

Cristiane Feldmann Dutra  
Gustavo de Lima Pereira  
(Orgs.)

# Direitos Humanos e Migrações Forçadas

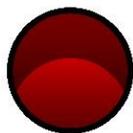
Migrações, xenofobia e transnacionalidade



Esta obra retrata o comprometimento de promover a pesquisa de alto nível destas (es) Professoras(es), pesquisadoras(es) autoras(es) envolvidas(os), como resultado dos trabalhos apresentados no II e III Congressos intitulados “Direitos Humanos e Migrações Forçadas: migrações, xenofobia e transnacionalidade”, realizados nos anos de 2018 e 2019 na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, organizado pelo SADHIR - Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados, desenvolvido pelo Núcleo de Prática Jurídica da mesma Instituição. Os textos visaram materializar quatro questões essenciais, para o enfrentamento do cenário mundial atual: pesquisa de qualidade, reflexão crítica, temas atuais e atitude, visando a construção de um paradigma dos Direitos Humanos. A escrita sobre tais temas, bem como a defesa dos direitos humanos presentes em todas as linhas que seguem, significa a tomada de posição e o comprometimento com a luta em torno dessa multiplicidade de temas que envolvem as migrações forçadas. Portanto, cumprimos a dedicação, o respeito, a coragem e o comprometimento com a seriedade acadêmica, em busca de um cenário global mais justo, de todos os seres humanos envolvidos na concretização dessa obra. No momento atual, incredivelmente, a ciência e a pesquisa – diríamos a educação no Brasil como um todo -, vêm sendo relegadas a segundo e terceiro planos por parte das autoridades políticas nacionais. Pesquisar cientificamente mostra-se, assim, um ato de resistência e comprometimento com o avançar social, tornando a análise consistente envolta da dicotomia entre a violação e a garantia do direito de migrar como um direito humano, contida em todos os textos desta Obra, algo cada vez mais urgente.



## **Direitos Humanos e Migrações Forçadas**



***Comitê Editorial***

---

**Liane Tabarelli**

PUCRS, Brasil

**Marcia Andrea Bühring**

PUCRS, Brasil

**Orci Paulino Bretanha Teixeira**

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

**Voltaire de Lima Moraes**

PUCRS, Brasil

**Thadeu Weber**

PUCRS, Brasil

**Fernanda Medeiros**

PUCRS, Brasil

**Leandro Cordioli**

ULBRA, Brasil

# Direitos Humanos e Migrações Forçadas

Migrações, xenofobia e transnacionalidade

**Organizadores:**

Cristiane Feldmann Dutra

Gustavo de Lima Pereira



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Lucas Margoni

**O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.**



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) [https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Série Ciências Jurídicas & Sociais — 89

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima (Orgs.)

Direitos Humanos e Migrações Forçadas: migrações, xenofobia e transnacionalidade [recurso eletrônico] / Cristiane Feldmann Dutra; Gustavo de Lima Pereira (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

392 p.

ISBN - 978-65-87340-31-9

DOI - 10.22350/9786587340319

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Direitos Humanos; 2. Migrações; 3. Xenofobias; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 340

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

# Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Apresentação .....</b>   | <b>11</b> |
| Gustavo de Lima Pereira   |           |
| Cristiane Feldmann Dutra  |           |
| <b>Prefácio.....</b>  | <b>15</b> |
| Ivonei Souza Trindade   |           |
| <b>Prólogo .....</b>  | <b>18</b> |
| <b>Definindo uma agenda para os estudos migratórios</b>   |           |
| Marcelo Torelly   |           |
| <b>1 .....</b>  | <b>21</b> |
| <b>Direitos humanos em risco a partir das mudanças climáticas: refugiados ambientais e a ameaça da xenofobia</b>                            |           |
| Ademar Pozzatti Júnior  |           |
| Carlo Moraes Martins  |           |
| Nerissa Krebs Farret  |           |
| <b>2.....</b>   | <b>40</b> |
| <b>A nova Lei de Migrações e a regulamentação da autorização de residência</b>  |           |
| Bárbara Bruna de Oliveira Simões  |           |
| <b>3.....</b>   | <b>63</b> |
| <b>Direitos dos refugiados e integração local: impasses na revalidação de diplomas</b>  |           |
| Carolina Carvalho Kulbieda  |           |
| Gustavo de Lima Pereira   |           |
| <b>4.....</b>   | <b>96</b> |
| <b>O Brasil no processo de acolhida a refugiados reassentados do triângulo norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala)</b> |           |
| Carolina Cunha César  |           |
| Bruna Gorgen Zeca   |           |

|  |     |
|--|-----|
| 5.....   | 108 |
| <b>As (re)significações identitárias dos sujeitos venezuelanos a partir do enquadramento midiático</b>   |     |
| Diego Santos Do Canto  |     |
| Rejane de Oliveira Pozobon   |     |
| 6.....   | 138 |
| <b>Migrações forçadas e saúde global em tempos virais: breve ensaio sobre as interfaces entre cosmopolitismo e soberania na ordem internacional</b>          |     |
| Gustavo de Lima Pereira  |     |
| 7.....   | 146 |
| <b>A questão venezuelana como possibilidade de aplicar os direitos humanos de segunda geração à concessão de refúgio</b>                                     |     |
| Julia Cirne Lima Weston  |     |
| 8 .....  | 160 |
| <b>O delito de solidariedade na legislação penal húngara e o movimento de securitização de suas fronteiras</b>   |     |
| Laura Ferrari Flores Ruschel   |     |
| Joseane Mariéle Schuck Pinto   |     |
| 9.....   | 184 |
| <b>Proteção aos refugiados no Século XXI: uma análise das consequências da globalização frente aos direitos humanos do acordo UE-Turquia para refugiados</b> |     |
| Mariah Feijó Pfluck  |     |
| 10 .....   | 213 |
| <b>Implicações psicológicas em indivíduos refugiados</b>   |     |
| Natálie Dall Bello dos Santos  |     |
| Laura Morais Machado   |     |
| 11.....  | 234 |
| <b>Ensino de sociologia das migrações em uma ONG por meio do jogo "Against all odds"</b>   |     |
| Ricardo Cortez Lopes   |     |
| Nádila Albuquerque Luchini   |     |
| Itamar Ifarraguirre Neto   |     |

|   |            |
|---|------------|
| <b>12</b> .....   | <b>244</b> |
| <b>Migration and tolerance in Germany: the defiance of the current world discriminatory reactions</b>   |            |
| Tatiana Cardoso Squeff  |            |
| Nicole Cardoso Paganini   |            |
| <b>13</b> .....   | <b>271</b> |
| <b>Os desafios da mulher migrante à luz da teoria tridimensional de Nancy Fraser: uma abordagem para o Brasil avançar no tema da migração</b> |            |
| Vitória Volcato da Costa  |            |
| <b>14</b> .....   | <b>300</b> |
| <b>Migrantes forçados como vítimas das redes de ódio xenofóbicas no meio ambiente virtual</b>   |            |
| Yasmin Cordeiro do Nascimento   |            |
| <b>15</b> .....   | <b>311</b> |
| <b>Politicamente incorreto: as manifestações políticas xenofóbicas e suas influências na população brasileira</b>                             |            |
| Anna Ortiz Borges Coelho  |            |
| Lucas da Silva Santos   |            |
| <b>16</b> .....   | <b>317</b> |
| <b>A desumanização das relações de trabalho em face da globalização seletiva</b>  |            |
| Ataliba Telles Carpes   |            |
| <b>17</b> .....   | <b>327</b> |
| <b>Migração e redes de acolhimento: centros de acolhimento ao migrante na cidade de Porto Alegre</b>  |            |
| Cristiano Patrício Junior   |            |
| Matthäus Schmitt  |            |
| Mateus Tomazi   |            |
| <b>18</b> .....   | <b>333</b> |
| <b>A infração do non bis in idem para imigrantes</b>  |            |
| Gabriel Ribeiro Camargo   |            |

|   |     |
|---|-----|
| 19.....   | 339 |
| <b>Condições degradantes de trabalho à luz do caso das Migrantes Filipinas na cidade de São Paulo</b> |     |
| Gabriela Di Pasqua  |     |
| 20.....   | 343 |
| <b>Os venezuelanos e a hospitalidade brasileira</b>   |     |
| Janna Thainá Magalhães Mello  |     |
| 21.....   | 354 |
| <b>Refugiados palestinos e as violações dos direitos humanos</b>                                      |     |
| Lamis Muhamad Baja  |     |
| 22.....   | 364 |
| <b>O discurso de ódio e a xenofobia contra os imigrantes e refugiados no Brasil</b>                   |     |
| Cristiane Feldmann Dutra  |     |
| Leandro José Cardoso  |     |
| 23.....   | 373 |
| <b>Diáspora senegalesa: comércio informal, religiosidade e cultura nas ruas de Porto Alegre</b>       |     |
| Mariana Pereira Pedroso   |     |
| 24.....   | 379 |
| <b>A situação jurídica do apátrida no Brasil e o controle de convencionalidade por omissão</b>        |     |
| Michelli Linhares de Bastos   |     |
| 25.....   | 384 |
| <b>O desmentido e as faces da violência frente ao estrangeiro</b>                                     |     |
| Mônica Medeiros Kother Macedo   |     |
| Raíssa Ramos da Rosa  |     |
| Mariana Machado Felin   |     |

## Apresentação

*Gustavo de Lima Pereira*

*Cristiane Feldmann Dutra*

Esta obra retrata o comprometimento de promover a pesquisa de alto nível destas (es) Professoras(es), pesquisadoras(es) autoras(es) envolvidas(os), como resultado dos trabalhos apresentados no II e III Congressos intitulados “Direitos Humanos e Migrações Forçadas: migrações, xenofobia e transnacionalidade”, realizados nos anos de 2018 e 2019 na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, organizado pelo SADHIR - Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados, desenvolvido pelo Núcleo de Prática Jurídica da mesma Instituição<sup>1</sup>.

Os textos visaram materializar quatro questões essenciais, para o enfrentamento do cenário mundial atual: pesquisa de qualidade, reflexão crítica, temas atuais e atitude, visando a construção de um paradigma dos Direitos Humanos.

Convidamos o leitor a pensar nestes temas que tratam de Direitos Humanos relacionados às causas implicadas nas migrações forçadas do contexto contemporâneo, enfatizando: as mudanças climáticas e a migração ambiental; o preconceito e a xenofobia desaguadas nas manifestações e ações políticas bem como em redes sociais; a desumanização das relações de trabalho; a Nova Lei de Migrações brasileira; os direitos e a acolhida aos refugiados e seus impasses nas dinâmicas de integração local; dificuldades em torno da revalidação de diplomas de estrangeiros; as (re)significações

---

<sup>1</sup> Com exceção do texto “Migrações forçadas e saúde global em tempos virais: breve ensaio sobre as interfaces entre cosmopolitismo e soberania na ordem internacional”, de Gustavo de Lima Pereira, assim como o prefácio e o prólogo que inauguram a presente Obra, escritos em 2020 já no cenário de pandemia.

identitárias dos venezuelanos e sua acolhida no território brasileiro; o enquadramento midiático ligado ao tema migratório; a infração do princípio *non bis in idem* na questão migratória; as condições degradantes de trabalho das migrantes filipinas na cidade de São Paulo; a pauta dos refugiados palestinos; o chamado “delito de solidariedade” na legislação penal húngara e o movimento de securitização de suas fronteiras; os discursos de ódio proferidos diante da temática; a proteção aos refugiados no século XXI; a chamada “diáspora senegalesa” relacionada com o comércio informal e as manifestações religiosas e culturais nas ruas de Porto Alegre; a situação jurídica dos apátridas no Brasil e o controle de convencionalidade por omissão; efeitos psicológicos dos entraves envolvendo a situação de refúgio; as faces da violência frente ao estrangeiro; o ensino de “Sociologia das Migrações” desenvolvido por Organizações não-governamentais por meio de jogos; os desafios da mulher migrante, migrantes forçados e a ação de redes de acolhimento na cidade de Porto Alegre.

Os trabalhos a seguir dispostos se diferenciam entre artigos e resumos expandidos, onde destaca-se a seriedade e o comprometimento com a pesquisa acadêmica e o engajamento na causa migratória, possibilitando ao leitor uma amplitude de aprendizado e o desenvolvimento de uma capacidade analítica crítica.

Logo, os trabalhos de Ademar Pozzatti Júnior, Anna Ortiz Borges, Lucas da Silva Santos, Ataliba Telles Carpes, Bárbara Simões, Bruna Gorgen Zeca, Carlo Moraes Martins, Carolina Carvalho Kulbieda, Carolina Cunha César, Cristiano Patrício Junior, Diego Santos do Canto, Gabriela Di Pasqua, Gustavo de Lima Pereira, Itamar Ifarraguirre Neto, Janna Mello, Joseane Mariéle Schuck Pinto, Julia Weston, Lamis Muhammad Baja, Laura Ferrari Flores Ruschel, Laura Morais Machado, Leandro José Cardoso, Mariah Feijó Pfluck, Mariana Machado Felin, Mariana Pereira Pedroso, Mateus Tomazi, Matthäus Schmitt, Mônica Medeiros Kother Macedo, Nádila Albuquerque Luchini, Natálie Dall Bello dos Santos, Nerissa Krebs Farret, Nicole Cardoso Paganini, Raíssa Ramos da Rosa, Ricardo Cortez Lopes, Tatiana Cardoso Squeff, Vitória Volcato da

Costa e Yasmin Cordeiro do Nascimento, bem como dos organizadores que aqui se direcionam ao leitor, visam a aprimorar a construção de pontes entre a extensão comunitária, o ensino e a pesquisa, todos pretendendo corresponder à realidade fática do cenário migratório atual, onde se possa repensar e vislumbrar, talvez, um cenário futuro menos desigual, em que pese as tamanhas dificuldades, no que diz respeito ao tema das migrações forçadas.

Agradecemos imensamente também o prefácio do Professor Ivonei Souza Trindade, Professor assessor de Direito Internacional dos Direitos Humanos no A Pari MUN- Instituto de Investigación y Debate en Derecho (Nuevo Chimbote, Peru) e o prólogo do Professor Marcelo Torely, Coordenador de projetos da OIM – Organização Internacional para as Migrações, gentilmente confeccionados para engrandecer ainda mais a presente obra. Muito obrigado pelo carinho e pela amizade! Contar com o apoio e o brilhantismo de vocês para inaugurar esse Livro enche de orgulho a todas as pessoas que participaram desse projeto. Igualmente agradecemos o carinho e profissionalismo da Editora Fi, na figura de Lucas Margoni, que viabilizou esta publicação.

A escrita sobre tais temas, bem como a defesa dos direitos humanos presentes em todas as linhas que seguem, significa a tomada de posição e o comprometimento com a luta em torno dessa multiplicidade de temas que envolvem as migrações forçadas. Portanto, cumprimentamos a dedicação, o respeito, a coragem e o comprometimento com a seriedade acadêmica, em busca de um cenário global mais justo, de todos os seres humanos envolvidos na concretização dessa obra.

No momento atual, inacreditavelmente, a ciência e a pesquisa – diríamos a educação no Brasil como um todo -, vêm sendo relegadas a segundo e terceiro planos por parte das autoridades políticas nacionais. Pesquisar cientificamente mostra-se, assim, um ato de resistência e comprometimento com o avançar social, tornando a análise consistente envolta da dicotomia entre a violação e a garantia do direito de migrar

como um direito humano, contida em todos os textos desta Obra, algo cada vez mais urgente.

Boa leitura!

Porto Alegre, julho de 2020

## Prefácio

*Ivonei Souza Trindade <sup>1</sup>*

Migrar é um direito humano, segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Acerca dessa simples assertiva, há um número enorme de pesquisa no mundo todo. Uma simples frase que gera reflexões escritas também em muitas páginas de decisões judiciais tanto de cortes locais como de tribunais internacionais. Sem contar a normativa nacional e internacional derivada de uma só oração.

A força da primeira frase desse texto é tamanha na comunidade internacional que grupos são formados para ela seja cumprida. O SADHIR (Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados) é um grande exemplo disso: estudantes e profissionais trabalhando juntos para fazer valer uma assertiva, um mote, um direito. Migrar também é receber, acolher, assessorar.

É uma honra enorme escrever o prefácio dessa obra organizada pelo SADHIR, pois conheço e tenho amizade com a maioria dos seus membros fundadores. Denise Horta, Mateus Tomazi, Vitória Volcato, Júlia Weston e Leticia Magalhães são queridas amigas do GEDIN (Grupo de Estudantes de Direito Internacional). Fico feliz que seus nomes façam parte do SADHIR.

Sobre o meu amigo Prof. Gustavo Pereira, o coordenador desse time, devo comentar os antecedentes à criação do SADHIR com fim de que o(a) leitor(a) entenda a importância desse grupo. Conheço-o desde meados de 2010, quando nos encontramos no grupo de pesquisa do grande Prof. José

---

<sup>1</sup> Advogado e Professor assessor de Direito Internacional dos Direitos Humanos no A Pari MUN- Instituto de Investigación y Debate en Derecho (Nuevo Chimbote, Peru).

Carlos Moreira da Silva Filho. Naquele ano, as matérias de Direito da Migração Internacional e de Direito Internacional dos Refugiados me pareciam assuntos tão distantes. Como estudante de Direito do segundo ano da faculdade, eu tinha impressão de que aqueles assuntos nunca teriam relevância no Brasil, pois nem nos principais manuais nacionais de Direito Internacional Público eles eram abordados com profundidade. Engano feio, de minha parte.

Fiquei surpreso que o Prof. Gustavo, em 2010, já pesquisava sobre Direito da Migração Internacional e Direito Internacional dos Refugiados. Foi a primeira pessoa quem conheci que pesquisava os referidos assuntos. Em questão de dois anos, ambas as áreas ficaram mais próximas da minha realidade: como participante do Jessup, tive de pesquisar sobre refugiados ambientais, pois era um dos pontos do caso hipotético; houve um aumento de chegada de estrangeiros no Rio Grande do Sul.

O Prof. Gustavo estava certo no seu foco de pesquisa. As palavras “refugiado” e “estrangeiro” passaram a ser mais frequentes nos noticiários gaúchos, a partir de 2013-2014. Direito da Migração Internacional e Direito Internacional dos Refugiados tornaram-se próximos da realidade de muitos habitantes do Rio Grande do Sul, desde então.

Tempos depois de me graduar em Direito pela PUCRS, alegrei-me por saber que o Prof. Gustavo conseguira institucionalizar, na mencionada universidade, o SADHIR – grupo que assessora, juridicamente, migrantes e refugiados em Porto Alegre. Um projeto que merece muitos aplausos pelo seu caráter humanitário e também pelo seu aspecto de ensino além da sala de aula aos estudantes que dele participam. Prof. Gustavo e demais integrantes do SADHIR estão de parabéns pelo seu trabalho!

Este livro é o resultado dos congressos organizados pelo SADHIR, nos anos de 2018 e 2019. Aqui há um compilado de textos importantes para o estudo da migração e do refúgio. Iniciativa de compartilhamento de conhecimento jurídico como essa merece destaque e louvor, motivo pelo qual, novamente, felicito e congratulo o grupo!

Esta obra reflete um outro sinônimo ao sentido de migrar: compartilhar. O ato de compartilhar experiências, ideias e conhecimento é um ponto que deriva da primeira frase posta nesse texto. O(a) leitor(a) não irá se decepcionar com o conteúdo compartilhado nas próximas páginas.

Parabéns às pessoas que contribuíram com seus escritos para esse livro e peço-lhes que sigam pesquisando na área de migração e refúgio.

Uma ótima leitura!

Esteio, 06 de junho de 2020.

## Prólogo

### Definindo uma agenda para os estudos migratórios

*Marcelo Torelly*<sup>1</sup>

Eventos acadêmicos constituem alguns dos melhores fóruns para conhecermos a agenda sobre migrações que orientará o debate público, as políticas governamentais e a ação das organizações internacionais no futuro próximo. Fazendo a conexão entre as discussões teóricas e os problemas práticos enfrentados pelos atores no terreno, colóquios que mobilizam a sociedade civil, os atores institucionais e a comunidade científica constituem um elemento catalisador e dinamizador das discussões. Essa relação virtuosa é ainda mais intensa quando as iniciativas de pesquisa encontram eco em projetos de extensão universitária, conectando as três dimensões constitutivas da Universidade.

O Congresso de Direitos Humanos e Migrações Forçadas, realizado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande em novembro de 2019, é um excelente exemplo de um desses tão bem-vindos fóruns. Ao longo de dois dias de atividades, acadêmicos, profissionais e a comunidade migrante se engajaram em discussões sobre aspectos teóricos e práticos do campo.

Discussões como o conceito de hospitalidade e a emergência da categoria dos “refugiados” ambientais na literatura, ou sobre como as teorias de gênero problematizam e complexificam a categoria da mulher migrante, estiveram ladeadas por outras, absolutamente práticas, como as

---

<sup>1</sup> Doutor em direito pela Universidade de Brasília. Trabalha há 15 anos com temas de cooperação técnica internacional e direitos humanos na academia, governo e organizações das Nações Unidas.

dificuldades de revalidação de diplomas, os desafios da integração local de refugiados e migrantes, e o ensino da sociologia das migrações por meio de jogos lúdicos.

O elenco de temas do congresso, reunidos agora neste volume, sinalizam diversos dos tópicos que irão dominar as discussões internacionais e domésticas nos próximos anos: impacto das mudanças climáticas nos direitos humanos dos migrantes, securitização das fronteiras, consequência dos acordos internacionais para a gestão dos movimentos migratórios, a emergência dos discursos de ódio, da violência por motivos de intolerância e da xenofobia, e o impacto das transformações no mundo do trabalho global nas dinâmicas migratórias.

O aspecto interdisciplinar do congresso igualmente merece ser destacado. As implicações psicológicas do processo de refúgio estão presentes nas discussões ao lado de debates jurídicos tradicionais, como o do controle de convencionalidade de atos e políticas e o da apatridia, para além dos já citados aportes das ciências sociais, ciência política e relações internacionais.

Os trabalhos discutidos no congresso também tem um foco geográfico variado. A discussão inclui a nova lei de migração brasileira, que revolucionou o campo ao substituir o Estatuto do Estrangeiro por um novo arcabouço normativo orientado pela perspectiva dos direitos, passa pelas diásporas, mas também lança olhares sobre contextos regionais e extrarregionais diversos, como a questão dos reassentamentos no Brasil de migrantes do triângulo Norte da América Central, os fluxos internacionais que chegam a Europa pela Turquia e a circulação de palestinos pelo mundo.

Candente no Brasil, o êxodo dos venezuelanos, que constitui o maior movimento migratório recente da América Latina, aparece desde diversos prismas. Pelos desafios práticos que lança para a rede de apoio da sociedade civil, pelos impactos subjetivos e identitários que produz nos migrantes e na comunidade de acolhida, mas também pelas oportunidades

de reflexão que enseja, por exemplo, para a efetivação de direitos humanos de segunda geração para os migrantes.

Em seu conjunto, os trabalhos oferecem um mosaico dos muitos temas de intervenção e pesquisa que demandam urgente reflexão e ação. A abordagem desses temas em um ambiente de ensino, aliado com a prática de extensão e com a ativação de projetos de pesquisa oferece um exemplo de como potencializar a experiência da Universidade para a construção de novos saberes e práticas para a efetivação dos direitos humanos.

Brasília, julho de 2020

## **Direitos humanos em risco a partir das mudanças climáticas: refugiados ambientais e a ameaça da xenofobia**

*Ademar Pozzatti Júnior*<sup>1</sup>

*Carlo Moraes Martins*<sup>2</sup>

*Nerissa Krebs Farret*<sup>3</sup>

### **1. Introdução**

A situação dos deslocamentos humanos ao redor do mundo apresenta-se como um dos tópicos mais urgentes quando se pensa a respeitado modelo civilizatório atual e, mais ainda, quando se analisa temas ligados à justiça social e à segurança ambiental. A preocupação central da discussão ambiental se volta para as questões das mudanças climáticas e o impacto que podem ter nas populações mais afetadas por ela. De acordo com o o Secretário-Geral da ONU, António Guterres “o problema que define nossa era é a mudança climática”. Dessa forma, quando se fala sobre alterações climáticas, comenta-se também sobre o risco de escassez de água potável e de alimentos, a diminuição dos estoques de energia e todos os outros efeitos nocivos decorrentes e que colocam em

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito das Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC/Brasil) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/Brasil), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (UFSM/CNPq). E-mail: juniorpozzatti@gmail.com

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Mestrando em Direito também pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Advogado. E-mail: mmartins.carlo@gmail.com

<sup>3</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Mestre em Filosofia pela PUCPR e Doutoranda em Filosofia também pela PUCPR. E-mail: nerissa.farret@gmail.com

risco a estabilidade global. Trata-se, portanto, de um problema político de primeira grandeza, cujos efeitos podem levar a sérios conflitos humanitários com espantosa brevidade.

O presente trabalho tem como objetivo desenvolver a temática dos direitos humanos frente às urgentes e preocupantes mudanças climáticas que ameaçam todas as fronteiras planetárias e colocam em risco as condições de vida de diversas populações, tornando-as vulneráveis. Posto isso, tem-se como foco a questão dos chamados "refugiados ambientais" e o risco de xenofobia que sofrem ao serem obrigados a se deslocar por questões de cunho ambiental. Chama-se atenção também ao caráter excepcional de sua situação, visto que a ideia de refúgio por causas ambientais ainda não é amplamente aceita, deixando essas populações a margem de qualquer lei e qualquer direito.

O primeiro capítulo visa explicitar os graves riscos que correm os direitos humanos a partir das mudanças climáticas. Para isso fez-se necessária a pesquisa documental, principalmente através de relatórios de órgãos oficiais que dispõe acerca dos dados mais atuais referentes ao tema. Igualmente, busca-se os argumentos de teóricos devidamente preocupados com a magnitude das catástrofes que estão por vir, caso medidas urgentes não sejam efetivadas.

Posteriormente, será verificada a peculiar situação dos refugiados ambientais e o risco de xenofobia e marginalização que sofrem ao redor do globo. Com efeito, a conjuntura internacional demonstra de forma crescente o aumento da xenofobia racismo, discriminações e generalizações contra migrantes e refugiados. O medo do desconhecido gera possíveis atitudes xenofóbicas, isto é, reflexos da violência institucionalizada em que se vive. Assim, evidencia-se tendência que pode ser observada é a de pessoas que são forçadas a migrar devido a desastres naturais e mudanças climáticas. Quando rápidas e sérias alterações acontecem nos serviços ecossistêmicos, as sociedades são seriamente impactadas e as populações não tem outra escolha senão a de migrar. Entretanto, nunca foi oficialmente reconhecida pela ONU e as pessoas

forçadas a migrar por causas ambientais não se encaixam exatamente no conceitoclássico de refugiados, ou seja, daqueles obrigados a se deslocar devido a perseguição, conflitos armados ou grave violação dos Direitos Humanos, conforme se passa a demonstrar.

## **2. Direitos humanos em risco a partir das mudanças climáticas**

O planeta Terra cada dia mais demonstra sinais de que necessita de cuidados e atenção, isto é, percebe-se urgente a emergência de riscos a partir das mudanças climáticas, aumento dos níveis dos oceanos, elevadas temperaturas, processos de desertificação, tornados, furacões, tsunamis e enchentes são alguns dos exemplos dos desafios que o planeta vem enfrentando. Com efeito, o meio ambiente possibilita aos seres humanos os recursos indispensáveis para uma vida com dignidade e bem-estar - ar limpo para respirar; água potável para beber; alimentos para comer; combustíveis para energia; proteção contra tempestades, inundações, incêndios e secas; regulação do clima e controle de doenças; bem como lugares para reunir-se para o prazer estético, recreativo e espiritual.

As mudanças climáticas apresentam fatores que demonstram a problemática ambiental contemporânea: são problemas sistêmicos e complexos, com causalidades afastados de um paradigma unidirecional, apresentando ciclos de retroalimentação; suas fontes múltiplas e difusas tornam árdua a atribuição de responsabilidade; suas consequências são cumulativas e se estendem para além das fronteiras nacionais<sup>4</sup>.

Giddens (2010, p. 28), ao falar sobre o efeito estufa, origem do aquecimento global nos tempos atuais, aponta que nos últimos 150 anos, os gases do efeito estufa na atmosfera aumentaram progressivamente com a expansão da produção industrial. Desta forma, a temperatura média

---

<sup>4</sup> As alterações climáticas referem-se a uma mudança no estado do clima que pode ser por mudanças na média e / ou na variação das suas propriedades e que persistem durante um longo período de tempo. A mudança climática pode ocorrer tanto por meio de processos internos naturais ou forças externas, como modulações dos ciclos solares, erupções vulcânicas e as mudanças antropogênicas persistentes na composição da atmosfera ou no uso da terra (IPCC, 2014).

mundial elevou-se 0,74°C desde 1901. A partir de estudos geológicos verificou-se que as temperaturas do planeta oscilaram no passado, e que essas oscilações estão ligadas ao teor de CO<sub>2</sub> na atmosfera. Entretanto, os dados comprovam que em nenhuma ocasião, nos últimos 650 mil anos, o teor de CO<sub>2</sub> no ar foi tão alto quanto agora.

Ao seu turno, as geleiras vêm-se reduzindo nos dois hemisférios, sendo que a cobertura de neve está menor do que era. O nível dos mares elevou-se ao longo do século passado, restando provável que o aquecimento intensifique o risco de secas em algumas partes do globo e leve a um aumento da precipitação pluviométrica em outras. Os dados indicam que há hoje mais vapor d'água na atmosfera até mesmo do que poucas décadas atrás, o que exerce grande influência em padrões meteorológicos instáveis, inclusive tempestades tropicais e inundações. Não restam dúvidas de que os direitos humanos dos habitantes do planeta Terra estão em risco, visto que nos últimos 40 anos, os ventos de oeste para leste ganharam mais força, os ciclones tropicais tornaram-se mais frequentes e mais violentos no Atlântico durante esse período, provavelmente como resultado do aquecimento, fato que coloca em risco (GIDDENS, 2010, p. 30).

O conceito de impactos corresponde aos efeitos sobre os sistemas naturais e humanos dos eventos climáticos e meteorológicos extremos e das mudanças climáticas. Impactos ordinariamente são os efeitos sobre a vida, meios de vida, saúde, ecossistemas, economias, sociedades, culturas, serviços e infraestrutura resultantes da interação entre as mudanças climáticas ou eventos climáticos perigosos que ocorrem dentro de um período de tempo específico e a vulnerabilidade de uma sociedade ou de um sistema exposto a certo perigo. Impactos também são referidos como consequências e resultados (IPCC, 2014).

Nessa linha, o importante Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU obteve três principais conclusões: a mudança climática está presente, foi provocada pelo homem e já está tendo impactos perigosos em todos os

continentes e no oceano; o aquecimento global ainda pode ser mantido abaixo do limite acordado politicamente, de 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais; e garantir um futuro climático seguro é possível e economicamente viável, se medidas imediatas forem tomadas (IPCC, 2014)<sup>5</sup>. Aliás, sobre o IPCC, Giddens (2010, p. 30), esclarece:

O IPCC diz que o século atual pode vir a ser dominado por guerras travadas em função de recursos naturais; que pode haver inundações de cidades costeiras, provocando miséria em massa e migrações em massa, e que o mesmo pode ocorrer à medida que áreas mais secas se tornem mais áridas. Dada a sua localização e a falta de recursos, as regiões mais pobres do mundo serão mais gravemente afetadas do que os países desenvolvidos. Mas estes terão seu quinhão de problemas, que incluirão um número cada vez maior de episódios climáticos violentos. Os Estados Unidos, por exemplo, têm extremos climáticos maiores do que quase todas as outras partes do mundo, e é provável que estes se intensifiquem ainda mais.

Quanto a relação entre preservação do ambiente planetário, Direitos Humanos e justiça ambiental ressalta-se que o equilíbrio ecológico do planeta Terra é condição essencial para que não sejam violados os Direitos Humanos, provocando assim injustiças ambientais. Deste modo, o desequilíbrio ecológico do ambiente, na sua maioria provocado por ações antropogênicas, acarreta inúmeras situações que equivalem a verdadeiras recusas à dignidade de certos indivíduos e comunidades humanas, sobretudo quando em situação de pobreza ou vulnerabilidade social. Percebe-se, por conseguinte, a estreita relação entre direitos humanos e justiça ambiental, decorrente da também estreita relação entre equilíbrio ecológico e dignidade humana (RAMMÊ, 2012, p. 138)

---

<sup>5</sup> Segundo Giddens (2010, p. 30), o órgão mais qualificado de monitoramento das mudanças climáticas e suas implicações é o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática das Nações Unidas (IPCC, na sigla em inglês), criado em 1988. Ele tem efetivado enorme impacto na reflexão mundial acerca do aquecimento do planeta. Seus objetivos declarados são reunir o máximo possível de dados científicos sobre as condições climáticas, submetê-los a uma crítica rigorosa e tirar conclusões gerais sobre o estado da opinião científica. Em diversos relatórios abalados, esse órgão vem mapeando em detalhe a mudança no clima do mundo, comprovando que as consequências potenciais vão de preocupantes a desastrosas.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2016 aponta que as mudanças climáticas agravarão a degradação da terra – especialmente em terras secas, que ocupam 40% da área terrestre global, as quais são habitadas por cerca de 2 bilhões de pessoas e correspondem a metade da pecuária mundial. Até 2030 é esperado que as mudanças climáticas causem um adicional de 250.000 mortes por ano devido a malária, diarreia, estresse por calor e desnutrição, destacando-se que as populações mais vulneráveis são os pobres e os indígenas, sendo que, se medidas de urgência não forem efetivadas agora, mais de 100 milhões viverão na pobreza em 2030 (PNUD, 2016, p. 39).

Quanto ao perigo dos poluentes, o PNUD sugere que se eleve o preço da poluição por carbono, medida que reduz as emissões, bem como proporciona o investimento em alternativas limpas. Por sua vez, medidas indiretas correspondem aos impostos sobre combustíveis, a eliminação de combustíveis fósseis e uma regulação que incorpore um custo social ao carbono. Assim, os custos externos do carbono poderiam ser amortizados – elevação do preço dos alimentos devido aos danos em plantações, maiores gastos médicos causados por ondas de calor e secas, assim como danos a propriedades por inundações e elevação do nível do mar (PNUD, 2016, p. 127).

Observa-se a partir das opções supracitadas que o objetivo principal é fazer com que aqueles que são responsáveis pelos danos arquem com as consequências dos mesmos. Ao invés de impor restrições formais nas emissões, um maior preço ao carbono aumenta a consciência dos poluidores ao mesmo tempo que lhes dá uma escolha. Desta feita, eles podem interromper suas atividades poluidoras, encontrar caminhos para reduzir suas emissões ou aceitar em pagar o preço pela poluição gerada<sup>6</sup>. Portanto, tais alternativas se mostram flexíveis e menos custosas para a

---

<sup>6</sup> Quanto as contradições existentes, Delmas-Marty (2016, p. 34) usa o termo esquizofrenia e aponta para a necessidade de repensar o modelo econômico - globalização econômica e financeira – para o sucesso da política climática em prol da justiça climática. A autora reitera a necessidade de novos instrumentos jurídicos globais e o uso deles pelos Estados.

sociedade alcançar uma proteção ambiental, incentivando inovações em tecnologias limpas enquanto se promove o crescimento econômico.

Igualmente, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2015), também destaca que a mudança do clima é indiscutivelmente uma das maiores ameaças aos direitos humanos da atual geração. O principal objetivo do relatório é fundamentar e ajudar na tomada de decisões por parte dos entes públicos e privados, visto que existe pouco consenso com relação as suas correspondentes obrigações. Por sua vez, ao tratar dos impactos nos ecossistemas e nos recursos naturais, salienta-se o enorme risco que correm as reservas de água potável, tanto na sua quantidade como qualidade; abruptas e irreversíveis mudanças na composição, estrutura e função dos ecossistemas terrestres; acentuados riscos aos sistemas costeiros e as áreas baixas, destacando-se também alteração física, química e biológica das propriedades do oceano; além de riscos a segurança alimentar, bem como aos meios de produção (UNEP, 2015, p. 3-5)

O relatório aponta que tanto as áreas urbanas como rurais serão afetadas, com riscos ampliados para aqueles que vivem em assentamentos informais e zonas perigosas, os quais usualmente não possuem infraestrutura essencial e capacidade de adaptação, com maior vulnerabilidade aos grupos idosos, pobres, e de pessoas com deficiência. Quanto às comunidades rurais, destaca-se: elevação das temperaturas e ondas de calor, mudanças do padrão das chuvas, e eventos climáticos extremos. Por último ressaltam-se os impactos em diversos setores e serviços: energia, transporte, turismo e segurança (UNEP, 2015, p. 5-7).

Na saúde os impactos são diretos e indiretos, isto é, o avanço das temperaturas poderá expor os países temperados a enfermidades infecciosas e doenças transmitidas por vetores, até então desconhecidas. A qualidade do ar e a disponibilidade de alimentos, água e serão afetadas em resultado de mudanças climáticas, tem um impacto sobre os indivíduos. Assim, temperaturas extremas irão aumentar a taxa de mortalidade, particularmente entre os idosos e os enfermos, sendo que as populações

marginalizadas enfrentam riscos acrescidos para a saúde, incluindo a exposição para várias doenças que eles não estão acostumados (ATAPATTU, 2016, p. 5-6).

Por sua vez, o avanço no desenvolvimento humano pode parar ou mesmo ser revertido se ameaçado por choques de degradação ambiental, mudanças climáticas, desastres naturais, epidemias globais e conflitos. Delmas-Marty (2016, p. 17) faz analogia a ventos contrários, os quais fazem parte da globalização. Um exemplo desta metáfora que a autora usa encontra-se na questão ambiental e no consenso mundial sobre a proteção do meio ambiente para a segurança dos habitantes do planeta terra em contrapartida a maximização dos lucros das empresas e o vínculo destas (proteção) com a soberania dos Estados.

Apesar das explícitas implicações em termos de direitos humanos quanto ao fracasso em agir preventivamente, até então a comunidade internacional não tomou medidas preventivas adequadas. De fato, parte dos esforços para mitigação e adaptação que foram empregados até agora tiveram impactos contraproducentes aos direitos humanos, particularmente aos mais marginalizados. Deste modo, os esforços existentes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas ficaram muito abaixo do nível de ambição necessária para prevenir e remediar os impactos negativos aos direitos humanos na mudança climática.

Constata-se que existem deficiências nas normas e principalmente nos meios de fiscalização e prevenção dos danos ambientais, o que deve ser corrigido com medidas governamentais eficazes. Nesse sentido, como nos fala Rammê (2012, p. 69), a justiça ambiental aliada a questão das mudanças climáticas, engendra em seu cerne um movimento de justiça climática visto que as comunidades mais vulneráveis socialmente são também as mais vitimadas pelas alterações climáticas, já que, por estarem mais expostas às emanções de gases das indústrias poluentes (em virtude das escolhas locais de tais empreendimentos), os microclimas de onde vivem são afetados de forma muito mais intensa e acelerada do que a média global. Tais constatações traduzem o conceito de injustiça

climática, que implicou o surgimento das demandas e reivindicações por justiça climática, sobretudo na esfera política (RAMMÊ, 2012, p. 43). No entanto, tudo indica que os sistemas como um todo caminham para a preservação ambiental, mas ainda precisam que ser amadurecidos.

No campo legal, a Declaração Universal de Direitos Humanos (ONU, 1948), dispõe acerca das garantias necessárias para uma vida digna, nos termos do seu artigo 25º, §1º, a seguir:

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Observa-se que é impossível tratar da dignidade da pessoa humana, cerne dos direitos humanos, sem um ambiente ecologicamente sadio que garanta o bem-estar e a saúde das pessoas, bem como que lhes proporcione uma fonte de subsistência. Com efeito, “Não há dúvidas de que a questão ambiental é, hoje, um dos sustentáculos de afirmação dos direitos humanos” (SILVEIRA, 2012, p. 247). O art. 11, §§1º e 2º, do Protocolo de São Salvador, corrobora com tal afirmação, haja vista que inseriu no sistema interamericano de direitos humanos o direito ao meio ambiente sadio.

Diante do sistemático quadro de graves violações de direitos humanos praticadas, pode-se falar em “ecocídio”, isto é, o presente caso de desastre ecológico é causado essencialmente pela ação humana, como é o caso dos impactos na natureza do câmbio do clima (SILVEIRA, 2012, p. 250).

Por fim, Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 145) sugerem que os Estados podem cooperar para proteger os direitos humanos daqueles afetados por mudanças climáticas a partir do cruzamento de questões via persuasão. Essas questões precisam estar ligadas para os Estados compartilharem suas obrigações relacionadas a questões como migrações e segurança. Por

consequente, atores não estatais (deslocados ambientais, sociedade civil, agências e órgãos não governamentais) podem persuadir atores estatais de que questões de degradação ambiental e mudanças climáticas e questões de segurança estatal são ligadas, como meio de induzir atores estatais a atuar na área de degradação ambiental e mudanças climáticas com fundamentop no interesse estatal na área de segurança. Portanto, buscando segurança estatal, os Estados cooperarão e tomarão medidas nas áreas ambientais, melhorando, por fim, condições de vida e sobrevivência dos deslocados ambientais.

#### **4. Refugiados ambientais e a ameaça da xenofobia**

A primeira grande aparição de refugiados aconteceu como consequência da instabilidade de uma Europa marcada por duas grandes guerras que redefiniram a dinâmica de mundo e mesmo a noção de Estado-nação. Quando a queda do império russo, do império austro-húngaro e do império otomano levaram ao deslocamento de mais de dois milhões de pessoas, entre eles russos, armênios, búlgaros, gregos e diversas minorias, percebe-se que a figura do Estado, e principalmente o papel do Estado, se esgota em primeiro lugar porque muitas vezes é ele mesmo a causa da violência e em segundo lugar, porque quando não o é, torna-se impotente para garantir a proteção e a liberdade dos cidadãos e dos indivíduos.

Em uma tentativa de mitigar e resolver a situação das milhares de pessoas deslocadas, é formalmente adotada em 28 de maio de 1951 *A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados*. De acordo com a normativa, o termo refugiado se aplicaria a qualquer pessoa que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse

país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, p. 2, 1951)

O documento se baseava na ideia de que o único caminho viável para lidar com a crescente crise de deslocados enfrentada pela Europa era através da cooperação internacional e principalmente, através da cooperação dos Estados com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Entretanto, é importante destacar que a Convenção de 1951 só abrangia os eventos ocorridos antes dessa data e até as décadas de 1960 e 1970, a comunidade internacional estava preocupada com os deslocamentos ocorrendo principalmente na Europa.

Entretanto, segundo Godoy (2015, p. 345), a medida que o processo de descolonização e os conflitos de independência aumentavam na África, o ACNUR tinha que lidar com os novos problemas de deslocamento que surgiam naquela região e um Protocolo Relativo ao Status do Refugiado de 1967 foi adicionado para remover o limite de tempo dos requisitos de elegibilidade. O direito como tecnologia discursiva foi capaz de transformar a forma como as pessoas eram consideradas refugiadas ou não. Assim, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, por fim, são os meios através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e receber refúgio em outro país.

Nesse sentido, especialmente a partir de 2015 com a crise de Refugiados que atingiu seu ápice na Europa, o tema do deslocamento forçado causado por guerras, violências e perseguições ganhou uma repercussão muito grande. De acordo com o relatório “Global Trends”, divulgado pela ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) em 2019, no final do ano de 2018 existiam cerca de 70,8 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem por causa de perseguição, conflitos, violência ou graves violações de direitos humanos. Percebe-se que o número de refugiados aumentou 13.6 milhões

com relação a 2017. Esse total representa um vasto número de pessoas que precisam de proteção no mundo inteiro e é o equivalente a dizer que uma em cada 113 pessoas no planeta é solicitante de refúgio, deslocada interna ou refugiada. O país que recebe mais refugiados ainda é, pelo quinto ano consecutivo, a Turquia, seguida do Paquistão, Uganda, Sudão e Alemanha.

Uma das conclusões fundamentais do “Global Trends” é que o nível de novos deslocamentos continua muito alto. Cerca de 37 mil pessoas são obrigadas a deixar suas casas todos os dias e 4 de cada 5 refugiados ou solicitantes de refúgio vivem em países vizinhos dos seus países de origem. Isso é o equivalente a dizer que apenas 16% dos refugiados vivem em regiões desenvolvidas e o restante (6,7 milhões de pessoas) estão nas regiões menos desenvolvidas. Esse enorme desequilíbrio reflete diversos aspectos, inclusive a falta de consenso internacional quando se trata do acolhimento de refugiados, a proximidade de muitos países pobres às regiões em conflito e, sobretudo, a incapacidade e o esgotamento dos instrumentos jurídicos e políticos de resolverem a situação.

Outra tendência que pode ser observada é a de pessoas que são forçadas a migrar devido a desastres naturais e mudanças climáticas. Quando rápidas e sérias alterações acontecem nos serviços ecossistêmicos, as sociedades são seriamente impactadas e as populações não tem outra escolha senão a de migrar. De acordo com relatório divulgado pelo Refugee Studies Centre, vinculado a Universidade de Oxford, utiliza-se a designação “refugiados ambientais” para esse tipo de deslocamento forçado, embora a expressão não seja ainda amplamente aceita. O relatório também indica que o uso generalizado do termo “refugiados ambientais” chama atenção para a importância crescente das questões de proteção aos Direitos Humanos desses grupos ameaçados. Cunhada nos anos 70 por Lester Brown, membro do World Watch Institute, ela ganhou maior popularidade nos anos 90. Contudo, nunca foi oficialmente reconhecida pela ONU e as pessoas forçadas a migrar por causas ambientais não se encaixam exatamente no conceito clássico de refugiados,

ou seja, daqueles obrigados a se deslocar devido a perseguição, conflitos armados ou grave violação dos Direitos Humanos.

Por sua vez, a conjuntura (inter)nacional demonstra de forma crescente o aumento da xenofobia racismo, discriminações e generalizações contra migrantes e refugiados. Com efeito, o medo do desconhecido gera possíveis atitudes xenofóbicas, isto é, reflexos da violência institucionalizada em que se vive.

Bauman (2017, p. 9) destaca que a migração em massa não é de forma alguma um fenômeno atual, visto que tem acompanhado a era moderna desde seus primórdios (embora com frequência mudando e por vezes revertendo a direção) -, já que nosso “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes” (localmente “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou localmente intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais e políticas e subsequentes lutas por poder).

