos à locomoção dos refugiados sob a justificativa da estabilidade econômica e segurança nacional. Em completa desatenção aos direitos humanos, se avolumam campos de refugiados, que fazem vítimas principalmente entre as pessoas que fogem de zonas de conflito ou que buscam melhores condições de vida nos países desenvolvidos.

2. Agravamento da pandemia e o aumento da vulnerabilidade dos refugiados.

Com a explosão da pandemia de Covid-19 no mundo, segundo dados publicados pela OMS, cerca de 157 milhões de pessoas foram infectadas e 3,27 milhões foram a óbito (OMS, 2021). No Brasil, que foi classificado por algumas semanas como o epicentro da pandemia (CNN, 2021), os números de infectados e mortos são bastante alarmantes. O país teve aproximadamente 15 milhões de pessoas infectadas e são contabilizadas, até o momento, mais de 420 mil mortes (OMS, 2021).

A situação pandêmica afeta profundamente o tecido social mundial, aprofundando as desigualdades. Tal agravamento sanitário intensificou os aparatos securitários nas fronteiras entre os países do Norte Global e os países do Sul Global, provocando mais exclusão e vulnerabilidades na população em situação de refúgio. As práticas de contenção migratória foram intensificadas com a crise sanitária. Como salienta Deisy Ventura (2015, p. 59), “os imigrantes e refugiados sempre são deixados de lado nas grandes discussões sobre saúde global, visto que sempre foram um grupo negligenciado nas políticas de saúde públicas dos estados”. A população refugiada é bastante vulnerável e a atual situação sanitária intensifica ainda mais essa exclusão. Os países do Sul Global são os Estados que vem encontrando mais dificuldades em controlar a Covid-19 e, em contraposição, são os que mais receberam refugiados. Segundo dados do ACNUR (2019), cerca de 85% de pessoas nessa condição se encontram nesses países.

No contexto nacional, a situação dos refugiados é bastante preocupante. Devido à postura negacionista do governo Bolsonaro, o país representa atualmente a metade do número de mortes por Covid-19 na América Latina (OMS, 2021). Diante da instabilidade política e econômica dos países latino-americanos, o Brasil é um dos países que mais recebe os refugiados venezuelanos. Estima-se que vivam atualmente no país aproximadamente 262 mil migrantes originados do país vizinho, sendo que metade deles ingressou no país nos anos de 2019 e 2020 (ACNUR, 2020).

Como consequência, a “expansão” securitária está acontecendo em diversos países da América Latina devido à atual “crise” pandêmica. Esse fator consolida a maneira precária como são tratados os refugiados no mundo e, em especial, na região. Na perspectiva de Feldman-Bianco, Domenech e Sanjurjo:

La marca de estos nuevos tiempos parece ser la ampliación generalizada de la precariedad y del riesgo a la muerte, ya sea por la proliferación del coronavirus o por las medidas políticas adoptadas por los Gobiernos de algunos países, los cuales han manifestado públicamente el desprecio por la vida, incitando a la violencia y al racismo. En efecto, mientras han dado prioridad a la defensa de la economía y del mercado en detrimento de la vida, estos gobiernos han tomado parte en la economía política de la muerte. (FELDMAN-BIANCO; DOMENECH; SANJURJO, 2020, p. 7).

Valendo-se de Decretos, Portarias Ministeriais e Resoluções, consolidou-se uma prática jurídica regional calcada na precarização dos sujeitos sob o jugo de uma “emergência migratória”. O migrante é a principal vítima desses atos, que têm por escopo a redução de seus direitos humanos sob a égide da supremacia securitária-estatal, reduzindo-os a categoria de “não sujeitos”. Mbembe (2019, p. 11) defende a ideia de que a política é uma via de mão dupla, pois é carregada de paixões que não se concretizam no espaço público, uma vez que as estruturas de biopoder são responsáveis por soterrar os pensamentos múltiplos existentes e formam, assim, a Necropolítica (ESTÉVEZ, 2018, p. 4-5). Através de estruturas seletivas, as políticas migratórias dos países visam eliminar as diferenças e promover uma uniformização social incompatível com a pluralidade de identidades que constituem os diversos sujeitos no mundo. Crítico do caráter universalista das normas migratórias, Joaquin Herrera Flores denuncia que as normas que visam reduzir a complexidade do social tendem ao simplismo e geram padrões violentos de exclusão de grupos que não se enquadram no imaginário ocidental (HERRERA, 2000, p. 19-20).

Entre a população refugiada e migrante, existem variáveis sociológicas que indicam os diferentes níveis de precarização da vida, seja por questões raciais, gênero, sexo, econômicas, etárias etc. No contexto de pandemia, houve um agravamento dessa condição. Nos campos de refugiados, principalmente nas zonas de triagens e centros de detenção, por conta da grande quantidade de

pessoas aglomeradas em um pequeno espaço, não é possível garantir a observância das medidas sanitárias indicadas pela OMS e, como consequência, esses locais se tornam profícuos para a propagação do Coronavírus. Se por um lado os imigrantes e refugiados estão em risco, por outro eles enfrentam dificuldades para mudar sua situação: diversos países do mundo os enxergam como prováveis propagadores do vírus, endossando atos xenófobos e racistas (MARTUSCELLI, 2021).

Assim como em diversos países, os refugiados que buscaram no Brasil melhores perspectivas encontraram um cenário austero e uma legislação restritiva. Em 26 de março de 2020, o governo federal editou a Portaria nº 47, que proibiu a entrada de estrangeiros durante 30 dias e, a partir daí, houve uma sucessão de atos normativos extremamente restritivos. Em 20 de maio de 2020, o Governo Federal publicou a Portaria nº 255, mantendo o impedimento da entrada de não nacionais durante 30 dias por via terrestre, aquática e marítima. Em dezembro, em plena época do Natal, foi a vez da Portaria MJ 648 e já no início do ano 2021, em 25 de janeiro, foi expedida a Portaria nº 652, que vedou a entrada no país de estrangeiros de qualquer nacionalidade por meios terrestres e por transportes aquaviários e regulamentou a entrada nos casos excepcionais. Essa última portaria excepciona alguns casos em que o ingresso pode ser permitido (art.3º) mas textualmente afasta totalmente tais permissões em se tratando de pessoas provenientes da Venezuela. E, mais grave ainda, cria a inconveniente, inconstitucional e ilegal categoria da “inabilitação de pedido de refúgio” como consequência para aqueles que não cumprirem as limitações da Portaria.²⁶¹

A consequência dessas medidas tomadas pelo governo federal é, portanto, a restrição na locomoção dos refugiados venezuelanos, que foram submetidos a sequenciais violações sob a justificativa de proteção da saúde pública. Ao longo dos meses da pandemia, há registros de uso desmedido da violência estatal na fronteira seca, a fim de evitar que novos migrantes ingressem no território nacio-

261. BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria 648/2021. Art. 3º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao: I - brasileiro, nato ou naturalizado; II - imigrante com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro; III - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que identificado; IV - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; V - estrangeiro: a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;

nal. Sem alternativas e correndo diversos riscos em seu país, os venezuelanos buscaram meios alternativos de ingressar no Brasil através de rotas na selva amazônica, fronteiras alternativas sem policiamento e fronteiras com terceiros países, colocando sua própria vida em risco.