Farah (2017, p. 13-17) questiona quais seriam as alternativas para mudar esse quadro e qual seria o papel do Sul global nessas relações. Faz-se imprescindível debater mais sobre intolerância, no sentido de buscar eficazes formas de enfrentamento que não se restrinjam a ações imediatistas pós-assassinatos e outras atrocidades. Ao seu turno, o aumento na migração traz concretos desafios ao Brasil, entre os quais se enfatizam a integração na sociedade, a não violação de seus direitos humanos, o acesso a serviços públicos, a regularização de sua situação migratória, entre outras questões que se acentuaram, especialmente pela situação de alta vulnerabilidade dos refugiados. Assim, cita-se como grande desafio o fato de lidar com um fenômeno novo e atípico por meio de mecanismos legislativos antigos, ambientados na época da ditadura militar (Estatuto do Estrangeiro, de 1980) e em período recente após a redemocratização (Estatuto dos Refugiados, de 1997).

A xenofobia constitui-se, assim, na intolerância contra pessoas de outra nacionalidade, a qual pode ser descrita como uma atitude, preconceito ou comportamento que rejeita, exclui e, frequentemente,

diminui pessoas com base na percepção de que são estranhas ou estrangeiras relativamente à comunidade, à sociedade ou à identidade nacional.

Diversos são os obstáculos aos refugiados, sendo que a as mídias reproduzem o ao drama que os indivíduos passam ao cruzarem o mar em botes infláveis, em embarcações pouco seguras; as árduas caminhadas sob condições climáticas e geográficas adversas; a falta de alimentos e medicamentos. Contudo, é hostilidade de outros seres humanos um dos maiores perigos emergentes. Racismo, xenofobia e violência são apenas alguns dos aspectos presentes na crise migratória. Segundo Albuquerque Júnior (2016, p. 18):

Um dos motivos fundamentais para a existência da xenofobia, portanto, é a própria reação de estranhamento que nós humanos tendemos a manifestar diante de corpos que diferem dos nossos, de corpos que por sua cor, estatura, proporções, traços, gestos, movimentos, performances, atitudes, comportamentos nos parecem não idênticos ao nosso próprio corpo e àquilo que a cultura a que pertencemos definiu como sendo o humano.

Destituir o outro de sua humanidade a partir de um olhar e julgamento de valor significa que, além de situá-lo numa posição inferior e subalterna, o condena a uma situação de opressão, escravidão ou morte. Portanto, desumanizar o outro é decretar sua morte simbólica, isto é, morre como humano e sobrevive como espectro, corpo que perambula sem destino à procura de uma identidade que lhe é negada. Logo, o refugiado é um estranho que causa medo para alguns, pois suas diferenças parecem tantas que não se encaixam nos padrões. O desconhecido assusta porque não se sabe lidar com ele. É um perigo a ser combatido e afastado ou, em último recurso, morto (ALMEIDA, 2018, p. 595).

Simões et al. (2018, p. 265-266) propõe que é necessária a construção de pontes ao invés de muros, ou seja, é importante que haja respeito para com o outro a partir da fraternidade, que se tornou em evidência com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, porém, aos poucos acabou sendo excluída, mantendo-se esquecida e cedendo espaço

para a liberdade e a igualdade. Com o Direito Fraternal, busca-se nova forma de enxergar a realidade, como a dos fluxos migratórios, que ao mesmo tempo unem – ao juntar diversas nacionalidades em um só local – e afastam as pessoas – diante das atitudes xenofóbicas. Aposta-se no reconhecimento dos direitos humanos a todos, sejam nacionais ou migrantes, simplesmente por pertencerem à mesma humanidade. Faz-se importante uma nova forma de enxergar o outro como o outro-eu, como aquele que é igual, pois é humano, independente de sua nacionalidade, assim as diferenças devem complementar uma sociedade e não separar as pessoas.

Por fim, dentre as razões que dificultam a efetividade de políticas e medidas que relacionem direitos humanos e mudanças climáticas destacam-se (HUMPHREYS, 2009, p. 6-7): os direitos em questão possuem dificuldades de aplicação (mecanismos de aplicação fragilizados diante do direito internacional); dificuldade em se estabelecer responsabilidade extraterritorial (os atores são difusos, sejam públicos ou privados, sendo muitos localizados em pontos distantes); *accountability* local é difícil de estabelecer (os países mais frágeis, e muitas vezes menos poluentes, são os mais suscetíveis em sofrer graves prejuízos); condições emergenciais limitam a aplicação dos direitos humanos (tratados internacionais de direitos humanos, bem como constituições nacionais, admitem a suspensão de diversos direitos humanos em períodos de emergência); e direitos podem conflitar (como exemplo, direito a propriedade, cultura, liberdade religiosa e direito de reunião).

#### **4. Considerações Finais**

Verificou-se que a proteção internacional para os refugiados garantida tanto pela Convenção de 1951 quanto pelo Protocolo de 1967 são os alicerces principais que garantem a tutela dos estados e a cooperação entre os diversos atores, organizações e governos que agem no sentido de promover o acesso a direitos das pessoas deslocadas e principalmente,

daquelas que são forçadas a se deslocar. Entretanto, como foi discutido, percebe-se que os deslocados por causa das mudanças climáticas estão em um “limbo jurídico”, pois os mecanismos formais de proteção ainda não reconhecem o termo “refugiados ambientais”. Nesse sentido, as pessoas que se enquadrariam nesse arcabouço de proteção são expostas à condições de vulnerabilidade extrema e frequentemente, a ataques de xenofobia.

Nesse sentido, é preciso entender que a mudança climática é um fato tão alarmante para a espécie humana que poderia ser um motivo capaz de unir a humanidade em um sentimento de responsabilidade e mobilização em uma governança mundial, de maneira reorientada à proteção do bem comum universal, o clima. Novas categorias jurídicas como as gerações futuras, e bens públicos mundiais auxiliam nesta tentativa, de melhora no direito internacional. Junto a isso, o reconhecimento da interdependência de todos os atores mundiais em prol de objetivos comuns é um destino comum.

Assim, visualiza-se que o estágio atual da evolução do direito internacional do meio ambiente é ditado pela ascensão do pensamento neoliberal, com o intensificação dos antagonismos entre os interesses do capital e os daqueles dispostos à conservação e preservação do meio ambiente, bem como no distanciamento e na desagregação dos Estados, em relação aos princípios e objetivos estabelecidos nos três períodos anteriores da evolução do direito internacional do meio ambiente.

A existência de um direito humano ao meio ambiente sadio já foi reconhecido e afirmado como tal pelo direito internacional, tanto através de normas concretas, quanto através de regras de *soft law* ou da jurisprudência internacional. Com efeito, frear o aquecimento global no intuito de resguardar a sobrevivência do mesmo requer um trabalho em equipe global, cooperação, e, certamente, solidariedade global. Tudo isso apenas pode acontecer se existir amplo suporte dos direitos humanos universais e fundamentais. Assim sendo, deve-se demandar por direitos, assim como ocorreu o avanço nos direitos trabalhistas, direitos das

mulheres, abolição da escravatura, salário mínimo, direitos das pessoas com deficiência, direitos das crianças. Foi através da ação coletiva que esses direitos foram materializados. Nesse sentido, ainda existe certa esperança no que tange aos atores não estatais, que também desenvolvem um papel importante no contexto das mudanças climáticas e na luta pelos Direitos Humanos.

Assim, depreende-se que as fronteiras dos Estados não são linhas limítrofes que possam separar os elementos constitutivos da natureza. Desta forma, o dano ocorrido em um Estado pode gerar impactos nos Estados vizinhos e até mesmo naqueles mais distantes. O meio ambiente vai além das fronteiras e o aquecimento global atinge a integralidade do planeta. De tal modo, a legislação de cada Estado deve reger as questões ambientais internas e prevenir as degradações do ambiente, bem como as emissões de gases que contribuem para as mudanças climáticas. Logo, o Direito Ambiental Internacional ganha papel proeminente em constituir regras proporcionais em todas as nações.

Por último, contata-se que o despreparo do país, bem como a insuficiência de aparelhamento institucional (políticas públicas, legislação, educação, direitos sociais, etc.), corrobora a escala de conflitos e de posturas xenofóbicas diante do recebimento de migrantes e refugiados. Desta forma, a peculiaridade do caso dos refugiados climáticos e ambientais acarreta uma severa fragilidade e vulnerabilidade, a qual deve ser considerada de forma mais séria pelos atores globais e nacionais, no intuito de resguardarem-se os direitos humanos mais essenciais das comunidades afetadas.

## 5. Referências

ALBUQUERQUE JÚNIOR, **Durval Muniz de. Xenofobia: medo e rejeição ao estrangeiro.** São Paulo: Cortez, 2016.

ALMEIDA, Cleide Rita Silvério de. Refugiados: a nova face do oprimido na educação. **Educação em Perspectiva**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.592-602, 30 dez. 2018. Departamento de Educacao UFV.

ATAPATTU, Sumudu. **Human Rights Approaches to Climate Change: Challenges and Opportunities**. Abingdon: Routledge, 2016.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Aux quatre vents du monde: petit guide de navigation sur l'océan de la mondialisation**. Paris: Éditions du Seuil, 2016.

FARAH, Paulo Daniel Elias . Combates à xenofobia, ao racismo e a intolerâncias em encontros entre refugiados e brasileiros e em programas educativos de idiomas e culturas. **REVISTA USP** , v. 114, p. 12, 2017.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GODOY, Gabriel Gualano de. **Indigenous Peoples in a Refugee-Like Situation: Living on the Border between Colombia and Brazil**. 3 Birkbeck L. Rev. 336, 364. (2015)

HUMANITARIAN POLICY GROUP. **Humanitarian Exchange**. Number 63 January 2015. Disponível em: <[https://odihpn.org/wp-content/uploads/2015/01/HE\\_63\\_new\\_web2\\_.pdf](https://odihpn.org/wp-content/uploads/2015/01/HE_63_new_web2_.pdf)> Acesso em: 14 jun. 2019.

HUMPHREYS, Stephen. **Human rights and climate change**. Cambridge: Cambridge University Press., 2009.

IPCC. Climate change 2014: mitigation of climate change. In: Edenhofer, O. et al. (Ed.). **Contribution of working group 3 to the fifth assessment report of the intergovernmental panel on climate change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014c. Disponível em: < [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/WGIIIAR5\\_SPM\\_TS\\_Volume.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/WGIIIAR5_SPM_TS_Volume.pdf) >. Acesso em: 10 jul. 2018.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNCIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. Remhu: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s.l.], v. 22, n. 43, p.133-148, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO).

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <<http://na-coesunidas.org/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos:** Conjecturas político- filosófico para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul: EducS, 2012.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. Refugiados ambientais e sua proteção jurídica no direito internacional. **Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 58, p. 247-260, abr./jun. 2012.

SIMÕES, Bárbara Bruna de Oliveira et al. MIGRAÇÕES: FRATERNIDADE E XENOFOBIA NA SOCIEDADE COSMOPOLITA. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 17, n. 01, p. 248 - 269, nov. 2018. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2616>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME . UNDP. **Human Development Report 2016:** Human Development for Everyone. New York: United Nations Publications, 2016. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)> Acesso em: 14 jul. 2019.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. UNEP. **Climate change and human rights.** Columbia University, Sabin Center for Climate Change Law. 2015. Disponível em: < [https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate\\_change\\_and\\_human\\_rights.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate_change_and_human_rights.pdf)> Acesso em: 14 jul. 2019.

## A nova Lei de Migrações e a regulamentação da autorização de residência

*Bárbara Bruna de Oliveira Simões<sup>1</sup>*

### 1. Introdução

O presente artigo trata da questão dos fluxos migratórios e da nova legislação migratória brasileira. Busca-se realizar uma análise da autorização de residência, forma de regularização da situação imigratória no Brasil, constante na Nova Lei de Migrações, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Parte-se do seguinte questionamento: como a autorização de residência foi disposta pelas duas legislações? O objetivo geral do estudo é analisar essa nova disposição constante na legislação para a regularização dos imigrantes que chegam ao Brasil, com o intuito de embasar futuras pesquisas na área e de realizar novas discussões acerca dos fluxos migratórios.

Os fluxos migratórios são comuns na história da humanidade, formando novas comunidades por meio dessa movimentação. Contudo, a atual preocupação com as migrações reside no fato de que, cada vez mais, se justificam por fatores externos e violentos, como conflitos armados, violação de direitos humanos, desastres ambientais, crises econômicas e sociais. O que se observa é que muitos migrantes não iniciam sua jornada por vontade própria, mas forçadamente, abandonando suas origens. O

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais na PUC/RS. Bolsista Capes. Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis Laureate International Universities. Advogada. E-mail: [barbarabsimoes@gmail.com](mailto:barbarabsimoes@gmail.com).

Brasil tem recebido muitos desses migrantes forçados e, a partir da Nova Lei de Migrações, criou novas formas de autorização de residência para que essas pessoas tenham segurança e garantia de efetivação de direitos em território brasileiro.

A Nova Lei de Migrações brasileira, embora permeada por algumas críticas, apresenta-se de forma inovadora no cenário migratório atual, diante de seu viés pautado pelos direitos humanos, ideia oposta à legislação até então em vigor no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro da década de 1980. O Brasil atualizou as disposições sobre migração, bem como os procedimentos para entrada e permanência em seu território, criando, por exemplo, a autorização de residência que será melhor trabalhada neste artigo. Diante desse cenário, a pesquisa mostra-se relevante pela necessidade de um estudo que aborde as regulamentações publicadas a partir da Nova Lei de Migrações e do Decreto nº 9.199, que dispõem sobre as autorizações de residência, apresentando os documentos necessários, os trâmites do processo de solicitação, os órgãos competentes para analisar o pedido, dentre outros dados.

O trabalho desenvolve-se por meio de pesquisa bibliográfica e documental em artigos científicos das principais bases de dados eletrônicas e relatórios de organizações governamentais e não-governamentais, principalmente do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e na legislação brasileira acerca da temática das migrações. Utiliza-se o método dedutivo, partindo-se de uma análise geral das migrações, para, especificamente, verificar as práticas para a efetivação dos direitos humanos dos migrantes.

O artigo está estruturado em três tópicos: no primeiro, será feita uma introdução às migrações, apresentando os principais conceitos e um breve histórico. No segundo, será feita uma abordagem das migrações no Brasil, por meio de um panorama da legislação migratória, desde o Estatuto do Estrangeiro até a Nova Lei de Migrações. No terceiro tópico, apresenta-se a temática da autorização de residência propriamente dita e verifica-se a adequação dessa aos princípios e garantias elencados na Nova Lei.

## 2. Migrar: um direito humano efetivado?

As migrações representam um fenômeno de deslocamento que sempre esteve presente na história da humanidade. Nesse sentido, pode-se entender o ato de migrar, como um processo de atravessar fronteiras:<sup>2</sup> “É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos.” (OIM, 2009, p.40). Em que pese essa definição aparentemente simples, as migrações são um fenômeno complexo. Köche (2015, p.29) faz um alerta para o fato de que, atualmente, não é simples a distinção entre a migração espontânea (relacionada com os migrantes econômicos) e a migração forçada (relacionada com situações de refúgio):

(...) não é apenas a perseguição e a violência física que levam as pessoas a deixarem seus lares. O termo “migração espontânea” esconde a gama de fatores que influenciam e determinam o fenômeno migratório, que certamente transcende a mera manifestação da *vontade singularizada* do migrante, maculando a crença da *espontaneidade* do fenômeno. Nas *migrações econômicas*, a violência simbólica operada pela desigualdade racial corrompe a *voluntariedade* da decisão de migrar, que jamais poderia ser entendida como *espontânea*.

Isso ocorre pelo fato de que novas violações de direitos humanos têm ameaçado as pessoas e as obrigado a migrar, sem que haja uma atualização legislativa para o reconhecimento de determinado *status*, como é o caso do refúgio. Ainda, por englobar todas as situações relatadas acima, é comum haver a confusão de nomenclatura nas migrações, no momento de caracterizar determinada pessoa ou determinado grupo que está em fluxo,

---

<sup>2</sup> “A migração em massa não é de forma alguma um fenômeno recente. Ele tem acompanhado a era moderna desde seus primórdios (embora com frequência mudando e por vezes revertendo a direção) -, já que nosso “modo de vida moderno” inclui a produção de “pessoas redundantes” (*localmente* “inúteis”, excessivas ou não empregáveis, em razão do progresso econômico; ou *localmente* intoleráveis, rejeitadas por agitações, conflitos e dissensões causados por transformações sociais/políticas e subsequentes lutas por poder).” (BAUMAN, 2017, p.9).

contudo se deve atentar a cada particularidade para que as respostas possam ser adequadas. Atualmente, migrar é considerado um direito humano, reconhecido no sistema global, artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e artigo 12 do Protocolo Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e nos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos. Na América, cita-se a importância da Declaração de Cartagena, de 1984, e suas posteriores atualizações, a cada dez anos. Mas nem sempre foi assim.

Durante a Segunda Guerra Mundial, migrar não era visto como um direito humano. Foi com o seu término, diante das barbáries cometidas pelo regime nazista, que as nações passaram a se preocupar com a criação de mecanismos que garantissem a proteção dos seres humanos em âmbito internacional, pois antes desse acontecimento, o indivíduo era relegado a um plano inferior. (GUERRA, 2017, p.105-107). Surge, então, a compreensão de que o ser humano não é objeto de direito internacional público, mas é sujeito, podendo reivindicar seus direitos na esfera internacional de proteção dos direitos humanos. (MAZZUOLI, 2014, p.53). A alteração causada pela internacionalização dos direitos humanos é que se afeta a soberania estatal, pois os direitos saem do domínio reservado do Estado, migrando para uma posição supranacional. (GUERRA, 2017, p.123) “[...] essa nova concepção afasta de vez o velho conceito de soberania estatal absoluta, que considerava, na acepção tradicional, os Estados os únicos sujeitos do direito internacional público.” (MAZZUOLI, 2014, p.52).

O ciclo desse reconhecimento, contudo, não está completo, pois, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que é crescente o reconhecimento do indivíduo como detentor de direitos independentemente de sua nacionalidade, ainda há a implementação desses direitos pelos Estados. (REIS, 2004, p.154). Atualmente, não há nação que negue uma carta de direitos, o que não significa uma garantia de justiça concreta, pois cada direito varia conforme o pensamento político e filosófico do Estado a que está submetido. (GUERRA, 2015, p.40). No caso específico das migrações, o Estado continua a possuir o monopólio da legitimidade da mobilidade, como um

fundamento de sua soberania. (REIS, 2004, p.150). Observa-se que, na esfera internacional, as nações concordam com a proteção de direitos humanos a todos, contudo, quando esse “todos” escolhe ultrapassar suas barreiras, volta-se à ideia fechada dos Estados-nações.

Assim, embora o direito de migrar seja um direito humano, o que se verifica, atualmente, é o crescimento de políticas restritivas quanto à migração, que geram a construção de muros entre as nações, ao invés de pontes, que poderiam servir de cooperação para o auxílio aos migrantes. Todas essas variáveis e contradições, na visão de Bauman (2017, p.84), são as causadoras da desumanização dos migrantes, pessoas desprovidas de significação. A desumanização vira exclusão, que leva a consequências nefastas para os indivíduos, que saem da esfera ética e passam à da segurança e criminalidade. A função da fronteira, além de ser de inclusão/exclusão das porções territoriais, também é de inclusão/exclusão de pessoas, já que fora dos limites do Estado está o outro, o alienígena, aquele que não pertence à vida pública por ser diferente. (LISOWSKI, 2012, p.117). Essa visão traz consequências negativas para os direitos humanos e para os fluxos migratórios, pois a vida do migrante fica condicionada à identificação com algum Estado, não sendo uma vida simplesmente por ser humano. As perdas que envolvem a vida do refugiado são tantas, que ele acaba por perder sua própria condição de ser humano.

Para Ventura (2015, p.58), as políticas migratórias restritivas são mais presentes em países desenvolvidos, já nos países em desenvolvimento, de modo geral, não há tamanha restrição, contudo a ausência de políticas migratórias efetivas produz efeitos equivalentes aos das políticas restritivas. Ao cruzar fronteiras porosas, encontra-se dificuldade com a regularização migratória, criando-se uma situação migratória irregular, que torna a pessoa mais suscetível a precarizações (trabalho saúde, inclusão social e econômica). Isso ocorre, por exemplo, nos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). E o número de pessoas deslocadas só aumenta. Segundo dados do ACNUR (2018, p.2-3), ao final de 2017, havia 68,5 milhões de pessoas deslocadas forçadamente no

mundo, por conta de guerras, conflitos e violência generalizada. Desse número, 25,4 milhões eram refugiados, 40 milhões eram deslocados internos e 3,1 milhões eram solicitantes de asilo.<sup>3</sup> Esse número representa 16, 2 milhões de novos deslocados, 44.400 a cada dia. As regiões em desenvolvimento acolhem 85% dos refugiados do mundo, o Líbano é o país que mais acolhe refugiados em relação à sua população, 1 em cada 6 pessoas é refugiada no Líbano. A Turquia, por sua vez, é o país que mais acolhe refugiados no geral.<sup>4</sup>

O grande desafio relacionado ao estudo dos fluxos migratórios diz respeito à compreensão, por parte das nações, de que esses são comuns na história da humanidade e, na atualidade, observam-se mudanças nesses fluxos, diante do agravamento de crises econômicas, sociais e políticas em muitas nações. Assim, os Estados precisam de políticas a longo prazo, para que os direitos humanos dos migrantes não sejam ameaçados e violados. No caso brasileiro, a publicação de uma Nova Lei de Migrações apresenta a mudança de uma visão do migrante voltada para a segurança nacional, como acontecia no Estatuto do Estrangeiro, da década de 1980, para uma visão dos direitos humanos.

### **3. Migrações no Brasil: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações**

O Brasil é um país de imigrantes e de emigrantes. Pessoas vindas da Europa, como italianos, alemães, da África, como senegaleses e da própria América, como venezuelanos e haitianos, estão presentes no cotidiano de

---

<sup>3</sup> Para o relatório do ACNUR, o solicitante de asilo é entendido como a pessoa que busca proteção internacional, mas a solicitação de refúgio está pendente de análise. (ACNUR, 2018, p.61, tradução nossa). “[...] *son las personas que han solicitado protección internacional y cuya solicitud de la condición de refugiado está pendiente de resolución. A efectos de este informe, se ha tenido en cuenta a los solicitantes cuya petición de asilo individual estaba pendiente de resolución al final de 2017, sin tener en cuenta cuándo fue presentada.*” (ACNUR, 2018, p.61).

<sup>4</sup> “Esses dados demonstram que o atual fluxo de migrantes e refugiados em direção à Europa, embora ascendente, tem merecido uma repercussão política desproporcional à dimensão global do fenômeno, gerando a falsa ideia de que o “problema” da migração e do refúgio concerne principalmente ao mundo desenvolvido.” (VENTURA, 2015, p.59).

muitas cidades brasileiras. Da mesma forma, inúmeros brasileiros emigram em busca de novas oportunidades de emprego, estudo, qualidade de vida. Como já apresentado no tópico anterior, migrar é um ato comum na história da humanidade. Desde novembro de 2017, o Brasil conta com uma Nova Lei de Migrações, a Lei nº 13.445, que revogou o defasado Estatuto do Estrangeiro da época militar. Para compreender como se chegou até essa legislação atualmente em vigor, importante fazer um breve estudo acerca do reconhecimento dos migrantes no Brasil.

Na década de 1980, em plena ditadura militar, vigorava no Brasil a Lei nº 6.815, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Sartoretto (2018, p.162) mostra que, durante os anos de ditadura militar, o Brasil caracterizou-se como um país de emigrantes, já que muitos cidadãos fugiam em função das ações de um governo violador de direitos humanos. Moraes e Barros (2015, p.149) reconhecem que o Brasil, e a maior parte dos países da América Latina, nessa década, tiveram a legislação migratória e de segurança nacional contagiadas pela ideia de inimizade, impedindo o reconhecimento do outro como sujeito de direitos fundamentais. “A questão por trás de tais instrumentos legislativos foi justamente transverter a inimizade entre Estados em uma inimizade entre pessoas, cidadãos, de modo a desconhecer os seus direitos fundamentais.” (MORAIS; BARROS, 2015, p.156).

A doutrina de segurança nacional, cuja principal fonte foi a obra do General Golbery do Couto e Silva (1911-1987), deu suporte teórico e legitimação ideológica para o regime militar de 1964 a 1985 e tinha o propósito de manter o Brasil alinhado ao bloco capitalista no contexto bipolar da guerra fria (...)  
(AMARAL; COSTA, 2017, p.215).

Diante dessa visão do migrante como um estranho, Oliveira (2017, p.171) ressalta algumas movimentações que passaram a ocorrer ao longo dos anos seguintes à ditadura militar e que justificam a necessidade de mudanças na legislação migratória brasileira:

(...) a partir dos anos 1980, a questão migratória voltou a ter alguma relevância na agenda política e social brasileira, em que, entre outros aspectos, destacam-se: a emergência, naquela década, da emigração internacional, pois brasileiros passaram a viver no exterior em situação de vulnerabilidade e não vislumbravam as mínimas condições que favorecessem uma possível reinserção no país, como, por exemplo, aspectos relacionados à obtenção de trabalho e à cobertura da previdência social; a entrada irregular de trabalhadores e suas famílias que vieram, sobretudo, da Bolívia e Paraguai; e a chegada massiva de haitianos e africanos, no início dos anos 2010. Tudo isso escapava ao controle do governo brasileiro e requeria uma tomada de posição, dado que o aparato legal não conseguia dar conta de enfrentar todas essas situações.

A principal mudança ocorreu com a redemocratização, em 1988, que apresenta a Constituição Federal como proteção maior dos migrantes.<sup>5</sup> Por meio do preâmbulo,<sup>6</sup> indicou valores supremos de uma sociedade fraterna a ser alcançada. Diante desse compromisso, todos, Estados, governo, povo e sociedade civil, passaram a ser responsáveis pela construção de uma sociedade voltada a todos, não somente aos nacionais. Dispositivos constitucionais, ainda, auxiliam no fundamento da proteção desses migrantes. No artigo 1º, inciso III, observa-se que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; [...]”. (BRASIL, 1988). O reconhecimento da dignidade do outro somente é possível através da cooperação, do compartilhamento de responsabilidades e da integração com respeito às diferenças.

Na ordem internacional, tais práticas são muito importantes para que as nações possam obter auxílio mútuo nas questões migratórias e, por isso,

---

<sup>5</sup> “Na esfera constitucional, a Carta de 1988, apesar de seus avanços em relação aos direitos e garantias fundamentais, nega o exercício dos direitos relativos a cidadania aos estrangeiros quando lhes veda o alistamento eleitoral em seu art. 14, §2º e, assim, exclui-os da categoria dos “cidadãos”, que podem influenciar nas decisões sobre políticas que lhes digam respeito.” (AMARAL; COSTA, 2017, p.214).

<sup>6</sup> “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (BRASIL, 1988).

foram elencadas por meio dos princípios do artigo 4º, merecendo atenção o inciso II, prevalência dos direitos humanos, o inciso IX, cooperação entre os povos e o inciso X, concessão de asilo político. (BRASIL, 1988). Jubilut (2007, p.181) entende que:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela *Constituição Federal* de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a *Constituição Federal* de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 5º expõe que “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, [...]”.<sup>7</sup> (BRASIL, 1988). Por fim, o artigo 22 da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XV, apresenta que compete privativamente à União legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros. (BRASIL, 1988). Nenhuma dessas ações seria possível se, a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil não tivesse direcionado sua política por uma via de respeito aos direitos humanos, tolerância e convivência com o outro e de compartilhamento de responsabilidades, já que todos pertencem à mesma humanidade.

Contudo, frisa-se que, mesmo com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto do Estrangeiro ainda estava em vigor como a legislação responsável pela política migratória brasileira, o que é visivelmente contraditório.

---

<sup>7</sup> Quanto ao reconhecimento da ordem internacional, o artigo 5º apresenta em seus parágrafos o seguinte: “[...]§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” (BRASIL, 1988).

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. [...]” (BRASIL, 1988).

O cenário da política migratória brasileira era, então, conflitante e, acrescenta-se a esse dado o fato de que as imigrações cresciam paulatinamente na década de 1990, conforme observa Sartoretto (2018, p.181-182):

[...] fluxos migratórios para o território brasileiro também apresentaram crescimento paulatino, sobretudo a partir do final da década de 90. A realidade desses fluxos denota um caráter misto na migração que se destina ao país, tanto do ponto de vista dos países de origem, que se diversificaram, quanto em relação aos motivos pelos quais as pessoas migravam para o Brasil, algumas em função da perseguição que sofriam, outras fugindo da violação de direitos humanos, outras, ainda, por razões econômicas.

Iniciam-se discussões, principalmente no meio acadêmico e entre especialistas em fluxos migratórios, sobre a necessidade da revogação do Estatuto do Estrangeiro por uma legislação migratória que estivesse de acordo com os princípios expostos na Constituição Federal de 1998. A situação existente era complexa, pois o Estatuto, já obsoleto, não dava conta das novas realidades existentes no Brasil quanto às imigrações, havendo a necessidade de criação de regulamentações infraconstitucionais para complementar a legislação migratória, o que gerava mais insegurança jurídica do que certezas.

Dessa forma, por conta da pressão da sociedade civil organizada, a principal responsável pelo trabalho de assistência a imigrantes, e de setores da academia, em 2013, o governo federal inicia a discussão sobre a revogação do Estatuto do Estrangeiro e a adoção de uma legislação que protegesse os direitos humanos dos migrantes. Criou-se, pelo Ministério da Justiça, uma comissão de especialistas para elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil por meio da Portaria nº 2.162/2013. (SARTORETTO, 2018, p.209). Embora o Anteprojeto tenha contado com ampla participação popular, esse “[...] não foi submetido ao Congresso, tendo sido substituído pelo Projeto de Lei nº 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes, que já tramitava no Senado desde 11 de julho de 2013.” (SARTORETTO, 2018, p.214).

Assim, em 24 de maio de 2017, o Brasil publica sua Nova Lei de Migrações, a Lei nº 13.445, que entrou em vigor em 180 dias, em novembro de 2017. Em quase um ano de aplicação, a Nova Lei apresentou muitas novidades positivas, ao reconhecer direitos aos migrantes e algumas questões negativas. “O maior avanço de todos, sem dúvida, foi acabar com o anacronismo do Estatuto dos Estrangeiros, aparato jurídico inspirado num regime de exceção, cuja base se assentava na doutrina da segurança nacional (...)” (OLIVEIRA, 2017, p.174).

Para Guerra (2017, p.472), a Nova Lei traz como principais mudanças: desburocratização do processo de regularização migratória, a institucionalização da política de vistos humanitários, a não criminalização por razões migratórias. A Nova Lei de Migrações foi toda elaborada com a plena participação das entidades da sociedade civil que atuam na causa dos fluxos migratórios, objetivando apresentar um rol de direitos, mas também deveres, dos migrantes que chegam ao Brasil. Para Sartoretto (2018, p.219),

A nova lei representa avanços à visão eurocêntrica que marcou a elaboração do marco legal internacional para a proteção de refugiados nos anos 50. Na teoria, ambos os instrumentos aumentaram a proteção às pessoas em situação de migração forçada no país. Na prática, porém, revelam problemas que não podem ser desconsiderados, como ocorreu no caso da migração haitiana para o Brasil.

Ocorre que, para sua implementação, foi publicado o Decreto nº 9.199, sem qualquer participação da sociedade civil e o teor apresenta um retrocesso em relação ao já exposto na Nova Lei.<sup>8</sup> Segundo especialistas que formaram a Comissão constituída pelo Ministério da Justiça para elaborar o Anteprojeto de *Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos*

---

<sup>8</sup> “Os principais desafios colocados dizem respeito à regulamentação da Lei e ao enfrentamento dos vetos colocados pela Presidência da República, pois, embora minoritários, os setores conservadores são suficientemente bem articulados para poderem atuar no sentido de desconfigurar alguns aspectos positivos no processo de regulamentação.” (OLIVEIRA, 2017, p.176).

*Migrantes no Brasil (2013-2014), a regulamentação da Nova Lei foi submetida a uma brevíssima consulta pública, que durou alguns dias, razão pela qual apresenta disposições que desvirtuam o espírito da Nova Lei. O Decreto nº 9.199 representa uma afronta às conquistas históricas dos direitos dos migrantes e à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria. (RAMOS et al, 2017).*

Enfim, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos 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. (OLIVEIRA, 2017, p.175).

A Nova Lei possui 125 artigos, divididos em 10 capítulos. Ela dispõe sobre os direitos e os deveres dos migrantes, regula a entrada e estada no Brasil e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante, conforme artigo 1º. (BRASIL, 2017b). Não se utiliza mais a palavra “estrangeiro”, como no antigo Estatuto, pois não se busca um viés de segurança nacional, mas sim de integração e promoção dos direitos humanos. No artigo 2º, a Lei apresenta o conceito de cada tipo de migração, importante para que a adequada política pública seja aplicada em cada caso.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 2017b).

Os artigos 3º e 4º estão contidos na seção II que apresenta os Princípios e as Garantias. Segundo a Nova Lei, a política migratória brasileira deve ser regida por princípios que reconheçam direitos iguais a nacionais e a migrantes, por isso elenca, no inciso I, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Na sequência, apresenta princípios, como da não-discriminação (IV), não criminalização das migrações (III), combate à xenofobia (II), promoção de regularização migratória (V, VI), inclusão social do migrante (X) com acesso a serviços de saúde, educação e assistência social (XI) e, também, a difusão de direitos e obrigações (XII).<sup>9</sup> (BRASIL, 2017b).

No artigo 4º da Nova Lei de Migrações, consta a disposição de que, ao migrante que esteja no Brasil, são garantidos os direitos em igualdade com os nacionais, bem como serão aplicados deveres em conformidade

---

<sup>9</sup> Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas. (BRASIL, 2017b).

com a legislação brasileira.<sup>10</sup> (BRASIL, 2017b). Dentre os direitos apresentados, citam-se os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (I), direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável (V); direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (VII), direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (XVI), dentre outros.

Partindo da necessidade de participação na sociedade, no segundo capítulo da lei, apresenta-se a situação documental do migrante, dispondo sobre os documentos de viagem (artigo 5º) e os vistos (artigos 6º ao 22). No capítulo terceiro da lei, apresentam-se as condições do migrante, como o residente fronteiriço (artigo 23), o apátrida (artigo 26) e o asilado (artigo 27). Toda essa regularização é o resultado do reconhecimento de diversos tipos de migração que ocorrem na atualidade e que necessitam de atenção e políticas próprias, conforme suas especificidades (descritas no artigo 2º da Lei e nas Portarias Interministeriais).

Importante ressaltar, também, a preocupação da Nova Lei de Migrações com os emigrantes, os brasileiros que deixam o Brasil para viver no exterior (artigos 77 ao 80), que necessitam, também, de acolhimento, seja pela tutela brasileira no exterior, seja pela cooperação com outras nações.

---

<sup>10</sup> 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; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;

V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; 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; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória. (BRASIL, 2017b).

Para Oliveira (2017, p.174), “O avanço mais geral reside na mudança de enfoque desse novo marco legal das migrações, agora com ênfase na garantia dos direitos das pessoas migrantes, tanto dos estrangeiros que por aqui aportam quanto para os brasileiros que vivem no exterior.”

Em especial para esta pesquisa, merece atenção o artigo 30 da Nova Lei, em que estão elencadas as hipóteses de autorização de residência do migrante no Brasil. A autorização de residência permitirá ao migrante a obtenção da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), antigo Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), que era regulado pelo Estatuto do Estrangeiro, temática do próximo tópico.

#### **4. A regulamentação da autorização de residência**

Como observado nos tópicos acima, a Nova Lei de Migração trouxe muitos avanços para a questão migratória no Brasil. Ao retirar a vigência do Estatuto do Estrangeiro, as novas disposições passam a ser permeadas por um viés de direitos humanos e não mais de segurança nacional, como era anteriormente. Nesta seção, será aprofundado o estudo acerca do artigo 30 que regulamenta a Autorização de Residência.

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro que apresentava a situação de permanência, a Nova Lei de Migração cria duas formas de documentação migratória: pelo visto e pela autorização de residência. Para compreender melhor essa mudança, merece atenção o disposto por Varela et al (2017, p.257), a saber:

Os vistos da Lei nº 6.815/1980 serviam a diferentes fins: podiam ser de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial ou diplomático. O visto, um único instituto, abarcava, portanto, situações de visita, de residência temporária e de permanência por prazo indeterminado. Na nova lei, o visto está mais claramente delimitado como um documento para ingresso no território nacional, e cria-se o instituto jurídico da residência para amparar aquele que pretende se estabelecer no país por período mais prolongado. Passa-se, portanto, da ótica do controle de entrada no país para a lógica do recebimento do migrante, que possui direitos claramente definidos no novo marco legal.

Então, verifica-se que pela Nova Lei de Migrações, há dois institutos: o visto, que é obtido em um consulado brasileiro no exterior para que a pessoa possa ingressar no Brasil. Segundo a Nova Lei: “Art. 6º O visto é o documento que dá a seu titular expectativa de ingresso em território nacional.” (BRASIL, 2017b). Há cinco tipos de visto, nos termos do artigo 12 da Nova Lei, a saber: I - de visita; II - temporário; III - diplomático; IV - oficial; V - de cortesia. (BRASIL, 2017b). A autorização de residência, por sua vez, está disponível para o migrante que já se encontra em território nacional e quer aqui permanecer.

Para Varella et al (2017, p.260-261), a Nova Lei inaugura um instituto jurídico próprio e inovador ao permitir que essa autorização de residência possa ser concedida independentemente da situação migratória, nos termos do artigo 31, § 5º:

Art.31 Os prazos e o procedimento da autorização de residência de que trata o art. 30 serão dispostos em regulamento, observado o disposto nesta Lei.

§ 5º Poderá ser concedida autorização de residência independentemente da situação migratória. (BRASIL, 2017b).

Rememora-se que o Estatuto do Estrangeiro previa a vedação tanto da legalização da estada de “clandestino” e de “irregular”, quanto da transformação em permanente dos vistos de trânsito, de turista, de cortesia e de boa parte dos vistos temporários. (VARELLA et al, 2017, p.260-261). Pela antiga legislação, o migrante deveria sair do Brasil para regularizar sua situação migratória. Agora, observa-se que a disposição da Nova Lei de Migrações prima pela regularização migratória adequada para que a pessoa possa viver e desenvolver suas atividades no Brasil.

A autorização de residência está disposta no artigo 30 da Nova Lei de Migrações e as hipóteses são as seguintes situações:

Art. 30. A residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

I - a residência tenha como finalidade:

- a) pesquisa, ensino ou extensão acadêmica;
- b) tratamento de saúde;
- c) acolhida humanitária;
- d) estudo;
- e) trabalho;
- f) férias-trabalho;
- g) prática de atividade religiosa ou serviço voluntário;
- h) realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural;
- i) reunião familiar;

II - a pessoa:

- a) seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação;
- b) seja detentora de oferta de trabalho;
- c) já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la;
- d) (VETADO);
- e) seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida;
- f) seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional;
- g) tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória;
- h) esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil;

III - outras hipóteses definidas em regulamento. (BRASIL, 2017b).

O Decreto nº 9.199 de 2017, que regulamenta a Nova Lei de Migrações, apresenta, no capítulo II, as disposições acerca dos vistos.<sup>11</sup> Já no capítulo VIII, constam as hipóteses de autorização de residência.<sup>12</sup> O artigo 62 do decreto apresenta o registro e a identificação civil do imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência:

Art. 62. O registro consiste na inserção de dados em sistema próprio da Polícia Federal, mediante a identificação civil por dados biográficos e biométricos.

---

<sup>11</sup> “Art. 4º. O visto é o documento que dá a seu portador expectativa de ingresso no território nacional.” (BRASIL, 2017a).

<sup>12</sup> “Art. 123. O imigrante, o residente fronteiriço e o visitante, por meio de requerimento, poderão solicitar autorização de residência no território nacional.” (BRASIL, 2017a).

§ 1º O registro de que trata o *caput* será obrigatório a todo imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência.

§ 2º A inserção de que trata o *caput* gerará número único de Registro Nacional Migratório, que garantirá ao imigrante o pleno exercício dos atos da vida civil. Art. 63. A Carteira de Registro Nacional Migratório será fornecida ao imigrante registrado, da qual constará o número único de Registro Nacional Migratório. (BRASIL, 2017a).

O decreto ainda determina que ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho<sup>13</sup> estabelecerá os requisitos para a concessão de cada autorização. Assim, após a publicação da Nova Lei de Migrações, esses ministérios publicaram, e continuam a publicar, portarias interministeriais e resoluções<sup>14</sup> que regulamentam algumas formas de autorização de residência. Durante a escrita desse artigo, tem-se notícia das seguintes Portarias Interministeriais referentes às autorizações de residência:

- Portaria Interministerial nº 2, de 15 de maio de 2019: Altera a Portaria interministerial nº 9, de 14 de março de 2018.
- Portaria Interministerial nº 3, de 27 de fevereiro de 2018: Dispõe sobre procedimentos gerais para os requerimentos de autorização de residência.
- Portaria Interministerial nº 4, de 26 de julho de 2019: Autorização de residência para nacionais de Cuba que tenham integrado o Programa Mais Médicos.
- Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018: Dispõe sobre o reconhecimento da condição de apátrida e da naturalização facilitada.
- Portaria Interministerial nº 5, de 26 de julho de 2019: Autorização de residência para nacionais da República Dominicana com processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite.
- Portaria Interministerial nº 6, de 8 de março de 2018: Dispõe sobre a perda e o cancelamento da autorização de residência.

---

<sup>13</sup> O Ministério do Trabalho foi extinto por Jair Bolsonaro ao assumir a presidência em 2019. Atualmente, a questão da migração laboral é matéria do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

<sup>14</sup> Na presente pesquisa, serão apresentadas somente as portarias interministeriais e não as resoluções normativas editadas pelo CNIG, que dizem respeito à residência por questões de trabalho. Para mais informações sobre essas resoluções, acessar o endereço eletrônico da Polícia Federal: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/legislacao-1/legislacao>.

- Portaria Interministerial nº 7, de 13 de março de 2018: Dispõe sobre o visto temporário e a autorização de residência para fins de estudo.
- Portaria Interministerial nº 8, de 13 de março de 2018: Dispõe sobre o visto temporário e a autorização de residência para tratamento de saúde.
- Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018: Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor Acordo de Residência do MERCOSUL.
- Portaria Interministerial nº 9, de 08 de outubro de 2019: Dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria.
- Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018: Dispõe sobre a concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes no Haiti.
- Portaria Interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019: Autorização de residência aos nacionais da República do Senegal, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil.
- Portaria Interministerial nº 11, de 3 de maio de 2018: Dispõe sobre o procedimento de solicitação de naturalização, de igualdade de direitos, de perda, de reaquisição de nacionalidade brasileira e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira.
- Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018: Dispõe sobre o visto temporário e a autorização de residência para reunião familiar.
- Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019: Concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.
- Portaria Interministerial nº 15, de 27 de agosto de 2018: Altera a Portaria Interministerial nº 9, dispondo que, diante da vulnerabilidade do imigrante, não há obrigação de apresentação de documento que comprove filiação, bastando uma declaração de próprio punho.
- Portaria Interministerial nº 16, de 3 de outubro de 2018: Altera a Portaria Interministerial nº 5 e a nº 11 acerca da comprovação de comunicação em língua portuguesa para a naturalização.
- Portaria Interministerial nº 17, de 19 de novembro de 2018: Altera a Portaria Interministerial nº 10 acerca do prazo para comprovação de ingresso no Brasil.

Ainda, em 9 de outubro de 2018, ocorreu a publicação da Resolução Conjunta nº1, do extinto Ministério do Trabalho e do CONARE, que dispõe

sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao CONARE.

Observa-se que o Brasil evoluiu em questão de política e legislação migratória. A Nova Lei de Migrações é criada com um olhar voltado aos direitos humanos, ao compartilhamento e ao reconhecimento do outro e também ao empoderamento dos migrantes que chegam ao Brasil. Embora o Decreto nº 9.199 apresente ideias destoantes aos princípios dispostos pela Nova Lei, cabe às entidades da sociedade civil, bem como aos organismos governamentais, que atuam com a causa migratória, fiscalizar e cobrar a aplicação adequada da nova legislação.

As regulamentações da Nova Lei de Migrações acerca das autorizações de residência mostram-se importantes para esclarecer os documentos e trâmites dos pedidos, mas ainda precisam observar algumas dificuldades, como a obtenção de alguns documentos do país de origem, o acesso aos sistemas do governo brasileiro, como MigranteWeb e o SISCONARE, acesso à informação para os migrantes quanto à legalização e tradução de documentos e, principalmente, atentar para o acesso à autorização de residência de forma complementar e não excludente ao sistema de refúgio, tópico presente, inclusive, na agenda do sistema de refúgio do CONARE.

## **5. Considerações finais**

O presente artigo abordou a questão da autorização de residência na nova legislação migratória brasileira. Observa-se que, embora o direito de migrar seja um direito humano reconhecido no sistema global e nos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, o que se verifica, atualmente, é o crescimento de políticas restritivas quanto à migração, que geram a construção de muros entre as nações, ao invés de pontes, que poderiam servir de cooperação para o auxílio aos migrantes. No Brasil, tentou-se modificar esse cenário com a publicação da Nova Lei de Migrações, Lei nº 13.445, de 2017.

Antes da Nova Lei entrar em vigor, havia o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, da época da ditadura militar, com ideias de segurança nacional, que entravam em conflito com os ideais da Constituição Federal de 1988. Com a Nova Lei, deixa-se de lado a ideia do migrante como um estranho e se busca a efetivação dos direitos humanos de todos, imigrantes e emigrantes. Ainda, apresenta duas formas de entrada e permanência no Brasil, a saber, o visto e a autorização de residência. O visto é obtido nos consulados e embaixadas brasileiras no exterior e a autorização de residência é obtida em solo brasileiro.

Diante do exposto, observa-se que a Nova Lei de Migrações foi criada objetivando a efetivação dos direitos humanos, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, que via no migrante uma possível ameaça ao Estado. Para que a Nova Lei oportunize esses direitos, na prática, aos migrantes que chegam ao Brasil, importante a regulamentação feita pelas Portarias Interministeriais e Resoluções, que abarcam todas as questões burocráticas e procedimentais da autorização de residência.

Algumas mudanças ainda se mostram necessárias, inclusive já estão acontecendo, mas cabe a todos na sociedade cobrar pela correta aplicação da Nova Lei e pelas melhorias nos procedimentos de autorização de residência, principalmente quanto à necessidade de tratá-la de forma complementar e não excludente ao sistema de refúgio, diante da complexidade dos diversos fatores (econômicos, políticos, sociais, culturais) que caracterizam a ação de migrar, seja de forma voluntária ou involuntária, para que os direitos humanos dos migrantes sejam efetivados em todas as sociedades.

## Referências

ACNUR. **Global Trends**: forced displacement in 2018. Geneva: ACNUR, 2019. Disponível em: < [unhcr.org/5do8d7ee7.pdf](https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2019.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração.

**Justiça do direito**, v.31, n.2, p.208-228, mai/ago. 2017. Disponível em: < <http://seer.ufp.br/index.php/rjd/article/view/7147/4340>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017a**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017b**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2019.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2017.

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

KÖCHE, Rafael. Migrações e (de)igualdade no século XXI: entre políticas de redistribuição e reconhecimento. In. MORAIS, José Luís Bolzan de; SANTORO, Emilio; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski (Org.). **Direito dos migrantes**. São Leopoldo: Ed. da Unisinos, 2015, p. 25-41.

LISOWSKI, Telma Rocha. A apatridia e o “direito a ter direitos”: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**. Curitiba, n. 3, p. 109-134, 2012. Disponível em: <[http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista\\_PGE\\_2012/Artigo\\_4\\_A\\_Apatridia.pdf](http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2012/Artigo_4_A_Apatridia.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Método, 2014.

MIGRAÇÃO. In: OIM. **Glossário sobre migrações**, n.22. Genebra: OIM, 2009. Disponível em: < <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em: 13. Out. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.** São Paulo, v.34, n.1, jan./apr. 2017, p.171-179. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2018

RAMOS, André de Carvalho; et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. **O Consultor Jurídico**. [online]. 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 30 nov. 2018

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **RBCS**. São Paulo, v.19, n.55, jun./2004, p.149-164. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018

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

VARELLA et al. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**. Brasília, v.14, n.2, 2017, p.254-266. Disponível em: < <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4682/pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2018.

## **Direitos dos refugiados e integração local: impasses na revalidação de diplomas**

*Carolina Carvalho Kulbieda\**

*Gustavo de Lima Pereira\*\**

### **1 Introdução**

O presente artigo justifica-se pelo crescente número de pessoas em situação de refúgio no mundo e a dificuldade latente quanto à integração local pelo país de acolhida, no caso o Brasil, uma vez que lacunas persistem. No ponto, será analisada a possibilidade de o Estado proporcionar acesso às políticas públicas, facilitar o acesso ao labore, possibilitar uma integração cultural (fornecendo cursos da língua nacional) e garantir o acesso facilitado ao reconhecimento de diplomas e certificados, isentando-os de taxas e custos legais (PEREIRA, 2019).

Desde o advento da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, período pós-Segunda Guerra Mundial, com o deslocamento de milhares de pessoas europeias para outros continentes, bem como com o Protocolo de 1967, que ampliou o conceito de refugiados para todas aquelas pessoas com bem fundado temor de perseguição devido à raça, nacionalidade, grupo social, opinião política e religiosidade, sem restrição

---

\* Graduanda no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: carolinakulbieda@gmail.com.

\*\*Orientador. Professor Adjunto do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2014). E-mail: gustavo.pereira@pucrs.br.

temporal e espacial, vislumbra-se a necessidade de normas relativas à proteção de refugiados mundialmente (PACÍFICO, 2010, p. 170-181).

Nesse viés, o Brasil tratou de ratificar a Convenção de 1951 e o Protocolo que complementou o conceito de refugiado, motivo pelo qual ambas serão analisadas no presente trabalho. Para mais, objetivando uma maior proteção àquelas pessoas classificadas como em situação de refúgio, houve a promulgação da Lei nº 9.474, a qual definiu “mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951” (BRASIL, 1997), considerando, também, refugiado aquele indivíduo que sofreu violação de direitos humanos (PACÍFICO, 2010, p. 170-181), inspirando-se na Declaração de Cartagena. Note-se, dessa forma, que o nosso país optou por adotar tanto a definição clássica quanto a estendida do conceito de “refugiado” em sua legislação interna (PEREIRA, 2019).

Ademais, com a criação da Lei nº 9.474/97, além de esta ter ampliado o conceito de refugiado, criou o Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE), o “órgão de deliberação coletiva e responsável pela apreciação e decisão dos pedidos de refúgio formulados perante o governo brasileiro” (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). Não bastasse, através do artigo 44 da lei mencionada alhures, restou estabelecido que, no Brasil, o reconhecimento de certificados e diplomas deve ser facilitado para refugiados, “levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada” (BRASIL, Lei 9.474, 1997, art. 44). No entanto, embora esteja disposto na Lei nº 9.474/97 como sendo um direito do refugiado ter facilitação quando da revalidação de diplomas, na prática, a situação é diversa, eis que há diversos empecilhos, seja pelas taxas e custos, até mesmo pela necessidade de numerosa quantidade de documentos com tradução juramentada, levando a uma altíssima oneração.

Destarte, conforme pesquisa das Nações Unidas (2019), cerca de 34,4% dos refugiados no Brasil concluíram o ensino superior, assim como possuem graduação e pós-graduação. Sendo assim, o tema a ser debatido no presente artigo cinge-se na dificuldade do reconhecimento e da revalidação de diplomas estrangeiros dos refugiados pelo Estado-Democrático

brasileiro, o que acaba por criar impasses para a efetiva integração local do grupo referido e a possibilidade dos refugiados de exercerem empregos para os quais são capacitados. Nesse viés, verifica-se que a disposição contida no art. 44 no “Estatuto do Refugiado” (Lei nº 9.474/97), não vem sendo aplicada, uma vez que a burocratização, ao requisitar que refugiados apresentem diversos documentos – até mesmo com tradução juramentada – e os altos custos às pessoas que, muitas vezes, fugiram de suas casas apenas com a roupa do corpo, impossibilita que exerçam a profissão na qual se formaram nos seus países de origem.

Dessa forma, será analisada, através de revisão bibliográfica, posteriormente à abordagem sobre a proteção jurídica internacional sobre a temática, a viabilidade de que tal impasse seja solucionado junto ao Congresso Nacional. Isso com base no que os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro fizeram com as respectivas leis estaduais nº 16.685 (SÃO PAULO, 2018) e 8.020 (RIO DE JANEIRO, 2018) – note-se que tal proteção apenas abrange os estados referidos de cada lei –, a fim de que seja editada uma lei federal com o intuito de conceder isenção do pagamento das taxas de revalidação de diploma de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado (RIO DE JANEIRO, Lei 8.020, 2018), em todas as universidades brasileiras para os refugiados.

Desse modo, faz-se possível a edição de uma lei nacional isentando refugiados dos altos custos advindos da revalidação de seus diplomas no território brasileiro, a fim de que as pessoas em situação de refúgio possam, além de exercer a profissão em que se graduaram, contribuir para com o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, será efetivamente aplicada a disposição contida no artigo 44 da Lei nº 9.474 (BRASIL, 1997) e, conseqüentemente, auxiliando na integração local do grupo referido.

## 2 O direito internacional público e a proteção dos refugiados

### 2.1 A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a convenção de 1951

É de extrema importância ressaltar o contexto histórico da proteção internacional dos refugiados, eis que, atualmente, a proteção jurídica conferida pela legislação brasileira baseia-se em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, os quais, conforme será explicitado, foram sendo concebidos a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial. No início do século passado, as regras com o cunho de proteger pessoas refugiadas e até mesmo apátridas eram ausentes, uma vez que tais grupos dependiam tão-somente da generosidade e das leis nacionais internas de cada país, a fim de obter asilo político (PEREIRA, 2014).

Nessa senda, tendo em vista a problemática relacionada ao tema, é possível dizer que as primeiras considerações sobre a proteção jurídica às pessoas refugiadas começaram com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma vez que essa visa assegurar, desde 10 de dezembro de 1948, quando promulgada, os fundamentos da liberdade, como direitos humanos e a dignidade da pessoa humana, a justiça e a paz mundial (OLIVEIRA, 2019, p. 105-115). No ponto, quanto à proteção dos refugiados, de uma leitura precisa dos artigos 13 e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL, 2009), pode-se extrair que todos os seres humanos têm direito a se beneficiar de refúgio. Vejamos *ipsis litteris*:

#### Artigo XIII

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

#### Artigo XIV

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Note-se que a Declaração trouxe dispositivos acerca dos direitos dos refugiados, contudo, cumpre salientar que somente com o advento da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, que passou a ser possível compreender com clareza o que é ser refugiado (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR), 2019). No tocante a isso, insta salientar que fora a partir da década de 1920, pelos acontecimentos que marcaram a história mundial como o período pós-Primeira Guerra Mundial e intensificando-se a partir da Segunda Guerra Mundial que o tema dos refugiados ganhou atenção especial do direito internacional (MAZZUOLI, 2015), levando, então, à criação da Convenção de 1951.

A título de esclarecimentos, acentua-se que o fato de o tema “refugiado” ter sido abordado com maior ênfase no período pós-Segunda Guerra Mundial não significa que, anteriormente, não existiam pessoas em situação de refúgio, mas, sim, que o tema passou a ser abordado com maior enfoque e com o intuito de criação de procedimentos mais protetores às pessoas apenas pós-1945. Nesse sentido, discorre Malkki:

(...) Na medida em que foi possível determinar, é na Europa emergente da Segunda Guerra Mundial que certas técnicas-chave para gerenciar deslocamentos em massa de pessoas foram primeiramente padronizadas e depois globalizadas. Isso não significa que não havia refugiados ou técnicas para administrá-los antes da Segunda Guerra Mundial. As pessoas sempre buscaram refúgio e santuário. Mas “o refugiado” como categoria social específica e problema jurídico de dimensões globais não existia em sua forma moderna e completa antes deste período. Havia populações deslocadas específicas e tratados específicos, mas não um aparato mais abrangente de procedimentos administrativos (...). Foi durante o final da Segunda Guerra Mundial que a temática dos refugiados passou a ser padronizada, de uma forma generalizada de poder, a fim de possibilitar a gestão do deslocamento de massa (...)¹.

---

¹ MALKKI, Liisa H. Refugees and exile: from "refugee studies" to the national order of things. *JSTOR*, Califórnia, v. 24, p. 195-523, 1995, p. 497, tradução livre. No original: “(...) As far as has been possible to determine, it is in the Europe emerging from World War II, that certain key techniques for managing mass displacements of people first

Nessa senda, o Estatuto dos Refugiados fora criado devido ao grande fluxo de europeus que buscavam sair de seus países de origem com o intuito de salvar suas vidas devido à Segunda Guerra Mundial, iniciada em 1939 e findada em 1945. Destarte, formalmente adotada em 28 de julho de 1951, a Convenção das Nações Unidas possuía o condão de resolver a situação dos refugiados provenientes da Europa, apresentando diversos direitos e deveres havidos por parte da própria pessoa em situação de refúgio e do país acolhedor (CONVENÇÃO DE GENEVRA, 1951). Sendo assim, esse instrumento continha uma “definição mais geral e aplicável para todos os europeus refugiados da Segunda Guerra Mundial” (GRADIN, 2018, p. 427-449), ou seja, restringia a possibilidade de caracterizar-se como refugiado aquele que se deslocava da Europa antes do ano de 1951. Conforme dispõe o artigo 1º da Convenção (CONVENÇÃO DE GENEVRA RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951), refugiado é:

toda pessoa que, por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo.

Nesse sentido, de acordo com a Convenção de Genebra (1951), “verifica-se que a definição de refugiado limita-se aos eventos acontecidos antes de 1951, apenas abrangendo os deslocamentos efetuados no continente europeu” (BICHARA, 2017, p. 201-227), assim, pode-se dizer que a disposição contida no artigo 1º foi elaborada de forma a proteger um grande número de pessoas, todavia, somente abrangia eventos ocorridos antes de 1951. Nas palavras de Gustavo de Lima Pereira (2014):

---

became standardized and then globalized. This does not mean there were no refugees or techniques for managing them before World War II (177:18ff; cf 87). People have always sought refuge and sanctuary. But “the refugee” as a specific social category and legal problem of global dimensions did not exist in its full modern form before this period. There were specific displaced populations and specific treaties, but not a more encompassing apparatus of administrative procedures (...) It was toward the end of World War II that the refugee camp became enmeshed as a standardized, generalizable technology of power (40) in the management of mass displacement (...).”

(...) O objetivo da Convenção foi o de proteger as pessoas que estavam sendo perseguidas, ou seja, aquelas com bem fundado temor de perseguição, no continente Europeu, em seu país de origem e/ou moradia habitual, em decorrência apenas dos entraves ocorridos na Segunda Guerra Mundial. **Estabeleceu, assim, um critério limitador geográfico e espacial, concedendo proteção apenas aos vitimados pelas guerras mundiais e somente na Europa (...).**

Nessa lógica, a proteção aos refugiados restou restringida aos acontecimentos temporais (ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográficos, contidos nos dispositivos da Convenção de 1951, isto é, passou-se a proteger europeus após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até 1951 (GRADIN, 2018, p. 427-449). No entanto, com o passar do tempo, foi-se aumentando a necessidade de ampliação do conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, eis que outros fatores geradores de conflitos e perseguição surgiram e necessitavam de proteção e, assim, a “Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados não demonstra completa eficiência e eficácia no tratamento desse problema” (BIJOS, 2014, p. 109). Dessa forma, tornou-se visível a necessidade pelo desenvolvimento do conceito de “quem é refugiado” contido na Convenção de 1951, motivo pelo qual um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966.

## **2.2 O protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena**

As limitações contidas na Convenção de Genebra (1951) não poderiam mais permanecer, haja vista a grande problemática envolvendo o tema e o aumento no fluxo de pessoas em situação de refúgio, razão pela qual foram corrigidas pelo conhecido Protocolo Adicional de 1967. Através da Resolução 2198 (XXI), de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem, a fim de ampliar o conceito de refugiado contido na Convenção de 1951, pois “O surgimento de novos grupos

de refugiados (...) trouxe a necessidade de se discutir as limitações territoriais e temporais impostas pela Convenção de 51” (PEREIRA, 2014). Nessa lógica, o conceito de refugiado trazido pelo Estatuto do Refugiado, leia-se até então, cidadão proveniente da Europa e no período anterior a 1951, considerado como uma versão clássica, não conseguiu suprir com a variedade de modalidades de refúgio observadas no mundo. Sendo assim, através do artigo 1º do Protocolo de 1967 (BRASIL, Decreto 70.946, 1972), passou-se a excluir da definição de refugiado a limitação temporal e geográfica, isto é, não mais limita-se o conceito de “quem é refugiado” a europeus pós-Segunda Guerra Mundial, o conceito de refugiado fora entendido.

#### ARTIGO 1

##### Disposições Gerais (...)

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea “a” do §1 da seção B do artigo1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.

Nesse sentido, colacionam-se os dizeres de Marília Gabriela Gomes de Oliveira Gradin (2018) acerca das limitações contidas na Convenção de 1951 e a reformulação pelo Protocolo de 1967:

Apesar de ser o primeiro instrumento em âmbito internacional a trazer uma definição, ela apresentava dois empecilhos que o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados mais tarde corrigiu: os limites temporais (acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográficos lá contidos (em

consequência de tais acontecimentos), limitando-se inicialmente a proteger os refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Nessa continuidade, vislumbra-se que, embora a Convenção de 1951 ainda hoje seja “a pedra angular da proteção a refugiados” (BRASIL, 1951), passou a não atender mais à variedade de situações de refúgio observada no mundo (BICHARA, 2017, p. 201-227), fazendo-se necessária a ratificação do Protocolo de 1967, a fim de ampliar a conceituação de refugiado para atender as atuais problemáticas relacionadas ao assunto. Dessa forma, o intuito da criação do Protocolo de 1967 fora remover as reservas geográficas e temporais contidas na Convenção de 1951, promovendo avanços quanto a ampliação de um conceito de refugiado mais objetivo (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). Destarte, “os países foram levados a aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, mas sem limite de datas e de espaço geográfico” (BRASIL, 1951).

Desse modo, com base no Protocolo Adicional, que também fora ratificado pelo Brasil, houve a ampliação da noção jurídica anteriormente havida em relação ao termo “refugiado” disposta na Convenção de 1951, passando a ser possível dizer que considera-se refugiado qualquer pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade” (MAZZUOLI, 2015, p. 328), sem quaisquer limitações geográficas ou temporal. Não obstante, pode-se dizer que o Protocolo de 67 ainda não era suficiente, eis que os fatores havidos na América Latina demandavam por uma maior definição do conceito de refugiado. Dessa maneira, a Declaração de Cartagena de 1984 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR), 1984) “estendeu o conceito da Convenção de 1951 e apontou ideias inovadoras quanto ao reassentamento de refugiados na América, atendendo aos aspectos locais da região” (PACÍFICO, 2010, p. 170-181), passando a dispor que

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

Dessa maneira, além da Declaração de Cartagena trazer em sua disposição o princípio *non-refoulement* (vedação ao regresso forçado, isto é, um país não pode obrigar um refugiado a retornar ao país que saiu), enfatizou que pessoas que tenham se retirado de seus países por ameaças de violência generalizada, agressão, conflitos internos ou violação dos direitos humanos também possuem direito de serem reconhecidas como refugiados. Tendo o Brasil adotado esse conceito de refugiado mais amplo, passou a considerar que refugiado também é aquela pessoa que sofre de grave e generalizada violação dos direitos humanos, que, devido a isso, é obrigado a sair de seu país. Logo, àqueles que forem concedidos o *status* de refugiado terão os mesmos direitos de um cidadão normal e os deveres de um estrangeiro no país (MAZZUOLI, 2015, p. 328). No entanto, em realidade fática, mesmo tendo o Brasil ratificado tanto a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, quanto a Declaração de Cartagena, ainda é visível o problema na integração local dos refugiados.

### **3 A proteção dos refugiados no Brasil**

#### **3.1 A adoção da convenção de 51 e do protocolo de 67**

O Brasil promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) em 28 de janeiro de 1961, por meio do Decreto nº 50.215 (BRASIL, 1972), pelo então presidente Juscelino Kubitschek, e, posteriormente, recepcionou também o Protocolo de 1967. Sendo assim, “O Brasil é país

signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos nomeadamente da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967” (TONUS, 2018, p. 476-483).

Conforme discorre Gustavo de Lima Pereira (2019), cumpre salientar que o nosso país, em um primeiro momento, optou pela não ratificação do Protocolo de 67 por razões de caráter legal e político, aceitando, portanto, apenas refugiados europeus antes de 1951, conforme a limitação disposta na Convenção de 51. Em 1972, o Brasil aderiu ao Protocolo Adicional de 1967, mantendo, mesmo assim, a reserva geográfica (europeus). Somente em 1989, o governo brasileiro decidiu por retirar quaisquer limitações geográficas ao reconhecimento do direito de ser refugiado, passando a reconhecer em definitivo o Protocolo.

Destarte, com a posterior adoção do Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo complementar de 1967, a possibilidade de as pessoas refugiadas terem seus direitos reconhecidos e resguardados pelo Brasil restou estabelecida. Note-se que “com o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo, de 1967, incorporados ao ordenamento pátrio, aos refugiados foi reconhecida a possibilidade de ter seus direitos resguardados pelo Estado brasileiro” (BICHARA, 2017, p. 201-227). Nesse sentido, toda e qualquer pessoa que se enquadrar na classificação de refugiado, qual seja possuir bem fundado temor objetivo (devendo ser minimamente “comprovado” pelo solicitante de refúgio) por causa de raça, religião, nacionalidade ou pertencimento a algum determinado grupo social ou opinião política (PEREIRA, 2014), deverá ter seu direito reconhecido pelo Estado Brasileiro. Nas palavras de Jahyr-Philippe Bichara (2017):

Comprovada qualquer uma dessas situações, as obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro na Convenção de 1951 consistirão, primeiramente, em apreciar os pedidos de outorga da qualidade de refugiados pelos requerentes e, se preenchidos os requisitos, acolhê-los em seu território.

Na sequência, o Brasil passou a adotar uma postura mais flexível em relação a quem poderia caracterizar-se como refugiado e a quem seria concedido o *status* de refugiado, eis que não mais restou restringido à definição prevista no Estatuto dos Refugiados (1951) e ao Protocolo de 67. Isso ocorreu porque o nosso país acompanhou as diretrizes contidas na Declaração de Cartagena, as quais dispõem que pessoas que tenham passado por casos de violação aos direitos humanos também possuem direito de serem reconhecidas como refugiadas (JUBILUT, 2007). Dessa forma, o Brasil “abarca tanto a definição clássica de refugiado quanto a definição estendida, fazendo valer em seu direito interno as principais resoluções discutidas na Declaração de Cartagena” (PEREIRA, 2019). Assim, conforme expõe Jubilut (2007), o próximo passo marcante na história brasileira, servindo como marco de plenitude da proteção aos refugiados no Brasil, seria a elaboração do projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado, que foi aprovado e promulgado, sendo hoje conhecido como a Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências (BRASIL, Lei 9.474, 1997).

### **3.2 A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/97**

O Brasil, além de ter ratificado a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena, entre outros regulamentos que visam à proteção do refugiado, “conta com duas bases legais, que são a Constituição da República de 1988 e a Lei nº 9.474/97” (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). A Constituição da República (BRASIL, 1988) dispõe, no seu primeiro dispositivo, os seus fundamentos, abordando a dignidade da pessoa humana como o núcleo da proteção dos direitos humanos no Brasil. Note-se que o inciso III do art. 1º menciona, de forma clara, que nosso Estado Democrático de Direito tem como fundamento a dignidade da pessoa

humana. Não bastasse, através do art. 3<sup>o</sup>, resta claro quais são os princípios fundamentais da lei, como construir uma sociedade livre, justa e solidária, com foco no desenvolvimento nacional, sem pobreza, marginalização e tampouco desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. E, ainda, tem-se como importante o art. 4<sup>o</sup>, principalmente seu inciso II, que trata da prevalência dos direitos humanos, pautando-se a CF/88 no ponto nas suas relações internacionais (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Nas palavras de Liliana Lyra Jubilut (2007):

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, é possível compreender que os dispositivos iniciais da Constituição da República dispõem os fundamentos legais para aplicação do instituto do refúgio. Sendo assim, verifica-se que, além de o Brasil ter ratificado os regulamentos mencionados alhures, trouxe de forma expressa a importância dos direitos humanos e da igualdade de direitos, salientando a necessidade pelo tratamento igual entre estrangeiros (como refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas) e os cidadãos brasileiros.

Ademais, anos mais tarde, com o intuito de demonstrar ainda mais a importância da proteção dos refugiados no território brasileiro, o Brasil

---

<sup>2</sup> “Art. 3<sup>o</sup> Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 out. 2019).

promulgou a Lei nº 9.474/97, conhecida como a lei que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 (BRASIL, Lei 9.474, 1997). Com a referida legislação infraconstitucional, nos transformamos em um dos países que possui uma das legislações mais inovadoras e atualizadas do mundo sobre o tema. A Lei nº 9.474/97 adota a definição ampla para analisar “quem é refugiado?”, ou seja, inspira-se na conjugação entre a Convenção de 1951, o Protocolo Adicional de 67 e a Declaração de Cartagena de 1984 para conceituar o instituto do refúgio. Por esse ângulo, a legislação brasileira considera refugiado também o indivíduo que, devido “a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). Destarte, de uma leitura precisa da lei, conforme expõe Gustavo Pereira (2019), abstrai-se que será reconhecido como refugiado toda pessoa que:

I devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Portanto, verifica-se que o Estado Democrático brasileiro adota tanto a definição clássica de refúgio, advinda da interpretação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, quanto o conceito estendido, com base na Declaração de Cartagena. Ainda, tamanha é a importância da legislação infraconstitucional promulgada em 1997, que essa fora a “primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, sendo a lei latino-americana mais ampla já existente no tratamento da questão” (MAZZUOLI, 2014, p. 818), nesse caso, o tratamento dos refugiados. De igual maneira, além da Lei nº 9.474/97 aderir ao conceito ampliado da

definição do instituto do refúgio, criou um órgão nacional para decidir sobre as solicitações de refúgio, intitulado Comitê Nacional para os Refugiados, conhecido como CONARE. Nesse sentido, discorre Marília Gabriela Gomes de Oliveira Gradin (2018):

A Lei 9.474/1997 (LGL\1997\76) (Lei do Refúgio) é o marco jurídico inicial do tema de refúgio, e estabelece critérios e procedimentos para a sua concessão no Brasil, além de dispor acerca dos direitos e deveres do refugiado no Brasil, ingresso em território nacional, formalização do pedido de refúgio e o trâmite administrativo para a concessão do reconhecimento da condição de refugiado.

O Comitê Nacional para os Refugiados é um órgão colegiado, de deliberação no âmbito do Ministério da Justiça, e possui competência para analisar o requerimento do status de refugiado, lhe sendo imputado, também, o dever de orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, aprovando instruções normativas que possibilitem a execução da Lei 9.474 de 1997 (MAZZUOLI, 2014). Na mesma linha, expõe Liliana Lyra Jubilut (2007):

Na seção relativa ao CONARE, verifica-se a instauração do mesmo, a determinação de que será presidido pelo representante do Ministério da Justiça e vice-presidido pelo representante do Ministério das Relações Exteriores, bem como a determinação de sua competência para estabelecer, em primeira instância, o reconhecimento ou não do status de refugiado e a sua composição multifacetada, com representantes de vários órgãos governamentais, de organizações não-governamentais e do ACNUR.

Outrossim, muitos doutrinadores, como Mazzuoli, entendem que a criação do CONARE, ao tratar de forma exclusiva do tema dos refugiados, é a maior inovação da Lei 9.474 de 1997. Além do mais, é possível dizer que o CONARE auxilia o trabalho da Agência da ONU para Refugiados no Brasil (ACNUR)<sup>3</sup>. No ponto, o papel da ACNUR cinge-se na proteção dos

---

<sup>3</sup> A Agência da ONU para Refugiados no Brasil tem seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR). O ACNUR atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público (AGÊNCIA DA ONU

refugiados, promovendo soluções duradouras para seus problemas, bem como enfatiza que o Brasil é internacionalmente reconhecido como um país acolhedor, que possibilita com que refugiados, solicitantes de refúgio, entre outras pessoas possíveis de receber algum *status* como os apátridas, consigam obter documentos, tenham oportunidades de labore, estudos e possam exercer os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR), 2019). No entanto, mesmo que nosso país possua diversos sistemas com o intuito de proteger os direitos dos refugiados, como reconhecendo a igualdade social por disposição constitucional, tendo a primeira legislação específica com base em tratado de direitos humanos sobre o tema, na prática, ainda persistem empecilhos na integração local dos solicitantes de refúgio e refugiados.

## 4 A problemática da integração local

### 4.1 Implementação de políticas públicas aos refugiados

No Brasil, há três programas principais relacionados à acolhida dos refugiados no país, quais sejam: a proteção, havendo fiscalização na aplicação da legislação específica que aborda o tema, como a Convenção de 1951, Protocolo Adicional de 67, Declaração de Cartagena e a importante Lei nº 9.474/97; assistência; e integração local, que trata dos aspectos sociais e cotidianos dos refugiados, com foco no resgate da dignidade (JUBILUT, 2007). Contudo, mesmo tendo o nosso Estado Democrático ratificado regulamentações específicas sobre o direito dos refugiados e promulgado a tão inovadora legislação sob nº 9.474 em 1997, na realidade prática, ainda persistem problemas quanto ao acolhimento dos refugiados no país. Como exemplo disso, imperioso salientar a luta diária dos refugiados para terem seus diplomas e certificados aceitos pelas universidades

brasileiras, o que inviabiliza a integração local dos refugiados por completo.

Destarte, embora o CONARE possua como compromisso atender as solicitações de refúgio e acompanhar a sua integração no país (BIJOS, 2014, p. 109), ainda há empecilhos que impossibilitam com que a efetiva integração local dos refugiados ocorra. A integração local cinge-se na adaptação do refugiado à sociedade em que lhe concedeu o *status* de refugiado, sendo possível de ser realizada por meio da participação da sociedade civil através da atuação de organizações não-governamentais e políticas públicas (JUBILUT, 2007), porém ainda há lacunas a serem preenchidas. Conforme discorre Gustavo Oliveira de Lima Pereira (2019, p. 65), a integração social das pessoas em situação de refúgio está relacionada à tentativa de fornecer mecanismos para que os refugiados possam se adaptar no país, contando com a atuação de institutos governamentais e não governamentais para a sua prática. Para mais, salienta o Professor, o Estado deve proporcionar acesso às políticas públicas, facilitar o acesso ao labore, possibilitar uma integração cultural (fornecendo cursos da língua nacional) e assegurar o acesso facilitado de reconhecimento de diplomas e certificados, isentando de taxas e custos legais (PEREIRA, 2019, p. 65).

No ponto, cumpre destacar a existência das Cáritas Arquidiocesanas, especialmente as do Rio de Janeiro e São Paulo, que possuem um papel extremamente importante para a difusão do assunto, eis que prestam assistência e auxiliam na integração local dos refugiados. Nesses locais, os refugiados participam de programas de integração social, cultural, legal e econômica, recebendo informações sobre o Brasil e encaminhamento para o mercado de trabalho (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). Ademais, mesmo havendo aparato legal e sistemas de auxílios, como as Cáritas, acontece que é difícil encontrar, atualmente, pessoas dispostas a flexibilizar os seus direitos e contemplar uma maior gama de titulares, “residindo nesse fato um dos grandes entraves à difusão do Direito Internacional dos Refugiados, no que concerne sua integração nos países de acolhida” (JUBILUT,

2007), haja vista que a população local age com receio em relação aos refugiados, vendo-os de forma como se estes aqui estivessem para lhes furtares seus direitos. Isso ocorre em razão da escassa discussão sobre a temática, o que impossibilita a sociedade brasileira de entender a necessidade de prestar assistência aos refugiados.

Dessa forma, note-se que não basta o país possuir uma legislação extremamente inovadora a respeito da proteção dos refugiados, como o caso do Brasil, mas é de extrema importância que seja de notório conhecimento a necessidade de prestação de auxílio às pessoas em situação de refúgio para que se sintam acolhidas. Isso se dá através da difusão do tema, políticas públicas, atuação dos órgãos governamentais, efetiva facilitação de acesso à educação, como no caso da revalidação de diplomas e certificados pelas universidades brasileiras, entre outros modos.

Outrossim, ainda há muitos desafios relacionados à temática, e as políticas públicas possuem um papel muito importante para fazer a diferença na vida das pessoas em situação de refúgio no Brasil. Como exemplo da necessidade de políticas públicas mais eficientes, temos o reconhecimento de diplomas e certificados de capacitação profissional (SOCIEDADE BRASILEIRA DE MEDICINA TROPICAL, 2018), que permitiriam ao refugiado conseguir um emprego melhor, de acordo com seu potencial acadêmico. No entanto, o acesso para conseguir a revalidação dos documentos não é facilitado – embora a Lei nº 9.474/97 disponha que deve ser –, se tornando impossível ou moroso e extremamente custoso. Sendo assim, conforme expõe Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, é necessário cobrar do Poder Público local e regional maior envolvimento na preparação e execução de políticas públicas e na inclusão de refugiados nas já implementadas.

#### **4.2 A ineficácia prática da Lei nº 9.474/97**

Como parte da integração local, visa-se garantir a igualdade de direitos entre o cidadão brasileiro e as pessoas em situação de refúgio. Isso pode

ocorrer, por exemplo, através do acesso à educação, como garantia à educação primária e secundária aos infantes e jovens, possibilidade de continuidade no caso de estudos incompletos no país de origem e acesso facilitado à revalidação de documentos escolares (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). De igual forma, há a garantia de abertura de vagas para refugiados no mercado de trabalho do país de acolhida e, ao facilitar o acesso às vagas de empregos, isso acarretará um menor índice de tratamento desumano aos refugiados, diminuindo a sujeição destes à *labore escravo* e ilegal.

No ponto, salienta-se que o art. 6º da lei 9.474 de 1997<sup>4</sup> permite às pessoas refugiadas a possibilidade de emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, que, atualmente, deverá constar apenas “estrangeiros com base na Lei nº 9.474/97” a fim de evitar discriminação (PACÍFICO, 2010, p. 170-181). Nesse sentido, discorrem Catarina von Zuben, Ronaldo Curado Fleury e Ulisses Dias de Carvalho (2018):

No campo do trabalho, nos últimos anos os resgates de imigrantes em condições análogas às de escravo comprovam o quanto esse segmento da população é mais facilmente vitimizado.

É importante que se diga que como inexitem políticas públicas efetivas de acolhimento e inserção social e laboral de imigrantes, o papel das autoridades governamentais limita-se ao exercício de atividades assistenciais, o que, embora auxilie num primeiro momento, não resolve a problemática.

Ademais, a legislação em voga, chamada de Estatuto dos Refugiados, trata especificamente em seu Capítulo II, que contém dois dispositivos, os artigos 43 e 44 (BRASIL, Lei 9.474, 1997), da integração local das pessoas em situação de refúgio no Brasil, vejamos:

## CAPÍTULO II

### Da Integração Local

---

<sup>4</sup> Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem (BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 22 out. 2019).

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Com essa disposição, verifica-se a importância dada à integração local dos refugiados, eis que existente embasamento legal, não pautando-se somente em políticas públicas e atuação de grupos com intenção de auxiliar as pessoas em situação de refúgio. Note-se que não se deve retirar a importância de políticas públicas e da atuação da sociedade visando ao bem-estar dos refugiados, tanto que, conforme já mencionado, faz-se necessária a atuação dos governos cada vez mais. Nessa linha colaciona BAENINGER (2018):

No entanto, o Brasil, exceção feita à condição de eleitor e de candidato, assegura aos imigrantes idênticos direitos aos nacionais, como se tem do artigo 5º da Constituição que determina que “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”.

Além disto, a disposição contida no art. 44 aborda notadamente o acesso facilitado à revalidação de diplomas e certificados emitidos em outros países no Brasil. No entanto, mesmo com previsão legal, a facilitação para revalidar títulos ainda não é posta em prática, eis que múltiplos impasses no momento de autorizar o exercício da profissão qualificada em outro país. Outrossim, imperioso destacar a correlação existente entre os fatores de acesso a empregos dignos e a educação proporcionada aos refugiados, como pelo acesso a universidades e a verificação dos diplomas e certificados, uma vez que “um dos primeiros passos de quem quer se integrar no país de acolhida é buscar novas oportunidades de emprego e

educação” e “no percurso para a inserção no mercado de trabalho, a qualificação é um ponto chave” (MINVIELLE, 2019).

Aliás, ressalta-se que, segundo análise realizada pela ACNUR, cerca de 34,4% dos refugiados entrevistados possuem ensino superior completo, até mesmo com cursos de pós-graduação (NAÇÕES UNIDAS, 2019). Isto é, as pessoas em situação de refúgio são extremamente qualificadas, devendo a eles ser possibilitado o exercício de profissão de acordo com o seu ensino. Nessa senda, deve-se levar em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados, que foram obrigados a sair de seu país de origem por motivos de perseguição, tornando-se necessária a efetiva facilitação da revalidação de diplomas e certificados para, ao cabo, o refugiado estar apto a exercer a profissão na qual qualificou-se.

A validação do ensino cursado pela pessoa em situação de refúgio torna-se, até mesmo, uma garantia de que esta não será sujeita a vagas de trabalho em subempregos, eis que estará capacitada para concorrer a labore de melhor qualidade, de acordo com a sua qualificação. Conforme expõe a ACNUR, por intermédio de Nicole Minvielle (2019), “cursos e diplomas podem ser a porta de entrada para refugiados e migrantes conseguirem demonstrar suas qualificações e obter melhores oportunidades de trabalho”. Aliás, o não reconhecimento dos diplomas dos refugiados faz com que o nosso país perca mão de obra qualificada.

Contudo, no Brasil, mesmo com previsão legal dispondo acerca da necessidade de facilitação, no momento de revalidação de diplomas e certificados a pessoas em situação de refúgio, restam visíveis os empecilhos existentes, haja vista que a pessoa interessada na revalidação deve submeter o seu pedido a um processo conhecido como “revalidação de diploma”, sendo necessária, para isso, a apresentação de numerosa documentação, bem como pagamento de taxas para custeio do processo (MINVIELLE, 2019). Não bastasse, como alternativa, há a possibilidade de realizar uma prova na qual os conhecimentos e as habilidades na área de formação do refugiado serão testados, chamada de “Revalida”. Entretanto, o teste é extremamente difícil e acontece mediante publicação de edital para

convocação dos inscritos, mas ainda não houve uma nova chamada desde 2018.

Dessa forma, a plena integração local será possível através de políticas públicas que efetivamente cumpram com a facilitação quando da revalidação dos diplomas e certificados pelas pessoas em situação de refúgio. Aliás, cumpre salientar também a importância do acesso ilimitado à educação e a trabalhos dignos, de acordo com a qualificação educacional adquirida nos países de origem dos refugiados, para a integração no país de acolhida.

## **5 Impasses na revalidação de diplomas e certificados de refugiados no Brasil**

### **5.1 A alta oneração e a burocracia na análise de documentos**

Tratando especificamente acerca do processo de revalidação de diplomas e certificados de refugiados no Brasil, o grande impasse existente quando uma pessoa em situação de refúgio deseja exercer sua profissão, pondo em prática o seu conhecimento, pelo qual estudou e se certificou, é referente à onerosidade e à necessidade de apresentação de inúmeros documentos, que, aliás, necessitam ser traduzidos por tradução juramentada<sup>5</sup>.

Embora o artigo 44 da Lei 9.474 de 1997 trate particularmente do reconhecimento de diplomas e certificados, devendo haver uma facilitação para a obtenção da revalidação, na realidade, tal disposição não é posta em prática. Isso porque inúmeros são os empecilhos na hora de protocolar o pedido por parte do refugiado. Note-se que as universidades públicas que aceitam os requerimentos para reconhecimento dos diplomas e dos certificados impõem que a apresentação do pedido deve estar condicionada à

---

<sup>5</sup> Tradução juramentada é a formulação de uma tradução de algum documento oficial por uma pessoa que detenha fé pública (JURAMENTADA. **Tradução juramentada em inglês, espanhol e português.** [s.d.]. Disponível em: [http://www.juramentada.com/traducao\\_juramentada\\_ingles\\_portugues](http://www.juramentada.com/traducao_juramentada_ingles_portugues). Acesso em: 26 out. 2019).

demonstração de documentos, como cópia do diploma, histórico escolar, titulação do corpo docente, informações institucionais, conteúdo programático e reportagens que validam a qualidade da faculdade cursada, todos com tradução juramentada.

Em suma, o processo de revalidação de diploma consiste na apresentação, por parte da pessoa em situação de refúgio, de uma série de documentos a uma universidade pública brasileira, a qual passará a analisar se o diploma se enquadra a um currículo válido no Brasil. O interessado também deverá pagar uma taxa referente às despesas administrativas para a verificação do diploma ou certificado, que pode ser equivalente à R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para reconhecimento de cursos de graduação ou até R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais) para diplomas de pós-graduação (MINVIELLE, 2019). Não bastasse, há a necessidade de que os documentos apresentados sejam traduzidos publicamente, isto é, devem ser retratados por tradutor certificado de fé pública, a fim de que a universidade pública passe a analisá-los. Destarte, os gastos totais para pleitear pela revalidação de diplomas ou certificados no Brasil beiram ao montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), eis que apenas uma tradução juramenta pode custar em média R\$ 70,00 (setenta reais) por lauda (JURAMENTADA, 2019).

Desse modo, além do alto custo, o processo para reconhecimento de diplomas e certificados é demorado e possui outros entraves, como a necessidade de que a documentação dos refugiados seja consularizada. Note-se que há muitos casos em que as pessoas em situação de refúgio fugiram de seus países sem levar qualquer coisa consigo, e, ainda, são vistos por seus Estados como desertores, como no caso da Síria, em que são tratados como criminosos em seus países. Assim, completamente inviável torna-se a apresentação de um documento com um carimbo atualizado de seu consulado no Brasil.

No ponto, cumpre referir a existência da “Apostila de Haia”, que visa eliminar as etapas de legalização e consularização de documentos, tornando mais rápido o processo, com base na Convenção sobre a Eliminação

da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, que entrou em vigor no Brasil em 2016 (BRASIL, Convenção sobre Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, 2016). Essa apostila, basicamente, consiste em um instrumento que verifica a autenticidade de documentos, a fim de que sejam aceitos também no exterior (em todos os países aderentes). Importante salientar, também, que, ao apostilar um diploma, por exemplo, não significa que este será automaticamente revalidado/reconhecido no país de acolhida, apenas sinaliza que o documento é verdadeiro, que não é fraude.

Antes da Convenção, alguns documentos emitidos por outros países deveriam ser encaminhados para o consulado para que este os validassem, tornando o documento consularizado; atualmente, o acesso ficou mais facilitado, eis que com o Brasil fazendo parte da Convenção referida e sendo o certificado/diploma pertencente a outro país ratificante da Apostila de Haia, o documento não precisará passar pelo crivo do consulado, porquanto já possui validade ao ser apostilado no país de origem. Contudo, verifica-se que países como a Síria não ratificaram a Convenção do Apostilamento de Haia (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019), não sendo, portanto, um documento emitido no país de origem apostilado e tendo sua validade conhecida no Brasil, necessitando da análise pelo consulado, quando requerido pelas universidades públicas brasileiras a fim de proceder o processo administrativo de reconhecimento de diplomas. Destaca-se que muitos refugiados desistiram de requerer o reconhecimento de seus diplomas ou certificados por tais motivos, como no caso de Alnazer, discorre BAZZO e FARJADO (2018):

Para o refugiado sírio Salim Alnazer, o projeto da Compassiva mostrou "o caminho das pedras" para revalidação de seu diploma de farmacêutico pela Universidade Federal Fluminense (UFF). A ONG também ajudou com seu credenciamento no Conselho Regional de Farmácia.

No Brasil desde novembro de 2014, ele já trabalhou como vendedor e atualmente é o farmacêutico responsável de uma empresa de logística.

Alnazer tentou revalidar o certificado pela USP, mas desistiu devido ao custo de R\$ 1.700. "A gente saiu da Síria sem dinheiro, sem nada, só com as roupas. A revalidação me abriu portas", conta.

Nessa senda, verifica-se que o processo para revalidação dos estudos no Estado brasileiro é oneroso, demorado e requer a apresentação de documentos com tradução juramentada, o que torna o custo ainda mais alto. Note-se que isso inviabiliza o protocolo do requerimento, eis que as pessoas em situação de refúgio, em sua maioria, sendo de conhecimento de todos, saem de suas casas, de seus países de origem apenas com as roupas do corpo, sem levar seus pertences.

Cumpre trazer, o relato de Januário Gonçalves, Presidente da ONG África do Coração do Rio Grande do Sul, no III Congresso de Direitos Humanos e Migrações Forçadas: Migrações, Xenofobia e Transnacionalidade<sup>6</sup>, organizado pelo Serviço de Assessoria em Direitos Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR), apoiado pelo Centro de Pastoral, Solidariedade PUCRS e pela Escola de Direito da PUCRS, realizado nos dias 11 e 12 de novembro de 2019, no qual referiu que muitos refugiados são diplomados, mas não conseguem exercer a profissão na qual se formaram devido à falta de oportunidades. Para mais, mencionou que, quando os refugiados procuram a ONG, os voluntários orientam aquele a fazer um curso técnico ou até mesmo uma nova faculdade, haja vista que o processo de revalidação de diplomas é muito demorado. Completando sua fala, trouxe o exemplo dos refugiados senegaleses, que, muitas vezes, são vistos vendendo objetos no centro da capital; narrou que a grande maioria possui curso superior completo, sendo engenheiros, médicos, etc., todavia, não conseguiram revalidar os seus diplomas no Brasil.

Aliás, outro viés abordado no Congresso organizado pelo SADHIR<sup>7</sup>, nas palavras de Marcelo Torelly, Coordenador de projetos da Organização

---

<sup>6</sup> SERVIÇO DE ACESSORIA EM DIREITOS HUMANOS PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS. **Congresso de direitos humanos e migrações forçadas**: migrações, xenofobia e transnacionalidade, 3., Porto Alegre, 2019.

<sup>7</sup> SERVIÇO DE ACESSORIA EM DIREITOS HUMANOS PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS. **Congresso de direitos humanos e migrações forçadas**: migrações, xenofobia e transnacionalidade, 3., Porto Alegre, 2019.

Internacional para as Migrações (OIM), fora a existência de reserva de mercado e o que isso implica no reconhecimento de diplomas e certificados de refugiados no Brasil, uma vez que persistem vários entraves para a revalidação de diplomas estrangeiros como se fosse o caso de proteger o mercado interno. Sendo assim, o pesquisador e coordenador de projetos da OIM percorreu acerca da possibilidade de políticas públicas, como para o caso dos migrantes em situação de refúgio, como legislação interna a fim de efetivar a facilitação ao reconhecimento dos estudos, isentando os refugiados dos custos de emolumentos.

Ainda, cumpre ressaltar que o acesso facilitado ao reconhecimento de diplomas e certificados é de extrema importância, não podendo ser limitado às pessoas com status de refugiado, porquanto deve ser aplicado de igual forma às pessoas solicitantes de refúgio ou residentes temporários, como no caso dos venezuelanos no Brasil. Vislumbra-se que essas pessoas também possuem dificuldades para se integrar no solo brasileiro, haja vista que, da mesma forma daqueles que já requereram e receberam o status de refugiado, possuem recursos escassos, tampouco possuem todos aqueles documentos requeridos na hora de revalidar o ensino (note-se que muitos fugiram às pressas de seus domicílios, não trazendo consigo todos os seus documentos curriculares) (MINVIELLE, 2019).

Desse modo, note-se que é importante por em prática a disposição contida no artigo 44 da Lei 9.474 de 1997, que refere a necessidade de aplicação de um processo facilitação para reconhecimento de diplomas e certificados das pessoas em situação de refúgio, sendo que isso poderá dar-se através da isenção de custos para o protocolo do pedido de revalidação, que é de extrema onerosidade aos refugiados. Conforme já exposto, a maioria das pessoas que vivenciam isso não possuem condições financeiras a possibilitar com que consigam requerer o reconhecimento de seus estudos, o que inviabiliza até mesmo sua integração local, ao não possibilitar com que exerçam trabalhos aos quais são aptos e qualificados por burocracias impostas pelo país de acolhimento.

## 5.2 São Paulo e Rio de Janeiro na luta pela facilitação

De uma análise de todos os impasses existentes para o requerimento da revalidação de diplomas e certificados das pessoas em situação de refúgio no Brasil, como a alta onerosidade e a necessidade de apresentação de inúmeros documentos com tradução juramentada, a qual por si só já implica gastos exorbitantes, bem como muitas universidades públicas requerem certificação do consulado de origem do refugiado no país. Torna-se cada vez mais atravancada a efetiva facilitação para acesso ao reconhecimento de estudos realizados fora do país, ainda mais tratando-se de refugiados que não conseguem arcar com os valores requeridos. Nesse sentido, percebendo que o procedimento até então existente para revalidar um certificado ou diploma é demasiadamente custoso para aqueles em situação de refúgio, que não possuem condições financeiras, estados como São Paulo e Rio de Janeiro, em 2018, passaram a dispor sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas para os refugiados em seus Estados.