Segundo os órgãos de justiça²⁶², no início de 2021, existiam aproximadamente 5 mil venezuelanos indocumentados em Roraima. Essas pessoas se encontram confinadas na cidade fronteira de Pacaraima e na capital Boa Vista, impedidos de participar dos programas de interiorização e acolhimento promovidos pelo Governo Federal. Eles estão expostos a um verdadeiro estado de exceção, visto que estão totalmente desassistidos das políticas governamentais. Adotando uma interpretação extensiva (e deslocada) da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, o Poder Executivo tomou para si a faculdade de definir quais são as comunidades que usufruem da tutela jurídica de refugiado no território nacional. Desempenhando uma política austera em relação aos vizinhos latino-americanos, o Governo Federal deixou de desenvolver políticas públicas para a comunidade refugiada, comprometendo a efetividade legal e sua proteção. Como consequência, seus direitos mínimos não são garantidos e a eles é dado o espaço da clandestinidade. A marginalização dos refugiados que entraram no território nacional se deu, também, a partir do desenvolvimento de constrangimentos institucionais à efetiva regularização de sua condição. O reconhecimento do status de refugiado envolve uma série de procedimentos administrativos, que se iniciam na sede da Polícia Federal. O órgão não desenvolveu políticas específicas para regularizar

b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e c) portador de Registro Nacional Migratório; e VI - transporte de cargas. (...) § 4º Nas hipóteses de entrada no País por rodovias, por outros meios terrestres ou por transporte aquaviário, as exceções de que tratam o inciso II e as alíneas "a" e "c" do inciso V do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela. (grifamos). (...) Art. 8º O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator: I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III - inabilitação de pedido de refúgio (grifamos).

262. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA. NOTA TÉCNICA Nº 01/2021/MPF/DPU/DPE-RR/MP-RR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas-tecnicas/nota-tecnica-conjunta-1-2021-mpf-dpu-dpe-rr-mp-rr#:~:text=O%20Estado%20de%20Roraima%20C3%A9,Page%203%20nos%20C3%BAltimos%20meses>. Publicada em: 03 de março de 2021. Acesso em: 12 de maio de 2021.

esses sujeitos, que se viram excluídos pelos ritos da instituição e por suas exclusões linguístico-culturais e socioeconômicas.

Através de entrevistas, Patricia Martuscelli identificou na prática essas mesmas constatações:

Apesar de os entrevistados viverem no Brasil uma média de 6 anos e 9 meses (variando de dois anos e quatro meses até 12 anos), a pandemia criou novas mudanças para essa população devido a sua identidade social de migrantes forçados, não nacionais e não falantes nativos da língua portuguesa. Muitos refugiados perceberam que as pessoas recém-chegadas ou que estavam aguardando o asilo estavam em situação mais vulnerável que eles. Contudo, a pandemia criou problemas específicos para os refugiados que são não-nacionais e que possuem família vivendo em seus países de origem. (MARTUSCELLI, 2021, p.13). Tradução nossa²⁶³.

O processo de reconhecimento da condição de refugiado é longo e envolve diversos entraves burocráticos. Os documentos precisam ser apresentados nas unidades administrativas da Polícia Federal e depois são encaminhadas para análise dos técnicos no Ministério da Justiça, localizado em Brasília. A relação que os migrantes em situação de vulnerabilidade desenvolvem com esses órgãos é de inacessibilidade e exclusão: além deles não dominarem com exatidão a língua portuguesa, eles desconhecem os jargões jurídicos que permeiam tais

263. Although the interviewees have been living in Brazil on average for the past 6 years and 9 months (ranging from 2 years and 4 months to 12 years), the pandemic has created new challenges for this population due to their social identity of forced displaced nonnationals and nonnative Portuguese speakers. Many refugees perceived that recently arrived people and people who were still waiting for their asylum procedures were in a more vulnerable situation than them. However, the pandemic created specific problems for refugees who are nonnationals and have families living in their countries of origin (MARTUSCELLI, 2021, p.13).

solicitações e não possuem acesso aos órgãos que efetivamente decidem sobre sua condição (MARTUSCELLI, 2020). Como consequência, eles não têm efetivas oportunidades de explicarem o cenário violento que os fizeram buscar no país vizinho abrigo e tampouco de apresentarem suas demandas. Para as estruturas de governo, os sentimentos e necessidades desses grupos são desimportantes. O papel de acolhimento é delegado à sociedade civil organizada, que busca meios de introduzi-los nas cidades do interior do Brasil (MARTUSCELLI, 2020).

Se os refugiados já se encontravam em situação de vulnerabilidade antes da pandemia, sua condição piorou nos últimos meses. Através do processo de interiorização, diversos deles foram conduzidos para grandes centros urbanos. Com a crise econômica brasileira, muitos tiveram dificuldade em manter seus trabalhos e tiveram sua subsistência comprometida. Há registros de restrições no acesso à alimentação, medicamentos e serviços essenciais, potencializado pelas condições precárias de moradia. Segundo dados emitidos pelo ACNUR e CSVN (FRIEDRICH; JASPER, 2020), dos 487 refugiados entrevistados, 29,6% (N= 129), viviam em abrigos, ocupações e favelas, não possuindo condições mínimas de praticar o distanciamento controlado e manter a higienização básica indicada pela OMS. Várias moradias sequer possuem sistema de saneamento básico.

Os refugiados também enfrentam, em contextos habituais e de forma agravada na pandemia, dificuldades financeiras. É comum que eles não tenham condições de arcar com os gastos com os produtos de higiene e itens para a proteção da Covid-19 (como máscaras e álcool em gel). Tais insumos geraram uma despesa substancial no orçamento deles, ainda mais quando inflacionados pela alta demanda gerada pela crise sanitária (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020).

As famílias com crianças passaram, também, por dificuldades em decorrência do fechamento das escolas. Muitas mães refugiadas, que buscavam no trabalho informal o sustento de sua família, se viram sem ter com quem deixar os seus filhos. A situação de risco imposta pela necessidade de ir à rua aumentou sua vulnerabilidade, visto que elas tinham de optar entre proteger a saúde de sua família ou buscar os recursos necessários para a compra de alimentos básicos (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 33). As famílias se viram em situação de inse-

gurança alimentar, principalmente entre as crianças, que não mais podiam contar com as merendas nutritivas oferecidas diariamente pela rede pública de ensino. Como muitos refugiados enfrentam o desemprego ou a redução de suas atividades laborais, as diferentes organizações familiares estão em situação de fome.

A vulnerabilidade dessas populações também foi agravada pela dificuldade em acessar os serviços públicos e a falta de informação. Diante da falta de políticas públicas para a contenção da disseminação do Coronavírus, o Governo Federal não desenvolveu ferramentas efetivas para informar a população sobre os riscos do contágio. Se os nacionais sofreram com a negligência estatal, os refugiados foram ainda mais afetados. Ainda não completamente introduzidos à língua portuguesa, esses não receberam as informações corretas sobre como evitar e os possíveis procedimentos e tratamentos em situações de contágio. Eles também não foram orientados a procurar o sistema público de saúde em caso de doença, o que institui maior insegurança em meio à uma crise generalizada (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 34). Ademais, as informações disponibilizadas se davam por meio eletrônico e nem todos os refugiados dispunham de condições financeiras para terem acesso à internet. A população refugiada teve de buscar meios de sobrevivência à revelia do estado, em um cenário de agravamento de fragilidades e exclusões.