Isso ocorreu através da Lei nº 16.685 (SÃO PAULO, 2018), no Estado de São Paulo, e por intermédio da Lei sob nº 8.020 (RIO DE JANEIRO, 2018), no Estado do Rio de Janeiro. Tais disposições são semelhantes e, além de concederem a isenção ao pagamento dos custos para reconhecimento de diplomas e certificados, ratificam que entendem como refugiados aqueles que se enquadram na previsão legal da Lei Federal nº 9.474 de 1997. Vejamos os dispositivos legais, respectivamente o artigo 1º da Lei Estadual de São Paulo e depois do Estado do Rio de Janeiro:

Artigo 1º - Fica concedida isenção do pagamento das taxas de revalidação de diploma de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado nas universidades estaduais paulistas aos refugiados e domiciliados no Estado.

Artigo 1º - Fica concedida isenção do pagamento das taxas de revalidação de diploma de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado nas universidades estaduais do Rio de Janeiro aos refugiados domiciliados no Estado.

Nesse sentido, as Leis Estaduais de São Paulo e do Rio de Janeiro representam um grande avanço até mesmo para a integração local das pessoas em situação de refúgio no Brasil, uma vez que possibilitam que o reconhecimento de diplomas seja efetivamente facilitado. Porquanto não há necessidade de custeio por parte dos refugiados. Isso possibilita que as pessoas acolhidas no nosso país estejam aptas a exercerem suas profissões de acordo com suas formações acadêmicas (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR), 2019).

Desse modo, conforme mencionado alhures, de acordo com Nicole Minvielle, representante da ACNUR no Brasil, “cursos e diplomas podem ser a porta de entrada para refugiados e migrantes conseguirem demonstrar suas qualificações e obter melhores oportunidades de trabalho” (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR), 2019). Sendo assim, com a aplicação da isenção das taxas havidas para o requerimento da revalidação dos estudos aos refugiados, facilita-se o acesso ao exercício dos direitos das pessoas em situação de refúgio, que poderão ter seus diplomas reconhecidos, bem como torna-se uma garantia de que não serão submetidos a subempregos, haja vista que estão capacitados para concorrerem a vagas de empregos de acordo com suas qualificações profissionais.

## **6 Conclusão**

Embora o Brasil tenha ratificado regulamentações específicas sobre o direito dos refugiados e promulgado a tão inovadora legislação sob nº 9.474 em 1997, na prática ainda persistem problemas quanto ao acolhimento dos refugiados no país. Os aparatos legais, mesmo que disponham sobre a integração local das pessoas em situação de refúgio e a consequente importância da facilitação do acesso ao reconhecimento de diplomas e certificados, não são postos em prática, haja vista que o processo de análise para revalidação dos estudos é oneroso e exige a apresentação de diversos documentos, ainda com tradução juramentada, o que aumenta os custos para o requerimento nas universidades públicas.

Ademais, deve-se considerar que a revalidação do diploma de graduação ou certificados de capacitação profissional é importante para a integração local dos refugiados, eis que possibilita que eles agreguem à comunidade local (MINVIELLE, 2019), assim como o reconhecimento de seus estudos é um recomeço no país de acolhida, um primeiro passo para que essas pessoas possam recuperar a sua dignidade (COMPASSIVA, 2019) e obter melhores oportunidades de emprego. Note-se que, para isso, além da visível necessidade de legislação específica sobre o tópico, políticas públicas são essenciais a fim de ser possível facilitar o acesso ao reconhecimento de diplomas e aproveitar o potencial que as pessoas em situação de refúgio possuem (BAZZO; FARJADO, 2018).

Assim sendo, em semelhança às legislações estaduais do Estado de São Paulo (Lei nº 16.685 de 20 de março de 2018) e do Rio de Janeiro (Lei sob nº 8.020 de 29 de junho de 2018), percebe-se que é possível resolver os impasses existentes quando do requerimento para revalidação de diplomas e certificados pelos refugiados no Brasil através da promulgação de uma Lei Federal que isente essas pessoas do pagamento dos custos para requerimento do reconhecimento de seus estudos. Essa necessidade existe devido ao excesso de onerosidade àqueles que não possuem recursos e que eram perseguidos em seus países, fazendo com que desistam de terem suas qualificações profissionais revalidadas no país de acolhida, o que é não pode continuar acontecendo.

## Referências

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) – BRASIL. **Lei que isenta refugiados de taxas para revalidar diplomas é sancionada em São Paulo.** 21 mar. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/03/21/lei-que-isenta-refugiados-de-taxas-para-revalidar-diplomas-e-sancionada-em-sao-paulo/>. Acesso em: 26 out. 2019.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) – BRASIL. **Convenção de 1951.** Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 22 out. 2019.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) – BRASIL. **ACNUR no Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso em: 22 out. 2019.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR) – BRASIL. **Refugiados e migrantes perguntas frequentes**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em: 22 out. 2019.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 22 out. 2019.

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 22 out. 2019.

BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações venezuelanas**. São Paulo: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp), 2018. Disponível em: [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig\\_venezuelanas/migra-coes\\_venezuelanas.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_venezuelanas/migra-coes_venezuelanas.pdf). Acesso em: 22 out. 2019.

BAZZO, Gabriela; FARJADO, Vanessa. Burocracia é entrave para revalidar diplomas de refugiados. **Folha de São Paulo**, 16 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/09/burocracia-e-entrave-para-revalidar-diplomas-de-refugiados.shtml>. Acesso em: 22 out. 2019.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas no Brasil: em busca de uma adequação ao direito internacional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 101, p. 201-227, mai./jun. 2017.

BIJOS, Leila. Reavaliação do conceito de refugiados. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 94, mai. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972**. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D70946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define os 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm). Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Legalização de documentos**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2019. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/legalizacao-de-documentos#apostila>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. jan. 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **HCCH Convenção da Apostila de Haia**. Países signatários. [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/apostila-da-haia/paises-signatarios/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

COMPASSIVA. **Revalidação de diplomas**. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://compassiva.org.br/refugilar-revalidacao-de-diplomas/>. Acesso em: 26 out. 2019.

GRADIN, Marília Gabriela Gomes de Oliveira. Proteção jurídica dos refugiados e a nova lei de migração: deslocamento de venezuelanos para o Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 998, p. 427-449, dez. 2018.

JUBILUT, Líliliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicacao-A7-A30-no-Ordenamento-JurADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.

JURAMENTADA. **Tradução juramentada em inglês, espanhol e português.** [s.d.].

Disponível em: [http://www.juramentada.com/traducao\\_juramentada\\_ingles\\_portugues](http://www.juramentada.com/traducao_juramentada_ingles_portugues). Acesso em: 26 out. 2019.

MALKKI, Liisa H. Refugees and exile: from "refugee studies" to the national order of things. **JSTOR**, Califórnia, v. 24, p. 195-523, 1995.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MINVIELLE, Nicole. "Eu me sinto muito orgulhoso em ser o primeiro Warao a iniciar o processo de revalidação de diploma no Brasil". **ACNUR**, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/04/22/eu-me-sinto-muito-orgulhoso-em-ser-o-primeiro-warao-a-iniciar-o-processo-de-revalidacao-de-diploma-no-brasil/>. Acesso em: 22 out. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Mais de 40% dos refugiados no Brasil dizem ter sofrido discriminação revela pesquisa.** 04 jul. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-40-dos-refugiados-no-brasil-dizem-ter-sofrido-discriminacao-revela-pesquisa/>. Acesso em: 22 out. 2019.

OLIVEIRA, Solange. A educação como direito universal: a questão dos refugiados no Brasil. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 999, p. 105-115, jan. 2019.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; MENDONÇA, Renata de Lima. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, p. 170-181, jan./jun. 2010.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e migrações forçadas:** introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. 4. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos humanos e hospitalidade:** a proteção internacional para apátridas e refugiados. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE MEDICINA TROPICAL. **Refugiados:** Brasil ainda precisa implementar apoio e políticas públicas para acolher essas pessoas. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.sbmt.org.br/portal/refugees-brazil-still-needs-to-implement-and-support-public-policies-to-welcome-these-people/>. Acesso em: 22 out. 2019. Acesso em: 22 out. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 8.020, de 29 de junho de 2018**. Isenta de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-8020-2018-rio-de-janeiro-isenta-de-pagamento-de-taxas-de-revalidacao-de-diplomas-de-graduacao-mestrado-e-doutorado-para-os-refugiados-no-estado-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 22 out. 2019.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 16.685, de 20 de março de 2018**. Dispõe sobre a isenção de pagamento de taxas de revalidação de diplomas de graduação, mestrado e doutorado para os refugiados no Estado. São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16685-20.03.2018.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

SERVIÇO DE ASSESSORIA EM DIREITOS HUMANOS PARA IMIGRANTES E REFUGIADOS. **Congresso de direitos humanos e migrações forçadas**: migrações, xenofobia e transnacionalidade, 3., Porto Alegre, 2019.

TONUS, Leonardo. Migrantes e refugiados: à (a) espera de uma narrativa?. **Letras de Hoje (Porto Alegre): estudos e debates de assuntos de linguística, literatura e língua portuguesa**, Porto Alegre, v. 53, n. 4, p. 476-483, jan./mar. 2018.

## **O Brasil no processo de acolhida a refugiados reassentados do triângulo norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala)**

*Carolina Cunha César*<sup>1</sup>

*Bruna Gorgen Zeca*<sup>2</sup>

### **Introdução: acolhida a refugiados reassentados no brasil**

Este trabalho tem como tema principal a estratégia de acolhida a refugiados reassentados praticada pelo Estado brasileiro, especialmente, por meio de Termo de Colaboração SICONV 881024/2018 e de utilização de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU). Nesse sentido, apresentar-se-á um estudo de caso do referido Termo, a partir de uma análise prática das ações desenvolvidas no escopo de seu Plano de Trabalho, com amparo em pesquisa bibliográfica sobre o deslocamento forçado.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é discorrer sobre as ações do Brasil como resposta ao refúgio, especificamente, a parceria entre a esfera pública (Ministério da Justiça e Segurança Pública) e a sociedade civil (representada pela Associação Antônio Vieira - ASAV) para o reassentamento de até 28 pessoas do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala).

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais. Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela UFRGS. Internacionalista na Associação Antônio Vieira (ASAV). E-mail: carolina\_cunha\_cesar@hotmail.com.

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais. Mestranda em História pela PUCRS e bolsista do CNPq. E-mail: brunagorgen@hotmail.com.

Os beneficiários atendidos pelo programa fazem parte do Acordo de Transferência para Proteção, mecanismo de partilha de responsabilidades baseado na cooperação regional promovida pelo Brasil para oferecer uma solução segura, legal e permanente para um número limitado de indivíduos que precisam de proteção internacional. Entre os objetivos específicos destacam-se: a) a exposição a um maior número de pessoas sobre o projeto desenvolvido pela ASAV e Ministério da Justiça para o reassentamento de refugiados; b) o levantamento da situação vivenciada na América Central; e, por último, c) a resposta instrumentalizada pelos países da região por meio do Acordo de Transferência para Proteção (PTA, na sigla em inglês).

Para evitar todas as tentativas compulsórias de expulsão de um indivíduo requerente de refúgio, a Convenção de 1951 estabeleceu, em seu artigo 33, a normativa de *non-refoulement* ou não-devolução. Por força do princípio *Pacta Sunt Servanda* (os acordos devem ser cumpridos), em tese, a não devolução tem aplicabilidade para além das regras de direito interno de cada país (ACNUR, 2016, p.125).

Os reassentados, resumidamente, são os refugiados que não conseguiram encontrar, no país em que buscaram a segunda proteção, garantias que a efetivassem de fato, seja por necessidades específicas dessas pessoas, por situações perigosas que podem ter encontrado ou por questões culturais e de adaptação. Desta maneira, eles são encaminhados a um terceiro país que tem como responsabilidade fornecer segurança jurídica e física a essas pessoas, bem como devem permitir que os refugiados se tornem cidadãos naturalizados (ACNUR, 2019).

A relevância deste trabalho está em detalhar uma iniciativa pouco conhecida, pelo público, de parceria entre esfera pública e sociedade civil para o acolhimento de refugiados reassentados, mas que faz toda a diferença na vida das pessoas que continuaram a se sentir em perigo após o primeiro destino como refúgio, procurando responder ao seguinte problema de pesquisa: como o Brasil tem procurado atuar no reassentamento de refugiados?

Segundo Joseane Pinto (2019, p. 32), a realidade social existente na região do Triângulo Norte da América Central (TNAC) afeta seus nacionais, e por sua vez, impõe implicações em demais Estados que compõem o cenário internacional. O TNAC é responsável pelo significativo aumento de deslocamentos forçados, sobretudo elevado número de menores desacompanhados e mulheres.

Além disso, a vultosa escalada da violência nos últimos anos está relacionada à atuação de gangues e grupos criminosos organizados com práticas como assassinatos, extorsões, tráfico de drogas, roubos e sequestros. Comumente conhecidas por *Maras* e *Pandillas*, tratam-se de grupos urbanos, formados, majoritariamente – mas não unicamente – por jovens do sexo masculino, geralmente atrelados a uma região específica de suas cidades – tais como bairros e comunidades (*Maras Salvatruchas – MS13 e Barrio 18 – B18*) (CORREA, 2015, p. 21-25).

Desta maneira, a partir da metodologia de estudo de caso, este ensaio fundamentar-se-á em uma discussão sobre o Projeto de Reassentamento – SICONV 881024/2018, parceria entre a esfera pública (Ministério da Justiça e Segurança Pública) e a sociedade civil (ASAV) para o reassentamento de até 28 pessoas do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala), como mencionado.

Os beneficiários atendidos pelo programa fazem parte do Acordo de Transferência para Proteção, instrumento de partilha de responsabilidades assentado na cooperação regional fomentada pelo Brasil para disponibilizar uma solução garantida, legal e ininterrupta para um número limitado de indivíduos que precisam de proteção internacional. Será apresentado um breve resumo do refúgio no Brasil, de modo a introduzir o lançamento do Edital de Chamamento Público da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ 02/2018), o qual configura um reflexo do Acordo de Transferência para Proteção.

Posteriormente, será exposto o compromisso assumido pelo Brasil, em 2016, de destinar, pela primeira vez, recursos próprios para a implementação de projeto de reassentamento de pessoas refugiadas, e a

consequente seleção pública de propostas de organizações da sociedade civil por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), resultando na escolha da Associação Antônio Vieira (ASAV) para percorrer o caminho pioneiro do reassentamento. Por fim, destacar-se-á a forma pela qual a ASAV tem implementado o Projeto de Reassentamento e os resultados esperados.

### **Termo De Colaboração SICONV 881024/2018: Projeto Federal de Reassentamento de Refugiados do Triângulo Norte da América Central**

O governo brasileiro tradicionalmente concede refúgio, encontrando-se os primeiros registros datados do ano de 1949 atestando a existência de refugiados nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná (PACÍFICO, 2010). Após 1950, o segundo governo Vargas adotou política interna dedicada à temática e, em matéria de política externa, assinou, em 1952, a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (CARNEIRO, 2012).

O Brasil instituiu sua Política Nacional de Refúgio mediante a edição da Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, alinhada à Convenção de Genebra de 1951, ao Protocolo Facultativo de 1967, e à Declaração de Cartagena de 1984. Nesta referida lei, há a obrigação pátria de conceder proteção a nacional de outro Estado que fugiu de seu país porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas (BRASIL, 1997).

Também, instituiu-se o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) em 1997, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ) como órgão de deliberação coletiva com atribuições para executar a Política Nacional de Refúgio em conformidade com os valores consagrados na Constituição Federal.

Este Comitê é constituído por representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública que o preside, do Ministério das Relações Exteriores (vice-presidência), do Ministério do Trabalho, do Ministério da Educação,

do Ministério da Saúde, do Ministério dos Esportes, do Departamento da Polícia Federal, da Defensoria Pública da União, de organizações da sociedade civil (atualmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos) e do ACNUR, podendo este último realizar contribuições nas reuniões, mas sem direito a voto (BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019).

Adicionando-se a isso, houve a revisão e a promulgação da Nova Lei de Migrações, Lei 13.445 de 24 de maio de 2017. Neste novo ordenamento jurídico, a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento (BRASIL, 2017).

A título de ilustração, o Brasil tem se destacado na acolhida aos venezuelanos. Até 31 de janeiro de 2020, foram considerados elegíveis para a condição de refugiado indivíduos que tiveram até uma saída do Brasil desde 2016. Até o momento, mais de 37 mil pessoas foram reconhecidas, tornando-se o país com o maior número de refugiados venezuelanos na América Latina (ACNUR, 2020).

Já em relação à participação da sociedade civil, em 2018, houve o lançamento do Edital de Chamamento Público da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ 02/2018) para a realização do primeiro Projeto de Reassentamento por meio de parceria entre a esfera pública e o terceiro setor. Segundo este edital, o Reassentamento possui três funções igualmente importantes: em primeiro lugar, deve fornecer proteção internacional e atender às necessidades específicas dos refugiados cuja vida, liberdade, segurança, saúde ou outros direitos fundamentais estão em risco no primeiro país de refúgio; em segundo lugar, é uma solução durável para grandes fluxos ou grupos de refugiados, juntamente com outras soluções,

como a repatriação voluntária e a integração local. Por fim, é um mecanismo para compartilhar responsabilidades, promovendo a solidariedade internacional e permitindo que os Estados e as comunidades compartilhem a responsabilidade pela proteção dos refugiados (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

A concretização deste projeto surge como resposta ao Acordo de Transferência para Proteção (PTA), lançado em 2016, como parte de uma alternativa mais ampla para pessoas que precisam de proteção na região do Norte da América Central (NAC). O PTA permite a transferência de indivíduos em situação de grave risco para um local seguro em um país de trânsito na região, no caso, a Costa Rica, para permanência temporária, durante o processamento do caso, até que o indivíduo seja transferido para um terceiro país (país de reassentamento).

Considerando a relevância desse instrumento protetivo, incluiu-se um capítulo específico sobre o reassentamento na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, materializando-se nos artigos 45 e 46. Além disso, houve a assinatura da “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”, de 3 de dezembro de 2014.

O Plano de Ação do Brasil, portanto, apresenta propostas para atuação dos Governos da América Latina e do Caribe diante de crises migratórias. O documento reforçou a necessidade de se dinamizar e de se fortalecer o Programa “Reassentamento Solidário”, lançado no Plano de Ação do México, em 2004 (BRASIL, 2014).

Para tanto, foram definidos eixos prioritários e a expressa recomendação de se “cooperar com os três países do Triângulo Norte devido à sua vulnerabilidade ante as ações do crime organizado internacional” e de se “aumentar as possibilidades de reassentamento para refugiados na região” (BRASIL, 2014). Na mesma esteira, o Brasil assumiu o compromisso, no âmbito da Cúpula de Líderes sobre Refugiados, realizada em Nova Iorque, em setembro de 2016, de destinar, pela primeira vez, recursos próprios

para um projeto de reassentamento de pessoas refugiadas. Os compromissos assumidos deram um caráter concreto à Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, adotada pelo Brasil na Assembleia Geral da ONU, também naquele ano.

Assim, em 2018, houve a seleção pública de propostas de organizações da sociedade civil por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), todas com o objeto restrito de promover o reassentamento no Brasil de núcleos familiares, o que corresponde a no máximo 28 pessoas refugiadas, entre adultos, adolescentes e crianças a partir de 6 anos, garantindo, pelo período de um ano, sua recepção, alojamento, assistências jurídica, social e psicológica, bem como a realização de cursos e capacitações profissionais (SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

O chamamento público teve como resultado a escolha da Associação Antônio Vieira (ASAV) para percorrer o caminho pioneiro de acolhida a refugiados por meio do Termo de Colaboração designado sob o número 881024/2018. A ASAV é uma instituição de direito privado sem fins lucrativos, filantrópica, de natureza educativa, cultural, assistencial e beneficente.

A instituição é reconhecida como de utilidade pública estadual e possui Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, nas áreas de educação e assistência social. Na área de assistência social desenvolve serviços, programas e projetos nas categorias de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos, de acordo com o Art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social. Além disso, atua em conformidade à legislação vigente por meio da Lei nº 12.101/2009, Lei nº 12.868/2013, Decreto nº 8.242/2014 e Portaria Normativa MEC nº 15/2017 (ASAV, 2019 a).

Desde 2003, estabeleceu-se por meio de um acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) o Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário de Refugiados. Estima-se que este programa já reassentou cerca de 400 refugiados.

Para isso, destacam-se três atores no processo: 1) Estado Brasileiro; 2) ACNUR; e 3) ASAV- organização jesuíta que representa a sociedade civil como parceiro implementador do Programa de Reassentamento. A experiência de 16 anos de trabalho com refugiados reassentados permite à Associação colaborar com os Comitês Estadual e Municipal para Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico Humano (COMIRAT) na construção de políticas públicas específicas de integração local.

Nesta linha, a ASAV auxilia na orientação dos demais atores da sociedade civil e academia (particularmente Universidades da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR). Também, o Serviço Jesuíta de Migrantes e Refugiados desenvolvido pela ASAV está participando do Programa Federal de interiorização de cerca de 600 venezuelanos no Rio Grande do Sul.

A equipe do programa desenvolveu uma Tecnologia Social que se tornou referência para a construção de políticas públicas em nível nacional, pois se utiliza da fusão entre a proteção internacional a refugiados e as políticas públicas de assistência social por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O Cronograma de ação da ASAV foi, em linhas gerais, desenhado a partir de uma aproximação com cidades solidárias, a partir de prefeituras sensíveis ao tema da migração e refúgio, especificamente, Esteio, Porto Alegre e Venâncio Aires (ASAV, 2019 b)

A estratégia adotada para a recepção e integração local dos beneficiários pauta-se pela dispersão territorial em pequenos grupos, isto é, no máximo 03 núcleos familiares em cada cidade de acolhida. Os perfis das cidades condizem com as expectativas e a trajetória de vida dos beneficiários, no sentido de minimizar os problemas de adaptação ao novo país e a língua. Além disso, o Projeto de Reassentamento conta com o apoio jurídico e psicológico especial às famílias, com visitas domiciliares quinzenais.

Já a regularização da documentação e amparo quanto ao acesso aos equipamentos e serviços públicos ocorre por meio da equipe de assistência social. Até o momento, 24 refugiados foram reassentados pelo Termo de Colaboração SICONV 881024/2018. Além disso, o Ministério da Justiça realizou 03 visitas técnicas em cada município e Auditoria na Associação

Antônio Vieira, constatando-se, portanto, a boa prática adotada pela instituição e por seus parceiros.

## **Conclusões**

O Projeto de Reassentamento entre a Secretaria Nacional de Justiça e a Associação Antônio Vieira teve início de sua vigência em 28 de dezembro de 2018 e se estenderá até 27 de setembro de 2020, data em que completará um ano de chegada e assistência ao último grupo beneficiário no estado do Rio Grande do Sul. Até fevereiro de 2020 foram reassentados nas cidades de acolhida 24 refugiados, sendo 21 oriundos de El Salvador e 03 de Honduras.

O Projeto de Reassentamento, embora tenha sido previsto para os 03 países, quais sejam, El Salvador, Honduras e Guatemala, não teve nenhum caso aprovado do último país. Com o atual cenário político-econômico, 03 famílias desistiram da participação do projeto depois de terem iniciado sua adaptação no Rio Grande do Sul, sendo a desvalorização do real em relação ao dólar um dos seus principais argumentos para não conseguirem vislumbrar no Brasil condições adequadas para prosseguirem com suas expectativas de vida.

Por outro lado, 02 famílias reassentadas em outra cidade já possuem os adultos inseridos no mercado de trabalho, conforme estratégia disposta pelo Edital SNJ 02/2018. Não há previsão de novas chegadas em 2020, assim o projeto desenhado para recepção de 28 pessoas contará com a experiência de apenas 24 acolhimentos.

Ao longo de 2020 está previsto o lançamento da primeira iniciativa de reassentamento comunitário (ou seja, financiado pela própria sociedade), e do primeiro projeto de reassentamento realizado em parceria com municípios. Além disso, projeta-se o lançamento de novo edital de seleção de organizações da sociedade civil para a realização de novos reassentamentos de refugiados (CONARE, 2019).

Por fim, o trabalho sustenta-se como debate do pioneiro projeto resultante de uma parceria entre a esfera federal e a sociedade civil, como

também por ser importante ferramenta de promoção da estratégia brasileira de integração de refugiados. Destarte, o principal resultado identificado por esta pesquisa é a concretização do referido projeto como resposta ao Acordo de Transferência para Proteção (PTA) ratificado pelo Brasil e a abertura de um novo ciclo de recepção e integração de refugiados em nosso país.

Contudo, percebe-se a abertura para futuros trabalhos no que tange à avaliação final dos acertos e erros do Projeto de Reassentamento (SICONV 881024/2018) quando de seu término em setembro de 2020. Nesse sentido, os aprendizados poderão instruir adequadamente o planejamento para uso de recursos próprios do governo brasileiro em outras ferramentas de acolhida a refugiados.

## Referências

ACNUR. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos na América Latina.** Disponível em < <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>>. Acesso em fevereiro de 2020.

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** Brasília, dezembro de 2016. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2020.

ACNUR. **Perguntas e Respostas.** Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em janeiro de 2019.

ASSOCIAÇÃO ANTÔNIO VIEIRA (ASAV a). **Institucional.** Disponível em < <http://www.asav.org.br/associacao-antonio-vieira/>>. Acesso em dezembro de 2019.

ASSOCIAÇÃO ANTÔNIO VIEIRA (ASAV b). **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário de Refugiados.** Disponível em < <http://www.asav.org.br/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-de-refugiados/>>. Acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Comitê Nacional para os Refugiados.**

Disponível em < <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>>. Acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. **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 Caribe”. Brasília, 2014. Disponível em < <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei 9474/1997- Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.** Texto promulgado por Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1997. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)>. Acesso em dezembro de 2019

BRASIL. **Nova Lei de Migrações - 13.445/2017.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>.

CARNEIRO, W. P. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois.** In: SILVA, C. A. S. (Org.). Direitos humanos e refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 13-31.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACÊDO, M.; PEREDA, L. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil.** A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Cordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). **Refúgio em números.** 4ª edição. Disponível em < [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%830-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%830-23-de-julho-002.pdf)>. Acesso em novembro de 2019

CORREA, Paulo Mortari Araújo. **As maras e pandillas no Triângulo Norte da América Central e a atuação dos Estados Unidos em seu combate.** Dissertação de Mestrado, UNESP/UNICAMP/PUC-SP., Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. São Paulo, 2015. Disponível em <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/127853/000844346.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em novembro de 2019

LIMA, João Brígido Bezerra; et al. **Refúgio no Brasil**: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília - IPEA, 2017. Disponível em < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829\\_Refugio\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf)>. Acesso em novembro de 2019.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados**: bagagem cultural e políticas públicas. Maceió: Edufal, 2010.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. **O desolador cenário migratório do Triângulo Norte da América Central**: limites e perspectivas no âmbito humanitário. Sociologias Plurais - Revista Discente do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Campus Reitoria, Curitiba, v. 6, n. 1, jan. 2020. Disponível em [https://revistas.ufpr.br/sclplr/issue/viewIssue/2920/pdf\\_3](https://revistas.ufpr.br/sclplr/issue/viewIssue/2920/pdf_3). Acesso em fevereiro de 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Edital de Chamamento Público para Termo de Colaboração - SNJ/ Nº 02/2018**. Disponível em < [https://www.novo.jus-tica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559243114.73/edital\\_reassentamento\\_out2018-1.pdf/view](https://www.novo.jus-tica.gov.br/news/collective-nitf-content-1559243114.73/edital_reassentamento_out2018-1.pdf/view)>. Acesso em novembro de 2019.

## As (re)significações identitárias dos sujeitos venezuelanos a partir do enquadramento midiático <sup>1</sup>

*Diego Santos Do Canto* <sup>2</sup>

*Rejane de Oliveira Pozobon* <sup>3</sup>

### Introdução

“Eu não sei se eu voltaria, mesmo que as coisas melhorem, porque eu acho que os lugares são feitos pelas pessoas, e as coisas e pessoas que eu deixei lá, não vão mais estar se eu voltar, o que levamos dos lugares são as experiências com as pessoas, e se eu voltar isso não vai estar lá, porque o que eu vou lembrar não existe mais, eu sinto um pouco de medo, de ir pra lá e encontrar as coisas diferentes que apaguem as lembranças que eu tenho, mesmo que sejam poucas e de muito tempo atrás, eu prefiro ficar com isso do que me deparar com coisas que eu não espero”. Luna faz parte dos 4 milhões de venezuelanos que deixaram seu país em busca de melhores condições de vida. Esse número, calculado no primeiro semestre do ano de 2019, transformou o Brasil na 5<sup>a</sup> nação mais acolhedora desse

---

<sup>1</sup> Monografia apresentada ao curso de comunicação social - publicidade e propaganda do departamento de ciências da comunicação da UFSM, como requisito para a obtenção do grau de bacharel, aqui, apresentada de forma enxuta para a publicação de artigos científicos.

<sup>2</sup> Aluno de Graduação em Comunicação Social - hab. Publicidade e Propaganda da Universidade Federal De Santa Maria (UFSM). Integrante do Grupo de Pesquisa em Comunicação e Política da UFSM/CNPq. E-mail: [di\\_scan18@hotmail.com](mailto:di_scan18@hotmail.com)

<sup>3</sup> Doutora em Ciências da Comunicação. Professora no programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal De Santa Maria (UFSM). Líder do Grupo de Pesquisa em Comunicação e Política da UFSM/CNPq. E-mail: [rejane.op@terra.com.br](mailto:rejane.op@terra.com.br)

povo, de acordo com a ONU<sup>4</sup>. Esse cenário demandou um agendamento midiático e tornou-se foco de um conjunto de campanhas publicitárias fomentando a ajuda humanitária para esses indivíduos.

O refugiado advém de uma migração forçada, pois decorre das pessoas que deixam seu estado por algum tipo de perseguição (FREITAS, 2011), podendo haver vários motivos. Existe, porém, a normativa internacional, a convenção de 1951, estipulando 5 razões para as migrações serem tratadas como “refúgio”, que afirma que as pessoas podem estar sendo perseguidas por sua opinião política, nacionalidade, grupo social, raça ou religião; onde mostra o cidadão em uma situação que corre perigo, atrelado a esses 5 motivos, procuram refúgio em outra nação.

A convenção de 1951, produzida em decorrência das condições desumanas da 2ª guerra mundial, está conectada com a ONU, produzindo um alto comissariado para refugiados internacionalmente, o ACNUR, sendo assim, tornando o ACNUR a entidade responsável por regulamentar os refúgios.

Quando a pessoa chega no país que deseja solicitar o refúgio, ela está estabelecendo o seu direito, tornando-se solicitante da condição de refugiado, sendo assim, o mesmo não pode solicitar sua deportação ao seu país originário, devendo dar condições básicas de vida enquanto o indivíduo passa pelo procedimento de refúgio até a sua finalização. No Brasil, esse procedimento é feito pela polícia federal.

Nossa pesquisa aborda o venezuelano como refugiado, pois ele se encaixa numa crise de gestão do país, em decorrência das mazelas político-econômicas que o país tem enfrentado após a morte do presidente Hugo Chávez. Devido às quedas da economia e a gestão apontada acima, as condições de vida na Venezuela se tornaram precárias, assim, tornando necessário a muitos venezuelanos a solicitação de refúgio aos seus países vizinhos, como o Brasil.

---

<sup>4</sup>Fonte: <<https://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-chega-a-4-milh%C3%B5es-diz-onu/a-49106708>> Disponível em: 2 de novembro de 2019.

Segundo o ACNUR<sup>5</sup>, trinta e três venezuelanos, em média, entram no Brasil por hora, aproximadamente 800 por dia. Entre 2017 e 2018, o Brasil recebeu 11 mil venezuelanos; cada vez intensificando mais esse cenário, fechando o mês de março de 2019 com aproximadamente mil venezuelanos migrando ao dia. É espantoso o crescimento do refúgio no primeiro semestre do ano de 2019, o que faz pensarmos nas condições de vida do indivíduo e em como a política dos países influem no cotidiano de uma determinada sociedade.

A partir disso, devemos levantar a questão do papel da mídia e da comunicação nas engrenagens sociais e políticas, ainda discutindo os seus efeitos sobre o indivíduo e levantar questões sobre uma percepção, interpretação e processo de cognição dos sujeitos acerca da mídia e sua narrativa. Desde o início de 2018, o jornalismo brasileiro vem agendando o fenômeno migratório venezuelano, gerando uma diversidade de opiniões sobre o assunto. Portais de notícias apresentam as condições de vida dos venezuelanos, como são recebidos em nosso país e a própria falta de cumprimento de seus direitos fundamentais de vida e todo esse cenário se agravou com o nossa situação política atual.

Como observou o sociólogo Boaventura de Sousa Santos, em seu artigo “De Venezuela ao Brasil, como é que a esquerda passou da euforia para o abismo?”<sup>6</sup>: a vitória de Jair Messias Bolsonaro e a crise humanitária da Venezuela representaram um final de ciclo para a política, que podem abrir outro bem mais complexo do que uma alternância entre governos de direita e esquerda. É um período único da política latino-americana, e esse cenário de incertezas merece maior atenção possível para pautar os novos caminhos da democracia.

O novo texto da legislação substituiu o estatuto do estrangeiro, de 1980, abandonando a visão retrógrada da lei criada durante o período ditatorial brasileiro para responder a um cenário de intensos fluxos

---

<sup>5</sup>Fonte: <<https://exame.abril.com.br/brasil/mais-de-800-venezuelanos-entram-no-brasil-diariamente-aponta-acnur/>> Disponível em: 2 de Novembro de 2019.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.perguntarnaofende.pt/pno/boaventura-de-sousa-santos>. Acesso em 22 de novembro de 2019.

migratórios atuais no mundo. Cabe ao brasileiro lembrar que a lei beneficiará quem emigrar também. No nosso país, existem maiores taxas de emigrações do que migrações, onde o brasileiro possui desejos e motivações de residir em território estrangeiro.

A vontade de compreender como a mídia dinamiza identidades, forma opiniões, estigmatiza um determinado assunto é uma questão que busco responder desde o início de meus estudos na comunicação, e, durante a pesquisa pude aprofundar melhor sobre a pauta e gerar novos questionamentos sobre esse fenômeno. Assim como Braga e Campos (2016), acreditamos que o agendamento midiático está atrelado com a questão das significações sociais, e que a mídia infere símbolos condensados a sociedade a qual permite uma crença sobre o fato, formando a opinião pública.

Além disso, a retórica do refúgio desconstrói muitos estigmas sociais que criamos, e tem o poder de colocar em evidência nosso mais vulnerável lado como ser humano. Entrar em contato com os refugiados e conhecê-los, refletindo sobre as suas condições e toda a sua cultura, nos possibilita uma nova visão frente à vida.

Outro ponto em questão é que, ao discutirmos o enquadramento da mídia e do refugiado, construímos conhecimento acerca de como esses seres humanos estão sendo acolhidos em nosso país e como a mídia agenda essa pauta. Outrossim, a nós comunicadores não basta sabermos o como fazer, mas é necessário pensar nos porquês da mídia, as razões por esta questão ser enquadrada e agendada dessa forma, a participação da mídia na construção dos nossos pontos de vista, entender como formamos signos condensados e impregnados na sociedade, e o nosso papel nas engrenagens sociais.

Para dar conta de saber das pautas levantadas, o objetivo geral da pesquisa foi analisar os enquadramentos midiáticos acionados pelo Portal G1 acerca dos venezuelanos no/do Brasil e confrontar este discurso com as representações identitárias destes sujeitos. Ao especificar esses objetivos, buscamos, a partir da metodologia proposta por Gamson e Modigliani

(1989), identificar os dispositivos de enquadramento presentes no discurso midiático acerca dos venezuelanos; realizar entrevistas com venezuelanos a fim de observar a leitura que os mesmos fazem dos enquadramentos propostos acerca da sua identidade; refletir sobre a participação da mídia no processo de dinamização identitária destes sujeitos e; contribuir teórica e metodologicamente para o campo de estudos da comunicação política, acionando e conectando os conceitos de “migrações forçadas”, “discurso/enquadramento midiático” e “identidade venezuelana”.

A mídia está estigmatizando o venezuelano, muitas vezes apresentando-o como um inimigo ou um agente que contribuirá para mazelas ao Brasil. Essa é uma hipótese que norteia a presente pesquisa.

A pesquisa parte das reflexões teórico-metodológicas de Gamson e Modigliani (1989) para pensar os enquadramentos propostos pela mídia. Paralelo a isso, ao problematizarmos a teoria das representações sociais em conjunto com as teorias da comunicação (BRAGA e CAMPOS, 2016), começamos a pensar na mídia enquanto uma instituição capaz de dinamizar identidades.

Para dar conta da discussão do conceito de refugiados, trazemos o conceito de crise humanitária venezuelana de Boaventura De Sousa Santos e migrações forçadas (FREITAS, 2011), a fim de dar suporte aos estudos comunicacionais propostos.

O constructo metodológico é composto pela análise dos enquadramentos do refugiado venezuelano no discurso midiático nas matérias publicadas no portal de notícias G1 e da história de vida midiática dos venezuelanos pesquisados, onde entenderemos a representação da identidade venezuelana e seu olhar sobre si mesmos representados na mídia, verificando como ocorre a percepção do “eu midiático”.

## A mídia e a Venezuela

Em primeiro plano, devemos tomar nota de alguns conceitos, como o de imigração, esse sendo reconhecido como um polo do fenômeno migratório, que por sua vez possui origem na emigração. Se migrar é deslocar-se de um lugar ao outro, podemos dizer que o ser humano é um sujeito migrante desde suas origens, o brasileiro é uma nação constituída por imigrantes, o que nos faz refletir sobre o preconceito e estigmas criados perante estrangeiros.

Diferenciando uma migração nacional de uma migração internacional, lembramos-nos de Reis (1999), que diz que uma migração internacional resulta na “mudança do indivíduo entre duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes” (REIS, 1999, p. 150). Podemos dizer, então, que a migração internacional resulta em uma mudança de instituições do indivíduo, a qual ele deixará todos sistemas, normas, leis e símbolos de seu país para ser inserido a outro, dentro disso ele poderá se adaptar ou resistir perante as novas instituições.

Como reforçou Abdelmalek Sayad (1998), as investigações sobre migrações advindos das ciências sociais são relacionadas ao discurso científico construído acerca do fenômeno, isso tudo implica em abordagens não condizentes com a melhor imagem do tema proposto. Um exemplo interessante é tomá-lo como material de estudos partindo de problemas gerados na sociedade que com ele convive, tomando uma visão social que advém disso tudo, fundando a sua legitimidade não na figura do imigrante, mas sim, nas dificuldades enfrentadas.

Trabalhando com a Venezuela, os sujeitos foram tomados como refugiados, como dito, a partir da definição da convenção de 1951, mas também devemos lembrar que o refúgio também acarreta nessa quebra de instituições originárias do sujeitos e lembrar que antes de refugiados, o sujeito é um emigrante de seu país. A Venezuela, de acordo com o Banco Mundial, possui 31,98 milhões de cidadãos, situada na América Latina, fazendo fronteira com o Brasil, Colômbia e a Guiana. Possui a ideologia

política bolivariana, filosofia advinda de documentos como a “Carta de jamaica”, “Discurso de Angostura” e “Manifesto de Cartagena”, pregando uma educação pública gratuita e obrigatória e, principalmente, barrando a submissão às nações americanas e a economia européia, fomentando uma coligação de países latino-americanos.

Primeiramente, para entendermos a crise, é necessário contextualizar o Chavismo, uma ideologia de esquerda política com ideais e estilo de governo do ex-presidente Hugo Chávez (56º presidente da Venezuela do partido socialista unido da Venezuela. Governou de 1999 até morrer em 2013), grande agente da revolução Bolivariana, instaurando o que denomina de socialismo do século XXI.

Com a morte de Chávez em 2013 quem assumiu seu posto foi seu vice, Nicolás Maduro, que em novas eleições se elegeu pelo voto, e reeleito em 2018, tentando continuar com os ideais Chavistas no país.

O país latino-americano tem passado nesses últimos anos por sua pior crise humanitária da história, como abordamos, uma economia despencando pela queda de seu petróleo, a maior fonte de recurso do país, a vulnerabilidade política juntamente com um elevado índice de violência contribuindo para o caos do país.

A migração na Venezuela vem acontecendo desde 2013 em decorrência da instabilidade política, porém teve seu apogeu em 2017 pela crise da gestão do país, tornando a partir desse momento as devidas altas nas solicitações de refúgio aos outros países. O ACNUR, afirmou que a resposta brasileira aos refugiados é referência para os outros governos.

Boaventura de Souza Santos acrescenta o olhar social a nossa pesquisa, seu pensamento é de extrema relevância a ciências sociais contemporânea, assume uma posição crítica e propositiva perante três áreas principais, a saber a epistemologia, a sociologia do direito e a teoria da democracia. Ele possui algumas reflexões sobre a Venezuela e, até mesmo, do Brasil perante esse cenário.

Boaventura (2017) afirma que a Venezuela vive um de seus momentos mais críticos da história. Apesar dos acontecimentos, o autor lembra

dos grandes feitos Chavistas e do crescimento do IDH, mostra tudo que essa nação conquistou e fomenta que a chave para essa crise foi uma, a morte precoce do presidente Hugo Chávez.

O autor acrescenta o fato que o novo presidente (Nicolás Maduro), não estava preparado para assumir essa tarefa, o que impossibilitou levar os ideias Chavistas de governar, e principalmente, não estava pronto para a oposição.

Após este período, os caminhos do país começaram a piorar, a partir de questões institucionais e chegando até alegações de fraudes eleitorais, os pilares do governo começaram a ceder.

A situação passou a piorar, até que, em dezembro de 2015, a oposição conquistou a maioria na Assembleia Nacional. O Tribunal Supremo de Justiça suspendeu quatro deputados, alegando fraude eleitoral, a Assembleia Nacional desobedeceu. A partir daí, a confrontação institucional se agravou e foi progressivamente se espalhando pelas ruas, alimentada também pela grave crise econômica e de abastecimento que eclodiu no país. Mais de cem mortos, uma situação caótica. (SOUZA SANTOS, 2017, s/p)

Maduro, em 30 de julho de 2017, convocou a Assembleia constituinte, os EUA ameaçaram com mais sanções se as eleições acontecessem. Souza Santos (2017) ainda diz que a iniciativa buscava superar a obstrução da Assembleia Nacional dominada pela oposição. O pesquisador lembra que assinou um manifesto em 26 de maio do mesmo ano, feito por intelectuais e políticos venezuelanos de diversas frentes políticas, que solicitava que partidos e grupos sociais em conflitos interrompesse a violência praticada nas ruas e iniciasse alguma discussão para encontrar saídas que não utilizassem da prática da violência, de forma democrática e sem intervenção dos EUA.

Porque estou assustado com a parcialidade da comunicação europeia, incluindo a portuguesa, sobre a crise na Venezuela, uma distorção a qual recorrem todos os meios de comunicação para demonizar um governo eleito legitimamente, causar um incêndio social e político e legitimar uma intervenção estrangeira de consequências incalculáveis. (SOUZA SANTOS, 2017, s/p)

Boaventura, em 2010, já afirmava sua preocupação com a Venezuela, pois ele enxergava que a esquerda só possuía o poder político, o poder econômico ainda estava, como ainda hoje, nas mãos da direita “Eu acho que a Venezuela pode, em breve, passar por um problema grave que vai exigir toda a solidariedade internacional, e solidariedade do Brasil, que é uma potência fundamental nesse continente.” (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, 2010, s/p).

Na atualidade, Boaventura (2019)<sup>7</sup> volta a falar da Venezuela e diz sobre os próximos acontecimentos para o país, dizendo que o que está em causa não é a democracia venezuelana, mas sim o petróleo da Venezuela.

As previsões do autor para os caminhos venezuelanos são trágicos, e a primeira premissa que ele analisa é uma intervenção militar estrangeira e o “banho de sangue” que isso resultará, e ainda diz que quem confirma é o líder da oposição, Henrique Capriles, afirmando que Guaidó está fazendo dos venezuelanos “carne para canhão” (BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, 2019).<sup>8</sup>

Ainda diz que Capriles sabe que Chávez teve como inspiração a experiência socialista democrática de Salvador Allende no Chile, e que tomou medidas de armar a população, criando as milícias, o que não viabiliza a possibilidade de desarmamento sem alguma resistência. A Venezuela está tomada por um sentimento de orgulho nacionalista, que mesmo o país estando condenado por erros políticos e pressão externa, rejeita uma intervenção estrangeira perante a crise.

E assim é o contexto do país em meio a nossa pesquisa científica, como o atual cenário da América Latina, é um cenário instável, manipulado pela potência capitalista americana, e de total desumanidade social, onde um novo ciclo conservador vem se instaurando.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/02/06/mundo/opinia0/nova-guerra-fria-venezuela-1860649>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/02/06/mundo/opinia0/nova-guerra-fria-venezuela-1860649>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

Abordamos o trabalho “doce equívocos sobre las migraciones”<sup>9</sup> do geantropólogo Alejandro Grimson (2011), onde afirma que as notícias jornalísticas e políticas públicas apresentam alguns equívocos que acabam naturalizando a questão, provocando um pensamento sobre esses paradigmas falaciosos acerca da migração contemporânea, difundidos pela mídia e pela opinião pública.

A primeira falácia é “confundir migrações com migrações internacionais”, onde o autor propõe uma amalgamação interpretativa entre o que se considera “migrações” e “migrantes” e “migrações internacionais” e “imigrantes” no tratado dos estados nacionais. (GRIMSON, 2011)

A segunda, diz sobre “confundir migrações internacionais com migrações sul-norte”, afirmando que existe uma confusão conceitual e interpretativa entre migrações internacionais com migrações sul-norte.

A terceira e, a que consideramos a maior falácia para esses estudos é “supor que estamos na era das migrações”, e ele respalda sobre a visão cronocêntrica nos estudos migratórios e nas atribuições advindas das migrações internacionais contemporâneas e seus fluxos.

O quarto equívoco, o qual norteou a hipótese da nossa pesquisa diz respeito sobre “supor que ‘muita gente’ implica ‘problemas maiores’”, que conota a ideia de muitos imigrantes ser problemas maiores, e esse equívoco está diretamente ligado ao cenário brasileiro, mais especificamente ao estado do Rio Grande Do Sul em relação aos imigrantes de origem caribenha e africana.

Grimson (2011), diz que o quinto equívoco, que também norteou a hipótese da nossa pesquisa, é sobre “confundir migrações com pobreza”, que também está atrelado demasiadamente à mídia brasileira, que confunde migrações com pobreza.

A sexta falácia diz sobre uma das premissas utilizadas para montar a história de vida midiática, é sobre “crer que as pessoas ‘se movimentam com suas culturas’”.

---

<sup>9</sup> Em tradução: “Os dozes equívocos sobre as migrações.”