Dentre os refugiados que conseguem vencer as barreiras estruturais e acessam ao serviço público, novos constrangimentos são colocados. Além de terem de vencer o hiato cultural entre seus países e o Brasil, eles relatam situações de xenofobia e racismo (MARTUSCELLI, 2021, p.13). Alguns servidores não possuem treinamento para atender as diferentes demandas dos refugiados e acabam por violarem seus direitos básicos. Segundo o levantamento feito pela pesquisadora Patricia Martuscelli (2021, p.13), muitos refugiados – em especial aqueles de origem africana - se sentem bastante discriminados quando tem que acessar ao serviço público de saúde. Nesse sentido, fazendo referência à pesquisa de Branco (2020), diz Martuscelli que:

Branco (2020) trouxe exemplos de imigrantes e refugiados que vivenciaram preconceito e racismo quando tentaram acessar o Sistema Único de Saúde brasileiro durante a pandemia. A autora também discutiu que havia poucos dados estatísticos que relacionavam refugiados, imigrantes e Covid-19 no Brasil, o que invisibilizou essas populações e impediu que os formuladores de políticas públicas compreendessem suas necessidades e seus índices de infecção e mortalidade. (MARTUSCELLI, 2021, p. 2021). Tradução nossa.²⁶⁴

Os refugiados, em sua maioria, não possuem redes sociais (laços afetivos fortes) e muito menos familiares que possam ajudar em questões burocráticas e, até mesmo, econômicas. A pandemia, pois, mostrou o quanto é importante que se crie redes de apoio, uma vez que o fortalecimento dessas iniciativas pode facilitar o acesso aos serviços de saúde, aporte financeiro (auxílio emergencial) e a garantia de informação sobre os trâmites de solicitação de documentos junto aos órgãos competentes. A atual “crise” pandêmica gerou inúmeros desafios que os refugiados tiveram que superar. Eles vão desde o fechamento de fronteiras, a dificuldade com o acesso aos serviços básicos de saúde, desemprego, moradia precária e a ausência de informação para poderem se cadastrar em programas de auxílio de renda. Somado a tudo isso, persistiam os problemas que os estrangeiros já vinham sofrendo antes da pandemia. O contexto desfavorável gerou várias categorias de exclusão, que foram sofridas de maneira diferente dentro da comunidade.

264. Branco (2020) showed examples of immigrants and refugees who faced prejudice and racism when trying to access the Brazilian health system during the pandemic. The author also discussed that there were few statistics on refugees, immigrants, and COVID-19 in Brazil which invisibilized these populations and prevented decision makers from understanding their needs and infection and mortality rates (MARTUSCELLI, 2021, p. 2021).

3. As diferentes dificuldades sofridas pelos refugiados por conta da covid-19

Até o presente momento, o capítulo tratou dos refugiados como uma única categoria submetida às mesmas opressões. Tal redução foi feita para que, didaticamente, se possa compreender as dificuldades vivenciadas pela coletividade em um contexto de crise sanitária e econômica. Contudo, não se pode cair na falácia de que a mesma experiência é vivenciada da mesma forma pela coletividade de atores: as dificuldades colocadas para cada sujeito são diferentes e as condições que estes detêm para ultrapassá-las também o são.

O Brasil é um país estruturado em torno da desigualdade socioeconômica e da naturalização de práticas machistas (BIROLI, 2014, p. 36) e racistas (ALMEIDA, 2019). Disso decorre que, para as refugiadas mulheres e para os refugiados negros, as estruturas impõem maiores dificuldades de inserção se comparados aos refugiados brancos e/ou homens. A condição de refugiado cria barreiras sociais, mas elas são agravadas pela confluência dessas novas variáveis que indicam padrões nacionais de exclusão. A sobredeterminação de opressões que recaem sobre determinados corpos foi teorizada por Patricia Hill Collins e Sirna Bilge, através da noção de interseccionalidade. Segundo as autoras, o conceito pode ser compreendido da seguinte maneira:

A interseccionalidade investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária- entre outras- são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas (COLLINS; BILGE, 2021, p. 16).

As ferramentas analíticas proporcionadas pela interseccionalidade auxiliam na compreensão dos diferentes níveis de exclusão. A população migrante e refugiada é formada por um mosaico de identidades, sendo indispensável que se compreenda suas diferenças e as suas semelhanças. Dentro dessa perspectiva, deve-se mencionar que as formas de relação de poder agem separadamente e de forma interconectada, influenciando diretamente nas relações interpessoais. Elas operam em diversas ordens, que vão desde a estrutural, o cultural, o disciplinar e até o interpessoal (COLLINS; BILGE, 2021, p. 20).

No desenvolvimento de sua concepção de interseccionalidade, as autoras (COLLINS; BILGE, 2021, p. 20-28) desenvolveram quatro protótipos de domínio de poder, quais sejam:

- I. Domínio estrutural do poder refere-se às estruturas fundamentais das instituições sociais, como mercados de trabalho, moradia, educação e saúde;*
- II. O domínio cultural do poder, tem a função de disseminar as ideias vigentes nas instituições sociais;*
- III. O domínio disciplinar do poder refere-se à aplicação justa ou injusta de regras e regulamentos com base em raça, sexualidade, classe e gênero, idade e capacidade, nação e categorias semelhantes;*
- IV. O domínio interpessoal do poder refere-se ao modo como os indivíduos vivenciam a convergência de poder estrutural, cultural e disciplinar.*

As diferentes categorias de refugiados estão submetidas ao jugo das relações de poder, que buscam dominar seus corpos e mentes. A forma como eles vivenciam suas identidades - seja sua raça, classe, gênero, sexualidade, nação e/ou idade - possibilita chaves para o entendimento das diferentes vulnerabilidades sofridas. A relação estabelecida entre semelhantes auxilia na criação de um processo de reconhecimento e acolhimento. Ainda que todos estejam unificados em torno do conceito jurídico de refugiado e vivenciem situações semelhantes, não se pode desconsiderar que existe uma gama infindável de identidades que

sofrem opressões de maneiras diversas, moldando as diferentes formas de preconceito vivenciadas.

Explicam as autoras que:

O uso da interseccionalidade como ferramenta analítica aponta para várias dimensões importantes do crescimento da desigualdade global. Primeiro, a desigualdade social não se aplica igualmente a mulheres, crianças, pessoas de cor, pessoas com capacidades diferentes, pessoas trans, populações sem documento e grupos indígenas. Em vez de ver as pessoas como uma massa homogênea e indiferenciada de indivíduos, a interseccionalidade fornece estrutura para explicar como categorias de raça, classe, gênero, idade, estatuto da cidadania e outras posicionam as pessoas de maneira de diferente do mundo (COLLINS; BILGE, 2021, p. 33).

O conceito de interseccionalidade tem o mérito de demonstrar que alguns grupos são mais suscetíveis às instabilidades econômicas mundiais que outros. Ele permite que se possa desvelar as interações entre as desigualdades sociais e as desigualdades econômicas, visto que a formação identitária no mundo complexo não está reduzida à identificação de classe. A constituição identitária de cada sujeito refugiado está permeada por uma gama de experiências que moldam diferentes entendimentos de mundo, que os constituem como sujeitos e que não podem ser separadas de suas experiências cotidianas.

Ao se debruçar sobre as diferentes realidades da comunidade de refugiados no Brasil, Patrícia Martuscelli (2021, p. 19) percebeu que eles se dividem em quatro categorias distintas: (a) *refugiados vulneráveis (desempregados e trabalhadores informais)*, (b) *refugiados freelancers (como designers e artistas)*, (c) *trabalhadores autônomos e refugiados com pequenas empresas* e (d) *refugiados empregados* (MARTUSCELLI, 2021, p. 20). Através de entrevistas, a autora buscou

compreender como cada categoria se constitui e quais são os constrangimentos estruturais que permeiam essas experiências. Além disso, o presente trabalho também pretende apontar uma quinta categoria, que será exposta ao final.

Os Refugiados Vulneráveis são sujeitos que estão desempregados, são idosos e/ou estão em situação de analfabetismo. Segundo a autora (MARTUSCELLI, 2021, p.11), a maioria desses refugiados vivem em situações precárias de moradia, como favelas, abrigos e ocupações. Como eles são mais suscetíveis às opressões do capital, eles foram especialmente afetados pela pandemia. A grande maioria laborava em atividades informais que foram inviabilizadas na atual conjuntura e buscam sua subsistência por meio de doações, e, consequentemente, com o constante medo de não terem meios de sobrevivência.