O sétimo foi o maior aprendizado para a pesquisa, pois ele diz sobre “identificar migrações com diáspora”, o que não ocorre somente na mídia, mas sim, o próprio meio acadêmico e, também, é encontrado no caso brasileiro, e aqui eu abordo outros dois trabalhos que apresentam melhor essa retórica, o de Joseph Handerson (2015) “Diáspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa”, que equivocadamente aborda o fluxo imigratório econômico de haitianos como diáspora e a dissertação da Nathália Drey Costa (2017) “Mídias e Migrações: Autorrepresentação e representação midiática da identidade senegalesa em diáspora no Brasil”, promovendo uma discussão satisfatória sobre a diáspora migratória, o trabalhando de forma científica, e não equivocada. O oitavo equívoco fala sobre “crer que existem imigrantes de segunda geração, “[...] tiende a presuponer una continuidad identitaria entre padres, hijos y nietos. La identidad se portaría en la sangre. De ese modo, se postula la reproducción del estigma entre generaciones” (GRIMSON, 2011, p. 39). O nono afirma que “crer que maior tempo de residência implica maior integração social, onde reforça a nossa ideia da pesquisa de rompimento com instituições de países de origem para uma resistência cultural perante outras:

No existen leyes que indiquen si habrá mayor o menor asimilación e integración. Lo que sí existe son estudios que muestran que cierto tipo de políticas públicas contribuyen a subrayar las fronteras identitarias, los estigmas y la exclusión, mientras que otras contribuyen a generar mejores condiciones para la porosidad y el diálogo intercultural.” (GRIMSON, 2011, p. 40).

O décimo equívoco fala sobre a “confusão entre transnacionalismo e translocalismo”, que faz Grimson (2011) pensar na falácia imposta da mídia a qual uma das formas mais características de essencialização de que os grupos de imigrantes pertencem aos grupos definidos pelos estados nacionais. A décima primeira falácia, que também sustenta as hipóteses da pesquisa perante as questões culturais, diz sobre “crer que toda situação migratória representa um ‘encontro entre duas culturas’”, uma continuação do sexto equívoco. O último equívoco, o mais polêmico e recorrente

nas questões jurídicas, acadêmicas e coletivas (UEBEL, 2016), é sobre “assumir o discurso que apenas os nativos possuem direitos”. Posteriormente aos equívocos de Grimson (2011), trago os estudos sobre enquadramento midiático e migrações de Denise Cogo (2001). Cogo mapeou as estratégias de midiatização dos processos migratórios e das falas dos imigrantes no contexto brasileiro. Revela a “midiatização” da imigração como primeiro passo na produção de sentido da mídia brasileira. Dentre as especificidades que marcam a cobertura midiática sobre a imigração no contexto brasileiro, gostaria de ressaltar a imagem do Brasil como “nação hospitaleira”<sup>10</sup> e destino privilegiado de imigrantes no contexto da América do Sul.

Ao falar da Venezuela, é notório que será o primeiro ponto na produção de sentido da mídia ao tratar do imigrante venezuelano, apontando o Brasil como o paraíso e a grande salvação da nação, desencadeando o sentido do povo venezuelano como o vilão para esse cenário brasileiro.

Essa imagem do refugiado como vilão, é reforçada pelo caráter de “criminalização” (COGO, 2001), que compõe a produção de sentido, ainda mais ao tratar de migrações próximas, como ocorreu com os médicos peruanos e bolivianos.

Nomeados como ilegais, clandestinos, irregulares, refugiados, deportados, os imigrantes são alvos de uma semantização negativa e "policialesca" que inclui intolerância, violência, desemprego, isolamento, preconceito, pobreza, condenação, fiscalização, deportação, expulsão, tráfico ou detenção. (COGO, 2001, PAG. 17).

Outras tipologias acerca das migrações são mapeadas em texto atuais de COGO (2019), como as migrações de nações “menos desenvolvidas” orientadas aos países pertencentes à Comunidade Econômica Européia; os Estados Unidos como a “grande” nação receptora de imigrantes de distintas origens, especialmente as latino-americanas, incluindo as brasileiras;<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Enquadramento que dará origem a uma das representações mapeadas na análise do portal de notícias G1.

<sup>11</sup> Devemos levar em conta o ano da pesquisa, atualmente, no cenário do neconservadorismo e por frente de Trump e Bolsonaro sabemos que isso não ocorre. (Castells, 2018)

as especificidades e tensões das imigrações na fronteira entre Estados Unidos e México; os fluxos migratórios internos ao Mercosul, representados, por exemplo, pelos chamados “brasiguaios” ou de uruguaios e argentinos para o Brasil, e reveladores de uma oscilação conjuntural de lógicas e representações de “crise” e de “prosperidade” entre as nações e culturas integrantes do bloco econômico; a imigração “ilegal” no contexto brasileiro, especialmente de sul-americanos, como bolivianos e peruanos; e de asiáticos, como chineses e coreanos, reafirmadora de uma visão o Brasil como “nação hospitaleira” e destino privilegiado de imigrantes no contexto da América do Sul; a experiência imigratória asiática no contexto brasileiro, traduzida no êxito socioeconômico de descendentes de imigrantes japoneses e coreanos e (re) atualizadora de estereótipos sobre a presença das culturas asiáticas na constituição histórica do país; as migrações internacionais de atletas no campo esportivo em que as lógicas do “mercado” aparecem associadas a da “contravenção”; as migrações “sofisticadas” motivadas sobretudo pelo trabalho intelectual (a chamada “drenagem ou de evasão de cérebros”], tensionadoras das relações entre os chamados países “ricos” e “pobres” e reorientadas, mais recentemente, pela dinâmica de constituição dos mercados regionais (a migração recente, por exemplo, de pesquisadores da Argentina para o Brasil); as migrações inter-regionais no contexto brasileiro (re) semantizadas em matérias midiáticas que focalizam protagonistas de dramas cotidianos envolvendo a exclusão social e demandas por cidadania, convertendo-se em ativadoras das distintas tensões e temporalidades regionais que marcam historicamente nossa constituição identitária.

Trazemos a pesquisa da tese de Liliane Dutra Brignol (2010), que foi referência para a construção da nossa pesquisa. A pesquisadora buscou compreender as dinâmicas dos usos sociais da internet por migrantes latino-americanos, refletindo a questão identitária a partir do modo do uso da rede mundial de computadores, pensando na questão da cidadania do imigrante.

O blog da Fundação Getúlio Vargas disponibilizou uma pesquisa assinada por Lucas Calil e Polyana Barboza (2018), revelando uma análise de redes sobre imigrantes venezuelanos apontando para os desafios migratórios de Roraima onde o debate com 58,9 mil menções mapeou os posicionamentos contrários perante o acolhimento de imigrantes no estado.

O teor da pesquisa buscava entender a agenda migratória da mídia, que tomou espaço no período estudado que disputou espaço com o carnaval e as eleições de 2018 para entender a tamanha proporção da agenda.

A pesquisa verificou o posicionamento contrário ao acolhimento ao povo imigrante venezuelano no estado de Roraima. Entre 22 de janeiro e 19 de fevereiro de 2018, 58,9 mil postagens eram sobre as migrações venezuelanas no Brasil, sendo 2 mil originadas de blogs com material noticioso / informativo (3,4%), 5,8 mil de sites de notícias (10%) e 51 mil publicações do twitter (86,6%) (Fonte: FGV DAPP, 2018).

Tal predomínio oposto à ampla recepção de venezuelanos, contudo, é bastante fragmentado, em função dos diferentes atores de influência que atuaram no debate, e tem argumentação crítica mais forte em relação ao governo da Venezuela e à situação emergencial da população do que em relação à questão migratória em si (CALIL e BARBOZA,2018).

A fundação disponibilizou o gráfico para uma melhor visualização do tema no twitter, sites e blogs desde o fim de janeiro do ano de 2018, e a leitura dele diz que o aumento do debate coincide com dois eventos simultâneos, o desfile das escolas de samba do Rio e a viagem do Michel Temer (presidente do período), durante o feriado de carnaval até Roraima. O gráfico diz que, até 09 de fevereiro, a discussão sobre Venezuela, no Brasil, “repercutia tuites com notícias sobre a chegada de refugiados ao estado ou contestações políticas ao presidente Nicolás Maduro, que é associado fortemente aos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff. Por isso, mais do que engendrar um debate específico sobre a situação dos venezuelanos em Roraima, o engajamento de atores nas redes sociais anterior ao Carnaval mantinha destaque ao matiz político do regime venezuelano, ainda como

resultado do julgamento de Lula no fim de janeiro.” (CALIL e BARBOZA, 2018)

O maior ápice de publicações foi na terça de carnaval, 13 de fevereiro, em que uma escola de samba fazia um manifesto social, e todos discutiam questões sobre direita e esquerda, contrapondo a agenda de Temer e grupos de apoio a Lula. Ao mesmo tempo em que o então presidente da época, Michel Temer, encontrava-se em Roraima. Veículos também deram importância ao anúncio do aumento efetivo militar no patrulhamento da fronteira e a declaração, por parte do porta-voz da organização internacional para as migrações (OIM), de que a situação da Venezuela é de proporção equivalente ao mediterrâneo. Outros veículos também apoiaram questões xenofóbicas aos refugiados venezuelanos, alinhados a políticos de direita que também questionavam a recepção dos refugiados (CALIL e BARBOZA, 2018).

A partir da interpretação de um grafo disponibilizado pela FGV DAAP (2018), conclui-se que a pauta do refúgio venezuelano estava concentrada em grupos de alinhamentos políticos mais à direita, sem existir subgrupos participando da discussão. Sendo os perfis mais influenciadores do debate, os líderes de opinião (Azevedo, 2004), os de @JanainaDoBrasil, @jrguz-zofatos, @leandroruschel e @o\_antagonista, nesta ordem, levando a concentração do debate como pode ser visto no grafo pelas cores e como elas são puxadas pelos maiores nós. Após uma análise das publicações concluiu-se que os grupos de tradicional apoio ao regime venezuelano, alinhados à esquerda, não se manifestaram enquanto grupos articulados, rompendo com a reiterada polarização entre setores influentes da esquerda e direita, que se relacionam em equilíbrio de forças na web, como revela as outras pesquisas da instituição. Ocorreu uma maior e segmentada profusão de vozes da oposição a Maduro, ao PT e ao posicionamento assumido pelos governos Lula e Dilma, com uma baixa adesão de atores alinhados com petistas e outras frentes de esquerda. É possível perceber um predomínio de grupos contrários aos pedidos de refúgio e seu acolhimento, como uma baixa presença de forças discursivas da esquerda, de

identidade em relação ao governo venezuelano, tomando como base os dados preocupantes da situação dos refugiados que cruzam a fronteira, sendo os atores pró-Venezuela pouco engajados no debate.

## **O conceito de enquadramento para Gamson e Modigliani**

No trabalho monográfico passamos pelas retóricas do conceito de enquadramento midiático, para esse artigo, iremos nos aprofundar apenas na perspectiva de Gamson e Modigliani.

Em sua obra “Talking politics” (1995), Gamson designa a maneira que trabalhadores estadunidenses absorviam os enquadramentos disponibilizados pela mídia sobre quatro assuntos pautados do período. Como aporte metodológico compatibilizou uma análise dos conteúdos midiáticos sobre tais assuntos como resultados de alguns grupos focais em que eles eram discutidos. Concluiu que o público possui graus variáveis de independência cognitiva em relação à mídia, a depender da experiência que as pessoas têm com o problema em discussão e da sabedoria popular disponível sobre ele (GAMSON, 1995, p. 176).

Tuchman, Gitlin e Gamson dão continuidade nessas diferentes maneiras de abordagem da retórica do enquadramento. Porém, é perceptível a perspectiva particular de cada teórico sobre a operação do enquadramento. Tuchman enfatiza o caráter construtivo dos enquadramentos, Gitlin tende a focar o caráter rotinizado destes. Já Gamson recorre ao conceito para apreender de que modo uma audiência reenquadra as interpretações difundidas pela mídia, Tuchman o utiliza para apreender os processos de produção da notícia.

Gamson e Modigliani apresentam uma lista com sete enquadramentos interpretativos sobre as ações afirmativas que, deixa a sua teoria um pouco prejudicada em questão as suas ações afirmativas, e, para prevenir esse tipo de crítica, é necessário identificar a maior pluralidade possível de frases padronizadas e slogans mencionados por aqueles que expõem uma visão sobre o tema em pesquisa.

Tais slogans é o que se refere aos elementos de assinatura (subenquadramentos) que fazem parte de um enquadramento mais amplo. Quanto maior os elementos de assinatura for considerado, teremos uma maior inclusão de um enquadramento como todo, mesmo essa lista sendo inesgotável.

Esses elementos de assinatura podem ser vistos pelos pacotes interpretativos (GAMSON; MODIGLIANI, 1989), formados por inúmeros símbolos condensados chamados de dispositivos. Esses dispositivos estão divididos em “dispositivos de enquadramento” e “dispositivos de justificação”. Os de enquadramento são as metáforas, exemplos, slogans e chavões, representações e imagens visuais, eles sugerem como pensar sobre uma questão ou proporcionam a estrutura para entender o tema. Os dispositivos de justificação são as origens ou causas, as possíveis consequências ou efeitos, e o apelo a princípios pré-estabelecidos. Eles justificam os atos a serem tomados sobre o assunto abordado. (VIMIEIRO e MAIA, 2011, p. 241). Com base neste entendimento, os dispositivos estudados neste trabalho são os de enquadramento, avaliando a construção dos conteúdos propagados, a partir de uma adaptação metodológica que abordaremos no próximo capítulo.

## **Metodologia**

Tomamos como o objeto empírico desta pesquisa o portal de notícias G1. O portal é mantido pelo grupo Globo, com a orientação da central Globo de jornalismo. O portal disponibiliza conteúdos de jornalismo do grupo Globo, como a Rede Globo, Globo News, Rádios Globo e CBN, jornais O Globo, Extra, Expresso e Valor econômico, Revistas Época e Globo Rural, além de reportagens próprias.

A cobertura do G1 é a manifestação da nova era digital. A Rede Globo, a qual sempre dominou a comunicação brasileira, teve que se reinventar às novas mídias, e encontrou essa saída pelo meio do portal G1.

Podemos inferir que o objeto empírico é rico em questões de audiência, e ainda, influencia na opinião pública dos brasileiros.

O processo de triagem das notícias para a montagem do escopo do corpus da pesquisa foi feita da seguinte forma: O site possibilita uma ferramenta de busca personalizada, onde selecionamos as notícias “mais relevantes”, segundo o site, com a tag “venezuelanos”, durante o período do primeiro semestre do ano de 2019. Foram escolhidas entre as milhões de notícias, as 30 mais relevante para a sua análise. Ao compor esse objeto, consideramos as 30 notícias o número ideal para conseguir ter uma análise eficaz sobre enquadramento do portal de notícias.

Existiam muitos caminhos que poderiam ser tomados, mas, partimos do mesmo princípio de Pozobon (2007), onde “no que se refere ao processo de conhecimento, os sentidos nunca estão dados”, e como o nosso problema demandou essa peculiaridade no aporte metodológico, exigiu essa construção e procedimentos pouco utilizados. A provocação era saber se e como os enquadramentos midiáticos (re)significam as identidades de um grupo -refugiados venezuelanos-, a partir disso, nosso método foi sendo construído a partir de descobertas teóricas e empíricas, pesquisando sobre a técnica de história de vida aplicada em outras ciências humanas, aproximando com o campo da comunicação, conceituando-a como história de vida midiática.

O primeiro passo foi identificar os dispositivos de enquadramento, com a adaptação evidenciada acima, no escopo das 30 notícias. Com esse material coletado, partimos para a leitura dos dados, assim possuímos a visão do enquadramento da mídia perante esses sujeitos venezuelanos.

Para verificar como esses enquadramentos incidem na construção identitária dos refugiados, seria necessário a aproximação do pesquisador com o grupo em questão, a partir desse momento começamos a pensar a técnica da entrevista e, mais especificamente, a técnica da história de vida midiática.

Em uma primeira instância, foi necessário mapear os sujeitos disponíveis na pesquisa, esse passo fora feito ainda no primeiro semestre do ano

de 2019 para verificar se existiria um grupo a ser pesquisado. Encontramos uma estudante da própria universidade, uma família residente na cidade de Santa Maria e um jovem residente em Florianópolis.

A partir do mês de setembro ocorreram os primeiros contatos para efetuar os pilotos da técnica, que contaram com uma entrevista online com o jovem residente em Florianópolis e um casal residente na cidade de Santa Maria que se dispuseram a participar da pesquisa ao serem convidados por uma conhecida do pesquisador.

O encontro foi composto pela conversa, partindo do questionário norteador (com perguntas no intuito de revelar a história do refúgio, a aproximação do sujeito com a mídia e como era essa influência em suas vidas e suas visões perante o Brasil) e da leitura de 5 reportagens que analisamos a partir dos dispositivos de enquadramento (revelando o como esses enquadramentos são identificados pelos sujeitos).

O piloto das histórias de vida midiática foi eficiente, e então demos partida para as outras entrevistas, ao total foram 6 entrevistados, sendo utilizadas nesta versão final apenas 5 por sugestão da banca examinadora do trabalho, onde podemos ver na tabela abaixo o codinome dado a cada um dos sujeitos pesquisados como seus dados de identificação:

| Codinome           | Gênero    | Idade | Grau de escolaridade na Venezuela         | Profissão na venezuela                     |
|--------------------|-----------|-------|---|--|
| Luna               | Feminino  | 24    | Superior incompleto (Arquitetura)         | -  |
| Naya <sup>13</sup> | Feminino  | 39    | Técnico superior em Segurança Industrial  | Atleta da seleção venezuelana e treinadora |
| Cristian           | Masculino | 21    | Superior incompleto (engenharia mecânica) | Vendedor                                   |
| Fionna             | Feminino  | 40    | Ensino Médio                              | Doméstica                                  |

<sup>13</sup> Naya pediu para não tocar em assunto da política da Venezuela, pois ela deu uma entrevista a uma emissora e tomaram suas respostas imparciais e ela não se sentia mais à vontade ao tocar no assunto.

Os dados coletados foram extremamente ricos e revelaram descobertas que foram além do nosso problema. Isso pode ser observado na análise a seguir e nas considerações ao final do trabalho.

## Análises

Para a leitura dos dados do enquadramento das notícias propostas, elaboramos um quadro com as principais informações dos dispositivos de enquadramento e, em seguida, argumentamos os resultados empíricos.

| Slogan + Metáforas   | Exemplos  | Representações  | Imagens Visuais   |
|--|---|---|---|
| Das 30 notícias do corpus, apenas a número 23 possuía 1 metáfora e a número 9 possuía 1 slogan | Os exemplos mostram os Venezuelanos dentro do Brasil, tratando a questão de forma simplificada.<br><br>Mostra as dificuldades enfrentadas, as condições precárias, inferindo os problemas da Venezuela e a solução no Brasil.<br><br>Termos como "desespero, precária, fugir, fome, vulnerabilidade econômica, precisar.<br><br>Mortes. | Foram mapeadas 4 representações:<br><br>1. Venezuelano como fardo social<br><br>2. Venezuelano como refugiado <sup>14</sup><br><br>3. Venezuelano como agente de desenvolvimento econômico<br><br>4. Brasil como nação hospitaleira | Apelo emocional.<br><br>Bandeiras da venezuela cobrindo sujeitos venezuelanos.<br><br>Sujeitos com cara de sofrimento.<br><br>Manifestações.<br><br>Polícia Vs Cívicos.<br><br>Cidades brasileiras com a estética perfeita, transmitindo paz.<br><br>Ideia de "desespero"<br><br>brasileiros ajudando perdidos. |

<sup>14</sup> Não confundir o termo científico com a representação.

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  | <p>Estigmas que reforçam nas representações.</p> <p>Há exemplos de Brasileiros ajudando venezuelanos.</p> <p>Interiorizações.</p> <p>Comparações com outros refúgios (Síria e Afeganistão).</p> |  | <p>Venezuelanos resistentes a opressões políticas.</p> <p>Nicolás Maduro</p> <p>Interiorização - país preparado para o fluxo de refugiados.</p> |
|--|---|--|---|

Quadro extraído da monografia.

Como visto anteriormente, esses dispositivos revelam o enquadramento do portal acerca dos venezuelanos. A partir da apresentação do dispositivo metáfora e slogan em apenas 1 das reportagens, podemos concluir que o portal trata as notícias de forma séria e formal, com um cunho totalmente informativo.

A partir dos dispositivos de exemplos, começamos a refletir sobre os estigmas criados no imaginário coletivo da sociedade a partir das inferências da mídia. Ao exemplificar o venezuelano a partir de números, conota-se a ideia de quantidade, transmitindo o ideal de dominação territorial, o que se enfatiza com os exemplos de condições e as interiorizações logo após a esses dados. Os exemplos conotam previamente as representações trazidas nas notícias, que refletem nos comentários xenofóbicos dos leitores da página.

As representações mapeadas revelam deixam evidente o enquadramento proposto sobre o determinado assunto. A primeira representação revela o preconceito do venezuelano como fardo social, onde a opinião pública perante ele decorre a partir do senso comum de serem sujeitos prejudiciais ao nosso sistema social.

A segunda representação trata o refúgio como uma questão de vulnerabilidade, de necessidade, de socorro, distanciando-se da questão científica do termo.

A terceira representação, mesmo pautada poucas vezes nessas 30 notícias, revela a tentativa do portal em dizer que, apesar das questões discutidas até então, existem refugiados que podem colaborar para o desenvolvimento econômico do país a partir do trabalho e de suas profissões.

A quarta representação demonstra o papel do Brasil e do Brasileiro em meio ao fluxo de refúgio, como se o Brasil fosse o “país tropical e abençoado por Deus”, acolhedor e preparado para receber os venezuelanos. Traz a ideia de que apesar dos outros pontos, o brasileiro é o ser humano referência para o mundo.

A leitura das imagens revela questões interessantes. Revela o enquadramento emocional a partir do gatilho de sentimentos das imagens. Neste dispositivo o que mais chama atenção é o caráter de resistência empregado ao venezuelano, seja a partir de imagens de manifestações e luta, pelo olhar dos sujeitos ou até mesmo pela história que a fotografia traz que aprofundaremos ao falar das entrevistas no próximo capítulo.

Ainda condensa a emoção em símbolos, reforçando as representações, tanto do venezuelano como do Brasil e do brasileiro.

As imagens trazem um teor político, muitas vezes colocando imagens de Maduro e até mesmo cartazes criticando o presidente da Venezuela.

Em suma, concluímos que os dispositivos complementam-se uns aos outros, reforçando os estigmas da mídia perante a sociedade, influenciando a opinião pública dos mesmos e desencadeando uma semiose acerca do assunto.

Para a análise das histórias de vidas midiáticas, optamos por transcrevê-las diretamente no documento da monografia, para o artigo em questão, optamos por trazer apenas a análise final e as considerações finais.

## **Identities (re)significadas**

A investigação revela o subjetivo dos refugiados venezuelanos a partir da história de vida midiática. Devemos partir do princípio que o refúgio

venezuelano advém de uma migração forçada (Freitas, 2011), onde os sujeitos ficam vulneráveis em seu espaço e acabam sofrendo o que o psiquiatra Achotegui (2008) chama de síndrome de Ulisses, fazendo analogia com o protagonista da tragédia “A Odisseia”, onde aqueles que deixam seu país e território acabam por enfrentarem um estresse agudo que, muitas vezes, pode ser confundido com uma psicose. Além disso, devemos lembrar que o sujeito está rompendo com suas instituições de origem e isso começa a despertar o que Castells (1999) chama de identidade de resistência, a qual a identidade começa traçar estratégias em um novo ambiente para (re)significar a sua cultura e perpassar para o seu novo território, o que com o tempo se adaptará às novas instituições impostas e se tornará comum a sociedade a qual se torna pertencente.

A partir do empírico, revelou-se que o Brasil é um país com uma imagem promissora para o refúgio, onde é o primeiro país a se pensar quando a migração é uma necessidade ao venezuelano. Em contrapartida, sabemos, a partir do enquadramento proposto, que a teoria migratória do país é excepcional, mas na prática não é o que acontece. O Brasil, mesmo sendo a 5<sup>a</sup> nação que mais acolheu venezuelanos até o momento, possui um problema social e preconceituoso em sua população, isso com muita influência da mídia que cria esses símbolos que estigmatiza o refúgio e o próprio venezuelano, formando uma opinião pública errônea perante a situação.

Outro ponto que chama a atenção é que por mais diferentes que tenha sido a história de refúgio, a questão da mídia é vista quase que unicamente a mesma em todas as entrevistas, onde é explanado que a mídia venezuelana é censurada, e que não mostra a realidade, enquanto a mídia brasileira explica muito sobre a crise, mas não tenta explicá-la, levar esse conhecimento a sociedade brasileira.

Algo interessante a ser pensado é a ponderação sobre o vínculo que os refugiados ainda possuem com a mídia venezuelana, muitos deles ainda acompanham as informações de seu país, sempre os que deixaram algum parente ou algo do tipo, e alguns procuram não assistir para não se lembrar. Podemos concluir que desse modo a mídia atua como instituição

diferente de sujeito para sujeito; podendo inferir na construção identitária. Podemos dizer que a mídia é uma instituição que permite não ser rompida e levada como ferramenta de resistência identitária, enquanto, outros preferem cortá-la de vez e (re)significar totalmente a sua identidade perante a nova cultura pertencente.

Outra instituição que se revela importante para o sujeito venezuelano é a instituição do trabalho. Em um mundo capitalista a mão-de-obra é de fato algo importante, e que consome muita preocupação advinda do refugiado, onde todos entrevistados só se sentem presente ao país por estarem exercendo algum tipo de trabalho para contribuir não apenas com a sua vida, mas com as engrenagens do país. A mídia é importante para esse papel, como vimos, uma das representações mapeadas é a do “venezuelano como agente de desenvolvimento econômico”, e esse enquadramento é tão forte que estabelece sentido tanto para a opinião pública brasileira quanto para o entendimento dos venezuelanos. A fala de Rubi ilustra essa ideia: “Como falta emprego para o brasileiro? Se nós que não somos daqui estamos trabalhando”, ele ainda pondera que pode não estar trabalhando em sua função de formação, mas ainda tem um emprego.

Outro dado que surgiu é a questão da censura, onde a mídia venezuelana não informa os acontecimentos a população, como disse Luna: “Quem ta fora do país sabe mais de quem está dentro”. Isso reforça o ideal da identidade de resistência, dessa vez surgindo dentro do próprio país, onde o sujeito olha para a sua realidade e luta para mudá-la, mesmo que isso signifique deixá-lo.

Nosso estudo aponta que o venezuelano ao chegar no país é tratado como escória e margem social, principalmente em Pacaraima, Boa Vista e Manaus, porém com atitudes advindas da ONU, como a operação acolhida e a interiorização, esse cenário começa a ser modificado, e o venezuelanos começa a gostar do país e se sentir parte, a partir de algumas instituições vistas acima. E, por mais pertencente que eles se sintam, ainda não conseguem deixar os laços do país, o sentimento de resiliência e de esperança

desse povo é admirável, mesmo sabendo da situação, acreditam que um dia voltarão ao seu país, nem que seja para uma visita.

Uma instituição presente em grande parte dos entrevistados é a religião, muitos são missionários e testemunhos de Jeová, o qual disseram que possuem “amigos” que os trouxeram para o país, muitas vezes proporcionando confortos para essa imigração a partir de uma ajuda de capital econômico. E a fé em Deus é algo presente para todos.

A questão de preconceito e opressão foram expostas por todos entrevistados, mas todos disseram que não gostam de ver esse lado, que a vontade e perseverança são maiores que qualquer ataque.

### **Considerações finais**

Esta pesquisa nasce com o intuito de responder a pergunta “Como os enquadramentos midiáticos acionados acerca dos imigrantes venezuelanos no/do Brasil constroem e dinamizam as identidades destes sujeitos?”, percebemos que a mídia atua como uma instituição do sujeito, com o papel de transmitir mensagens a sociedade; essas mensagens são compostas por símbolos condensados que influenciam na opinião pública de uma determinada sociedade, a qual cria preconceitos e estigmas que serão confrontados no dia a dia do refugiado. Além disso, a mídia atuando como instituição do sujeito venezuelano, possui o papel de transformar e dinamizar a sua identidade (Tajfel, 1972). Evidenciamos isso quando os entrevistados responderam que ainda possuem acesso a mídia venezuelana (caráter de resistir à nova cultura em ainda manter contato com informações de lá) ou não ter mais acesso a mídia de seu país (caráter de resistência ao cenário atual venezuelano, em esquecer os acontecimentos do país). Esse caráter está ligado ao território ao qual pertenciam e ligado ao que passaram em sua história de refúgio e perante o que deixaram em seu país.

Conseguimos atingir o objetivo geral, confrontando as falas dos venezuelanos com os enquadramentos da mídia para chegar às devidas conclusões.

À título de objetivos específicos, conseguimos utilizar da metodologia de Gamson e Modigliani (1989) para a análise das reportagens propostas, revelando os enquadramentos que o portal de notícia revela sobre os imigrantes venezuelanos a partir dos dispositivos pelo texto. Utilizamos da técnica da história de vida midiática, compondo as entrevistas e da análise dos sujeitos acerca das reportagens propostas previamente. Confrontamos esses enquadramentos com as histórias/opiniões dos sujeitos pesquisados. Evidenciou-se um método eficaz para ser aplicado nesse tipo de pesquisa.

Conseguimos desenvolver a pesquisa comunicacional como um trabalho de cunho social em que demanda uma reflexão nos indivíduos e sociedade. Acreditamos ter contribuído para os estudos de comunicação e política e de migrações forçadas, deixando um novo tipo de metodologia a ser investida nos estudos comunicacionais.

Encerramos a pesquisa dizendo que ela serviu para mais que um crescimento profissional como pesquisadores e comunicólogos, obtivemos um crescimento como seres humanos aprendendo com cada venezuelano o que é a verdadeira dificuldade e ataque por serem quem são. A vontade de continuar essa pesquisa é incontestável, deixo em aberto algumas questões que poderão ser trabalhadas e ampliadas em outra pesquisa. A primeira é estudar mais a fundo esse caráter de resistência identitária a partir da instituição da mídia, e verificar até que ponto ela influencia na construção identitária. Gostaríamos de saber sobre essa censura que a mídia venezuelana está passando, e como isso influencia nas questões de dentro do país. Também é da vontade dos pesquisadores compreender se esse processo de construção identitária a partir dos enquadramentos midiáticos se repete em outros acontecimentos midiáticos da América Latina.

## Referencial

ACHOTEGUI, Joseba. “Migración y Crisis: el síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (Síndrome de Ulises)”. In: **ASMR (Avances en Salud Mental Relacional) Revista Internacional**. Bilbao: Instituto de Psicoterapia, 2008.

- ALDÉ, A. **A construção da política: cidadão comum, mídia e atitude política**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Humanas). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BARBOZA, Polyana; Calil, Lucas. **Análise de redes sobre imigrantes venezuelanos aponta para o desafio migratório em Roraima**. FGVDAAP. 2018. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/analise-de-redes-sobre-refugiados-venezuelanos-aponta-para-o-desafio-migratorio-em-roraima/>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.
- Bateson, G. (1954). “**A Theory of Play and Fantasy**”, em Bateson, G. (1973). Steps to an Ecology of Mind, Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology. Paladin Books, London.
- BRAGA, C. F.; CAMPOS, P. H. F. **Representações sociais e comunicação: a imagem social do professor na mídia e seus reflexos na (re)significação identitária**. Goiânia: Kelps, 2016.
- BRIGNOL, Liliane Dutra. **Migrações transnacionais e usos sociais da internet: identidades e cidadania na diáspora latino-americana**. 2010. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.
- CAMPOS, Luiz Augusto. Quem Enquadra as Cotas? Atores sociais e pacotes interpretativos sobre as ações afirmativas raciais na imprensa. In: VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. **Anais**. Rio de Janeiro, 22 a 25 de abril, 2015.
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COGO, D. Mídia, imigração e interculturalidade:mapeando as estratégias de midiaticização dos processos migratórios e das falas imigrantes no contexto brasileiro. **Revista Comunicação e Informação**, vol. 4, n<sup>o</sup> 1/2, p. 11 - 32, janeiro/dezembro, 2001.
- COSTA, Nathália Drey. **Mídias e Migrações: Autorrepresentação e representação midiática da identidade senegalesa em diáspora no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.
- DUBAR, Claude. **A socialização - construção das identidades sociais e profissionais**. Porto: Porto Editora. 1997.

- ENTMAN, Robert. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51-18, 1993.
- FREITAS, R. Gestão de crises e migrações forçadas: respostas e dilemas. **Nação e defesa**, v. n. 129 – 5 série p. 107-127, 2011.
- LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. Trad. Anoar Aiex. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Pesquisa em comunicação**. 11 ed. São Paulo: Loyola, 2012.
- GAMSON, W. **Talking politics**. New York: Cambridge University Press, 1995.
- GAMSON, William.; MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. **American Journal of Sociology**, v. 95, p. 1-37, 1989.
- GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis: an essay on the organization of experience**. New York: Harper & Row, 1986.
- GRIMSON, Alejandro. Doce equívocos sobre las migraciones. **Revista Nueva Sociedad**, n. 233, Maio/Junho, 2011.
- HANDERSON, J. Diáspora, sentidos sociais e mobilidades haitianas. **Horizontes Antropológicos**, n. 43, p. 51-78, jan./jun. 2015.
- MAIA, Rousiley Celi Moreira. Debates públicos na mídia: enquadramentos e trocas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2. Brasília, jul/dez, 2009.
- MARTINEZ, Monica. A história de vida midiática como instância metódico-técnica no campo da comunicação. **Comunicação & Inovação, PPGCOM/USCS**, v. 16, n. 30, p. 75-90, 2015.
- MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da Comunicação: ideias, conceitos e métodos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.
- MATTHES, Jörg; KOHRING, Matthias. The content analysis of media frames: toward improving reliability and validity. **Journal of Communication**, p. 258-279, 2008.

- MERLINO, T. Entrevista Boaventura de Sousa Santos: “A esquerda tem o poder político, mas a direita continua com o poder econômico”. **Caros amigos**. -, p. 40-42, mar., 2010.
- MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: Investigações em psicologia social. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MOSCOVICI, S. A melhor forma de provar um pudim ainda é comendo-o. **IIª Conference Internationale sur les représentations sociales**. Rio de Janeiro. 1994.
- MOSCOVICI, S. Prefácio. In: JOVCHELOVITCH, S e GUARESCHI, P.(Org.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.
- PORTO, Mauro P. **Enquadramentos da mídia e política**. 2002. Disponível em: <http://jornalista.tripod.com/seminarios/enquadramento1.htm>. Acesso em: 21 de novembro de 2019.
- POZOBON, Rejane. **Identidades argentinas dinamizadas nas relações midiáticas e comunicacionais de um grupo de imigrantes argentinos, residentes na cidade de Porto Alegre/RS**. 2007. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre.
- PRUDÊNCIO, K. **Mídia ativista: a comunicação dos movimentos por justiça global na internet**. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- PRUDÊNCIO, K. Micromobilizações, alinhamento de quadros e comunicação política. **Revista Compolítica**, v. 2, n. 4, ago-dez. 2014.
- PRUDÊNCIO, K.; CARBORNAR, C. A comunicação para o reconhecimento: disputas de enquadramento sobre os direitos dos animais no Brasil. **Revista Comunicação Midiática**, v. 10, n. 2. 2015.
- PRUDÊNCIO, K; SILVA, J. G. A comunicação política das micromobilizações da internet a partir da observação do Hip Hop em Curitiba. **E-COMPÓS**, v. 18, n. 2. 2015.
- REIS, Rossana Rocha. Políticas de nacionalidade e políticas de imigração na França. **Rev. Bras. Ci. Soc**, São Paulo, v. 14, n. 39, 1999.

- RODRIGUES, Adriano Duarte. **Experiência, modernidade e campos dos media**. 1999. Disponível em [www.bocc.ubi.pt](http://www.bocc.ubi.pt).
- ROTHBERG, Danilo. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes. **Revista Opinião Pública**, Unicamp, vol. 20, n. 3, p. 407-424, dezembro, 2014.
- SAYAD, Abdelmalek. **A imigração: os paradoxos da alteridade**. Tradução de Cristina Murrachco. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SCHAEFER, Ricardo. **O líder em Exame: o enquadramento da liderança na mídia de negócios**. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Universidade Federal de Santa Maria, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Santa Maria, 2014.
- SODRÉ, Muniz. **A Narração do fato: notas para uma teoria do acontecimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- SPINK, M. J. P. O contexto como pretexto. In: **ENCONTRO INTERAMERICANO DE PSICOLOGIA, XXIV**. Santiago-Chile, 4 a 9 de julho, 1993.
- TAJFEL, H. La categorisation sociale. In: Moscovici, S. **Introduction à la psychologie sociale**. Vol. 1. Paris: Larousse. 1972.
- UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Testando os doze equívocos sobre as migrações de Grimsby: O caso do Brasil no início do século XXI. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. v.12, n.17, p.103-122, Jan/Jul. 2016.
- VIMIEIRO, Ana Carolina. **Cultura pública e aprendizado social: a trajetória dos enquadramentos sobre a temática da deficiência na imprensa brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- VIMIEIRO, Ana Carolina; MAIA, Rousiley Celi Moreira. Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 18, p. 235-252, jan/abril. 2011.

## **Migrações forçadas e saúde global em tempos virais: breve ensaio sobre as interfaces entre cosmopolitismo e soberania na ordem internacional**

*Gustavo de Lima Pereira*<sup>1</sup>

### **Introdução – No mesmo mundo, mas não no mesmo barco**

“*A pandemia mostrou que todos estamos no mesmo barco*”. Quem não ouviu essa frase no ano de 2020 (quicá nos anos que a seguir e onde ninguém, até aqui, sabe definir até quando). Essa frase nunca, nem por um segundo sequer, fez qualquer confluência com a realidade. É claro que o novo coronavírus não escolhe gênero, geração (embora saibamos que sua capacidade letal envolve muito mais os idosos) classe social ou circunstância existencial. Ele se espalha, ao redor do globo, sem desviar seu ímpeto de contágio levando em conta tais condições. Poderíamos dizer, portanto, que estamos sim no mesmo mundo. Todos já são afetados, das mais múltiplas formas, pela maior pandemia do século XXI até aqui. Mas isso não significa, em absoluto, que estejamos todos no mesmo barco.

A pandemia nos mostrou, de forma demarcada, que seus efeitos recaem de forma muito mais brutal às camadas mais pobres da sociedade global. A pandemia, definitivamente, acentuará a desigualdade social. Ela

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e doutorando em Ciências Criminais pela PUCRS. Mestre em Direito pela UNISINOS. Professor de Filosofia do Direito, Hermenêutica e aplicação do Direito e Direito Internacional na PUCRS. Coordenador do SADHIR - Serviço de Assessoria para Imigrantes e Refugiados na mesma instituição. Professor de Direitos Humanos em diversos Cursos de Pós-graduação.

já mostrou, de prontidão, que a condição econômica, de Estados e pessoas, é decisiva na forma de enfrentar e sobreviver a ele.

A pandemia veio para testar a capacidade da política e da economia internacionais de lidarem com um problema de saúde global, mas também vinculado a mobilização dos indivíduos para, em maioria, se isolarem em casa para conter o nível de contágio. Está vem sendo a bandeira, orientada pela Organização Mundial da Saúde e pela ciência epidemiológica de ponta na pesquisa mundial. Todos os Estados e indivíduos não-negacionistas da ciência e não-seduzidos pelos discursos economicistas que se alimentam do desejo candente para que se naturalize, ainda mais, a racionalidade neoliberal –necropolítica como modo de governar e existir, ao menos por ora. Só podem sair de casa os profissionais ligados aos serviços indispensáveis: profissionais da saúde, da segurança pública, da alimentação e do transporte. Esses são os nossos verdadeiros heróis nesse contexto. Aos demais é dito, acertadamente: “fique em casa!”. Seja na condição de privilegiado, como é o meu caso, que podem desenvolver o trabalho de forma remota, seja aos que dependem da sempre insuficiente atuação social estatal.

Mas o que diríamos aos que não podem ficar em casa, não pelo fato de não terem casa, como ocorre com milhares de seres humanos espalhados pelo mundo, mas pelo fato de que permanecerem onde vivem representa a possibilidade iminente da morte? Em meio as já incontáveis dificuldades que se acotovelam diante do itinerário tortuoso dos migrantes forçados, a Covid-19, além de os intensificarem, juntou-se a eles. Seja pelo risco de contágio, em meio a praticamente inexistente capacidade de se valerem de instrumentos e condições de prevenção, seja pela ausência ou superficial cooperação dos Estados membros da comunidade internacional, ocupados, principalmente, em salvaguardar suas economias e a saúde de seus nacionais.

A mídia incessantemente nos mostra a dor e desespero avassalador que ninguém até aqui esboçou medidas para conseguir conter em relação às classes sociais pobres e miseráveis. O desemprego em escala global, a

dificuldade de acesso aos sistemas de saúde, a debilidade e/ou má fé dos articulistas estatais (como, exemplificativamente, ocorre no Brasil) no auxílio econômico às demandas sociais já se tornaram pauta comum e cotidiana no jornalismo planetário. Porém, há uma circunstância que, de repente, passou a ganhar mínima visibilidade nos noticiários internacionais: a temática das migrações forçadas.

### **A xenofobia institucional estatal diante de uma pauta invisibilizada**

A pandemia tornou invisível a demanda dos migrantes forçados não no sentido de alguém talvez acreditar que ela, além de seguir com as mesmas debilidades de outrora, também não esteja circunscrita ao cenário pandêmico. A diferença é que, no cenário global atual, a atuação estatal e midiática não destina mais tamanha atenção para esta temática, comprimindo ainda mais as medidas sociais a ela destinadas e servindo como uma espécie de viseira naturalizada aos que já se recusavam a ver.

A temática das migrações forçadas, em todas as suas variáveis, ocupava o centro do palco no debate sobre garantia e violações de direitos humanos em sede global. Não há quem não reconhecesse que a migração econômica, ambiental ou envolvendo situações de refúgio se impunha diante da sociedade global. Mesmo àqueles que fingiam não saber, os telejornais, insistiam em trazer essas informações, mesmo que esses depois, em face ao grau reluzente de seus preconceitos e xenofobias – explícitas ou veladas –, transformassem-nas em desinformações. Disseminassem o ódio e o desejo de recrudescimento de fronteiras perante os seres humanos que, além de buscarem o seu direito humano de migrar, muitas vezes também lutavam pelo próprio sobreviver.

As atuações estatais globais em torno da temática migratória só se mostram como presentes via aproveitamento populista para recrudescer fronteiras e criminalizar ainda mais as migrações indesejadas. Porém agora valendo-se do verniz da “saúde global”, da “soberania estatal” e dos

“nacionalismos”, ou seja, legitimados pela ideia de “boa gestão” em tempos de pandemia.

Em um ensaio publicado no final de março pelo jornal francês *Mediapart*, Christian Dardot e Pierre Laval já apontavam os sinais de xenofobia institucional estatal fortalecidos pelo contexto de pandemia:

O que vimos até agora é preocupante. A xenofobia institucional dos Estados se manifestou ao mesmo tempo em que ficamos conscientes do perigo letal desse novo vírus para toda a humanidade. Os estados europeus deram as primeiras respostas à disseminação do coronavírus de um modo perfeitamente disperso. Muito rapidamente, a maioria dos países europeus, especialmente na Europa Central, se trancou atrás dos muros administrativos do território nacional para proteger as populações do “vírus estrangeiro”. O mapa dos primeiros países enclausurados coincide significativamente com o da xenofobia do Estado<sup>2</sup>.

Na Hungria, o primeiro-ministro Viktor Orbán, reconhecidamente um dos principais expoentes da política xenofóbica internacional, fez um pronunciamento alegado que o país está “travando uma guerra em duas frentes, a da migração e a do coronavírus, que estão ligadas porque ambas se espalham mediante os deslocamentos das pessoas”, em meio a um discurso em que acusava estudantes iranianos de terem introduzido o coronavírus no país. O governo húngaro, desde então, passou a suspender o registro de pedidos gerais de refúgio, como medida sanitária para barrar a entrada do vírus<sup>3</sup>.

As medidas oficiais do Brasil para conter a migração, em nome da saúde dos brasileiros explicitou ainda mais a violência da ideologia governamental, já conhecida, diante de seu alvo principal: a migração venezuelana. Portarias que dispõem sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no país de estrangeiros, amparadas por recomendações da Anvisa, admitem inúmeros casos excepcionais, mas nenhum deles se

---

<sup>2</sup> <https://blogdaboitempo.com.br/2020/03/26/dardot-e-laval-a-prova-politica-da-pandemia/>, acesso em maio de 2020.

<sup>3</sup> [https://www.liberation.fr/planete/2020/03/14/coronavirus-les-fermetures-de-frontiere-se-multiplient-en-europe\\_1781594](https://www.liberation.fr/planete/2020/03/14/coronavirus-les-fermetures-de-frontiere-se-multiplient-en-europe_1781594), acesso em junho de 2020.

aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela<sup>4</sup>.

Não são poucos os estadistas que seguiram Donald Trump na condução de narrativas oportunistas e racistas que se referem a pandemia identificando-a como o “vírus chinês”. O oportunismo político utilizado como bandeira de imunização da responsabilidade estatal de encampar medidas econômicas, sociais e sanitárias consistentes para enfrentar a crise. Inclusive acusando a OMS de atuar a serviço da China, além de descredibilizar as pesquisas internacionais a ela vinculadas sob a mesma razão.

### **Um cosmopolitismo ainda mais por vir**

Parecia óbvio que a resposta mais contundente da comunidade internacional diante da pandemia seria o de investir em um maior desenvolvimento de uma solidariedade relacional e o fortalecimento das organizações multilaterais, na estruturação de uma ordem política e sanitária cosmopolita. A pandemia mostrou o quão globalizado o mundo de fato está. Mas faltava ainda articular a resposta a ela também pelos mecanismos globais, onde a Organização Mundial da Saúde, exemplo maior dessa dinâmica transnacional, protagonizaria. A OMS passou, insistentemente, a lembrar aos líderes políticos, auxiliados pelas autoridades científicas sanitárias de todo o mundo, que a abordagem global à pandemia, assim como a solidariedade intersubjetiva, seriam elementos essenciais para orientar a ação tanto de indivíduos quanto de Estados.

Por mais que muitas recepções iniciais parecessem conduzir o mundo para essa direção transnacional, o que mais se viu na verdade foi a retomada de discursos nacionalistas e o retorno apressado ao isolamento de soberanias voltadas para si e para os seus. A cooperação internacional foi posta de lado. Na verdade, por mais que esteja presente dentre os princípios e propósitos estipulados na Carta das Nações Unidas, a cooperação

---

<sup>4</sup> Como, por exemplo, a Portaria de número 320, de junho de 2020.

internacional entre os Estados sempre se mostrou frágil, muito embora isso tenha se mostrado ainda mais agravado nos últimos anos com a eleição de líderes políticos de países hegemônicos que aspiram romper com a globalização.