Os Refugiados Empreendedores são aqueles que se encontram no mercado de trabalho formal (MARTUSCELLI, 2021, p.12). O nível de insegurança que vivem comparada aos outros grupos é menor, ainda que se encontrem em condição de constante possibilidade de desemprego devido a situação política e econômica que se instaurou.

Os Refugiados *Freelancers*, segundo os dados apresentados, são uma categoria que possui um nível de escolaridade mais elevada (MARTUSCELLI, 2021, p. 12). Em seus países eram profissionais liberais, designers, artistas e artesões. A maioria dos refugiados dessa categoria podem continuar trabalhando em suas casas, visto que até mesmo antes da pandemia essa era uma prática já bastante utilizadas pelas agências publicitárias, escritórios etc. A grande problemática enfrentada por esse grupo encontra-se na escassez de trabalhos, pois eram remunerados por tarefas e não estão amparados pela seguridade social. Neste sentido, sua principal preocupação é a duração da pandemia para que a economia volte a “reagir”.

Por fim, a autora apresenta a categoria de Refugiados Autônomos (MARTUSCELLI, 2021, p. 11), que são sujeitos que possuem pequenos negócios (restaurantes, bares, lancherias, produtores de eventos, etc.). Eles foram muito afetados pela covid-19, pois, devido as normas de restrições sanitárias para conter

o avanço da pandemia implementadas pelos governos estaduais e municipais, tiveram de fechar seus pequenos negócios durante um longo período. Eles encontram-se em uma situação bastante complicada, visto que sentem os reflexos da depressão econômica.

Como um todo, os refugiados viveram a pandemia de uma forma muito mais agressiva que a população local, seja pelos problemas enfrentados pela falta de acesso aos serviços públicos de saúde, como também pela restrição ao auxílio emergencial, falta de comunicação com seus entes, fechamento de fronteira e a falta de informações sobre como deveriam lidar com a pandemia. Muitas vezes as respostas oriundas dos Estados para o enfrentamento desse problema foi ineficaz ou simplesmente não existiu. A sociedade civil desempenhou importante papel, por meio de redes de solidariedade, para dirimir parcialmente as dificuldades impostas. Entretanto, há um lado do duplo sofrimento que é praticamente impossível resolver: além das dificuldades locais, há a preocupação com os familiares e conterrâneos que ficaram no país de origem, também afetados pela pandemia, já que esta é planetária. Assevera a autora que:

Para finalizar, os refugiados viveram a pandemia duas vezes: eles experimentaram os efeitos da eclosão da pandemia de Covid-19 (incluindo as respostas governamentais não efetivas) no Brasil, onde eles tinham que se preocupar com sua saúde e bem-estar (e de seus parentes que também estavam no país). Ao mesmo tempo, eles se preocupavam com a forma com que o restante de sua família vivenciava a pandemia em seu país de origem. Todos os entrevistados tinham membros da família no exterior e estavam preocupados com a saúde e bem-estar deles. A pandemia de Covid-19 afetou os países em momentos distintos. Alguns países tinham mais recursos ou estavam mais aptos a comba-

ter a pandemia de uma forma mais efetiva (MARTUSCELLI, 2021, p. 10). Tradução nossa.²⁶⁵

É inquestionável que as quatro categorias de refugiados tiveram perdas no contexto da pandemia. Contudo, elas foram mais significativas entre aqueles que estão submetidos aos constrangimentos estruturais causados pela sua idade e nível de escolaridade. Embora a autora não tenha desenvolvido como categoria própria, as mulheres refugiadas chefe de família também experimentaram as faces mais duras das medidas de isolamento, divididas entre os cuidados com os filhos, a necessidade de trazer sustento para a casa e um confinamento muitas vezes propícios para sofrerem violência de gênero.

Para elucidar os efeitos das desigualdades de oportunidade, Colins e Bilge (2021, p. 17) metaforizam a partir da ideia de um campo de futebol inclinado, instalado em um terreno em declive. Um dos arcos de um time fica no topo da colina, ao passo que o arco do segundo time fica no vale. O time que deve marcar o gol no vale da colina tem uma evidente vantagem: a estrutura do campo o auxilia. O contrário se opera em relação ao time que deve fazer o gol no topo da colina: ele precisa vencer a gravidade para atingir seu objetivo. Transpondo a metáfora das autoras à situação da comunidade refugiada, é preciso destacar que algumas categorias de sujeito jogam em campos de maior desnível e que, para eles, a sobrevivência é um desafio maior do que para outros. A pandemia, para esses, ampliou o desnível do campo e tornou praticamente impossível marcar um gol. Se os refugiados como um todo merecem melhores políticas públicas, esses últimos precisam ainda mais a atenção governamental.

Finalmente, há que se falar de uma nova situação de vulnerabilidade, que diz respeito às pessoas com o potencial de serem consideradas refugiadas, mas

265. Finally, refugees lived the pandemic twice: they experienced the effects of the COVID-19 pandemic outbreak (including the ineffective governmental responses) in Brazil where they had to worry about their health and wellbeing (and the relatives that were in Brazil). But, at the same time, they worried about their families living through the pandemic in their countries of origin. All interviewees had family members living abroad and were worried about their health and wellbeing. The COVID-19 pandemic affected countries in different times. Some states had more resources and/or were better able to address the pandemic in an effective way MARTUSCELLI, 2021, p. 10).

que não são nem solicitantes de refúgio, nem residentes ou migrantes de qualquer categoria. A Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade Federal do Paraná, ademais de suas políticas afirmativas de ingresso em seus cursos universitários e revalidação de diplomas, através de seus diversos projetos de atendimentos a migrantes e refugiados, pela via de extensão universitária, que não cessaram durante a pandemia, deparou-se com uma realidade que foi também confirmada por outras instituições.

Trata-se de migrantes, sobretudo venezuelanos, que ingressaram no Brasil durante a pandemia, mesmo com as fronteiras fechadas. Especialistas teóricos e práticos sabem bem que fechamento de fronteira não é impedimento de migração, já que a impossibilidade de obter uma chancela de uma autoridade oficial na chegada não afasta as inúmeras e complexas motivações que geram o deslocamento humano, tal como já conhecido pela realidade em diversas áreas fronteiriças do mundo e estudadas por dezenas de teorias, das mais diferentes áreas do conhecimento. O único resultado concreto de fechamento de fronteiras é o aumento concreto dos riscos, tornando a pessoa mais vulnerável e suscetível à ação de coites e traficantes de pessoas, contração de dívidas, violência, biopolítica opressora e exclusão da institucionalidade e legalidade no local de destino.

De fato, passada a primeira fase da pandemia, começam a aparecer muitos migrantes que entram no Brasil através de sua imensa área fronteiriça em que não há qualquer posto migratório e, desses locais, começam a circular dentro do país. Passaram a ser conhecidos, e até autodenominados, “ sem carimbo” (“sin sellos”), ante a ausência de qualquer indicação, em seus passaportes, da chegada no território brasileiro. A tentativa de se regularizar - pessoalmente ou através de entidades de apoio, como o caso da citada Cátedra - perante a autoridade competente tem se dado, sobretudo, por meio do site oficial e da troca mensagens, principalmente e-mails, tendo em vista que a Polícia Federal tem atuado basicamente de forma remota, por conta das medidas de restrição impostas pela pandemia, com pouquíssima possibilidade de atendimento pessoal. Mas isso nunca impediu a resposta expressa e objetiva, por escrito, exigindo uma presença até então negada: “comparecer à Polícia Federal para que seja notificado a deixar o país em 60 dias”.

Assim, contraditoriamente, a autoridade que não se faz presente na recepção, no acolhimento, está pronta e atuante no constrangimento, na saída compulsória. Poderia se argumentar que essa nada mais é do que a realidade de milhares de migrantes indocumentados no mundo todo, mas no caso em tela há um agravante. Criou-se um arcabouço jurídico para dar ares de legalidade e legitimidade ao Estado de Exceção Permanente que se coloca em prática, tal como descrito no início deste trabalho. Ocorre que se trata de um *corpus juris* frágil, baseado em normas genéricas previstas na Constituição Federal e leis federais sobre competência dos Ministérios (incisos I e II, da Constituição, e os art. 3º, art. 37 e art. 47 da Lei nº 13.844/2019). Também reporta-se às normas de competência da União para estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) no que tange à “eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente”, nos termos do inciso VI do caput do art. 4º da Lei nº 13.675/2018, esquecendo-se que esta mesma política deve tratar da “proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana”, conforme estabelecido no inciso III do mesmo dispositivo.

A centralidade do argumento está, de fato, no oferecimento, pela estrutura do poder soberano, da Segurança necessária para a defesa do Estado em virtude dos riscos, neste caso os riscos advindos da emergência em saúde pública. A narrativa é usada para reforçar a ideia de um inimigo, um indesejável que, contido, vai gerar a sensação de segurança. O fechamento da fronteira para os migrantes é o elemento central dessa situação, sendo que o fundamento jurídico alegado pelo Estado está na fonte das medidas de saúde para resposta à pandemia, previstas na Portaria nº 356/2020 - GM/MS, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde; na possibilidade de adoção de, restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do País, disposta no art. 3º, caput, inciso VI, da Lei nº 13.979/2020 e na definição, como serviços públicos e atividades essenciais, os de trânsito e transporte internacional de passageiros e os de transporte, armazenamento, entrega e logística de cargas em geral, conforme descrito nos incisos V e XXII do § 1º do art. 3º do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Cria-se, assim, uma base jurídica para justificar a restrição da circulação, com impossibilidade total de entrada no território brasileiros de nacionais da Venezuela, e com a previsão de consequências para o seu descumprimento, que incluem a responsabilização individual, o repatriamento ou deportação e a inabilitação de pedido de refúgio, nos termos do artigo 8º. das Portarias do Ministério da Justiça, inclusive a Portaria 648/2021, atualmente em vigor. O já citado fenômeno da securitização da migração torna-se, mais uma vez, a racionalidade estatal que autoriza ao Estado-Nação o descumprimento de normas acordadas internacionalmente, compreendidas no mínimo como hierarquicamente superiores, que até poderiam ser consideradas como normas imperativas (*jus cogens*), por integrarem o *coregroup* dos direitos fundamentais e humanos, como é o caso das garantias protetivas da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Além disso, a criação da figura de uma inabilitação para pedido de refúgio é inconstitucional, em relação à Constituição Federal Brasileira, sobretudo nos artigos 4º e 5º, e ilegal, em relação ao Estatuto dos Refugiados (Lei 9747/97) e Lei de Migrações (Lei 13.445/2017). O retrocesso é tão evidente que as novas diretrizes advindas pelos meros atos administrativos, que são as Portarias, resgatam a utilização do termo já suplantado historicamente: o estrangeiro.

Escondendo os vários interesses político-ideológicos do governante da vez, a estrutura do Estado se apropria de narrativas e termos, arquiteta um fundamento jurídico e impõe restrições que violam os direitos de inúmeros seres humanos, sob o aplauso da população que não percebe sua manipulação. A massa sente-se protegida e segura em relação ao inimigo que foi criado, sem perceber que o vírus se propaga independentemente do fechamento das fronteiras e do impedimento de ingresso de pessoas vinda de outros lugares.

Considerações finais

Debruçando-se sobre os impactos da pandemia de Covid-19 na migração, e em especial na situação dos refugiados no contexto nacional, o presente capítulo buscou compreender os efeitos das medidas securitárias e da crise econômica nos fluxos fronteiriços e na vida dos refugiados residentes no Brasil. Valendo-se de instrumentos jurídicos, o Governo Federal buscou restringir a movimentação

nas fronteiras, o que levou à redução dos pedidos de registro migratório e solicitações de refúgio no período.

Se a entrada de refugiados se tornou indesejável no período analisado, a vida daqueles que já se estabeleceram no país também ficou muito difícil. Sem políticas públicas efetivas, os refugiados experimentaram em seu próprio corpo os poderes perversos dos aparatos da biopolítica e o descaso estatal. Dentre aqueles excluídos, os estudos – nesse capítulo iluminados pela perspectiva da Interseccionalidade - demonstraram que há determinados grupos que sofrem mais violações do que outros e que necessitam de redes de apoio bem estabelecidas para sobreviver no período de pandemia.

Os efeitos da crise enfrentada pelos refugiados – a curto e médio prazo - ainda são latentes e indicam o surgimento de uma nova agenda de pesquisa no âmbito dos estudos migratórios. Eles apontam a necessidade de um enfrentamento dos velhos postulados de fronteira e cidadania, através de um olhar apto a abarcar as diferentes identidades que constituem o sujeito complexo da pós-modernidade.

Referências bibliográficas

ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. Disponível em: acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/. Acesso em: 12 de maio de 2021.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

_____. *O estado de exceção como paradigma de governo*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALMEIDA, Sívio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Ed. Jandaíra, 2019.

BIANCO, Bela Feldman; DOMENECH, Eduardo; SANJURJO, Liliana. *Desplazamientos, desposesión y violencias. Historia e Sociedad*. Medellín: julho/dezembro, 2020. p. 7-23.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2014.

CAVALCANTI, Leonardo, OLIVEIRA, Wagner (2020). Os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos. *Périplos: Revista de Pesquisa sobre Migrações*. v. 4, n. 2, p. 11-35.

CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes. Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saudade e hospitalidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. v.1, n. 36, jan/jul. 2010. p. 158-177.

CNN Brasil. Epicentro do vírus, Brasil tem percentual de positivos 6 vezes acima do almejado. Disponível em: cnnbrasil.com.br. Publicado em: 12 de março de 2021. Consulta realizada em 5 de maio de 2021.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Ed. Boitempo, 1 ed., 2021.

DIAS, Gustavo. Mobilidade migratória: uma leitura crítica para além das metáforas hidráulicas. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 27, n. 57, dez. 2019, p. 61-78.

DODE, Hermes Corrêa Jr. Imigração frente às teorias de securitização e **universalização dos direitos humanos**: críticas e reflexões sobre a atual conjectura de segurança promovida pela Escola de Copenhague. In: LUISSI, Carmem (org.). *Migrações internacionais: Abordagens de direitos humanos*. Brasília: CSEM, 2017.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; JASPER, Vitor. Migração e refúgio em tempos de pandemia e confinamento: Impactos jurídicos e sociais. In: E. MELO, L. Borges, & M. A. Serau Júnior (eds.). *Covid-19 e direito brasileiro: mudanças e impactos*. Disponível em: [Covid-19 e Direito Brasileiro: Mudanças e Impactos - Biblioteca Virtual de Enfermagem - Cofen](#). Publicado em: 02 de julho de 2002. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Consultado em: 20 de março de 2021.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Elementos para uma teoria crítica de los derechos humanos*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000.

KAUFMANN, Eric. *Whiteshift: populism, immigration and the future of white majorities*. Londres: Pinguim Books, 2019.

MARTUSCELLI, Patricia Nabuco. How are forcibly displaced people affected by the COVID-19 pandemic outbreak? Evidence from Brazil. *American Behavioral Scientist*, 2021, p. 1-23.