Organização Mundial da Saúde, há décadas, já se mostrava enfraquecida financeiramente, tornando-se dependente de financiamentos privados de empresas, indivíduos e fundações dos quais representam cerca de 80% de seus recursos. Apesar disso, a OMS poderia ter servido, desde o início deste cenário, como o órgão que melhor poderia coordenar e estruturar a cooperação internacional no combate a pandemia (e, no que tange as implicações dela diante das pessoas em situação de refúgio, o respeito também das orientações do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da OIT – Organização Internacional do Trabalho).

Não foi disposta a atenção necessária as agências especializadas da ONU acima citadas (em especial da OMS) porque a proposta de paralisação dos poderes econômicos e políticos e de interrupção da produção e do comércio em escala global, que, por óbvio, levaria o mundo a uma crise financeira grandiosa, foi identificada como uma afronta às soberanias e aos interesses de muitas empresas que propõem a retomada da economia, custe as vidas que custar.

A tendência mundial é de que o avanço da pandemia desencadeará novas ondas de migração em massa, especialmente quando as fronteiras forem flexibilizadas, ainda mais diante da luta por acesso à vacinas. É necessário um planejamento da comunidade internacional capaz de articular uma segurança sanitária que vislumbre o acesso global e público à saúde, e não apenas local. A ameaça do vírus não passará com a imunização apenas de alguns Estados, já que o vírus, por mais vigilantes que sejam as fronteiras, sempre encontrará um meio de atravessá-las. A construção de uma diretriz global, de ordem sanitária, econômica e laboral, que dê ouvidos às agências especializadas das Nações Unidas, implicará diretamente

no controle do vírus. Algo que poderá amenizar desesperos que, inevitavelmente, terá como uma de suas manifestações a ampliação dos fluxos migratórios forçados.

## **Conclusão**

Aquilo que foi sustentado por todos os lados de que a pandemia traria uma mudança significativa nas formas de como se relacionam os seres humanos e os Estados parece não passar de uma romantização ingênua e/ou um oportunismo envolto por narrativas distantes da necessária análise crítica sobre os efeitos da pandemia, que recaem e recairão diante das comunidades mais vulneráveis. A solidariedade entre as pessoas e o fortalecimento da ideia de cosmopolitismo cada vez mais integrado e alinhado aos direitos humanos, não encontrou e parece que não encontrará o menor respaldo empírico, ao menos em termos gerais nas relações humanas e nas relações internacionais.

O cenário distópico e trágico do qual estamos inseridos inviabiliza a adesão a qualquer uma das narrativas festivas que sugerem vê-lo como uma “oportunidade”, ou alguma “mensagem da natureza” capaz de reconfortar. Isso não significa exigir que todos lamentem da mesma forma e impeça que busquem significados reconfortantes no que está ao seu alcance. É claro, é também uma questão de saúde mental. Muitos, assim como eu, enfrentam as dificuldades trazidas pela pandemia sabendo que podem contar a solidariedade de amigos e familiares. Mas também precisam estar cientes da dor daqueles que não tem com quem contar. Saber que a publicização de sinais particulares de esperança aniquila ou sufoca aqueles que não tem nenhum motivo para tê-la.

Tratar a sério o tema da saúde global em tempos virais, no que toca o tema das migrações forçadas como visa ilustrar esse ensaio, começa pela irrisignação e o distanciamento diante de quaisquer discursos que sugeriram algum sentido emancipador ou desejo messiânico trazido pelo contexto pandêmico. E segue caminho através da incessante reivindicação

em nome do fortalecimento das agências multilaterais e do respeito perante a comunidade científica sanitária. Tendo coragem para encarar o cinismo da xenofobia institucional estatal presente nas relações internacionais.

## **A questão venezuelana como possibilidade de aplicar os direitos humanos de segunda geração à concessão de refúgio**

*Julia Cirne Lima Weston*<sup>1</sup>

### **Introdução**

A possibilidade de incluir a violação de direitos humanos de segunda geração (direitos socioeconômicos) ao se analisar se alguém pode ser visto como um refugiado ainda não é um assunto pacífico no Direito dos Refugiados. A definição geral de refugiado na Convenção de Genebra de 1951 ainda requer o medo de perseguição, devido a questões como raça, religião e pertencimento a certo grupo social, dentre outras.<sup>2</sup> Ainda não está claro se a violação de direitos socioeconômicos poderia se encaixar como perseguição nos critérios convencionais.<sup>3</sup>

A questão venezuelana, porém, ocorreu em um contexto no qual pode-se verificar uma definição regional: a definição expandida de refugiado da Declaração de Cartagena. A definição estendida, além de outras circunstâncias para reconhecer o status de refugiado, inclui o da ‘violação massiva de direitos humanos’.<sup>4</sup> Esta circunstância levou a um pronunciamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos favorecendo a

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e mestre em Direito Internacional pela University College London. Advogada voluntária no SADHIR PUCRS. j.clweston@gmail.com.

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra de 1951 sobre o status de refugiado**. Art. 1.

<sup>3</sup> FOSTER, Michelle. **International Refugee Law and Socio-Economic Rights: refuge from deprivation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, **Declaração de Cartagena de 1984**, art. III (3).

aplicação desta definição regional.<sup>5</sup> Direitos socioeconômicos não são os únicos violados na questão venezuelana, porém são vistos como uma das causas maiores da migração no relatório da Comissão Interamericana sobre a crise.<sup>6</sup>

A situação fática urgente, assim como o debate expansivo a respeito da questão da aplicação de direitos socioeconômicos ao refúgio tornam a discussão do tópico relevante. No cenário analisado, a definição expandida poderia ser utilizada para basear pedidos de refúgio devido à violação massiva de direitos socioeconômicos fundamentais à vida, tais como o acesso à comida e a medicamentos. Para argumentar isto, este artigo irá brevemente apresentar a questão venezuelana, direitos socioeconômicos no Direito dos Refugiados e na definição de Cartagena, assim como a aplicação do instituto do refúgio devido à violação de direitos socioeconômicos seria possível neste caso e contexto regional específicos.

## 1. A questão venezuelana e respostas regionais

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou um relatório sobre a Venezuela em 2018, no qual conclui que há uma crise com efeitos políticos, econômicos e no Estado de Direito.<sup>7</sup> A CIDH afirma que a atual situação do país fez com que ele não tenha a capacidade de assegurar o padrão de vida da sua população, gerando, além de outras questões, a falta de acesso à alimentação, saúde e educação.<sup>8</sup> Estes direitos estariam dentre os previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito a um nível de vida adequado (artigo 11), à saúde (artigo 12) e à educação (artigo 13).<sup>9</sup> A CIDH reconhece que estas

---

<sup>5</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 'Forced Migration of Venezuelans, Res 2/18', disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-2-18-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>6</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela: country report**. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Venezuela2018-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>7</sup> *ibid.*

<sup>8</sup> *ibid.*

<sup>9</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**.

são algumas das razões que estão causando a migração da população venezuelana em direção aos países vizinhos.<sup>10</sup> Como resposta, a própria Comissão publicou uma resolução reconhecendo ampla violação de direitos humanos da maioria da população, inclusive dos direitos à alimentação e à saúde.<sup>11</sup> Também foi reconhecido que venezuelanos estão sendo forçados a migrar para assegurar seus direitos na configuração geral de escassez.<sup>12</sup> Portanto, a questão venezuelana gerou, dentre outras questões, violação de direitos socioeconômicos essenciais, tais como acesso à alimentação e à saúde, conforme reconhecido pelo maior órgão regional das Américas. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) emitiu uma nota de orientação, pedindo que Estados signatários da Declaração de Cartagena aplicassem a definição regional a estas pessoas, devido à ampla disponibilidade de informações sobre a situação que a tornam compatível com o ‘espírito’ da Declaração.<sup>13</sup>

## 2. Direitos socioeconômicos e refúgio no contexto interamericano

Foster (2007) traz a possibilidade de incluir a violação de direitos socioeconômicos como um critério para determinar perseguição nos termos da Convenção de Genebra de 1951. Hathaway e Foster (2014) veem ameaças à vida através da violação do direito a um padrão adequado de vida, comparando-os aos direitos de primeira geração previstos no Pacto de Direitos Civis e Políticos, como o fundamental direito à vida. Ambos os autores dão exemplos de como seria possível considerar direitos socioeconômicos de acordo com a jurisprudência, mas que apenas aqueles

---

<sup>10</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ‘Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela: country report’, disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Venezuela2018-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>11</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ‘Forced Migration of Venezuelans, Res 2/18’, disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-2-18-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. ‘Guidance Note on the Outflow of Venezuelans’ disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html>> acesso em 11 de março de 2019

resultando de demandas de acumulação, por exemplo, uma violação concomitante do direito à alimentação, saúde e educação, tendem a obter sucesso. Um caso emblemático citado por ambos é *Cheung vs Canadá*, no qual o tribunal manteve o pedido de refúgio para uma criança nascida além da política do filho único da China que, caso retornada, seria submetida a privações concomitantes dos seus direitos à saúde e educação, entre outros.<sup>14</sup> Hathaway e Foster (2014) argumentam que o direito à alimentação é de suma importância à sobrevivência humana e sua falta resultaria numa violação ao direito de um nível de vida adequado. Esta noção poderia ser facilmente aplicada nas circunstâncias conforme evidenciadas no relatório da CIDH. A centralidade do direito à alimentação como uma equiparação ao direito à vida, assim como o fato de haver violações concomitantes como ao direito à saúde, poderiam ajudar a fundamentar uma demanda por acumulação.

Ainda que a jurisprudência tenha se desenvolvido, ainda é controverso como direitos de segunda geração deveriam ser aplicados, pois ainda são considerados inferiores aos direitos de primeira geração, fazendo o teste para aplicá-los em refúgio mais severo do que deveria ser.<sup>15</sup> Neste sentido, é importante de se ressaltar que em nenhuma ocasião nos relatórios e resoluções a respeito da questão venezuelana, estes direitos são considerados como menos importantes do que os civis e políticos. Estes foram, inclusive, comumente referidos como interligados aos danos à pessoa. A CIDH em seu comentário anual em 1993 afirmou que sempre reconheceu um laço estrito entre a violação da integridade física e a negação de direitos econômicos e sociais.<sup>16</sup> Neste mesmo sentido, Cañado

---

<sup>14</sup> CANADÁ, MINISTÉRIO DO EMPREGO E IMIGRAÇÃO. *Cheung v Canadá* (1993). Disponível em: <[https://www.refworld.org/cases,CAN\\_FCA,3ae6b70b18.html](https://www.refworld.org/cases,CAN_FCA,3ae6b70b18.html)> , acesso em 11 de março de 2019.

<sup>15</sup> FOSTER, Michelle. *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: refuge from deprivation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>16</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos* (1993) disponível em <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.v.htm>> acesso em 14 March 2019

Trindade (1997) vê como interligadas as causas do movimento de refugiados, como as ligadas às violações de direitos humanos, que devem ser considerados levando o panorama completo, inclusive direitos de segunda geração, com o objetivo comum de reforçar a proteção dos seres humanos. O autor vê a definição de Cartagena como uma resposta aos desafios atuais, através da inserção da violação massiva de Direitos Humanos como uma fonte de proteção, conectando com sucesso os conceitos de Direito Internacional dos Refugiados e Direitos Humanos.

A definição expandida de refugiado de acordo com a Declaração de Cartagena comporta aqueles que fogem dos seus países devido à sua vida, segurança ou liberdade estarem ameaçadas por questões como “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham seriamente perturbado a ordem pública”.<sup>17</sup> A definição regional, segundo Reed-Hurtado (2013) foi criada no espírito de superar as lacunas deixadas pela definição na Convenção de Genebra para que fossem cobertos todos aqueles afetados por questões regionais, inclusive a de violação massiva de Direitos Humanos. Regras para estabelecer a interpretação deste requerimento foram escritas durante a CIREFCA, Convenção Internacional sobre os Refugiados Centro-americanos. A CIREFCA é vista como a continuação do processo de Cartagena, através da composição e do reforço dos princípios protetivos.<sup>18</sup> No documento resultante da Conferência, é possível verificar que os compositores do tratado estabeleceram que direitos socioeconômicos devem ser considerados. O documento define violações massivas de Direitos Humanos como aquelas envolvendo a negação de direitos tais quais os sociais e econômicos de forma preocupante e sistemática.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, **Declaração de Cartagena de 1984**.

<sup>18</sup> BETTS, Alexander. *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA* UNHCR **New Issues in Refugee Research Working Paper 120**, 2016, Genebra, disponível em: < <https://www.unhcr.org/research/working/43eb6a152/comprehensive-plans-action-insights-cirefca-indochinese-cpa-alexander-betts.html> > acesso em 21 de março de 2019

<sup>19</sup> CIREFCA. **Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America** < <https://www.refworld.org/docid/4370ca8b4.html> > acesso em 20 de março de 2019

O continente americano é visto como possuindo uma tradição em refúgio e asilo e a Corte Interamericana emitiu uma Opinião Consultiva na qual considera este direito um direito humano.<sup>20</sup> O órgão interpretou este direito sob a ótica da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, que estabelece o direito de buscar e obter refúgio, diferenciando-o da provisão constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos.<sup>21</sup> A Corte mencionou também a tradição do continente em conceder asilo político e considera a elaboração da Declaração de Cartagena como uma forma de abranger os desafios contemporâneos da região.<sup>22</sup> A opinião conclui por estabelecer que há um direito humano a receber refúgio que deve ser cumprido de acordo com tratados internacionais assim como regionais sobre o assunto.<sup>23</sup> A interpretação dada ao direito de ser concedido refúgio a ser interpretado conjuntamente com outros documentos legais pode ser visto como um ponto favorável à aplicação da definição estendida de refugiado na região. As regras do ACNUR sobre proteção internacional estabelecem que para uma situação seja considerada uma de violação massiva de Direitos Humanos, ela pode ser evidenciada por julgamentos ou medidas provisórias tomadas pela CIDH, assim como pronunciamentos de órgãos de Direitos Humanos.<sup>24</sup> No cenário fático analisado, há julgamentos favoráveis da Corte Interamericana de Direitos Humanos pela aplicação das definições estendidas, assim como um relatório e uma resolução da CIDH. Isso pode ser usado como um argumento para iniciar a aplicação da definição expandida na dimensão de violação massiva de Direitos Humanos à questão venezuelana.

---

<sup>20</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, *The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection (interpretation and scope of Articles 5, 22(7) and 22(8) in relation to Article 1(1) of the American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-25/18. <[https://www.refworld.org/cases/IACRTHR\\_5c87ec454.html](https://www.refworld.org/cases/IACRTHR_5c87ec454.html)> acesso em 20 de março de 2019

<sup>21</sup> *ibid.*

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> *ibid.*

<sup>24</sup>ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions.* Disponível em <<https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>> acesso em 22 de março de 2019

É importante de se considerar, porém, que enquanto há uma definição estendida em termos legislativos, ela é raramente aplicada no contexto prático.<sup>25</sup> Isto causa efeitos devastadores no desenvolvimento prático do uso da definição expandida. Segundo Jubilut (Os trabalhadores do CONARE (Conselho Nacional para os Refugiados) também se pronunciaram sobre a falta de aplicabilidade das noções da definição, tais como a violação massiva de direitos humanos, devido ao seu caráter vago.<sup>26</sup> Pesquisas sobre os órgãos decisivos de refúgio na região apontaram que há um uso generalizado da definição da Convenção de Genebra como hierarquicamente superior à de Cartagena, aplicando a primeira e, apenas caso sejam cumpridos os seus requerimentos, a segunda.<sup>27</sup> Segundo Tinker e Sartoretto (2015) isto também é seguido no Brasil na hora de determinar o status de refugiado, ainda há uma visão de superioridade do conceito da Convenção de Genebra à definição expandida. Há também de se considerar o fato de que muitos destes órgãos estão estritamente ligados aos ministérios de relações exteriores dos países e isso faria como se aceitar pessoas como refugiados utilizando Cartagena poderia caracterizar indiretamente um país como ‘violador massivo’, o que seria politicamente indesejável em termos diplomáticos.<sup>28</sup> Porém, esta falta de aplicação prática não deveria ser vista como um obstáculo intransponível, mas, sim, como algo que deve ser superado para que sejam utilizadas mais medidas protetivas. Isto é claramente permitido pelo regulamento regional e uma aplicação prática mais generalizada iria, de fato, conceder à região um título progressivo em se tratar de proteção aos refugiados. O mero fato de

---

<sup>25</sup> REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, **ACNUR**, Genebra, 2013. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c800ef9/32-cartagena-declaration-refugees-protection-people-fleeing-armed-conflict.html>> acesso em 20 de março de 2019.

<sup>26</sup> LYRA JUBILUT, Liliana, et al. Human Rights in Refugee Protection in Brazil. **International Refugee Law series**, vol. 5.

<sup>27</sup> REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, **ACNUR**, Genebra, 2013. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c800ef9/32-cartagena-declaration-refugees-protection-people-fleeing-armed-conflict.html>> acesso em 20 de março de 2019.

<sup>28</sup> *ibid.*

que há uma definição expandida para cobrir especificidades regionais deveria apontar para o seu uso mais generalizado. Isto seria compatível com o ‘espírito de Cartagena’.<sup>29</sup>

Algo importante a se adicionar é que a abordagem brasileira à questão venezuelana tem dado recentemente um certo foco ao reconhecimento do *status* de refugiado *prima facie*, ou seja, o reconhecimento em massa de venezuelanos como refugiados desde que não tenham acolhimento em outra categoria como de residência temporária ou permanente.<sup>30</sup> Isto, ao ser considerado conjuntamente às disposições da Lei Brasileira, mais especificamente do Estatuto do Refugiado, pode indicar um passo em direção ao reconhecimento do refúgio àqueles que sofrem violações massivas de seus direitos humanos.<sup>31</sup> O fato da ação ter sido reconhecida pelo ACNUR como boa prática regional também pode indicar um reforço da posição de *soft law* do órgão da ONU em relação à questão venezuelana na América Latina.

### 3. A aplicação do contexto regional à situação venezuelana

O contexto regional interamericano não apenas favorece o direito de alguém de ter concedido seu refúgio, mas que este também poderá ser reconhecido por meio dos fatores adicionais previstos na definição expandida de refugiado. Considerando o relatório e a resolução posterior da CIDH, pode-se considerar que um órgão regional extremamente importante também favorece esta interpretação da situação. Relatos de falta de comida e acesso à saúde comprovam uma clara violação ao direito a um nível de vida adequado previsto no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais

---

<sup>29</sup> *ibid.*

<sup>30</sup>ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>> , acesso em 10 de janeiro de 2020.

<sup>31</sup> BRASIL. **Estatuto do Refugiado:** lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

e Culturais.<sup>32</sup> Todos os fatores comprovados pela CIDH poderiam basear uma reivindicação por ‘acumulação’.<sup>33</sup> É importante de se destacar que o contexto regional no qual a questão está ocorrendo favorece a extensão da definição de refugiado par além da prevista na Convenção de Genebra. A aplicação da definição regional é, de fato, uma possibilidade prática. Já houve um caso de aplicação total da definição pelo Equador quando, por utilizá-la, o país conseguiu registrar milhares de colombianos como refugiados.<sup>34</sup> Outro caso ocorreu no Brasil que, ainda que antes de adotar a definição expandida, utilizou-a na sua dimensão de violação massiva de direitos humanos para que pudesse reconhecer um fluxo de angolanos como refugiados.<sup>35</sup> Embora a definição de Cartagena não seja aplicada frequentemente, há prática regional de sua aplicação que é vista positivamente no Direito Internacional dos Refugiados.

A CIDH sugere a aplicação da definição expandida àqueles fugindo da Venezuela, pois reconhece que há uma ampla violação de direitos humanos que atinge a população do país como um todo.<sup>36</sup> Da mesma forma, o ACNUR pediu aos Estados aderentes a Cartagena que a aplicassem, acreditando que as circunstâncias causadoras deste fluxo seriam compatíveis aos seus critérios, configurando assim uma necessidade de proteção internacional.<sup>37</sup> Neste sentido, pode-se arguir que dentre a compatibilidade

---

<sup>32</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ‘Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela: country report’, disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Venezuela2018-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>33</sup> HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Cambridge: Cambridge University Press 2014.

<sup>34</sup> REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, **ACNUR** <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c80ofeg/32-cartagena-declaration-refugees-protection-people-fleeing-armed-conflict.html>> acesso 20 de março de 2019.

<sup>35</sup> LYRA JUBILUT, Liliana; ANDRADE, Camila Sombra M; GILBERTO, Camila Marques. Human Rights in Refugee Protection in Brazil. **International Refugee Law series** (2016) vol. 5.

<sup>36</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, ‘Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela: country report’, disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Venezuela2018-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

<sup>37</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. ‘Guidance Note on the Outflow of Venezuelans’ disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html>> acesso em 11 de março de 2019

citada pelo ACNUR com a Declaração, estaria a violação massiva de direitos de segunda geração, no caso daqueles que saem da Venezuela devido à falta de acesso à alimentação e à saúde, conforme consta no relatório. Esses dados, assim como a opinião consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre refúgio como um direito humano e a prática regional, podem ser considerados como favoráveis à aplicação da definição de Cartagena neste caso. Alexander Betts sugere que pode haver uma criação de uma rede de *soft law* para que haja uma melhor proteção deste tipo de migração, que ele chama de ‘migração de sobrevivência’, que resta fora da definição da Convenção de Genebra.<sup>38</sup> Neste caso, pode-se também arguir que já possuímos este conjunto de regras, com as resoluções e documentos de organismos regionais e internacionais previamente citados. O que seria necessário seria a sua implementação prática que, embora não tão provável, não é sem precedentes na região. Há exemplos práticos de sua aplicação no Brasil, que, conforme visto não seria incompatível com a lei que rege o instituto do refúgio no país.

## Conclusão

Embora não haja uma pacificação da questão de direitos de segunda geração no Direito Internacional dos Refugiados, este artigo buscou estabelecer que é possível considerá-los dentro do contexto interamericano. A escolha pela temática da questão venezuelana foi devido à disponibilidade de relatórios confirmando violações sistemáticas de direitos humanos e, dentre estes, os de segunda geração contidos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesta circunstância em específico, tanto o ACNUR quanto o principal órgão regional de direitos humanos chamaram a atenção para a definição regional expandida e como esta deveria ser aplicada. Considerando a situação de falta de alimentos, o

---

<sup>38</sup> BETTS, Alexander. *Survival Migration: A New Protection Framework Global Governance* 16 (2010) 379

argumento de Hathaway pode também ser utilizado, ao comparar a privação de alimentos a uma ameaça física.<sup>39</sup>

Uma reivindicação de ‘acumulação’ também pode ser utilizada, pois há concomitantemente uma privação de alimentação, saúde e educação daqueles que migram. A mera aplicação da definição estendida conforme sugerido por organismos internacionais, cobriria os pedidos de refúgio baseados na violação massiva de direitos humanos. Há prática de aplicação regional neste sentido e a Corte Interamericana é favorável ao refúgio, considerando-o um direito humano dentro do contexto americano.<sup>40</sup> A recente abordagem do Brasil à questão venezuelana e o reconhecimento do refúgio pode ser utilizada como precedente regional para que seja reconhecida uma boa prática e aplicada de uma forma mais geral. Embora não tão provável como uma resposta prática regional como um todo, não seria a primeira vez que esta definição é utilizada.

Considerando a tradição regional do direito de refúgio, pode-se arguir que nas circunstâncias há uma violação massiva e sistemática dos direitos humanos, inclusive de segunda geração, e esta poderia basear um pedido de refúgio dentro da definição de Cartagena. Embora não seja muito utilizada no seu caráter expandido, o uso mais generalizado poderia desencadear uma maior ótica protetiva na região. Haveria um conjunto de regras, estabelecido na Declaração de Cartagena, na resolução específica e declarações do ACNUR, o que sugere a aplicação prática de uma das soluções de Betts dentro do contexto americano. Esta seria uma visão progressista a se adicionar ao paradigma do Direito dos Refugiados, providenciando a proteção internacional necessária a um grande grupo de deslocados internacionais. Esta aplicação também seria compatível com os padrões regionais de proteção e a tradição regional de refúgio.

---

<sup>39</sup>HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Cambridge: Cambridge University Press 2014.

<sup>40</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection (interpretation and scope of Articles 5, 22(7) and 22(8) in relation to Article 1(1) of the American Convention on Human Rights)**, Advisory Opinion OC-25/18. Disponível em: <[https://www.refworld.org/cases/IACRTHR\\_5c87ec454.html](https://www.refworld.org/cases/IACRTHR_5c87ec454.html)> acesso em 20 de março de 2019

## Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, **ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados.** Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>> , acesso em 10 de janeiro de 2020.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Guidance Note on the Outflow of Venezuelans.** Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5a9ff3cc4.html>> acesso em 11 de março de 2019.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions.** Disponível em <<https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>> acesso em 22 de março de 2019.
- BETTS, Alexander. Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indo-chinese CPA' **UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper 120**, 2016, Genebra, disponível em: < <https://www.unhcr.org/research/working/43eb6a152/comprehensive-plans-action-insights-cirefca-indochinese-cpa-alexander-betts.html> > acesso em 21 de março de 2019
- BETTS, Alexander. **Survival Migration: A New Protection Framework Global Governance** 16 (2010) 379.
- BRASIL. **Estatuto do Refugiado:** lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.
- CANADÁ, MINISTÉRIO DO EMPREGO E IMIGRAÇÃO. **Cheung v Canadá (1993).** Disponível em: <[https://www.refworld.org/cases,CAN\\_FCA,3ae6b70b18.html](https://www.refworld.org/cases,CAN_FCA,3ae6b70b18.html)> , acesso em 11 de março de 2019.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Derecho internacional de los refugiados y derecho internacional de los derechos humanos : aproximaciones y convergências. **Estudios Internacionales**, Santiago do Chile, vol. 30.

CIREFCA. **Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America** <<https://www.refworld.org/docid/4370ca8b4.html>> acesso em 20 de março de 2019

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos** (1993) disponível em <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.v.htm>> acesso em 14 de março de 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela: country report**. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Venezuela2018-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Forced Migration of Venezuelans, Res 2/18**. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-2-18-en.pdf>> acesso em 11 de março de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **The institution of asylum, and its recognition as a human right under the Inter-American System of Protection (interpretation and scope of Articles 5, 22(7) and 22(8) in relation to Article 1(1) of the American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-25/18**. <[https://www.refworld.org/cases/IACRTHR\\_5c87ec454.html](https://www.refworld.org/cases/IACRTHR_5c87ec454.html)> acesso em 20 de março de 2019

FOSTER, Michelle. **International Refugee Law and Socio-Economic Rights: refuge from deprivation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HATHAWAY, James; FOSTER, Michelle. **The Law of Refugee Status**. Cambridge: Cambridge University Press 2014.

LYRA JUBILUT, Liliana; ANDRADE, Camila Sombra M; GILBERTO, Camila Marques. Human Rights in Refugee Protection in Brazil. **International Refugee Law series** (2016) vol. 5.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção de Genebra de 1951 sobre o status de refugiado.**

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, **Declaração de Cartagena de 1984.**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.**

REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, **ACNUR** <<https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c80ofeg/32-cartagena-declaration-refugees-protection-people-fleeing-armed-conflict.html>> acesso 20 de março de 2019.

TINKER, Catherine; SARTORETTO, Laura M. New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: the expanded refugee definition. **Panorama of Brazilian Law**, Rio de Janeiro, vol. 3 2015.

## O delito de solidariedade na legislação penal húngara e o movimento de securitização de suas fronteiras

*Laura Ferrari Flores Ruschel*<sup>1</sup>

*Joseane Mariéle Schuck Pinto*<sup>2</sup>

### Introdução

A intensificação dos conflitos armados no Oriente Médio, as guerras civis no continente africano e o grave abuso de direitos humanos decorrentes destes episódios geraram um êxodo populacional para o continente europeu. O ano de 2015 foi marcado pelo maior deslocamento de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, tornando-se uma das pautas prioritárias para debate e para ação na União Europeia. A tragédia humanitária, atualmente, já forçou deslocamento de 70,8 milhões de pessoas no mundo, sendo que 57% dos refugiados sobre o mandato do Alto Comissariado Das Nações Unidas Para Refugiados (ACNUR) vêm de três países: Síria (6,7 milhões); Afeganistão (2,7 milhões) e Sudão do Sul (2,3 milhões) (ACNUR, 2019a).

Entre os anos de 2014 e de 2015, a Rota dos Balcãs Ocidentais fora redescoberta pelos migrantes e refugiados provenientes do Oriente Médio, sendo o principal caminho utilizado para acesso ao continente Europeu.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Voluntária do Núcleo de Apoio e Assessoria a Refugiados e Imigrantes (NAARI). Voluntária do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE). Contato: laura.ffr@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda e bolsista CAPES pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestre em Ciências Sociais e Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia pela mesma instituição. Advogada e professora universitária. Contato:joseane.ms@terra.com.br.

Com a crescente crise humanitária, muitos Estados-membros da União Europeia iniciaram um movimento de fechamento de suas fronteiras, baseando-se em um discurso de defesa da soberania do Estado e proteção de seus nacionais, na tentativa de estancar o grande fluxo migratório. Cierco (2017, p. 10) afirma que estas tendências nacionalistas agravaram quando estes Estados considerados zona de trânsito na rota de refúgio – como é o caso da Hungria – começaram a responder de maneira unilateral à migração. Dessa maneira, estes países começaram a adotar comportamentos que permitissem a implementação de políticas segregacionistas e discriminatórias domésticas, divergindo das diretrizes comuns estipuladas pela União Europeia acerca da gestão da política migratória.

Neste contexto, o caso húngaro é marcante: no final do ano de 2015 iniciou-se o movimento de fechamento de suas fronteiras através da militarização para conter o fluxo migratório. Ainda, no mencionado ano, o governo húngaro construiu um muro com arames farpados na fronteira sul do seu país, onde faz divisa com a Sérvia. Já no ano de 2018 foi estabelecido o pacote legislativo húngaro denominado *"Stop Soros"*, objeto do presente estudo. Esta lei tem por objetivo reformar a legislação húngara, estendendo a criminalização de facilitação de migração ilegal, já disposta no Código Penal, a todos os tipos de atividades organizacionais que não estejam diretamente vinculadas à migração ilegal (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). Isto é, há um efeito de criminalização de qualquer assistência oferecida por qualquer pessoa em nome de organizações sociais a indivíduos que querem solicitar o asilo ou a autorização de residência na Hungria. Conceitua-se estes delitos como "crimes de solidariedade".

A temática em questão se justifica por sua relevância social, por tratar-se de um fenômeno complexo com implicações no cenário europeu e pela carência de estudos relacionados ao tema e seus desdobramentos no tocante a impedimento de fluxo migratório, de não-acolhimento de migrantes e refugiados estabelecidos pelo governo húngaro. Assim, o presente artigo se propõe a analisar o recrudescimento de sua legislação

penal no tocante ao tema de refúgio e de migração e o movimento de securitização de suas fronteiras legitimado pelas modificações legislativas trazidas pelo *Stop Soros*, bem como pelos discursos proferidos pelo primeiro-ministro, Viktor Orbán.

O objeto de estudo, ancorado nas questões de mobilidade humana está amparado pelo referencial teórico da Cientista Política e Internacionalista Teresa Cierco. Em relação ao procedimento metodológico, se optou pelo estudo de caso, pois pretende-se examinar as principais reformas trazidas pelo pacote *Stop Soros*, vinculando-as a possíveis transgressões a princípios comuns europeus, bem como demonstrar o movimento de securitização de fronteiras húngaras através da legitimação por legislação e por discursos do premiê húngaro. Para tal análise, se utilizará da revisão bibliográfica, atentando-se às técnicas de pesquisa de análise documental e bibliográfica, bem como consulta em sítios eletrônicos. As fontes de informação utilizadas para o estudo são artigos e teses disponíveis sobre o tema, relatórios provenientes de organizações internacionais e dados estatísticos de organismos da Europa.

Percebe-se que o direito dos refugiados sempre foi um tema de grande discussão para a União Europeia, tornando-se desafio atualmente. O demasiado número de refugiados e de migrantes deslocando-se para o continente europeu exige constantemente a criação e a adaptação de políticas comuns do bloco para a garantia de direitos destas pessoas, sobretudo à segurança, bem como adequações legislativas domésticas dos Estados-membros em razão da supranacionalidade<sup>3</sup> do direito do bloco regional. Contudo, é possível notar uma crescente militarização de fronteiras internas, de violência empregada por policiais, de deportações e de discursos discriminatórios e xenófobos pelo governo húngaro, mascarados pela justificativa de defesa da soberania e de seus valores nacionais.

---

<sup>3</sup> A supranacionalidade é um dos maiores diferenciais de integração regional da União Europeia frente a outros blocos político-econômicos. Com os processos de integração dos Estados, a globalização e a mundialização do capital, o conceito de soberania foi se adaptando. Assim, a supranacionalidade surge como ação de delegar parte de sua soberania como Estado, em determinadas matérias e competências, a um poder supranacional (FABRIS; TEIXEIRA, 2012, p. 02), tendo por primazia adequar suas legislações domésticas ao direito comunitário comum criado.

Por fim, os discursos do primeiro-ministro húngaro comprovam que o governo utiliza, hoje em dia, a ponderação em prol da segurança nacional acima de princípios comuns europeus, o que ameaça os direitos humanos dos refugiados e dos migrantes, até mesmo colocando em risco a integridade física e moral destas pessoas. Desta forma, percebe-se que há dificuldades em encontrar políticas migratórias comuns, gerando um movimento de antirefúgio no bloco, sendo a gestão destas políticas voltada à securitização das fronteiras.

### **1. A securitização das fronteiras: implicações nos deslocamentos forçados no cenário internacional a partir de 2015.**

A mobilidade humana é um fenômeno natural que existe desde as comunidades antigas, permitindo a dispersão da população às regiões ainda não habitadas. Na atualidade, os deslocamentos humanos dividem-se em migração voluntária e migração forçada. Enquanto aquela tem como base o livre arbítrio e a possibilidade de escolha, esta é atrelada a grandes violações de direitos humanos por um ou mais Estados. Há, também, outros fatores que impulsionam e forçam o deslocamento de pessoas, como, por exemplo, alterações demográficas, crises econômicas, instabilidades no regime democrático de direito, escassez de alimentos, extrema violência de grupos terroristas, surgimento de corrupção, crime organizado e governos autoritários. Neste contexto, percebe-se que a mobilidade humana caminhou em conjunto com ocorrências de marcos históricos, deslocando milhares de pessoas pelo mundo em busca de proteção.

Desse modo, o marco histórico do fenômeno migratório no Século XX iniciou na Segunda Guerra Mundial, momento em que mais de 40 milhões de pessoas foram forçadas a deslocarem-se em razão da perseguição nazifascista. Já no Século XXI, considera-se o ano de 2015 outra referência, uma vez que os índices de deslocamento de pessoas aumentaram drasticamente, tornando-se pauta para debate e para mobilização internacional. Segundo dados coletados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para

Refugiados (ACNUR), as tragédias humanitárias já forçaram o deslocamento de 70,8 milhões de pessoas no mundo, sendo que 57% dos refugiados sobre o mandato do ACNUR vêm de três países: Síria (6,7 milhões), Afeganistão (2,7 milhões) e Sudão do Sul (2,3 milhões). As intervenções armadas nos referidos Estados e as disputas étnico-raciais e religiosas forçaram estas nacionalidades a deslocarem-se em busca de sobrevivência na Europa.

Entretanto, a divisão dos territórios por fronteiras artificiais criadas por Estados soberanos entre si tem impedido que o direito de migrar, inerente ao ser humano, receba a devida proteção internacional<sup>4</sup>. Com o aumento exponencial de número de migrantes e refugiados ingressando no bloco europeu, tornou-se perceptível que a União Europeia e os países que a compõe tiveram diversos problemas de como responder com políticas humanitárias a este deslocamento de pessoas, uma vez que tensões entre Estados-membros e o bloco começaram a surgir. Nota-se um movimento no bloco europeu de desenvolvimento de políticas migratórias e fronteiriças pelos governos de cada país, em que pese ser matéria de diretrizes comuns no bloco regional. Ocorre que estas estipulações divergem, muitas vezes, sobre a forma de controle de entrada e de saída de pessoas de seus territórios e a forma de acolhimento e de integração social destas pessoas de Estado para Estado.

Assim, enquanto alguns Estados demonstravam interesse no acolhimento de migrantes e de refugiados através da implementação de políticas com valores liberais e de integração social, como é o caso da Alemanha e da Suécia, outros fecharam suas fronteiras em um processo de securitização<sup>5</sup> e de militarização. Este foi o caso de diversos países do Leste Europeu,

---

<sup>4</sup> Destaca-se as quatro principais normativas internacionais que abarcam direito à migração: Declaração Universal dos Direitos Humanos; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; Convenção Relativa para Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo Adicional de 1967.

<sup>5</sup> Entende-se por políticas de securitização a implementação de política de segurança e de controle de fronteiras através da percepção de que o *outro*, o estrangeiro, é uma ameaça à ordem pública e à identidade da sociedade, devendo, assim, adotar estratégias e práticas que defendam a sua unidade estatal. Este movimento é perceptível desde a presença de policiais nos locais onde há fluxo migratório barrando a entrada de migrantes e de refugiados no seu território, até nos discursos proferidos em prol da segurança de um Estado, de uma região ou de seus cidadãos (CUNHA, 2014, p. 196).

principalmente aqueles considerados rota de passagem do fluxo migratório, onde se estabeleceu o conceito de “novas Cortinas de Ferro”.

Por exemplo, a Macedônia implementou uma política para restringir acesso de refugiados através da aldeia Idomeni<sup>6</sup>, dispondo de militares em suas fronteiras no final do ano de 2015 e início do ano de 2016. Culminou, assim, em um grande campo de refúgio, insalubre, anti-higiênico, em que pessoas estavam expostas ao frio, à chuva e ao calor diariamente, na espera da liberação da travessia (CONANT, 2016).

Em 2012 a Grécia iniciou um planejamento de construção de um muro na sua fronteira terrestre com a Turquia. Muitos migrantes considerados irregulares, isto é, não portando os documentos necessários para ingresso, entravam no continente europeu através desta rota terrestre. Duras críticas foram feitas no cenário internacional, entretanto o plano de contenção obteve apoio da União Europeia para sua concretização. Neste contexto, o fluxo migratório advindo do Oriente Médio voltou-se à fronteira da Bulgária com a Turquia (OS MUIROS, 2017) e, na tentativa de estancá-lo, no ano de 2014 o Estado búlgaro construiu um muro com arames farpados na extensão de sua fronteira com a Turquia. Novos equipamentos de vigilância e reforço militar também foram instalados nas divisas (DINIS, 2015), a fim de impedir a documentação considerada indocumentada.

O caso da Hungria é emblemático: o deslocamento forçado de pessoas às fronteiras húngaras ocasionou o movimento de fechamento e de securitização das suas divisas no final do ano de 2015: estabeleceu-se a construção de um muro de arame farpado na fronteira sul de seu país, onde se encontra a Sérvia. Pensando, sobretudo, a questão de “regime de fronteira”, percebe-se que é possível analisar e explorar o posicionamento de um país quando se apresenta a discussão sobre refugiados e asilos, como o governo aplica suas políticas migratórias e os impactos que estas causam nas pessoas que buscam proteção internacional (MIGSZOL, 2016,

---

<sup>6</sup> A aldeia de Idomeni é localizada na fronteira da Grécia e da Macedônia e é considerada uma das principais cidades na rota de passagem de migrantes e refugiados (JARANOVIC, 2016, p. 72), uma vez que adentrando no território da Macedônia, é o primeiro momento em que refugiados recebem visto provisório de circulação por três dias.

p. 19). Entende-se, portanto, que o regime de fronteiras da Hungria se estabeleceu por políticas que manifestamente excluem a proteção de migrantes e refugiados.

Em que pese os movimentos de securitização física das fronteiras e sua respectiva militarização como forma de impedir o fluxo migratório, o número de deslocados forçados desde 2015 continuou aumentando. Refugiados são considerados alvos fáceis para o tráfico de pessoas e outras formas de exploração, uma vez que se encontram em uma situação de extrema vulnerabilidade. Dessa forma, utilizando de meios de locomoção precários, tentam atravessar o Mar Mediterrâneo em busca da sobrevivência e de proteção internacional. Conforme dados do *Global Report* do ACNUR desenvolvido no ano de 2016 (UNHCR, 2017), estimou-se que em torno de 370 mil pessoas arriscaram suas vidas atravessando o Mar Mediterrâneo em busca de acesso ao continente europeu. O número de mortes, que era de 3.700 no ano de 2015, passou a ser mais de 05 mil em 2016.

Entretanto, percebe-se que não são apenas fronteiras físicas que foram fechadas e militarizadas, mas também fronteiras políticas e onde há incidência da soberania de um Estado. Partidos nacionalistas e de extrema-direita se apropriaram de um discurso anti-migratório baseado no medo da população, o que possibilitou o desenvolvimento de políticas de criminalização das migrações sob a ótica de que refugiados e migrantes seriam uma ameaça à segurança nacional, levando à securitização generalizada e o fechamento das fronteiras (JARANOVIC, 2016, p. 74).

Evidencia-se, que o contexto sociopolítico do Estado húngaro permite que um regime de fronteiras, físicas e políticas, seja desenvolvido baseado na detenção de migrantes e de refugiados. Duarte (2018, p. 08) afirma que a força política do partido FIDESZ, do primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, reflete as consequências da crise econômica e financeira mundial de 2008: o crescimento do sentimento de descrença em relação ao modelo político em vigor e às instituições do país. O extremismo, o nacionalismo e o conservadorismo ganham força no cenário político através de pautas radicais apoiadas em mudanças severas.

As tendências nacionalistas vivenciadas por países do Leste Europeu possuem apoio da sociedade e de sua opinião pública. O caso húngaro é marcante, uma vez que pesquisas realizadas em 2015 demonstraram que 46% da população considerava que nenhum solicitante de refúgio deveria ser autorizado a ingressar na Hungria (PARK, 2015). Cierco (2017, p. 10) afirma que as tendências nacionalistas agravaram quando estes Estados considerados zona de trânsito na rota dos Balcãs Ocidentais<sup>7</sup> começaram a responder de maneira unilateral ao fluxo migratório. Isto possibilitou que países adotassem comportamentos que permitissem discriminação, xenofobia e violações a princípios comuns europeus. A fragilidade da moral europeia é nítida e o enfraquecimento de seus princípios fundadores demonstra a dificuldade de desenvolvimento de políticas migratórias de acolhimento e de integração social, bem como da formação de uma unidade europeia.

Percebe-se, ainda, crise no regime democrático húngaro, principalmente através da terceira eleição consecutiva em que o partido ultranacionalista FIDESZ se mantém no governo. Afirma Bíró-Nagy (2017) que

A sociedade húngara é caracterizada por um nível extremamente baixo de confiança nas instituições políticas, assim como nas relações interpessoais. A falta geral de confiança evidenciada pela sociedade húngara é prejudicial não apenas porque isso debilita o sistema político e a qualidade da democracia (se os cidadãos não confiam nos políticos eleitos, eles não têm interesse em participar do processo democrático), mas também a falta de confiança dificulta o desenvolvimento de valores sociais fundamentais como tolerância e solidariedade. E tudo isso, aparte de corroer a coesão social, também elimina oportunidades de desenvolvimento econômico. Em outras palavras, a falta de confiança tem um efeito prejudicial em todos os aspectos da vida pública. (p. 32, tradução nossa)

---

<sup>7</sup> A Rota dos Balcãs Ocidentais fora redescoberta pelos refugiados provenientes do Oriente Médio, caminho o qual foi utilizado como principal acesso a países da União Europeia. A maioria das pessoas deslocaram-se através deste percurso para ingressar em Estados que compõem a Zona de Schengen para a desburocratização da exigência de vistos para circular em outros países.

Observa-se que não foram apenas as fronteiras físicas que foram fechadas. O recrudescimento da legislação migratória é uma forma de expressão da securitização das fronteiras políticas, permitindo o desenvolvimento de comportamento discriminatório e segregacionista adotado pelo Estado húngaro e seu governo. A falta de solidariedade e as políticas xenófobas legitimaram a implementação de pacotes legislativos para reformar as instituições húngaras, bem como inserir a criminalização das migrações.

## **2. O contexto Húngaro como ator relevante na gestão da política migratória na União Europeia**

O demasiado número de refugiados e migrantes deslocando-se para o continente europeu exige constantemente a criação e a adaptação de políticas comuns do bloco para a garantia internacional destas pessoas, sobretudo à segurança, bem como adequações legislativas domésticas dos Estados-membros em razão da supranacionalidade do direito do bloco regional. Contudo, percebe-se uma crescente securitização e militarização de fronteiras internas, de deportações e de discursos discriminatórios e xenófobos mascarados pela defesa da soberania e de seus valores nacionais.

Já ficou nítido que estas medidas alarmistas, além de ineficazes quanto à complicação de ingresso irregular de estrangeiros em território nacional, também visa garantir a criminalização da migração. A dificuldade de encontrar soluções comuns entre União Europeia e Estados-membros aumentou com o passar do tempo, gerando conflitos pela tentativa de instituição de política migratória única, o que contrariava (e ainda contraria) o movimento de tornar doméstica a gestão da política migratória fronteiriça.

Neste sentido, as Cortinas de Ferro não devem ser analisadas apenas como barreiras físicas, mas também como legislativas e morais. A simbologia da criminalização das migrações é justificada através do mote

protecionista aos seus nacionais e à soberania estatal. Há constante legitimação da implementação de leis com a finalidade de dificultar a concessão de asilo, de *status* de refúgio e de título de residência, tornando o migrante um permanente inimigo do Estado-nação (MARINUCCI, 2015, p. 07). Assim, caracteriza-se o contexto dos chamados “crimes de solidariedade”, isto é, artigos de lei, leis próprias ou pacotes legislativos que dispõem de tipificações penais com o propósito de tornar crime a ajuda humanitária referente a migrantes e a refugiados.

O caso da Hungria é emblemático. No ano de 2018 foi proposto o pacote legislativo chamado de “*Stop Soros*”<sup>8</sup> que, dentre suas principais alterações, estipula um novo delito em seu Código Penal: a criminalização da ajuda fornecida por organizações não-governamentais (ONGs) e ativistas a migrantes considerados irregulares. Este pacote surge em um contexto de diversas modificações legislativas em relação a organizações e associações de apoio a migrantes e a refugiados, bem como a reformas efetuadas desde o ano de 2010 nos sistemas eleitoral, judiciário, trabalhista e constitucional (HERVÁS, 2019).