_____. Como refugiados são afetados pelas respostas brasileiras à COVID-19? *Revista da Administração Pública*. v. 54, n. 5. Rio de Janeiro: set/out, 2020. p. 1446 - 1457.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2019.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das fronteiras de mobilidade. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, **Ano XXIII, v. 23, n° 44**, p. 11-30, jan./jun. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RORAIMA. NOTA TÉCNICA Nº 01/2021/MPF/DPU/DPE-RR/MP-RR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/atuacao-do-mpf/notas-tecnicas/nota-tecnica-conjunta-1-2021-mpf-dpu-dpe-rr-mp-rr#:~:text=O%20Estado%20de%20Roraima%20%C3%A9,Page%203%20nos%20%C3%BAltimos%20meses>.

Publicada em: 3 de março de 2021. Acesso em 12 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Atualização sobre a Covid-19. Situação Epidemiológica Disponível em: Coronavirus disease (COVID-19) (who.int). Consulta: 5 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Atualização sobre a Covid-19. Situação Epidemiológica. Disponível em: Coronavirus disease (COVID-19) (who.int). Consulta em: 10 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Atualização sobre a Covid-19. Situação Epidemiológica. Disponível em: Coronavirus disease (COVID-19) (who.int). Consulta em: 12 de maio de 2021.

SARTORETTO, Laura Madrid. Entrevista com a Prof^a Dr^a Laura Madrid Sartoretto sobre a situação de refugiados e migrantes no contexto da pandemia de Covid-19. *Revista Perspectiva*, v. 13, n^o 24. p. 228-238.

United Nations High Commissioner for Refugees. Global trends: Forced displacement in 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2020.

VENTURA, Deisy. Mobilidade humana e saúde global. *Revista USP*, 107, 2015. p. 55-64. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i107p55-64>

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo. *Rev. Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, 2020, p. 2330-2358.

O TRABALHO DO ACNUR EM CAMPOS DE REFUGIADOS: UM TESTEMUNHO

Thais Lara Marcozo Severo²⁶⁶

Introdução

O Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1951, com um mandato temporário de três anos, como uma organização apolítica, humanitária e social, tendo como objeti-

vo assegurar a proteção internacional dos refugiados e buscar soluções duradouras para o problema dos refugiados.²⁶⁷ O ACNUR tem como razão de existir a proteção internacional dos grupos mais vulneráveis²⁶⁸ e apesar

266. Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Funcionária do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR atualmente no escritório regional em Nairobi, Kenya. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados. Os pontos de vista expressos neste artigo são os pontos de vista da autora, que não representam necessariamente os pontos de vista da organização à qual ela pertence.

267. A Assembleia Geral das Nações Unidas criou o ACNUR por meio da Resolução 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949. O Estatuto do ACNUR foi aprovado mediante Resolução 428 (V) em 14 de dezembro de 1950. Conforme artigo 1º do mencionado estatuto o ACNUR “assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais”.

268. O mandato do ACNUR foi posteriormente expandido pela Assembleia Geral (conforme previsto no parágrafo 9 do Estatuto) para incluir apátridas (esclarecido pela AG em 1974 e confirmado em 1976), requerentes de asilo (esclarecido pela AG em 1981) e repatriados (reconhecido pela GA em 1985). O ACNUR não tem um mandato geral ou exclusivo com relação aos deslocados internos (IDP). No entanto a AG autorizou o ACNUR a conduzir operações sob certas circunstâncias para proteger e fornecer assistência humanitária aos deslocados internos. Para mais informações sobre deslocados internos e o mandato do ACNUR ver: Bonna Nogueira, Maria Beatriz. A proteção dos deslocados internos na socie-

do seu mandato estar fundamentado pelo Direito Internacional dos Refugiados, a implementação da proteção internacional exige intensa força de trabalho. Por esse motivo, os traba-

lhadores humanitários do ACNUR presentes em mais de 135 países são, na minha opinião, o recurso mais valioso da organização.

O ACNUR emprega 17,324 funcionários no mundo todo, distribuído entre escritórios de campo, regionais e nacionais, e especializando-se em uma ampla gama de disciplinas, incluindo proteção legal, administração, proteção comunitária, relações públicas e saúde.²⁶⁹ De acordo com Comitê Permanente²⁷⁰ em sua 76ª reunião, a maior presença do ACNUR se encontra na região da África Subsaariana com 38%, seguidos pelo Oriente Médio e Norte da África com 22%, Europa 19%, Ásia e Pacífico 12%, e Américas 9%.

Aproximadamente 37% dos funcionários trabalham em escritórios classificados como “não-familiares” o que significa que por questões de segurança e proteção, os dependentes elegíveis são impedidos de estar presentes no posto de trabalho. A importância do bem estar dos trabalhadores humanitários e a saúde mental é um tema que requer devida atenção e não deve ser desconsiderado. A natureza complexa do trabalho somada a distância dos familiares e o isolamento aumenta o risco de depressão, ansiedade e stress em geral²⁷¹. E apesar de este não ser o tópico deste artigo, como trabalhadora humanitária é importante que seja trazido à tona para não somente dissolver estigmas e preconceitos associados ao tema da saúde mental, mas também para ressaltar a importância e promover a discussão desse assunto.

dade internacional: evolução conceitual e normativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS – Volume Especial, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/70456> .

269. UNHCR, Figures at a Glance. 18 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html#:~:text=Our%20workforce%20is%20the%20backbone,and%20sub%20and%20field%20offices.>

270. Mais informações disponível em: https://www.unhcr.org/standing-committee-meetings.html#_ga=2.24895994.1307057867.1622890067-1065578495.1616574369

271. Staff Well-Being and Mental Health in UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 2016, disponível em: <https://www.unhcr.org/56e2dfa09.pdf>

A “Estratégia para todo o sistema sobre paridade de gênero” apresentada pelo Secretário Geral das Nações Unidas em setembro de 2017 também impacta o ACNUR para atingir a paridade de gênero dentro da organização.²⁷² Apesar de mulheres representarem 43% da força total de trabalho no ACNUR, ainda é possível ver discrepâncias entre postos de campo e a sede; como também em diferentes regiões. Em escritórios classificados como “não-familiares” mulheres representam apenas 26% do total de funcionários. Por esse motivo, o escritório também adotou instruções administrativas²⁷³ para incentivar e garantir que mulheres também sejam representadas em cargos de chefia e em diferentes regiões.

Em 2019 mais de 79.5 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar, o que representa 1% da população mundial forçada a deixar suas casas em razão de um conflito ou perseguição. Os desafios para responder as crises mundiais de deslocamento forçado também exigem que sua força de trabalho seja flexível e se adapte aos desafios atuais. De acordo com o Guterres, que foi Alto Comissário da ONU para Refugiados entre 2005 até 2015:

“Looking at UNHCR’s evolution over the last decade, I am struck by two driving forces: those of continuity and of change. Our work – delivering protection and supporting solutions for refugees, asylum-seekers, stateless persons and internally displaced persons – remains an unwavering constant in this complex world, anchored by the mandate with which we have been entrusted.” (UNHCR, 2015, p.4)

272. System-Wide Strategy on Gender Parity. Disponível em: <https://www.un.org/gender/content/strategy>

273. UNHCR/AI/2017/7/Rev.1

Parte I. Minha experiência no Brasil

Eu comecei a trabalhar com o tema do refúgio no início de 2010, logo após a minha graduação, como voluntária na organização Caritas Arquidiocesana em São Paulo (CASP). O meu trabalho consistia em acompanhar solicitantes de refúgio e refugiados até a sua entrevista com a polícia federal. E auxiliar em traduções para inglês ou francês, orientar sobre procedimentos para solicitação de refúgio e sobre direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil.

Esta foi uma experiência extremamente enriquecedora e gratificante onde pude aprender mais sobre o marco legislativo no Brasil para a proteção dos refugiados, a Lei 9.474 de 1997, como também entender as dificuldades e os desafios daqueles que buscam refúgio no nosso país. A Caritas oferece um trabalho essencial há quase 30 anos para a proteção e integração local de solicitantes de refúgio e refugiados na cidade de São Paulo.