A proposta do pacote legislativo *Stop Soros* (Lei T/333 (HUNGARY, 2018b)) contém emendas à Lei XXXIV de 1994 sobre a polícia húngara; Lei XII de 1998 sobre viagens ao exterior; Lei I de 2007 sobre a entrada e a permanência de pessoas com direito à livre circulação e à residência; Lei II de 2007 sobre a entrada e a permanência de nacionais de países terceiros em território húngaro; Lei LXXX de 2007 relativa ao pedido de asilo; Lei LXXXIX de 2007 relativa às fronteiras de Estado; Lei XLVII de 2009 sobre o sistema de antecedentes criminais, registro de sentenças de processos contra húngaros quando proferidas por tribunais de Estados-membros da União Europeia, incluindo registro de dados biométricos criminais; Lei II

---

<sup>8</sup> Na última campanha eleitoral (2018), Viktor Orbán e seu partido ultraconservador FIDESZ elegeram George Soros, americano-húngaro, magnata, como seu inimigo eleitoral. Soros é conhecido por dedicar-se a proliferar valores liberais e considerados progressistas através de fortalecimento da sociedade civil com projetos educacionais fornecidos pelo capital da *Open Society Foundations*. Ataques aos projetos de Soros foram efetuados desde meados de 2013, quando Orbán tentou forçar fechamento de uma universidade de Budapeste, que utiliza recursos financeiros da *Open Society Foundations*, entre outras alterações legislativas sobre financiamento de capital estrangeiro a fundações húngaras (SAHUQUILLO, 2018a).

de 2012 sobre infrações, procedimentos para apuração de infração e Lei C de 2012 sobre o Código Penal húngaro (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 3).

Em 29 de maio de 2018, o governo húngaro apresentou o Pacote de Lei T/333, relativo ao combate à migração considerada irregular, e o Projeto de Lei nº T/332, o qual versa sobre a sétima emenda constitucional à Lei Básica da Hungria. A justificativa para realizar a emenda constitucional encontra-se no raciocínio geral anexado ao Projeto de Lei, que afirma que é necessário proferir segurança para a Hungria e para seus cidadãos, trazendo a conjuntura do regime de “quotas” de abrigamento de migrantes e refugiados como justificativa. Assim, o Projeto informa que este acolhimento obrigatório de migrantes poderia alterar a cultura da Hungria para sempre em razão da miscigenação das etnias. Nesse sentido, o Projeto de Lei codifica o princípio *non-refoulement* da Convenção de 1951 no artigo 5º, parágrafo 1º da Lei Básica e acrescenta um requisito de não admissibilidade de pedido de asilo: quando um cidadão não-húngaro (imigrante) chega ao território da Hungria através de um país considerado “seguro” (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 04).

Nas notas explicativas do pacote legislativo existem projetos de lei que modificam o procedimento penal para pessoas que estão sendo investigadas pelo novo crime estipulado pela Lei *Stop Soros*. Assim, quem eventualmente for condenado por ter cometido o novo delito da Seção 353/A do Código Penal húngaro, deverá ser impedido de ingressar e, caso ingresse, ordenado a sair do território húngaro, considerando a margem de 08 quilômetros de distância da fronteira entre países (Projeto de Seção 46/F em relação à Lei da Polícia húngara) (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 06).

Acrescenta, também, o Projeto de Seção 05 no ato que regulamenta questões fronteiriças, em que a pessoa investigada em uma ação penal cujo objeto é a tipificação da Seção 353/A não pode permanecer em território húngaro. Ainda, o Projeto da Seção 364 do Código Penal adiciona que autores do crime supramencionado podem ser barrados de circular em

certas áreas. Por fim, a Lei CIV traz alterações para quem é objeto de ação penal por configuração do crime da Seção 353/A: se funcionários de organizações não-governamentais são condenados por tal crime, o Juiz ou o Tribunal poderão aplicar medidas em relação à entidade, desde limitar a atividade desta ou até mesmo impor dissolução legal (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 06).

Atentando-se ao novo crime estipulado pelo pacote legislativo, foi acrescentada a Seção 353/A no Código Penal húngaro, intitulado como "facilitação de imigração ilegal":

“3 "Facilitar a imigração ilegal"

Seção 353 / A

(1) Qualquer pessoa que se envolva na organização de atividades para:

- a) facilitar que pessoas que não sejam perseguidas em seu país de origem, no país de sua residência habitual ou no país por onde chegaram à Hungria por razões de raça, nacionalidade, pertencer a um grupo social em particular, crenças religiosas ou políticas ou não ter uma razão bem fundamentada para temer perseguição direta, inicie um processo de asilo na Hungria;
- b) Para as pessoas que entram ou permanecem ilegalmente na Hungria para adquirir o título de residência, será punido com confinamento, a menos que seja cometido um crime mais grave.” (HELSINKI, 2018, p. 06)

Primordialmente, compreende-se ser de suma importância entender o que é considerada atividade de uma ONG quando vinculada à temática de migração e de refúgio. Disposta no parágrafo 5º da Seção 353/A, a organização de atividades engloba: 1) vigilância de fronteiras nas divisas externas da Hungria; 2) preparação ou distribuição de materiais de informação; 3) construção de uma rede operacional vinculada ao auxílio migratório (HUNGARY, 2018b, p. 06-07). Nestes dois últimos casos, impende destacar que abarcam a ação de fornecer aos migrantes informações de como iniciar procedimento de pedido de asilo, assistência jurídica em região fronteiriça, entre outras prestações de amparo.

Neste contexto, a introdução desta mudança legislativa vem para legitimar a criminalização da ação de voluntários ou funcionários que se

dediquem a prestar atividades vinculadas a ONGs de apoio à causa migratória, a fim de facilitar o pedido de asilo de quem, em seu país de origem, no país de sua residência habitual e advindos de países considerados “seguros”, não são sujeitos contemplados pelo *status* de refúgio, tendo em vista que a perseguição direta, determinada no conceito de refugiado<sup>9</sup>, não poderiam ser comprovadas.

Em análise a esta disposição, se não há configuração do *status* de refugiado como dispõe o artigo 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o governo húngaro entende que não há motivo para acolher o migrante em seu território. Menciona-se, ainda, que há uma transferência de papel do Estado húngaro às ONGs que auxiliam migrantes e refugiados, os quais passariam a avaliar o fundado temor de perseguição assim que recebem as pessoas nas fronteiras. Considera-se, aqui, a impossibilidade de atuação de um voluntário, de um funcionário de uma ONG ou da sociedade civil em um modo geral para valorar a concessão do asilo, uma vez que é dever do Estado esta apreciação. Além disso, afirmar que um indivíduo não se encontra refugiada por chegar ou advir de um país terceiro considerado seguro não anula o fato de que esta pessoa não precise de proteção internacional.

Ainda, informa no parágrafo segundo que

(2) Qualquer pessoa que forneça recursos materiais para a ofensa criminal especificada no primeiro parágrafo ou realizar essas atividades de organização de forma habitual será punido com prisão por até um ano.<sup>10</sup> (HUNGARY, 2018b, p. 07, tradução nossa).

---

<sup>9</sup> O conceito de refúgio é disposto expressamente no artigo 1º, parágrafo 1º, alínea “c” da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. O *status* de refugiado pode ser concedido a pessoas que, em consequência dos acontecimentos históricos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontrava fora do país de sua nacionalidade ou de residência habitual e que não pode receber proteção ou não pode retornar a ele decorrente destes eventos. Já o parágrafo 2º da referida normativa internacional traz as limitações de tempo e de geografia, isto é, que somente será concedido o *status* de refúgio aqueles que se deslocaram por eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou em alguma parte deste continente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951). Posteriormente, com o Protocolo Adicional de 1967, as limitações de tempo e de geografia foram revogadas.

<sup>10</sup> (2) Anyone who provides financial means for committing the criminal offense specified in Subsection (1), or who regularly carries out such organisational activities, is punishable by a term of imprisonment of up to one year. (HUNGARY, 2018b, p. 07).

Nota-se que não há proporcionalidade entre a medida punitiva estatal e o delito. A tipificação de “recursos materiais” traído no parágrafo segundo restringe a liberdade de ONGs e associações buscarem financiamento nacional ou internacional, ameaçando punir doadores de fornecer fundos para atuação dos ativistas, e o exercício habitual da atividade voluntária. Importa observar que não é assegurada a independência de as associações a buscarem fontes econômicas públicas e privadas, nacionais ou internacionais, para a manutenção dos recursos dispendidos.

Já o terceiro parágrafo estipula:

(3) Qualquer pessoa que cometer o crime especificado no primeiro parágrafo: a) para ganho financeiro (lucro); b) ajudando mais de uma pessoa, ou c) dentro da zona de oito quilômetros contados a partir do limite ou do marcador de fronteira correspondente à fronteira externa nos termos do artigo 2, ponto 2 do Código de Fronteiras de Schengen, serão punidos de acordo com o parágrafo segundo.<sup>11</sup> (HUNGARY, 2018b, p. 07, tradução nossa).

O parágrafo terceiro dispõe que serão punidas com até 01 ano de reclusão as pessoas que cometem o crime de facilitação da migração considerada irregular com o intuito de auferir lucros, ajudando mais de uma pessoa ou dentro da zona estipulada pela alínea “c”. Em analogia, este parágrafo pode ser considerado uma agravante do crime da Seção 353/A. Nota-se que a questão mais sensível trazida pelo mencionado texto é no tocante à ajuda para fins financeiros. Com esta redação, a obtenção de qualquer renda gerada para o funcionamento de uma associação pode ser criminalizada. Percebe-se, novamente, grande restrição à liberdade econômica de entidades ativistas à causa migratória, legitimando a fragilização de suas atuações.

Com a ampla divulgação pela mídia, diversas críticas foram realizadas em relação ao pacote legislativo *Stop Soros*. No ano de 2018, o

---

<sup>11</sup> (3) Those shall be punishable according to Subsection (2), who commit the criminal offense specified in Subsection (1) a) for the purposes of financial gain b) or providing support for more than one person c) commits the criminal offense within an 8km área from the external borders of Hungary as specified in point 2 of article 2 of the Schengen Border Code or from the border signs (HUNGARY, 2018b, p. 07).

Conselho Europeu e a Comissão de Veneza<sup>12</sup> expressaram um parecer conjunto sobre as disposições do referido pacote legislativo, considerando, sobretudo, a criminalização da facilitação da migração irregular disposta na Seção 353/A do Código Penal húngaro.

Desse modo, a Comissão de Veneza e o Conselho Europeu entenderam que criminalizar determinadas atividades de pessoas vinculadas a ONGs, no âmbito de suas funções, viola o direito à liberdade de associação e de expressão destas associações e de ativistas vinculados. Em que pese não serem direitos absolutos, estas interferências devem ter motivo legítimo e necessário para a sociedade democrática, bem como devem estar de acordo com a legislação nacional e internacional (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 14). Foi entendido que a tipificação penal trazida pela Seção 353/A criminaliza a busca do refúgio, a qual não pode ser objeto de um tipo penal por não ser crime, não estando em consonância com o cenário internacional, nem obtendo motivos plausíveis para tal proibição.

Ainda, a Comissão de Veneza e o Conselho Europeu emitiram a opinião de que houve violação dos artigos 19 e 22 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), os quais tratam sobre liberdade de expressão e de associação. Ainda, consideraram que houve transgressão aos artigos 10 e 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), de mesma temática das disposições supramencionadas. Nesse sentido, enfatiza-se que não é legítimo utilizar a prevenção da criminalidade no tocante à migração irregular para interferir e restringir o escolha de atuação de ONGs e associações na ajuda humanitária.

Além disso, *Stop Soros* foi considerado um pacote legislativo que não está em conformidade com o princípio da segurança jurídica, uma vez que possibilita a acusação húngara a processar por amplo critério conforme o Código Penal. Isto é, a Seção 353/A do Código Penal foi redigida de maneira ampla, incluindo toda e qualquer atividade que corresponda, na

---

<sup>12</sup> A Comissão de Veneza, também chamada de Comissão Europeia para Democracia através do Direito, é um órgão consultivo do Conselho da Europa em matéria constitucional. Assim, seu objetivo é prestar consultoria jurídica aos Estados-membros da União Europeia e ajudá-los a estruturar suas leis domésticas conforme o direito comunitário europeu, visando a proteção da democracia e dos direitos humanos (COUNCIL OF EUROPE, 2014).

prática, uma atividade assistencialista de ONGs. Entretanto, não houve limites institucionalizados para tal abordagem legislativa, oportunizando discricionariedade na aplicação de uma sanção pelo magistrado.

Destaca-se que o parecer informa que não é contrário a normas internacionais introduzir um tipo penal que estabeleça a responsabilidade criminal de pessoas que auxiliem migrantes indocumentados a não utilizarem do procedimento correto com base nos regimentos migratórios. Todavia, a Seção 353/A ultrapassa esta medida: é uma criminalização de atividades assistenciais que não estão diretamente relacionadas ao fomento da migração irregular, como, por exemplo, a distribuição de materiais informativos a deslocados na fronteira, conforme parágrafo 5º da mencionada Seção (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 25).

O parecer considera que há clara desproporcionalidade na restrição de direitos garantidos pelo artigo 11 da CEDH, constituindo interferência ilegítima na liberdade de associação e de expressão garantidas pelo artigo 10 da referida Convenção. Ainda, pondera que a redação do delito em comento não é clara o suficiente para julgamentos de possíveis crimes enquadrados na Seção 353/A do Código Penal húngaro.

Frisa-se que a Opinião Conjunta entende que merece ser revogada a disposição da Seção 353/A, visto que o projeto não foi submetido à consulta pública daqueles afetados pela Lei. Ainda, embora não seja objeto de análise do referido parecer, o Conselho de Veneza e o Conselho Europeu consideraram ilegítima a possibilidade de dissolução de uma ONG ou de uma associação com base na Lei CIV de 2001 da Hungria, em caso de condenação de um voluntário ou funcionário pelo crime da Seção 353/A do Código Penal. Isso se justifica através de que a irregularidade na ação de um voluntário ou de um funcionário deve ensejar apenas sua responsabilidade pessoal, e não a limitação ou a dissolução completa da entidade, exceto se este ato, por ventura, é cometido pelos principais representantes através de ações criminosas que são atribuídas à própria gestão (COUNCIL OF EUROPE, 2018, p. 22).

Dentre estas modificações, *Stop Soros* altera a redação da Seção 364 do Código Penal, em que é possível haver banimento de réus que são condenados ao crime de tráfico de pessoas, de travessia considerada ilegal de fronteiras da Hungria e países vizinhos, obstrução de barreiras impostas nas divisas (cortinas de Ferro), facilitação da residência considerada ilegal, facilitação da migração considerada irregular e organização de jogos ilegais. Assim, determina de um a cinco anos de afastamento do indivíduo condenado do território húngaro, trazendo exceção aos nacionais e cidadãos da União Europeia e seus familiares que possuem direito à livre circulação pelo Acordo de Schengen (HUNGARY, 2018b, p. 07).

A explicação da alteração proposta pela Lei *Stop Soros* vem anexada em uma Seção denominada “Raciocínio Geral” (HUNGARY, 2018b), que explicita o seguinte:

[...] O povo húngaro tem razão em esperar que o governo use todos os meios para combater a migração ilegal e atividades que a facilitem. Esse é o objeto do pacote legislativo *Stop Soros*: tornar punível a organização da migração ilegal. Com o projeto de lei, queremos impedir que a Hungria se torne um país migrante.

Os húngaros querem viver em segurança e, portanto, esperam e apoiam o governo a tomar medidas adicionais para garantir a segurança da Hungria e impedir a organização da migração ilegal. Esse também é o objetivo do pacote legislativo *Stop Soros*, o qual fortalece a defesa do país e cria obstáculos para que a Hungria não se torne um país imigrante.

Para nós, a Hungria vem em primeiro lugar!<sup>13</sup> (HUNGARY, 2018b, p. 08, tradução nossa).

A ascensão do nacionalismo tendo como base a defesa da soberania e dos valores identitários da população institucionalizaram através da Lei *Stop Soros* a discriminação e a xenofobia, bem como o enfraquecimento

---

<sup>13</sup> Hungarian people are right to expect the government to use all means to combat illegal immigration and activities that facilitate it. This is the purpose of the Stop Soros Act Package, which makes the organization of illegal immigration punishable. With the Bill, we want to prevent Hungary from becoming a migrant country. Hungarians want to live in security, and therefore expect and support the government to take further measures to ensure Hungary's security and to prevent the organization of illegal migration. This is also the purpose of the Stop Soros Act Package, which strengthens the country's defense and creates another obstacle to Hungary also becoming an immigrant country. For us, Hungary is first! (HUNGARY, 2018b, p. 08).

da atuação de entidades da sociedade civil. No cenário atual, constata-se que não há integração social e sim repulsão aos refugiados e aos migrantes, principalmente extracomunitários europeus, dificultando o acesso aos seus direitos humanos e fundamentais pela barreira do preconceito. Nesse sentido, Carvalho (2017, p. 19) afirma que “uma contradição se concretiza [sic] quando um estado de democracia moderna convive com a exacerbação de um nacionalismo xenófobo e que compactua com atitudes cada vez mais hostis em relação aos estrangeiros”.

Outra Lei que merece destaque é o Projeto de Lei T/332 (HUNGARY, 2018a), alterando a Lei Fundamental da Hungria (conhecida como Lei Básica), instituindo a denominada “sétima alteração da Lei Fundamental da Hungria”. Este projeto inseriu diversas modificações e complementações, alterando composição do Judiciário, do sistema eleitoral e instituindo novos Tribunais Administrativos. Embora de suma importância estes temas, entende-se necessária a avaliação das tratativas acerca da migração.

Atenta-se, portanto, à emenda à Constituição acrescentada ao seu artigo 1º, informando que as autoridades estatais têm o dever de proteger os direitos constitucionais da cultura cristã e da auto identidade húngara (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018, p. 06), dois grandes pontos utilizados nos discursos do primeiro-ministro Viktor Orbán para a repulsa dos refugiados. Ainda, uma das primeiras reformas foi a substituição da redação do artigo XIV das Seções 1 a 3 para coibir o acolhimento obrigatório de população estrangeira na Hungria<sup>14</sup>, informando que qualquer cidadão estrangeiro, excluindo pessoas que possuem direito à livre circulação e à residência, poderá morar na Hungria com base na sua solicitação individual, mas que nenhuma população estrangeira será estabelecida e desenvolvida na Hungria.

---

<sup>14</sup> Cumpre mencionar que em 2015 a Comissão Europeia estipulou um sistema de “quotas para acolhimento de migrantes e refugiados que ingressavam nos Estados-membros da União Europeia. Isto é, estes países deveriam receber um determinado número de pessoas refugiadas para aliviar a pressão do grande número de solicitantes de asilo que se encontravam em países fronteiriços com a Turquia ou utilizados como rota de passagem (Grécia, Macedônia, Bulgária, Sérvia, Hungria, Áustria). Este sistema era baseado em alguns critérios, como, por exemplo, Produto Nacional Bruto, tamanho da população, taxa de desemprego, solicitação de asilo por território, entre outros (CIERCO, 2017, p. 90). Diversos países não aceitaram a implementação destas quotas, dentre estes, a Hungria.

Nesta temática, também complementa as Seções 04 e 05 da Lei Fundamental. Esta emenda constitucional visa estipular as concessões de asilo a cidadãos não-húngaros. Entretanto, na própria Emenda cita que qualquer pessoa que chegue ao território da Hungria através de um país onde não fora exposto a perseguição direta ou a um fundado temor de perseguição, não terá direito ao asilo (HUNGARY, 2018b, p. 03). Assim, refugiados extracomunitários europeus que se estabelecem em países de zona de trânsito não poderiam solicitar asilo no Estado húngaro.

A justificativa para a implementação desta Lei encontra-se no Raciocínio Geral, o qual permanece proliferando o discurso antimigratório. A fundamentação das emendas constitucionais baseia-se que a migração em massa para a Europa ameaça a soberania do Estado e a homogenia e identidade cultural do país. Considera, também, que a quota de acolhimento obrigatório instituído pela União Europeia traz risco à segurança do país, uma vez que mudaria permanentemente a população e a cultura húngara pela miscigenação étnico-religiosa (HUNGARY, 2018b, p. 05).

## **Considerações Finais**

Desde o ano de 2015 o posicionamento da Hungria e de seu atual governo vem sendo alvo de críticas pela mídia e por outros Estados-membros da União Europeia. O caso húngaro merece destaque, uma vez que suas políticas de marginalização de migrantes e de refugiados utilizam como “justificativa” a narrativa do medo ao migrante extracomunitário europeu, incentivando a violência e a proliferação de discursos xenófobos. Esta posição radial entra em conflito com a identidade europeia de liberalismo, de acolhimento e de solidariedade.

Assim, houve diversos reflexos no cenário internacional e regional do país. No dia 07 de dezembro de 2017 a Comissão Europeia ingressou com ações no Tribunal de Justiça da União Europeia contra a Hungria, a Polônia e a República Tcheca, visto que não obedeceram ao acordo estipulado pelo

bloco regional sobre o acolhimento obrigatório de refugiados (as denominadas “quotas”). Naquele ano, os três Estados deveriam acolher 10 mil migrantes ao total, entretanto a Hungria e a Polônia não acolheram nenhum dos refugiados e a República Tcheca apenas 12 (UE ENTRA, 2017).

Ainda, no referido ano, a Comissão Europeia decidiu submeter a Hungria ao Tribunal de Justiça da União Europeia para discutir o pacote legislativo *Stop Soros*, cujo objetivo, em síntese, era criminalizar atividades das ONGs que auxiliam migrantes e refugiados, como já explicado (BERTAUD; LAMMERT, 2019). Dessa forma, a Comissão Europeia encaminhou uma carta de notificação formal ao Estado húngaro para que o governo respondesse acerca da instituição da Seção 353/A no Código Penal húngaro. Em razão da insatisfação do teor das respostas do governo húngaro, a Comissão submeteu o caso ao Tribunal considerando que esta legislação não é compatível com o direito comunitário nos aspectos de criminalização de assistência aos migrantes e refugiados, limitação ilegal do direito de asilo trazido pela emenda constitucional e introdução de novos requisitos de não admissibilidade para pedido de concessão de refúgio.

Neste contexto, as manifestações do primeiro-ministro húngaro e esta série de modificações realizadas pelo seu governo demonstraram preocupações a nível internacional acerca da garantia do Estado Democrático de Direito na Hungria. Dessa forma, o Parlamento Europeu realizou uma votação histórica para iniciar, pela primeira vez, o procedimento contido no artigo 7º do Tratado da União Europeia<sup>15</sup>. Aprovado por 448 a favor, 197 contra e 48 abstenções, o Parlamento Europeu apresentou uma proposta ao Conselho da União Europeia a fim de verificar se há risco manifesto de violação grave dos valores europeus contidos no artigo 2º do

---

<sup>15</sup> Artigo 7º do Tratado da União Europeia. Sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, o Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2º por parte de um Estado-membro. Antes de proceder a essa constatação, o Conselho deve ouvir o Estado-membro em questão e pode dirigir-lhe recomendações, deliberando segundo o mesmo processo. O Conselho verificará regularmente se continuam válidos os motivos que conduziram a essa constatação (NADKARNI; NARRILLOS, 2018).

Tratado da União Europeia<sup>16</sup> pela Hungria (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

O Comitê de Liberdades Cívicas, Justiça e de Assuntos Internos, tendo como relatora a euro deputada Judith Sargentini, utilizando das prerrogativas das regras 46 e 52 do Regimento do Parlamento Europeu, apresentou um *Draft Report* acerca da situação democrática da Hungria. Observando que as autoridades húngaras falharam em cumprir diversas recomendações realizadas anteriormente a respeito de temáticas já elencadas, informou preocupações sobre: funcionamento do sistema constitucional; independência do judiciário e de outras instituições; corrupção e conflitos de interesse; privacidade e proteção de dados; liberdade de expressão; liberdade acadêmica; liberdade de religião; liberdade de associação; direito à igualdade de tratamento; direito das pessoas pertencentes a minorias, incluindo ciganos e judeus; direitos fundamentais de migrantes e refugiados; direitos sociais (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, p. 04).

Referente à temática dos direitos fundamentais de refugiados e migrantes, a proposta do Parlamento Europeu elencou inúmeras manifestações do ACNUR e de outros organismos internacionais demonstrando preocupação com as respostas unilaterais e discriminatórias adotadas pela Hungria. Detenção de migrantes, inclusive de crianças desacompanhada de responsáveis legais, privação arbitrária de liberdade, maus-tratos físicos por policiais fronteiriços, expulsões coletivas e violentas, ausência de serviços sociais e de assistências jurídica e alterações legislativas, principalmente trazidas pelo pacote *Stop Soros*, foram as principais temáticas trazidas pelo relatório. Impende mencionar, ainda, o pronunciamento já tratado da Opinião Conjunta do Conselho de Veneza e

---

<sup>16</sup> Artigo 2º. A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres (NADKARNI; NARRILLOS, 2018).

do Conselho Europeu acerca do Pacote e as violações contidas nesta legislação no tocante à liberdade de associação e de expressão.

De eficácia comunitária, isto é, supranacional, a política é comum em matéria de asilo, de migração e de controle de fronteiras externas. Entretanto, evidencia-se que as políticas anti-migratórias e securitárias do governo húngaro foram alvo de medidas proferidas por organismos estruturais da União Europeia em uma tentativa de garantir o Estado Democrático de Direito, respeitar a dignidade humana e promover os direitos humanos. A não observância às diretrizes e às normativas europeias comuns pela Hungria através legislação doméstica demonstra a resistência ao *outro*, ao migrante extracomunitário europeu e, conseqüentemente, discriminando-o institucionalmente através da gestão da política migratória trazida pelo *Stop Soros*.

## Referências:

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Dados sobre Refúgio.**

Brasília, ACNUR, 2019a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 26 out. 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Mediterranean Situation.** [S. l.], 2019b. Disponível em: [https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#\\_ga=2.229627422.343808802.1572694233-1890560240.1570992190](https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.229627422.343808802.1572694233-1890560240.1570992190).

Acesso em: 26 out. 2019.

CIERCO, Teresa. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade** / Rio de Janeiro (rj):

Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017. 132 p.: 17 x 24 cm – (Relações Brasil-Europa; v. 7)

COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum:** Comission takes next step in infringement procedure

against Hungary for criminalising activities in support of asylum applicants. Bruxelas, CE, 2019a. Disponível em: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-469\\_en.pdf](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_en.pdf). Acesso em: 26 out. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Asylum statistics**. Bruxelas, Eurostat, 2019b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#Citizenship\\_of\\_first-time\\_applicants:\\_largest\\_shares\\_from\\_Syria.2C\\_Afghanistan\\_and\\_Iraq](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Citizenship_of_first-time_applicants:_largest_shares_from_Syria.2C_Afghanistan_and_Iraq). Acesso em: 02 nov. 2019.

CONANT, Eve. Refugiados e migrantes presos em fronteira com a Grécia. **National Geographic Brasil**, [S. l.], 24 mar. 2016. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/fotografia/refugiados-e-migrantes-presos-em-fronteira-grecia-europa-campo>. Acesso em: 02 nov. 2019.

UE SOB pressão para mudar regras de Schengen. **Deutsche Welle**, [s.l.], 26 jan. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ue-sob-press%C3%A3o-para-mudar-regras-de-schengen/a-19004481>. Acesso em: 03 nov. 2019.

DINIS, Rita. Bulgária aperta fronteiras e ergue um muro contra os refugiados da Turquia. **Observador**, Lisboa, 07 abr. 2015. Disponível em: <https://observador.pt/2015/04/07/bulgaria-aperta-fronteiras-ergue-um-muro-os-refugiados-da-turquia/>. Acesso em: 03 nov. 2019.

JARANOVIC, Jovana. **A crise de Refugiados e a Agenda Pós-2015**: procurar soluções locais para um desafio mundial. 2016, 109 f. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais) – Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Lisboa, 2016. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12530/1/2016\\_ECSH\\_DEP\\_Dissertacao\\_Jovana\\_Jaranovic.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/12530/1/2016_ECSH_DEP_Dissertacao_Jovana_Jaranovic.pdf). Acesso em: 03 nov. 2019.

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

MIGSZOL = MIGRANT SOLIDARITY GROUP OF HUNGARY. **Hungary's Long Summer of Migration** - irresponsible governance fails people seeking international protection. Budapeste, 2016, 84 f. Disponível em: [http://www.migszol.com/files/theme/Report/migszol\\_report\\_eng.pdf](http://www.migszol.com/files/theme/Report/migszol_report_eng.pdf). Acesso em: 02 nov. 2019.

OLIVEIRA, Ana Lúcia Mendes de. Schengen e Segurança Europeia: a crise de migrantes como ameaça à liberdade de circulação na União Europeia. 2017, 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais, na Especialização de Segurança Interna) – Instituto

Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2017. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/25246>. Acesso em: 28 out. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Proposta de Resolução do Parlamento Europeu**. Sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União assenta. Bruxelas: Parlamento Europeu, [2018]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_PT.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_PT.html#title1). Acesso em: 02 nov. 2019.

SAHUQUILLO, María. Húngaros votam contra acolher refugiados, mas participação não atinge mínimo para ser válido. **El País Brasil**, [S. l.], 02 out. 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475366537\\_870524.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/02/internacional/1475366537_870524.html). Acesso em: 02 nov. 2019.

SBARDELOTTO, Moisés. Orbán recorre a um cristianismo distorcido para governar a Hungria. **Revista IHU on-line**, São Leopoldo, 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/590887-orban-recorre-a-um-cristianismo-distorcido-para-governar-a-hungria>. Acesso em: 02 nov. 2019.

SCHURSTER, Karl. Extremismo, Nacionalismo e Conservadorismo político: um estudo sobre o tempo presente na Europa. **Cadernos do Tempo Presente**, Aracaju, n. 20, p. 16-26, jun./jul. 2015. DOI: <https://doi.org/10.33662/ctp.voi20.4285>. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/tempo/article/view/4285>. Acesso em: 28 out. 2019.

SILVA, Thalita Franciely de Melo; HENRIQUES, Anna Beatriz Leite. A criminalização das migrações e as consequências da crise global de refugiados na Europa. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, vol. 8, n. 4, p. 56-71, out./nov. 2017. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.75332>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/75332>. Acesso em: 27 out. 2019.

## **Proteção aos refugiados no Século XXI: uma análise das consequências da globalização frente aos direitos humanos do acordo UE-Turquia para refugiados**

*Mariah Feijó Pfluck*<sup>1\*\*</sup>

### **Introdução**

O cenário internacional atual está marcado por uma série de movimentos migratórios pelo globo, sobretudo em direção à Europa. O grande fluxo de requerentes de asilo que entram nos territórios dos Estados-Membros da União Europeia provocam algumas reações adversas no continente europeu. Este trabalho procura estabelecer uma análise da política da União Europeia frente aos direitos humanos, com relação especificamente a um acordo firmado entre o bloco europeu e a Turquia no início de 2016, como resposta à atual crise de refugiados. Para tanto, em um primeiro momento faz-se necessário estabelecer um brevíssimo histórico da regulamentação internacional para refugiados juntamente com uma diferenciação dos conceitos-chave no âmbito das migrações, seguido de uma rápida contextualização dos direitos humanos na Europa.

A partir do início do século XX, a comunidade internacional encontrou-se bastante preocupada acerca do fenômeno cada vez mais frequente de indivíduos que deixaram seus Estados de origem em razão de medo e

---

<sup>1\*</sup> Mestra em Direito Europeu e Alemão na linha de pesquisa Fundamentos da Integração Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, vinculado ao Centro de Estudos Europeus e Alemães (CDEA). **Contato:** mariah-pfluck@hotmail.com

perseguição em decorrência das Guerras Mundiais. Diante disso, foi convocada na cidade de Genebra em 1951 uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas com o intuito de redigir uma Convenção que regulasse o status legal de pessoas que posteriormente seriam consideradas refugiadas. Esta Convenção de Genebra, ou ainda, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, estabelece que uma pessoa é considerada refugiada quando, por razão de temor por perseguição política, racial, religiosa ou qualquer outro motivo, deseja buscar um novo país para viver. Com o passar dos anos, essa definição se demonstrou restrita e o entendimento do seu conceito foi ampliado pelo costume internacional, passando a ser considerados refugiados também aqueles que deixam seus países por motivos de “conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos” (ACNUR, 2015).

Com a finalidade de proteger os direitos dos refugiados, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU institui em sua redação o princípio de *non-refoulement*, ou ainda, o “princípio da não-devolução”. Este princípio assegura à pessoa classificada como refugiada o direito de não retornar ao seu país de origem, tendo a garantia de habitação em outra nação. Após sair de seu país natal e ingressar no país onde pretende estabelecer moradia, o refugiado deve solicitar proteção aos órgãos governamentais do mesmo, os quais irão decidir se este requerente está ou não configurado como refugiado de acordo com seus motivos de saída do país de origem. Enquanto aguarda pela resposta do seu pedido, o migrante ainda é considerado requerente de proteção internacional. Com uma apreciação positiva de seu pedido, o migrante passa a ser, então, reconhecido como refugiado (LUZ FILHO, 2001). A Organização Mundial de Imigração (IOM, 2011) define o asilo como uma forma de proteção dada por um Estado em seu território baseada no princípio de *non-refoulement* que reconheça internacional ou nacionalmente os direitos dos refugiados.

É importante ressaltar que, apesar de no Brasil e na América Latina as instituições do “refúgio” e “asilo” receberem diferentes significados<sup>2</sup>, para os fins deste trabalho será adotado apenas o conceito geral de refugiado definido pelos órgãos internacionais, isto é, sem fazer a distinção entre os termos. Esta escolha de padronizar a terminologia se justifica pelo fato de que serão utilizadas bibliografias estrangeiras, sobretudo europeias, que em sua redação não fazem esta diferenciação.

O presente artigo tem como objetivo geral analisar as consequências da globalização frente aos direitos humanos do acordo UE-Turquia para refugiados. Assim sendo, os objetivos específicos desta pesquisa são: apresentar um breve histórico do advento dos direitos dos refugiados; estabelecer um parâmetro entre os conceitos de globalização e direitos dos refugiados; apresentar o acordo UE-Turquia para refugiados; analisar as críticas e incoerências do acordo UE-Turquia para refugiados. Foi adotada uma pesquisa de vertente qualitativa e exploratória, fazendo uso de documentos bibliográficos e documentais. Salienta-se ainda o vasto uso de bibliografia produzida recentemente, tendo em vista que o acordo foi firmado há apenas dois anos da construção do presente artigo.

Seguindo a ordem estabelecida pelos objetivos específicos deste artigo, o texto está dividido em dois grandes blocos, que por sua vez, também estão subdivididos em duas partes. O primeiro bloco tratará da temática dos refugiados como sujeitos de direitos humanos no âmbito internacional. Ali será tratado o advento dos direitos dos refugiados, bem como o estabelecimento de um paralelo entre a globalização e os referidos direitos dos refugiados. A segunda parte do artigo está dedicada a estudar o acordo firmado entre a União Europeia e a Turquia para refugiados, sendo que, em um primeiro momento, será exposto o acordo, seguido das críticas e

---

<sup>2</sup> “Em inúmeros países, o instituto do ‘asilo’ e do ‘refúgio’ são tidos como sinônimos no ordenamento da proteção internacional, em virtude daquilo que fora expresso nas referidas Convenções e Tratados. Mas esse não é o caso na América Latina. Portanto, é importante não confundir o instituto do ‘refúgio’ com o do ‘asilo político’. O asilo político, em linhas gerais, ainda estaria adstrito ao direito internacional clássico. Já o refúgio pertence ao chamado direito internacional dos direitos humanos.” (PEREIRA, 2014, p. 19)

incoerências apontadas pela comunidade internacional acerca da proteção aos direitos humanos dos refugiados neste acordo.

## **1 Refugiados como detentores de direitos humanos**

Nesta seção do artigo, serão trabalhados os conceitos de refugiado, bem como dos movimentos globais de onde derivou este termo. A seguir, o conceito de globalização será aplicado ao conceito de refugiado, de forma a provar que ambos estão interligados.

### **1.1 O advento dos direitos dos refugiados**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia Geral da ONU, visa a proteção universal dos direitos do homem (ONU, 1948). Em seu artigo 14º, inciso I, aparece a primeira norma jurídica internacional que protege o refugiado (ainda que o termo “refugiado” só venha a ser desenvolvido pela Organização mais tarde). A redação do referido artigo diz que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (ONU, 1948).

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos já assegure a todas as pessoas do mundo o direito de requerer asilo em outros países em decorrência de perseguição, viu-se a necessidade de maior regulamentação dos casos que envolviam estas pessoas. Com base nisso, em 1950 foi instituído pela ONU o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que teria o início de sua atuação em 1º de janeiro de 1951 e encerraria suas atividades após três anos. No entanto, a função do ACNUR se demonstrou tão importante no cenário internacional que o órgão permanece vigente até os dias atuais (PEREIRA, 2014, p. 14).

O ACNUR, assim, consagra-se como órgão específico para tratar e lidar com as questões ligadas aos refugiados e apátridas, tentando garantir a sobrevivência aos seres humanos nessas condições. As prerrogativas do ACNUR constam na Convenção para o Estatuto dos Refugiados, de 1951,

tratado internacional que inaugura a proteção contemporânea para os apátridas e refugiados (PEREIRA, 2014)

Em concomitância à criação do ACNUR, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU foi elaborada em 1951 para regular retroativamente a situação de pessoas que se enquadrassem nas disposições de sua redação (ONU, 1951). Esta Convenção foi resultado da criação do ACNUR, e estabelece não só os direitos do refugiado, como também determina que o mesmo possui “deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos” (ONU, 1951). Para Pereira (2014, p.19),

O ‘direito de asilo’ e, conseqüentemente, o instituto do ‘refúgio’ significam a expressão do reconhecimento de direitos inalienáveis, os quais, não sendo assegurados pelo Estado de origem ou residência de um indivíduo, devem lhe ser garantidos por um outro país, no qual o estrangeiro requeira proteção. (PEREIRA, 2014, p. 19)

Da mesma forma, há a instituição do princípio de *non-refoulement*, que protege o indivíduo contra preconceitos de raça, religião ou país de origem em qualquer lugar em que este solicite asilo. Os Estados só podem expulsar um refugiado que esteja regularizado em seu território no caso de este ser motivo de ameaça à segurança nacional ou à ordem pública, e mesmo assim, devem conceder a este “um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país” (ONU, 1951), caso contrário estarão infringindo a Convenção. Ainda, o requerente de asilo tem protegido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados o direito de exercer livremente sua religião, qualquer que seja, no país em que se encontra.

O refugiado também tem assegurado nesta Convenção o direito de exercer atividade assalariada remunerada no país de que recebeu a proteção. Pela Convenção, o refugiado também tem o direito de receber documentos de viagem que lhe permitam viajar para fora do país em que está estabelecido, “a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública” (ONU, 1951). A Convenção protege o refugiado contra sanções penais em decorrência da sua situação

irregular no país em que se solicita asilo, desde que estes “se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares” (ONU, 1951).

Por fim, todos os países ratificantes da Convenção acordam que o processo de assimilação e naturalização dos refugiados em seu território será facilitado, em termos temporais e financeiros (ONU, 1951). Com isso, fica evidente que a proclamação da Convenção de 1951, portanto, marca o início da regulamentação dos refugiados no contexto internacional, tornando-os sujeitos de direito internacional ao garantir uma proteção mínima aos direitos humanos.

A situação dos refugiados se tornou tão importante nas relações internacionais, que, com a emergência de novos acontecimentos e o surgimento de outras situações em âmbito global, tornou-se imprescindível a ampliação da Convenção para que esta fosse mais abrangente e pudesse ser aplicada também para casos futuros. Assim sendo, surge o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que institui aos seus países ratificantes o dever de conceder proteção a todas as pessoas que se enquadram nos preceitos da Convenção, sem a imposição de limites temporais e/ou geográficos (ONU, 1967). Importante destacar que os ordenamentos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, portanto, permanecem válidos e em vigor, sendo o Protocolo de 1967 apenas uma extensão das normas estabelecidas pelo mesmo.

Os países que ratificaram o Estatuto dos Refugiados de 1951 e/ou o Protocolo de 1967 automaticamente estão de acordo com o princípio de *non-refoulement*, estando compelidos a cumpri-lo. A rejeição de um refugiado em território de país ratificante do Estatuto configura violação do princípio de *non-refoulement*, e por consequência, do próprio Estatuto (LUZ FILHO, 2001). Todos os países signatários da Convenção de 1951 têm o dever de acolher em seus territórios e conceder asilo às pessoas que se enquadram na situação de refugiadas. De acordo com dados do ACNUR, até o mês de abril de 2015, 145 países haviam ratificado a Convenção de

1951 e 146 ratificaram o Protocolo de 1967. O número de países que ratificaram tanto a Convenção quanto o Protocolo são 142. Todos os Estados-Membros da União Europeia são signatários da Convenção e do Protocolo. (UNHCR, 2015)

Sendo um órgão de caráter universal, a ONU auxilia na promoção da proteção aos direitos humanos no globo. Os dispositivos da ONU que dizem respeito aos refugiados orientam a confecção da legislação própria de outros países, da mesma forma que norteiam os princípios da União Europeia sobre este mesmo assunto, evidenciando, assim a importância das Convenções e Tratados desta Organização.

Além de reconhecer os dispositivos normativos da ONU em relação aos direitos humanos, também é importante, para os fins deste trabalho, o estabelecimento de um breve panorama da regulamentação destes direitos na Europa. Assim como o processo de integração europeu, a regulamentação dos direitos humanos na Europa ocorreu de forma gradual. Aliás, a Europa pode ser formalmente considerada o berço das regulamentações dos direitos humanos do globo: Impulsionada pelo fim da Segunda Guerra Mundial, no ano de 1948, em Paris, é cunhada, no âmbito da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Logo em seguida, em 1950, é criada pelo Conselho Europeu a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em concomitância à Corte Europeia de Direitos Humanos. Esta instituição intergovernamental de proteção aos direitos do homem, pioneira no contexto global da época, torna-se marco no que diz respeito à formalização da proteção aos direitos humanos no mundo. A partir de então, os países pertencentes à integração europeia começam a estabelecer diretrizes neste sentido.

Cabe destacar, no entanto, que o movimento de proteção aos direitos do homem toma mais força na União Europeia com a instituição do Tratado de Amsterdam, no ano de 1997, que inclui em sua redação o compromisso que o bloco assume na defesa da dignidade humana: “a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do

Estado de direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros” (UE, 1997). A partir de então, fica determinado que todos os atos da União Europeia devem, obrigatoriamente, visar a proteção ou pelo menos a não-discriminação dos direitos humanos em todos os seus atos institucionais.

No ano de 2000 é instituída a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como reflexo direto dos dispositivos do Tratado de Amsterdã. Esta carta é aplicável a todos os Estados-Membros do bloco e determina todos os direitos fundamentais que devem ser protegidos por todas as instituições e organismos da UE. Diversos princípios são estabelecidos, cabendo destacar que há a inclusão do direito ao asilo nos termos da Convenção de Genebra, disposto do artigo 18º da carta.

Em junho de 2012 o Conselho Europeu se reuniu para a criação de um quadro estratégico que “visa melhorar a eficácia e a coerência da política de direitos humanos da UE” (UE, 2016). Este quadro contempla várias medidas que buscam ampliar a atuação do bloco com relação à temática de defesa do direito do homem. Disto, torna-se importante destacar dois pontos principais: o compromisso da instituição de planos de ação de curto prazo para a UE e a criação de um cargo específico para assuntos desta natureza no âmbito da União Europeia. O plano de ação em vigor atualmente teve início no ano de 2015 e deve ser posto em prática até 2020. Este plano, dentre outros assuntos, visa uma uniformização das normas comuns dos Estados-Membros no que diz respeito aos direitos humanos.

Diante do que foi até aqui desenvolvido, fica evidente, portanto, que há uma aparente preocupação dos Estados e Organizações na instituição de dispositivos normativos que discorram sobre os direitos humanos dos refugiados em âmbito internacional e também dentro da União Europeia. A seguir, portanto, serão analisados estes dispositivos normativos de proteção aos direitos humanos sob a ótica do fenômeno da globalização.

## **1.2 Globalização e direitos humanos dos refugiados**

No ano de 1990, o renomado sociólogo britânico Anthony Giddens definiu globalização como a intensificação das relações sociais mundiais

que ligam localidades distantes de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que ocorrem a muitos quilômetros de distância e vice-versa. Esta definição formulada por Giddens introduz noções explícitas de tempo e espaço no argumento. Ela enfatiza localidade e, dessa forma, territorialidade, frisando que o processo de globalização não se trata apenas de grandes atividades protagonizada nos fóruns políticos mundiais, mas também sobre a autonomização de modos de vida locais.

Anthony Richmond, grande intelectual que atualmente atua professor emérito de Sociologia na York University, Toronto, no ano de 2002 escreveu que, embora a adoção e utilização do termo “globalização”, que serve para descrever quase qualquer tipo de mudança econômica ou social que afeta mais de um país seja recente, a existência do sistema capitalista mundial, que promove este tipo de fenômeno, não é nova. Costas Douzinas (2009) afirma que os direitos humanos só puderam ser reconhecidos universalmente após a instituição de um sistema globalizado, onde, somente assim, foram taxados “como a mais nobre criação de nossa filosofia e jurisprudência e como a melhor prova das aspirações universais da nossa modernidade”.

Costas Douzinas, em obra datada de 2009, discorre que a universalização jurídica dos direitos humanos, que se dá através de diversos tratados e convenções criados por meio de organizações internacionais, consiste em um grande trunfo da humanidade, uma vez que assim, a legislação é direcionada não só aos Estados, mas também a todos os indivíduos, constituindo uma base retórica de direitos fundamentais no globo. Douzinas defende, ainda, o caráter moderno dos direitos humanos ao passo em que estes são mais preocupados em conceder direitos às pessoas do que exigir deveres, invertendo a “prioridade tradicional entre indivíduo e sociedade”. No entanto, declara Douzinas, que mesmo possuindo tamanha importância, “as declarações de direitos humanos têm pouco valor como um instrumento descritivo da sociedade e seu compromisso”. (DOUZINAS, 2009)

Guy Goodwin-Gill, advogado e professor de Direito Internacional Público na Oxford University, em obra publicada no *International Journal of Refugee Law* no ano de 2013, argumenta que, a abordagem que prega a competência soberana dos Estados sobre os movimentos migratórios não desapareceu, o que, em outras palavras, significaria dizer que o conceito de direitos internacionais universais ainda não é amplamente aplicado. Para o autor, a questão relacionada às migrações ainda tem uma abordagem mais política do que cooperativa. De acordo com Goodwin-Gil, uma abordagem de cooperação entre os Estados no gerenciamento das migrações ainda se desenvolve como uma ferramenta potencialmente prática e benéfica. O autor classifica como força inescapável a dinâmica gerada nas relações entre Estados por meio da globalização, que prova que as migrações são fenômenos que não podem ser gerenciados (GOODWIN-GIL, 2013). Para complementar os argumentos de Goodwin-Gil, se traz novamente Douzinas (2009), que afirma que no mundo globalizado, “no qual nada está isento da soberania do Estado e os direitos humanos se tornaram direitos postos e universais”, o refugiado simboliza um indivíduo sem direitos (“é representativo do não-representável”), uma vez que, por ser estrangeiro, não tem por onde reivindicar seus direitos (DOUZINAS, 2009).