A CASP mantém convênio com o ACNUR, além de parceria com dezenas de outras entidades do setor público, privado e do terceiro setor. Ao lado da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a CASP ocupa posição de representante da sociedade civil junto ao contrário vinculado ao Ministério da Justiça.²⁷⁴

O fato de a CASP ter programas tão diversos entre assistência jurídica, social e psicológica, além de projetos para integração e acesso ao mercado de trabalho, faz com que a organização se tornasse referência para aqueles que queriam contribuir e aprender sobre o tema do refúgio.

Importante também destacar que o voluntariado está regulamentado por normas jurídicas. A Lei 9.608/98 caracteriza como trabalho voluntário a atividade “não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa” (Art. 1). Este modelo se afasta do entendimento de uma atividade informal de

274. Para mais informações sobre a CASP e voluntariado, acesse: <https://www.caritassp.org.br/servico-de-acolhida-e-orientacao-para-refugiados/>

caridade e vem propor uma ação coletiva organizada e regulamentada, focada em mudança e inclusão social.

De acordo com o relatório da ONU, o voluntariado se apresenta como um caminho altamente eficaz para construção de sociedades participativas e com o potencial de progresso. Segundo o relatório, “colocar as pessoas no centro do desenvolvimento significa fazer progresso equitativo e amplo pedindo que as pessoas sejam participantes ativas nas mudanças” (ONU, 2011).

A ONU também tem um programa específico de voluntários (UNV), criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1970 com um mandato inicial para mobilizar voluntários qualificados e motivados para o Sistema das Nações Unidas em apoio à paz e ao desenvolvimento. O programa é administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e além do objetivo primário mobilizar voluntários para o sistema ONU, também promove a importância do voluntariado para o desenvolvimento. As mudanças no paradigma de desenvolvimento ao longo dos anos também criaram uma mudança da cooperação técnica internacional para um maior apoio às soluções nacionais e locais, alcançadas pelo fortalecimento das capacidades nacionais e locais.²⁷⁵ Em 2019, o programa UNV mobilizou mais de 8,000 voluntários pelo mundo inteiro, sendo que 81% fazem parte de países do hemisfério sul.²⁷⁶

Eu tive o prazer de fazer parte do time de voluntários nacionais da ONU quando fui selecionada para uma vaga no escritório do ACNUR em Manaus (AM). Não existe um perfil único para voluntários nacionais pela ONU, cada vaga é específica e responde aos requerimentos da operação. A idade mínima para ser um voluntário é 22 anos e pode exigir diploma de educação superior e experiência profissional.²⁷⁷

Como Assistente de Campo eu acompanhei a implementação do programa do ACNUR na Amazônia, junto com parceiros locais em projetos para integração e

275. Disponível em: <https://www.unv.org/about-unv/our-mission-mobilize-volunteers>

276. Disponível em: <https://www.unv.org/become-volunteer>

277. Disponível em: <https://www.unv.org/become-volunteer>

assistência à refugiados nas cidades de Manaus e Tabatinga. Por ser uma função diversa da que eu tinha em São Paulo, pude aprender com a organização e a equipe a importância do serviço em rede. E como a colaboração entre autoridades locais, sociedade civil, iniciativa privada e colaboração com outras agências da ONU se torna essencial para garantia de direitos e acesso à serviços essenciais.

A experiência profissional adquirida como voluntária me motivou a continuar minha educação acadêmica para aprofundar meu conhecimento no tema do refúgio, em específico ao Direito Internacional dos Refugiados. Por esse motivo, no fim do meu contrato em Manaus eu me dediquei ao Mestrado em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Nesse período tive oportunidade de engajar com profissionais e acadêmicos de outros países e participei de fóruns de debate sobre migrações forçadas em universidades estrangeiras como a Universidade de Londres e Oxford, que possuem tradição acadêmica no assunto de refúgio e migrações forçadas. O período que dediquei ao mestrado não apenas fez parte de uma decisão profissional, pois para continuar trabalhando nessa área o curso de pós-graduação é quase sempre obrigatório, mas também me permitiu um momento de reflexão para entender a minha motivação pessoal e expandir minhas ideias além da minha zona de conforto.

Foi também nesse momento que eu percebi que o campo de atuação e estudo em refúgio e migrações forçadas é extremamente vasto, eu decidi me dedicar inicialmente ao estudo jurídico da determinação do *status* do refugiado. Entende-se por determinação do *status* de refugiado o procedimento pelo qual a instituição governamental competente, ou o ACNUR, busca determinar se a pessoa que solicitou refúgio ou manifestou sua necessidade de proteção internacional é efetivamente um refugiado, ou seja, se a pessoa preenche os critérios de elegibilidade elencados na normativa em questão.

A decisão do Estado é de natureza declaratória, ou seja, uma pessoa não se torna refugiado em virtude de uma decisão positiva de reconhecimento pelo país de acolhida ou pelo ACNUR, ela já era um refugiado *de facto* e foi reconhecida como tal, se tornando também *de jure*. A determinação do *status* de refugiado visa reconhecer uma qualidade/situação pré-existente: “uma pessoa não se

torna refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado” (ACNUR, 2004, p. 15).

Guy Goodwin-Gill (1983) explica que o Alto Comissariado será o responsável pela determinação em duas situações possíveis: como uma condição prévia para conceder a proteção internacional ou como um requisito para prestar assistência, a pedido do governo que o requereu para um determinado grupo em seu território. Ademais, existe o caso das intervenções emergenciais para assegurar a condição temporária de refúgio, que pode ocorrer no caso de deslocamentos maciços para fronteiras (motivados por conflitos armados e/ou violência generalizada), onde não há a capacidade, tampouco a necessidade, de conduzir entrevistas individuais.

Ao final do mestrado, comecei a trabalhar com o ACNUR em parceria com o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE como na Determinação do *Status* de Refugiado (“*Refugee Status Determination*” sigla em inglês RSD) tanto na capacidade de Oficial de Elegibilidade, como consultora externa para compilar procedimentos nacionais de RSD que buscam melhorar o funcionamento dos sistemas nacionais de asilo para que funcionem de forma mais eficiente e justa. O CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. O CONARE possui funcionamento tripartite, portanto, conta com a participação do governo local, da sociedade civil, e das Nações Unidas ²⁷⁸

Desta forma, no que tange as normas quanto a prática no procedimento de determinação da condição de refugiado é imprescindível estabelecer critérios específicos alinhados com padrões globais, diminuindo a margem de discricionariedade por parte dos Estados que violem os princípios do Direito Internacional dos Refugiados.

A experiência de trabalho com RSD no âmbito nacional, me levou a aplicar para

278. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>

vagas internacionais no ACNUR. Existem diferentes oportunidades para aqueles que almejam uma carreira internacional com a organização: postos temporários, consultorias, estágios, programa de jovens profissionais (JPO), e o programa de voluntariado internacional (UNV). O processo seletivo para vagas internacionais é altamente concorrido e nem sempre é um processo linear entre a carreira nacional e internacional. Por esse motivo a capacitação acadêmica, junto com a experiência profissional no contexto local são diferenciais em processos de recrutamento. Os candidatos são submetidos a um processo de seleção para determinar se são adequados para o cargo para o qual se candidataram. As entrevistas baseiam-se no conceito de que o comportamento e a experiência do passado são o melhor indicador do desempenho futuro. Em outras palavras, “sua história conta uma história sobre você: seus talentos, habilidades, conhecimento e experiência real em lidar com uma variedade de situações” são os melhores indicadores da sua performance no futuro.²⁷⁹

Parte II Experiência internacional

Meu primeiro posto de trabalho fora do Brasil foi no Paquistão, na cidade de Quetta, que é a capital da província do Baluchistão, e fronteira com o Afeganistão, na cidade de Kandahar. A operação do ACNUR no Paquistão atua há mais de 25 anos trabalhando para a proteção de refugiados afegãos, hoje quase 1.5 milhões.²⁸⁰ Ao longo dos anos de guerra no Afeganistão, o Paquistão acolheu o maior número de refugiados do mundo. Apesar de enfrentar seus próprios desafios econômicos e sociais, o Paquistão sempre manteve sua tradição de hospitalidade, oferecendo refúgio aqueles que precisavam.

O Paquistão não é parte da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados / Protocolo de 1967 e não promulgou nenhuma legislação nacional para a proteção de refugiados, ou procedimentos para determinar a condição de refugiado de pes-

279. Disponível em: <https://www.unhcr.org/how-to-apply.html>

280. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Overview of UNHCR's operations in Asia and the Pacific, 23 September 2016, available at: <https://www.refworld.org/docid/57f257454.html> [accessed 8 June 2021]

soas que buscam proteção internacional em seu território. Esses indivíduos são, portanto, tratados de acordo com as disposições da Lei de Estrangeiros de 1946.

Na ausência de um quadro jurídico nacional de refugiado, o ACNUR conduz a determinação do status de refugiado sob seu mandato (Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados adotado pela Resolução da Assembleia Geral 428 (V) de 14 de dezembro de 1950) e em nome de o Governo do Paquistão, em conformidade com o Acordo de Cooperação de 1993 entre o Governo do Paquistão e o ACNUR. O Paquistão aceita as decisões do ACNUR de conceder o status de refugiado e permite que os solicitantes de refúgio (que ainda estão em processo), bem como os refugiados reconhecidos, permaneçam no Paquistão até a identificação de uma solução duradoura.

A situação dos refugiados afegãos no Paquistão é definida como uma situação de refúgio prolongada. Com mais pessoas sendo deslocadas e menos sendo capazes de retornar, um número crescente se encontra em situações de deslocamento prolongado e duradouro. De acordo com o ACNUR, o refúgio prolongado existe quando mais de 25.000 refugiados da mesma nacionalidade se encontram em situação de refúgio por pelo menos 5 anos consecutivos no mesmo país de acolho.²⁸¹ Com base nesta definição, estima-se que cerca de 15,7 milhões de refugiados (77%) estavam em uma situação prolongada no final de 2019, um pouco menos do que no ano anterior (15,9 milhões). Essa população vive em 32 países de acolhimento, e constituem um total geral de 51 situações prolongadas. Os números incluem a situação de refugiados afegãos no Paquistão e na República Islâmica do Irã, bem como situações mais recentes, como a dos refugiados do Sudão do Sul no Quênia, Sudão e Uganda (ACNUR, 2019).

De acordo com os autores Loescher, Milner et al (2008), situações de refúgio prolongado e as políticas de contenção dos países de asilo e a falta de soluções locais para integração de tem sérias implicações com relação à violação dos direitos humanos. No lado oposto do refúgio prolongado se encontra os fluxos massivos em emer-

281. UNHCR. Global Trend Reports 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html> Acesso em 09 de Junho de 2021.

gências na quais o ACNUR também atua. Ambos com desafios únicos que exigem liderança e coordenação por parte da organização para salvaguardar os direitos dos refugiados.

Em 25 de agosto de 2017, o Exército de Salvação Arakan Rohingya (ARSA, na sigla em inglês) usou facas e bombas caseiras para realizar ataques a cerca de vinte a trinta postos policiais no norte do Estado de Rakhine. O ataque provocou contra-ataques maciços das forças de segurança contra a população de Rohingya em geral, em violação ao Direito Internacional Humanitário desencadeando uma cadeia de eventos que levaram ao êxodo em massa dos rohingya de sua terra natal em busca de refúgio em Bangladesh (TY, 2019).

A crise humanitária tomou grandes proporções, levando mais de 742.000 pessoas a buscar refúgio em Bangladesh em sua maioria mulheres e crianças. Grande parte dos refugiados chegaram nos primeiros três meses da crise, mais da metade dos novos recém-chegados buscaram abrigo nos arredores e nos campos de refugiados de Kutupalong e Nayapara e em locais improvisados que existiam antes do fluxo. Em poucos meses o campo de refugiados em Bangladesh se tornou o maior do mundo.²⁸²

Em setembro de 2017 eu fui enviada para Bangladesh para trabalhar na equipe de emergência em resposta ao fluxo massivo dos Rohingya. Quando eu cheguei à cidade de Cox Bazar, na fronteira com Mianmar, menos de um mês do início da crise de refugiados, milhares de pessoas chegavam diariamente. Famílias inteiras fugiram do Rakhine State buscando proteção do outro lado da fronteira. A maioria caminhou durante dias e ao cruzarem a fronteira era nítido os perigos que enfrentaram antes e durante a jornadas, muitos doentes e exaustos em busca de proteção e assistência.

282. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rohingya/>

Enquanto oferecíamos assistência emergencial para as necessidades mais básicas como ajuda médica, alimentos e moradia, era possível ver a fumaça do outro lado fronteira onde vilarejos haviam sido destruídos e queimados. A equipe do Médico Sem Fronteiras relatou que nas primeiras semanas eles cuidaram de mais de 250 refugiados recém-chegadas com ferimentos relacionados à violência. Incluindo ferimentos a bala, queimaduras graves, feridas de explosão, feridas de faca e lesões resultantes de violência sexual.²⁸³

O trabalho durante a emergência é extremamente desgastante, pois exige que tanto o mental quanto o físico sejam capazes de responder a magnitude de uma crise, que segundo o Secretário Geral da ONU, é umas das piores crises humanitárias e direitos humanos no mundo²⁸⁴, resultando no deslocamento de quase um milhão de pessoas em questão de meses. Os primeiros meses da resposta a emergência em Bangladesh, a equipe trabalhava continuamente todos os dias em turnos para conseguir responder as necessidades mais emergências.

O ACNUR, junto com outras agências da ONU, o governo de Bangladesh e os parceiros locais distribuiu kits de ajuda emergencial— incluindo cobertores, lençóis de plástico, colchões de dormir, barracas de família, rolos de plástico, conjuntos de cozinha, galões e baldes. Também trabalhou para expandir o espaço para acomodar refugiados com segurança, juntamente com a estrutura necessária de transporte e saneamento básico, construindo latrinas e poços, melhorando as instalações de água e distribuindo materiais de abrigo. Uma equipe de quase 300 funcionários, sendo 208 nacionais, foram mobilizadas para responder a emergência.²⁸⁵ Eu tive a oportunidade de colaborar por quase dois anos em Bangladesh para garantir que os Rohingya tivessem um lugar seguro e digno para morar enquanto o governo e o ACNUR buscassem soluções para uma das piores crises humanitárias que já vivemos.

283. Disponível em: <https://www.msf.org/bangladesh-crisis-update-%E2%80%93-november-2017>

284. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13469.doc.htm>

285. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/rohingya/>

Referências Bibliográficas

ONU. Organização das Nações Unidas. 2011. State of the world's volunteerism report 2011. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SWVR2011_full.pdf Acesso em 4 de junho de 2021.

UNHCR. Global Trend Reports 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html> Acesso em 9 de junho de 2021.

UNHCR. UNHCR's People Strategy 2016-2021. December 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/55f97a9f9.pdf> Acesso em 9 de junho 2021.

LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary (eds). *Protracted refugee situations: political, human rights and security implications*. Tokyo: United Nations University Press, 2008.

TY, Rey. A crise dos refugiados Rohingya. 2019. *SUR* 29. v. 16, n. 29, p. 53-66, 2019.



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados

ISBN n° 978-65-89222-01-9