Richmond (2002) argumenta que a globalização facilitou os transportes e as comunicações, bem como a produção, o comércio, a prestação de serviços e as transações financeiras, uma vez que todos os países, sobretudo os economicamente desenvolvidos, são submetidos a intensos tráfegos terrestres, marítimos e aéreos. No entanto, mesmo diante de tamanho progresso, Richmond sustenta que é provável que as fronteiras dos países ricos sejam cada vez mais fortalecidas, com o intuito de diminuir a competição por empregos nestes países, onde os políticos dos países mais desenvolvidos se sentirão obrigados a proteger os interesses de seus nacionais.

Neste momento, é extremamente pertinente mencionar argumento proferido pela prof. Dra. Flavia Piovesan, uma das maiores intelectuais

brasileiras que versa sobre o assunto das relações internacionais e migrações, em artigo escrito conjuntamente com Ana Carolina Lopes Olsen e publicado no ano de 2017 na Revista de Direito Internacional da UniCEUB. No referido artigo, as autoras discorrem que o acordo firmado entre UE e Turquia, que será discutido e analisado na segunda parte deste trabalho, materializa uma tendência de construção de barreiras fiscais, legais e burocráticas promovida pelos países industrializados para evitar a entrada de requerentes de asilo em seus territórios. Piovesan e Olsen (2017) ainda discorrem que os níveis de tolerância dos países europeus foram postos à prova com o grande afluxo de migrantes que busca refúgio no continente.

É incrível verificar a pertinência da mencionada obra de Richmond quando se analisa a produção intelectual atual sobre o assunto, mesmo após 15 anos de sua publicação. Em 2002 Richmond escreveu sobre o perigo real de ameaça aos direitos humanos imposto pelos controles de imigração, que na concepção do autor, foram ostensivamente projetados para lidar com o crime organizado e a migração clandestina. E de fato, as previsões de Richmond ainda se mostram verdadeiras, uma vez que o paradoxo existente entre mundo globalizado e restrição de direitos humanos aos refugiados se mostra cada vez mais imponente.

Como complemento, cita-se Douzinas, que discorre sobre a frequência em que os direitos humanos dos tratados internacionais são violados. Para o autor, esta classe de direitos foi criada como uma forma de proteção “superior ou adicional contra o Estado”, já que, na sua concepção, se confrontados, quaisquer outros dispositivos normativos nacionais são mais valorizados pelos países. Segundo Douzinas,

Os governos são o inimigo contra o qual os direitos humanos foram concebidos como uma defesa. Indubitavelmente, as atrocidades do século XX e do atual chocam e chocaram alguns governos e políticos tanto quanto as pessoas comuns. Porém, o negócio do governo é governar, não seguir princípios morais. Ações governamentais na arena internacional são ditadas por interesse nacional e considerações políticas, e a moralidade entra em cena sempre tarde, quando o princípio invocado acaba por condenar as ações de um adversário

político. Quando direitos humanos e interesse nacional coincidem, os governos se tornam seus maiores defensores. (DOUZINAS, 2009)

Costas Douzinas prega que há uma hipocrisia nos discursos governamentais que alegam que sua política externa tem como princípio a defesa da ética e dos direitos humanos, uma vez que o autor acredita que a política externa, na verdade, é movida pelos interesses do Estado, bem como das corporações multinacionais que investem na economia dos países. Douzinas conclui este argumento ao constatar que há exagero nas “alegações espalhafatosas sobre a importância dos direitos humanos internacionais” feitas pelos países.

Além disso, na concepção do já referido autor Anthony Richmond, a Convenção das Nações Unidas sobre Refugiados, assinada em 1951 e alterada pelo Protocolo em 1967, é retrógada e precisa ser substituída. Para Richmond, novas leis internacionais que protejam todos os migrantes contra a discriminação são necessárias, para que a concessão do asilo àqueles que enfrentam perseguição em seus próprios países seja facilitada. Costas Douzinas (2009) declara que os fluxos migratórios são uma das maiores catástrofes humanas da atualidade, onde, “perante a lei nacional, o refugiado é uma ameaça ao princípio de jurisdição territorial”, colocando a integridade dos países e de suas populações sob pressão, sendo, inclusive, considerado uma “ameaça ao princípio de jurisdição territorial”. Sabiamente, o autor ainda disserta que “a condição de refugiado não é o resultado da falta ou da perda deste ou daquele direito, mas da total falta de comunidade e de proteções legais associadas a ela” (DOUZINAS, 2009).

Quer os controles fronteiriços sejam mantidos, relaxados ou fortalecidos, há implicações políticas decorrentes da globalização e da consequente mobilidade populacional. Assim, conclui-se parcialmente este artigo, tendo sido satisfeitos os objetivos nos quais se propôs atingir neste momento. A seguir, na segunda parte do artigo, será feita uma análise de acordo realizado entre União Europeia e Turquia no ano de 2016 como resposta à crise de refugiados na Europa, levando em consideração o que já foi debatido aqui até o momento.

## **2 Direitos humanos e o acordo UE-Turquia para refugiados**

Diante do que foi exposto previamente, há a percepção de que a UE demonstra, desde o seu início, preocupação com a temática de proteção aos direitos do homem. De fato, é a organização internacional de âmbito regional que mais regulamenta nessa matéria. Todas as diretrizes, acordos e decisões da UE atualmente são consolidados à luz dos direitos humanos. Contudo, nota-se contradições entre os compromissos firmados no papel com as atitudes dos líderes europeus no contexto global, principalmente no que diz respeito à atual crise migratória. Esta parte do artigo se dedicará a analisar um acordo de iniciativa da União Europeia realizado com a Turquia no ano de 2016 para gerenciar os fluxos migratórios. Em um primeiro momento, o referido acordo será exposto, seguido de algumas críticas e análises feitas sobre o mesmo na comunidade acadêmica internacional acerca de alguns aspectos contraditórios aos princípios de respeito aos direitos humanos.

### **2.1 O acordo entre União Europeia e Turquia para refugiados**

Em 29 de novembro de 2015, os líderes do bloco europeu se reúnem em uma conferência com líderes da Turquia para debater sobre “desafios comuns que [UE e Turquia] têm pela frente e a importância de os superar”. De acordo com um comunicado de imprensa do Conselho Europeu, tanto a União Europeia quanto a Turquia “estão determinados a enfrentar e superar os atuais riscos e ameaças de forma concertada para fortalecer o projeto europeu”. Com a abertura de um maior diálogo entre as duas partes, se dá início a uma série de acordos de cooperação e para encontrar soluções para a crise de refugiados (CONSELHO EUROPEU, 2015). Para Şenyuva e Üstün (2015), a UE pode encontrar uma solução para a crise de refugiados através da inclusão e mobilização com a Turquia.

Neste plano de ação conjunto com a Turquia, a União Europeia procura “explorar o vasto potencial que as relações UE-Turquia encerram”,

para aumentar a “cooperação em matéria de política externa e de segurança” (CONSELHO EUROPEU, 2015). Para tanto, uma série de medidas são acordadas entre o bloco e o país. De acordo com um *press release* emitido pelo Conselho Europeu no dia da conferência com a Turquia, em 29 de novembro de 2015:

A União Europeia prestará assistência humanitária imediata e contínua na Turquia. A UE reforçará também significativamente o apoio financeiro geral que presta. A Comissão criou um mecanismo de apoio aos refugiados a favor da Turquia com o objetivo de coordenar e racionalizar as medidas financiadas para prestar um apoio eficiente e complementar aos cidadãos sírios que beneficiam de proteção temporária na Turquia e às comunidades que os recebem. A UE compromete-se a fornecer recursos suplementares num valor inicial de três mil milhões de euros. Este financiamento voltará a ser analisado quanto à sua necessidade e natureza em função do evoluir da situação. Uma vez que a Turquia acolhe mais de 2,2 milhões de sírios e já despendeu 8 mil milhões de dólares, a UE salientou a importância de partilhar os encargos no quadro da cooperação Turquia-UE. Neste contexto, destacou-se a contribuição dos regimes e programas de reinstalação dos Estados-Membros e dos atuais regimes e programas da União nesse domínio. (CONSELHO EUROPEU, 2015)

A União Europeia afirma que a obtenção de resultados com esse acordo é de suma importância, principalmente no que diz respeito à “contenção do fluxo de migrantes irregulares”. Neste plano de ação conjunto entre a UE e a Turquia acordou-se que a cooperação entre as partes “no domínio dos migrantes que não necessitam de proteção internacional” será reforçada para impedir os deslocamentos destinados à Turquia e à UE, “garantindo a aplicação das disposições bilaterais vigentes em matéria de readmissão”, para que os “migrantes que não necessitam de proteção internacional” sejam reenviados o mais rápido possível a seus países de origem. No *press release* a UE parabeniza a manifestação da Turquia em “adotar imediatamente medidas para melhorar a situação socioeconómica dos cidadãos sírios que beneficiam de proteção temporária”. Além disso, o mesmo comunicado de imprensa revela que “as partes salientaram o seu

compromisso partilhado de atuar com rapidez e determinação para reforçar a luta contra as redes criminosas de passadores”. (CONSELHO EUROPEU, 2015)

Jean De Ruyt (2015) argumenta que desde abril de 2015 a agenda da União Europeia está voltada praticamente para o assunto da migração no bloco, principalmente devido à crise de refugiados. No entanto, o autor destaca que a relação da UE com a Turquia é uma exceção a este fato, uma vez que este assunto também tem sido motivo de discussões entre os órgãos do bloco europeu:

Após a oferta de Angela Merkel em agosto de acolher na Alemanha todos os refugiados provenientes da Síria, o fluxo na ‘rota dos Bálcãs’ aumentou muito - e o foco da ação política começou a centrar-se nos países onde essa recente onda de migrantes vieram, num esforço desesperado para conter o fluxo. O principal beneficiário dessa abordagem foi o presidente turco Recep Tayyip Erdogan, que veio a ser amplamente cortejado pelos líderes da UE algumas semanas antes das eleições legislativas em seu país em novembro. (RUYT, 2015, tradução nossa<sup>3</sup>)

Passada a primeira conferência em novembro de 2015, em março de 2016 líderes turcos e europeus se reúnem novamente na cidade de Genebra, Suíça, e lançam uma declaração à comunidade internacional sobre novos avanços nas suas relações bilaterais. Em um comunicado de imprensa do Conselho Europeu afirmou-se que

A Turquia e a União Europeia voltaram a confirmar o seu empenhamento na implementação do seu plano de ação conjunto, ativado em 29 de novembro de 2015. Já se alcançaram bastantes progressos, designadamente a abertura, por parte da Turquia, do seu mercado de trabalho aos sírios que beneficiam de proteção temporária, a introdução de novos requisitos em matéria de vistos para cidadãos sírios e de outras nacionalidades, a intensificação dos esforços em termos de segurança por parte da guarda costeira e da polícia turcas, e o

---

<sup>3</sup> No original: After the offer from Angela Merkel in August to welcome in Germany all the refugees who had made it from Syria, the flux on the ‘Balkan road’ increased greatly - and the focus of political action started to centre on the countries where this recent wave of migrants came from, in a desperate effort to stem the flow. The main beneficiary of this approach was the Turkish President Recep Tayyip Erdogan, who came to be extensively courted by EU leaders a few weeks before legislative elections in his country in November. (RUYT, 2015)

reforço da partilha de informações. Além disso, a União Europeia começou a desembolsar os 3 mil milhões de euros do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia para projetos concretos e registaram-se avanços nos trabalhos em matéria de liberalização dos vistos e nas conversações de adesão, o que incluiu a abertura do capítulo 17 em dezembro passado. Em 7 de março de 2016, a Turquia aceitou ainda o rápido regresso de todos os migrantes que não necessitem de proteção internacional e que cheguem à Grécia provenientes da Turquia, bem como receber de volta todos os migrantes irregulares intercetados em águas turcas. A Turquia e a UE acordaram igualmente em continuar a intensificar as medidas contra os passadores de migrantes e congratularam-se com o início das atividades da OTAN no mar Egeu. Ao mesmo tempo, a Turquia e a UE reconhecem a necessidade de envidar esforços renovados, rápidos e determinados. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

Nesta declaração, são expostos 9 novos pontos de ação acordados entre UE e Turquia para conter a crise de refugiados. O primeiro deles diz respeito à transferência de migrantes irregulares à Turquia: “todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos a este último país”. É importante destacar que, apesar deste ponto envolver a devolução de pessoas, a ação será feita “em plena conformidade com o direito da UE e o direito internacional [...]. Todos os migrantes receberão proteção em conformidade com as normas internacionais pertinentes e no respeito do princípio da não repulsão”. Na declaração fica disposto também que todos os migrantes que não tiverem requerido asilo na União Europeia, ou que seus pedidos de asilo “tenham sido considerados infundados ou não admissíveis” de acordo com a Diretiva Procedimentos de Asilo<sup>4</sup>, serão retornados à Turquia. Ao mesmo tempo, acorda-se que a Turquia e a Grécia farão acordos para que sejam enviados funcionários gregos à Turquia, bem como funcionários turcos às ilhas da Grécia, para facilitar “o bom funcionamento destas disposições”. Por fim, sobre este primeiro ponto, fica decidido que “os custos das operações de regresso dos migrantes irregulares serão assumidos pela UE”. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

---

<sup>4</sup> Diretiva 2013/32/UE, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

O 2º ponto da declaração conjunta entre UE e Turquia é bem claro e não demanda muita explicação: “por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE”. A prioridade de reinstalação será dada “aos migrantes que não tenham anteriormente entrado ou tentado entrar de forma irregular na UE”. De acordo com o *press release*, esses reassentamentos de refugiados serão feitos com base em compromissos assumidos anteriormente pelos Estados-Membros. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

Para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres, a Turquia se compromete, no 3º ponto da declaração, em tomar as medidas necessárias para conter esse tipo de avanço, bem como assume a responsabilidade de cooperar com os países vizinhos e a própria UE nesse sentido. Em seguida, no 4º ponto da declaração, se estabelece que “assim que começar a deixar de haver travessias irregulares entre a Turquia e a UE ou se registrar pelo menos uma redução substancial e sustentada”, os Estados-Membros, de forma voluntária, participarão da ativação de um programa de admissão por motivos humanitários. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

Em contrapartida às responsabilidades assumidas pela Turquia, no 5º ponto da declaração a União Europeia se compromete em cumprir o roteiro de liberalização do regime de vistos de nacionais turcos para o bloco europeu. O 6º ponto diz respeito aos 3 mil milhões de euros que a UE se compromete em desembolsar para a Turquia:

A UE, em estreita cooperação com a Turquia, acelerará o desembolso dos 3 mil milhões de euros inicialmente atribuídos no âmbito do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia e assegurará o financiamento de outros projetos destinados às pessoas que beneficiam de proteção temporária identificados com o contributo expedido da Turquia antes do final de março. Será identificada conjuntamente, no prazo de uma semana, uma primeira lista de projetos concretos destinados aos refugiados, nomeadamente no domínio da saúde, da educação, das infraestruturas, da alimentação e outras despesas de subsistência, que podem ser rapidamente financiados através do Mecanismo. Quando esses recursos estiverem prestes a ser esgotados, e desde que tenham sido

cumpridos os compromissos acima referidos, a UE mobilizará um financiamento suplementar para o Mecanismo de 3 mil milhões de euros adicionais até ao final de 2018. (CONSELHO EUROPEU, 2016)

O 7º ponto da declaração apenas afirma que “a UE e a Turquia congratularam-se com os trabalhos em curso sobre o reforço da União Aduaneira”, seguido pelo 8º ponto, onde se confirma, mais uma vez, o compromisso assumido pelo bloco europeu e o país em dinamizar o processo de adesão da Turquia na União Europeia. Por fim, o 9º ponto fala que, em conjunto com a Turquia, a União Europeia e todos os Estados-Membros trabalharão para “melhorar as condições humanitárias no interior da Síria, em especial em certas áreas próximas da fronteira com a Turquia”, de forma que o país turco se torne um local mais seguro para a sua população, bem como para os refugiados.

Em outras palavras, é evidente que este acordo entre a União Europeia e a Turquia é de interesse mútuo: a Turquia, em troca de recompensas financeiras e um maior diálogo nas negociações do seu pacote de entrada na União Europeia, concorda em colaborar com o bloco em relação à crise de refugiados. Ruyt (2015) alerta sobre as consequências deste acordo, que vão além do escopo da atual crise de refugiados. Para o autor, no contexto político atual, com a guerra na Síria e o êxodo de milhões de seus cidadãos, este acordo não existirá sem consequências geopolíticas duradouras. Ruyt argumenta que, embora o acordo possivelmente não resultará na adesão da Turquia à UE, certamente vai consolidar a aliança da OTAN, que precisa mais do que nunca de um pilar forte na região.

Şenyuva e Üstün (2015) analisam as relações atuais entre Turquia e UE, que sempre foram marcadas por pontos de discordância bastante sensíveis devido às questões de direitos humanos e a democracia no país. O histórico da Turquia e UE é bastante longo, uma vez que desde o ano de 1999 o país busca ingressar no bloco europeu, sem sucesso, justamente por incompatibilidades de princípios entre as partes. Contudo, para os autores, a importância geopolítica da Turquia no momento tem

impulsionado fatores determinantes na política externa do país com relação à União Europeia e vice-versa. Para corroborar com esta ideia, no mesmo artigo menciona-se discurso proferido pelo presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, que afirmou que a UE deve continuar a insistir na questão dos direitos humanos e na democratização na Turquia, mas ao mesmo tempo o país precisa ser envolvido nas iniciativas do bloco, para estancar o fluxo de refugiados em trânsito pela Turquia para a UE. Ainda de acordo com os autores, a União Europeia, que atualmente se encontra sob a pressão de uma crise econômica e financeira, adicionada ao fluxo migratório para a Europa, precisa que a Turquia atue como uma “zona tampão” para, pelo menos, impedir que migrantes entrem nas fronteiras da UE (ŞENYUVA; ÜSTÜN, 2015).

## **2.2 Críticas e incoerências do acordo UE-Turquia para refugiados**

A grande controvérsia deste acordo reside no fato de que ele pode ser considerado como uma violação às normas internacionais de direitos humanos. É interessante destacar que a Turquia, na visão de muitas organizações internacionais não governamentais e até mesmo de alguns Estados, não é um país que promove o respeito aos direitos humanos. Forçar uma pessoa a estabelecer-se como refugiada em um país que não fomenta os direitos humanos vai totalmente contra os princípios firmados em 1951 na Convenção de Genebra e, portanto, configura violação ao direito internacional.

De fato, o governo turco recebe muitas críticas internacionais com relação ao seu tratamento à população em matéria de direitos humanos. Em 22 de abril de 2016, pouco mais de um mês depois da entrada em vigor do acordo entre Turquia e UE, o canal de comunicações Sputnik News lança reportagem com a seguinte manchete: “Comitê contra tortura da ONU investiga violação dos direitos humanos na Turquia”. Esta reportagem menciona uma denúncia da organização Human Rights Watch ao país no âmbito das Nações Unidas, afirmando que o governo turco tem práticas intolerantes e restritivas de liberdade à população.

Mais interessante ainda é a crítica feita pela própria Comissão da União Europeia para a Turquia em novembro de 2015, apenas alguns meses antes do tratado ser firmado, onde se alega que houve um recuo do país com relação à democracia, incluindo a proteção aos direitos humanos. Este dado foi extraído de reportagem do veículo de notícias Estadão Internacional, datado de 10 de novembro de 2015, que ainda traz uma informação bastante intrigante: o relatório da Comissão Europeia “saiu algumas semanas atrasado, por Bruxelas temer que as críticas às políticas de Ancara pudessem atrapalhar as negociações de um plano de ação conjunta entre UE e Turquia para conter o fluxo de imigrantes para a Europa” (ESTADÃO, 2015).

As denúncias feitas aos direitos humanos da Turquia, durante o período de negociação do acordo, ficaram inertes para a União Europeia. Com isso, se torna claro que a proteção aos direitos humanos promovidos pela UE se detém única e exclusivamente ao que está representado na legislação, que é formal. As normas da União Europeia estabelecem poucas especificações que um país deve preencher para ser considerado seguro. De acordo com a legislação do bloco europeu, a Turquia preenche todos os requisitos legais para fazer parte desta lista de países seguros, mesmo que na prática não seja tão segura assim. Este é o primeiro grande sinal de incoerência da União Europeia entre a teoria da legislação face às suas práticas no âmbito político, que fogem do escopo normativo.

Para os líderes dos Estados europeus, o principal objetivo deste acordo, além de controlar o grande fluxo de migrantes irregulares que chegam à Europa em situações de perigo extremo e precariedade, é o de prevenir a entrada de refugiados "não verificados" na União Europeia. Neste acordo, a UE se compromete em aumentar o reassentamento de refugiados sírios que vivem na Turquia, acelerar o processo de liberalização de vistos para os cidadãos turcos, e, ainda, aumentar o apoio financeiro para a população de refugiados existente na Turquia (COLLETT, 2016).

Todavia, diante do que já foi dito, é de se esperar que este acordo não foi recebido de forma positiva com unanimidade na comunidade internacional: alguns intelectuais acreditam que a UE poderia estar abdicando do seu dever como protetora dos direitos humanos e dos direitos dos refugiados, com a finalidade apenas de diminuir o fluxo de migrantes para o seu território. O *website* da Anistia Internacional (2016) destaca que o dever da União Europeia frente à crise é de dividir a responsabilidade para com os refugiados, e não a inculir a outros países, como a Turquia. Além disso, são destacados pela ONG três motivos pelos quais se considera que a Turquia falha no recebimento de refugiados e por isso não preza pelos direitos humanos: o primeiro deles diz respeito ao fato de que o país não tem estrutura para que os requerimentos de asilo sejam processados adequadamente; ainda, há a denúncia de que os já refugiados no país não são integrados na sociedade, como dita a legislação internacional para refugiados; por fim, afirma-se que o governo turco não cede meios para a subsistência dos refugiados em seu território (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016).

O periódico *The Economist* (2016) afirma que o número de pessoas que entraram ilegalmente na Grécia desde a entrada em vigor do tratado entre UE e Turquia caiu de forma drástica, e para justificar isso aponta dois motivos principais: o primeiro deles diz respeito à intensificação do trabalho das patrulhas turcas na captura de contrabandistas de pessoas, associando também à queda das estatísticas o medo das pessoas em arrisarem as suas vidas na viagem marítima, sendo que seu futuro na Europa permanece incerto.

Além disso, outras considerações sobre o assunto devem ser feitas. Em primeiro lugar, cabe aqui questionar a moralidade do acordo, principalmente por parte da União Europeia. Em termos jurídicos, o acordo visa fazer com que a Turquia seja o primeiro país de asilo do refugiado que tenta entrar ilegalmente na União Europeia. De acordo com o artigo 35º da Diretiva 2013/32/UE<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Diretiva relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

Um país pode ser considerado primeiro país de asilo para um requerente, se este:

- a) Tiver sido reconhecido nesse país como refugiado e possa ainda beneficiar dessa proteção; ou
  - b) Usufruir de outro modo, nesse país, de proteção suficiente, incluindo o benefício do princípio da não repulsão, desde que seja readmitido nesse país.
- (UE, 2013)

No entanto, para que um refugiado seja retornado ao “primeiro país de asilo”, este país deve ser considerado, na concepção da Diretiva 2013/32/UE, um “país terceiro seguro”. Muitos autores e organizações não-governamentais criticam a posição da União Europeia em aceitar a Turquia como um país seguro. O principal argumento relaciona o fracasso da Turquia em ingressar na União Europeia por questões democráticas e de direitos humanos com o fato de a União Europeia considerar o mesmo país um local seguro para refugiados.

Christina Velentza (2016) discorre que há o debate sobre se a Turquia deve ser declarada um “país terceiro seguro” é bastante controverso, uma vez que desta forma as autoridades gregas poderão se basear neste status para retornar requerentes de asilo que tenham chegado à Grécia através da Turquia. Na visão da autora, embora essa declaração possa, em princípio, aliviar um pouco a pressão sobre a Grécia e reduzir os fluxos migratórios para a UE como um todo, é grande a possibilidade de direitos dos refugiados retornados à força para a Turquia sejam prejudicados, uma vez que lá eles podem vir a receber proteção inadequada. Para Velentza, a eficácia da Turquia na proteção aos direitos humanos dos refugiados também pode ser questionada. E além de tudo isso, Velentza salienta que as restrições financeiras da Turquia relativas à atribuição de fundos para refugiados e ao acesso à educação e ao mercado de trabalho vão continuar incentivando as pessoas que em princípio estariam alocadas na Turquia, a procurarem outros países (VELENTZA, 2016)

A organização não-governamental Human Rights Watch (2016) denuncia que as leis e políticas que regem a situação dos refugiados na

Turquia não os concede a proteção mínima estabelecida pela Convenção de Genebra, afirmando que muitos dos refugiados alocados atualmente no país ainda não possuem acesso à educação, cuidados de saúde e ao mercado de trabalho. Além disso, a ONG revela que o país leva até seis meses para receber um pedido de asilo, ou seja, durante este tempo todas as pessoas não são sequer requerentes de asilo ainda, e com isso, são incapazes de obter serviços básicos, convivendo com o medo de serem forçados a viver em um acampamento ou serem deportados (HRW, 2016). A Anistia Internacional (AI, 2016), revela que o acesso dos já refugiados à moradia adequada, serviços de saúde e trabalho na Turquia é muito limitado, sendo que também existem problemas burocráticos que impedem as crianças refugiadas de terem acesso ao ensino secundário (AI, 2016).

Günter Seufert (2016) afirma que há dois tipos de descontentamento com o acordo na UE: na Europa ocidental existem dúvidas sobre a situação dos direitos humanos na Turquia, bem como receio político de que esta cooperação poderia abrir uma grande porta para a adesão do país ao bloco europeu. Além disso, o autor argumenta que a Europa mais perde do que ganha com este acordo, uma vez que, neste acordo, a Turquia tem o poder de decidir moderadamente de forma unilateral quantos migrantes e de que países de origem vão para as ilhas gregas e são retornados para a Turquia, às custas da UE, sendo que este número de pessoas, por sua vez, é responsável por decidir a quantidade de refugiados sírios que a UE deve aceitar diretamente da Turquia, pressupondo um nível de confiança aparentemente inexistente entre as partes (SEUFERT, 2016).

O outro fator apontado por Seufert (2016) é a discordância entre os países da UE em relação ao termo que consiste na promessa da UE em realocar, ordenadamente, um refugiado sírio estabelecido na Turquia a cada refugiado sírio interceptado ilegalmente nas ilhas gregas e retornado para a Turquia. Para ele, países da Europa oriental são os mais descontentes com esta parte do acordo, uma vez que preferem não aceitar refugiados de qualquer forma, sejam eles entrantes legais ou ilegais (SEUFERT, 2016).

Yves Pascoau (2016) defende que o conceito de “país seguro” do acordo é legalmente aplicável, mas, no entanto, levanta outras incertezas relacionadas à questão dos refugiados. O autor argumenta que os fluxos migratórios em direção à Europa não irão cessar pelo simples fato de o acordo ter sido feito e posto em prática. Na visão de Pascoau, em virtude da fiscalização reforçada no Mar Egeu para conter os fluxos de migrantes nesta rota, adicionado à ameaça que o acordo trouxe aos migrantes de não terem seus pedidos de asilo apreciados na União Europeia ao fazer uso desta rota, aumenta fortemente a probabilidade do surgimento de novas rotas migratórias, maiores e mais perigosas, para o continente europeu. Para o autor, na prática, o quadro da crise de refugiados é muito mais turvo e complexo do que se aparenta, uma vez que a situação política em países na vizinhança imediata da UE continua a ser uma preocupação, e milhões de refugiados sírios ainda estão presos em difíceis condições humanitárias na Síria e arredores. Pascoau defende que o deslocamento de pessoas não vai parar só porque a UE e a Turquia chegaram a uma posição comum. A lógica estabelecida pelo autor é a seguinte: se o percurso através da Turquia fechar, em seguida outras rotas serão utilizadas ou reabertas, o que continuaria a pôr em risco a vida dos migrantes que fogem de seus países em busca de asilo. (PASCOAU, 2016)

De fato, este acordo pode ser analisado apenas como uma medida paliativa bastante perigosa para a União Europeia. Diante do que foi dito, é pouco provável que a Turquia realmente ingresse na União Europeia por causa deste acordo, no entanto, um maior diálogo entre as partes, incentivado por esta ação conjunta, com certeza trará consequências políticas a curto e longo prazo, como o aumento de políticas econômicas e sociais entre o país e o bloco. Adiciona-se a isso o fato de que a atitude passiva do bloco europeu perante a relação entre Turquia, direitos humanos e democracia vem sendo bastante questionada na comunidade internacional. Além disso, o acordo por si só não soluciona o problema da crise de refugiados. O que ocorre é apenas um estancamento de uma rota migratória,

sendo que outras rotas podem vir a ser utilizadas. Impedir o fluxo de pessoas provenientes do Oriente Médio não vai repelir outros fluxos migratórios, provenientes do Norte da África. Pelo contrário: a tendência é que, com a maior fiscalização no Mar Egeu, estes fluxos secundários se intensifiquem. Diante disso tudo, o acordo firmado pela União Europeia com a Turquia, apesar de no momento estar gerando resultados considerados positivos, não parece ser uma escolha saudável para o futuro econômico, político e social do bloco.

## **Conclusões**

A globalização reforça a necessidade de um reconhecimento universal das políticas multiculturais e da fiscalização dos direitos humanos. Não basta apenas que haja uma legislação que preze pelos refugiados e seus direitos humanos, sobretudo em tempos de globalização, onde há a ocorrência de grandes movimentos migratórios desta classe específica de migrantes que é a população refugiada, cada vez mais frequentes e pelos motivos mais diversos. É preciso que os Estados assumam um caráter mais comunitário e menos soberano.

Enquanto em seu histórico e em seus dispositivos normativos a UE demonstra preocupação em proteger os direitos do homem, sua atitude perante a Turquia não reflete este caráter humanitário que é inerente à sua documentação formal. Ora, se há interesse em proteger os direitos do ser humano, por que motivo apenas algumas pessoas teriam o direito de ingressar na União Europeia para requerer proteção internacional? A UE de certa forma seleciona aqueles que podem ou não entrar em seu território, fazendo uma distinção baseada puramente na definição de refugiado descrita na Convenção de Genebra, ratificada pela União. Pessoas que não se enquadram nas definições formais de refugiados e que entram no território europeu através da Turquia são completamente ignoradas, mesmo que possuam motivos plausíveis para requerer alguma forma de proteção internacional que não o asilo definido nos termos da Convenção de Genebra.

É fato inegável que a União Europeia é exemplo para a comunidade internacional no que diz respeito a regulamentações de direitos humanos, sendo suas ordens normativas um espelho na construção de outros dispositivos legais em todo o globo. No entanto, o bloco se restringe somente ao cumprimento estrito da redação de suas normas de direitos humanos, de forma que não mantém uma coerência em atitudes políticas que não são reguladas pela sua legislação, como fora descrito nos exemplos citados acima. Fica evidente a falta de prática do discurso protecionista dos direitos humanos que o histórico europeu carrega, e que ocorre apenas na teoria. Neste sentido, a União Europeia tem muito a melhorar.

## Referências

ACNUR. **Perguntas e respostas**. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>> Acesso em: 07 Set. 2019

ANISTIA INTERNACIONAL. **Notícias**. Retornos forçados de pessoas refugiadas e requerentes de asilo da UE para a Turquia são irresponsáveis e ilegais. 3 Jun. 2016. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/retornos-forcados-de-pessoas-refugiadas-e-requerentes-de-asilo-da-ue-para-turquia-sao-irresponsaveis-e-ilegais/>> Acesso em: 07 Set. 2019

CONSELHO EUROPEU. **Comunicados de Imprensa e Declarações**. Reunião dos Chefes de Estado ou de Governo da UE com a Turquia. Bruxelas: 29 Nov. 2015. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>> Acesso em: 07 Set. 2019

\_\_\_\_\_. **Comunicados de Imprensa e Declarações**. Declaração UE-Turquia. Bruxelas: 18 Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>> Acesso em: 07 Set. 2019

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, 418 p.

ESTADÃO. **Internacional**. UE critica Turquia por recuar em reformas democráticas. 10 Nov. 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,ue-critica-turquia-por-recuar-em-reformas-democraticas,1793865>> Acesso em: 07 Set. 2019

GIDDENS, Anthony. **The consequences of modernity**. 1990. Cambridge: Polit

GOODWIN-GILL, Guy. The Dynamic of International Refugee Law. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 25, n. 4, 2014, p. 651-666.

HUMAN RIGHTS WATCH. **EU: Don't send Syrians back to Turkey**. Bruxelas: 20 Jun. 2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2016/06/20/eu-dont-send-syrians-back-turkey>> Acesso em: 07 Set. 2019

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **International Migration Law**. Glossary on Migration. 2011. Disponível em: <[http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML\\_1\\_EN.pdf](http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf)> Acesso em: 07 Set. 2019

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 177-210.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> Acesso em: 07 Set. 2019

\_\_\_\_\_. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)> Acesso em 07 Set. 2019

\_\_\_\_\_. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, 1967. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3b66c2aa10&query=protocol%2orelating%2oto%2othe%2ostatus%2oof%2orefugees>> Acesso em: 07 Set. 2019

PASCOAU, Yves. EU-Turkey Summit on the refugee crisis - Law and (dis)order? **European Policy Centre**. 21 Mar. 2016. Disponível em: <[http://www.epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=4&pub\\_id=6418](http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6418)> Acesso em: 07 Set. 2019

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: A proteção internacional para apátridas e refugiados**. 1 ed. Porto Alegre: Atlas, 2014, 216 p.

PIOVESAN, Flávia Cristina; OLSEN, Ana Carolina Lopes. Tolerância e refúgio: um ensaio a partir do acordo EU-Turquia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n.1, 2017, p. 424-444

RICHMOND, Anthony H. Globalization: implications for immigrants and refugees. **Ethnic and Racial Studies**, vol. 25, n.5.

RUYT, Jean De. The EU – Turkey summit of 29 November 2015: A “Re-Energised” Relationship. **Global Policy Watch**. 01 Dez. 2015. Disponível em: <<https://www.globalpolicywatch.com/2015/12/the-eu-turkey-summit-of-29-november-2015-a-re-energised-relationship/>> Acesso em: 07 Set. 2019

ŞENYUVA, Özgehan; ÜSTÜN, Çiğdem. A New Episode in EU-Turkish Relations: Why so Much Bitterness? **The German Marshall Fund of the United States**. 21 Dez 2015. Disponível em: <<http://www.gmfus.org/publications/new-episode-eu-turkish-relations-why-so-much-bitterness>> Acesso em: 07 Set. 2019

SEUFERT, Günter. Refugee Crisis: For Rationality in Relations with Turkey. **German Institute for International and Security Affairs**. Berlim: 11 Mar. 2016. Disponível em: <<http://www.swp-berlin.org/en/publications/point-of-view/refugee-crisis-for-rationality-in-relations-with-turkey.html>> Acesso em: 07 Set. 2019

SPUTNIK NEWS. **Mundo**. Comitê contra tortura da ONU investiga violação dos direitos humanos na Turquia. 22 Abr. 2016. Disponível em: <<http://br.sputniknews.com/mundo/20160422/4268677/onu-investiga-direitos-humanos-turquia.html>> Acesso em: 07 Set. 2019

THE ECONOMIST. **The Economist Explains**. Why the EU-Turkey deal is controversial. 11 Abr. 2016. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/04/economist-explains-5>> Acesso em: 07 Set. 2019

UE. **Convenção de Dublin**, 1997. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1470420862350&uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1470420862350&uri=CELEX:41997A0819(01))> Acesso em: 14 Mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2000. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)> Acesso em: 17 Mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos.** 2016a. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt)> Acesso em: 04 Ago. 2019

\_\_\_\_\_. **Directiva 2013/32/UE do Conselho**, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>> Acesso em: 12 Jun. 2019

VELENTZA, Christina. A Schengen 'Grexit' Would Not Solve the EU's Refugee Crisis. 26 Fev. 2016 **Chatham House**: The Royal Institute of International Affairs. Disponível em: < <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/schengen-grexit-would-not-solve-eu-s-refugee-crisis>> Acesso em: 07 Set. 2019

## Implicações psicológicas em indivíduos refugiados

*Natálie Dall Bello dos Santos*<sup>1</sup>

*Laura Morais Machado*<sup>2</sup>

### **Introdução:**

A migração internacional tem grande importância política, econômica e social para a sociedade, já que o número de pessoas que migram em busca de uma vida melhor é cada vez mais crescente (BATISTA & BRANDES, 2010). Nos últimos anos, com todas as crises humanitárias, o Brasil vem sendo diretamente impactado pelos refugiados.

Existe uma urgência em conhecer como ocorrem os processos migratórios involuntários e acolher esses indivíduos que já chegam com uma história repleta de traumas e renúncias. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) divulgou na 4<sup>o</sup> edição do relatório ‘Refúgio em Números’ que o Brasil reconheceu 1.086 refugiados de diversas nacionalidades em 2018. Sendo assim, o país atinge o número de 11.231 refugiados reconhecidos pelo Estado brasileiro. Dentre eles, 36% são sírios, 15% congoleses e 9% angolanos. De acordo com o relatório final do Simpósio Refugiados e Migrantes no Rio Grande do Sul, ocorrido em março deste ano em Porto Alegre, “A Organização dos Estados Americanos (OEA) estima que, até o final de 2018, mais de 3,4 milhões venezuelanos encontram-se expatriados, ou seja, aproximadamente mais de 10% da população da Venezuela... No Brasil, em 2018, com o início a política de

interiorização de migrantes venezuelanos, mais de 5 mil foram interiorizados pelo programa oficial, sem considerar a interiorização informal. O Rio Grande do Sul é o principal destino, com cerca de mil migrantes venezuelanos interiorizados até o momento.

Devido os dados acima, destaca-se a relevância de ampliar a discussão da saúde mental e de produzir mais pesquisas de cunho teórico-científico, metodológico e empírico sobre as implicações psicológicas dos refugiados no Brasil, sobretudo no Rio Grande do Sul. Encontramos uma limitação de estudos com essa temática em nossa pesquisa. Tendo em vista a importância do estudo os objetivos do estudo foram: identificar os principais efeitos psicológicos em imigrantes refugiados; ampliar o campo de estudos psicológicos, socioculturais entre outros; discutir como se dá o processo de migração forçada e de acolhimento no Brasil.

Foram realizadas buscas de artigos científicos originais e de revisão nas bases de dados MedLine/ Pubmed ,LILACS e Scielo usando os seguintes descritores : refugiados, saúde mental, imigração, psicologia intercultural, efeitos emocionais. Foram selecionados dez (10) artigos, escolhidos por conveniência, tendo como base a metodologia de revisão narrativa.

Fica evidente, que o processo migratório por si só é desafiador e implica em disfunções emocionais devido às mudanças esperadas para a situação. Quando falamos em refugiados os efeitos psíquicos podem ser ainda mais complexos, pois esses carregam consigo o enfrentamento das crises vividas no país de origem. Os refugiados ao partir levam consigo pouco do que caracterizava a sua identidade, como hábitos, profissão e rede de apoio. Nas migrações involuntárias ocorre um sofrimento psicológico, que pode ser vivido como traumático, tendo em vista as situações de violência, desastres naturais e mudanças repentinas aos quais foram expostos e que motivaram a saída do país de origem (MARTINS-BORGES, 2013).

## Desenvolvimento

### 1. Processos Migratórios

A história de migrações é longa. Para alguns autores é definida “como um acontecimento sociológico que se inscreve num contexto histórico e político” em que ocorrem mudanças da população nos diferentes locais.

Os processos migratórios não só interferem na urbanização do local, como também influenciam na identidade cultural. Quando emigra fisicamente, não significa que a pessoa tenha emigrado emocionalmente, pois ultrapassar as fronteiras geográficas não é a principal tarefa da migração, mas sim transpor barreiras sociais, econômicas, culturais e linguísticas (RODRIGUEZ, STREY E PEREIRA, 2007).

Segundo Oliveira (2012), “o migrar que envolve o mover-se, deslocar-se de um local para outro, implica necessariamente o contato com o diverso, pertencer a uma cultura, uma forma de compreender o mundo e passar a conviver com a outra, a partir do deslocamento geográfico”. É caracterizado, um movimento de pessoas, de duração variada, com diversas repercussões como impactos de natureza psicológica, social, política e cultural, na vida do sujeito e de seu contexto (MARTINS-BORGES, JIBRIN & BARROS, 2015).

Existem diversos tipos de migração, dentre elas a migrações internas – dentro da própria nação – e as migrações internacionais - quando ultrapassam as fronteiras de um país. Tanto numa quanto noutra podem ser voluntárias, quando há uma decisão, um planejamento da partida e um projeto no lugar de chegada, e as involuntárias caracterizadas pelos deslocamentos forçados, como perseguições religiosas, políticas e/ou ideológicas, graves violações de direitos humanos, catástrofes naturais, entre outros, quando não resta escolha de permanência ou essa possibilidade representa risco à sobrevivência. Os refugiados e os migrantes com vistos humanitários que passaram por catástrofes naturais são exemplos de migrações involuntárias (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2009).

A experiência de migrar é capaz de mudar os referenciais do indivíduo, essa experiência de ser imigrante é muito complexa e transformadora, o contato com uma nova cultura e a necessidade em reafirmar sua identidade nem sempre têm resultados positivos e construtivos para os imigrantes (DANTAS, 2012, P.85).

Bibeau et al., 1992, distingue dois momentos da imigração: “o tempo da ruptura” que se contrapõem às expectativas, às referências do imigrante sobre a realidade do país de acolhida; “o tempo da continuidade” no qual o imigrante vai construindo o seu cotidiano e se integrando no novo país. De fato a migração se constitui a partir de diferentes tempos: o tempo da partida, o tempo da chegada e o tempo da construção da nova realidade social no cotidiano.

Rocha apud Rodriguez, Strey e Pereira (2007), dizem que a identidade cultural dos indivíduos imigrantes sofre influência, na medida em que acabam adotando o modelo de comportamento da nova cultura, a fim de serem aceitos pela nova sociedade. Quando pessoas ou grupos, originários de diferentes contextos culturais, estabelecem contato regular com outra cultura é que ocorrem mudanças, resultantes desses encontros intergrupais.

## **2. Implicações Psicológicas nos Processos Migratórios**

Silva e Cremasco (2015) significam, dentre outras coisas que migrar é construir uma nova vida, dar diferentes significados ao que era familiar se deparando com várias perdas como a de pertencer a um grupo que lhe dá identidade e reconhecimento. Kaes (2005) confere que a diferença cultural nos confronta com a ruptura daquilo que nos corresponde à manutenção da relação de unidades, ou seja, a perda do pertencimento gera grande ansiedade pela necessidade do indivíduo de sentimento de segurança, proteção e orientação.

Esse contato com uma nova cultura requer assimilar um novo contexto com novas representações e novos significados. Com isso vivencia uma experiência de desamparo na qual a não compreensão cultural afeta

o bem estar psicológico e dificulta sua adaptação (SILVA & CREMASCO, 2015). Para as autoras um migrante sofre e vivencia uma crise com a perda dos referenciais próprios. As crises implicam em rupturas e separações, mesmo que somente como realidade psíquica. Nesses períodos de transição o indivíduo se depara tanto com uma oportunidade de crescimento como com um perigo de aumento de vulnerabilidade e enfermidades psíquicas.

Para o imigrante recém-chegado, a primeira fase do processo de adaptação é a descoberta, isto é, aprender a engrenagem da vida cotidiana. Primeiro vem o sentimento de euforia, mas depois vem o momento de aterrissagem psicológica, causando uma “tensão” pelo desconhecido (lugar, pessoas, costumes). O imigrante tem diante de si uma dupla referência: a de um passado cotidiano que ficou no país de origem e a nova realidade que terá de apreender. Mudam-se as práticas, as organizações e a rotina diária, podendo produzir um “choque cultural”. O ritmo de vida é transformado, além de ter que solucionar problemas de moradia, trabalho, trâmites institucionais, etc (TRAD, 2003).

Segundo Coutinho (2012), o choque Cultural é o esforço da adequação, mas também da ansiedade geradas pelo contato com uma nova cultura ao mesmo tempo em que o sujeito se sente desorientado e confuso por perder as informações culturais, as tradições e as regras sociais as quais já estava habituado. É composto por quatro etapas diferentes, sequenciais e cíclicas. A primeira é a Etapa do Turista, ou etapa da lua de mel, na qual ocorre o primeiro contato com a nova cultura, em que tudo é surpreendente, excitante e interessante. O estresse do esforço da adequação não é sentido. É comum entre turistas e viajantes de negócios.

Posteriormente, surge a etapa do Choque Cultural, ou a Crise. Essa é considerada a mais difícil das quatro, pois todos os pequenos problemas cotidianos como barreiras da linguagem, novos hábitos alimentares e o fuso-horário começam a se acumular e tudo parece dar errado, isto é, tudo parece ser grande demais. O sujeito se torna desiludido e desapontado, e, além disso, pode se tornar depressivo ou paranóico. Assim que se organiza

e melhor se adapta ao novo local, passa pela etapa de Aculturação ou etapa de adaptação, em que entende a cultura da qual passou a fazer parte e começa a harmonizar-se e a equilibrar com ela. Para a adaptação sólida, ocorrem vários ciclos de crise e lento ajustamento.

Na adaptação, no exterior, o sujeito deve se desprender de comportamentos não mais adequados e aprender os mais compatíveis ao novo contexto sócio cultural. Essa desadaptação inicial ocorre porque a imigração traz uma desorganização generalizada no indivíduo, por habitarem em si duas realidades diferentes: a do país recém-abandonado e a do novo país que se apresenta no momento (RODRIGUEZ, STREY E PEREIRA, 2007). O sofrimento do migrante está vinculado à desestabilização de prévias certezas, ameaçando a identidade em seu próprio fundamento. A migração é uma das muitas experiências que irá causar um sofrimento psíquico àquele que a vivencia, a princípio o desamparo e o luto são inerentes a esse processo, causando estados de desorganização interior. (SILVA & CREMASCO, 2015).

A aculturação psicológica é definida por um processo de ressocialização pelo qual os indivíduos passam decorrente de uma mudança de contexto cultural. O contato contínuo com outra cultura representa uma ruptura expressiva no quadro de referência, sentido e pertencimento anterior. A mudança impõe um ajustar-se ao novo ambiente. Reaprender novas formas do que antes era parte da rotina torna-se um desafio. De acordo com a Psicologia Intercultural o contato é naturalmente gerador de estresse. O estresse de aculturação refere-se a um tipo de estresse no qual os fatores identificados estão relacionados ao processo de aculturação podendo reduzir o estado de saúde do sujeito (DANTAS, 2017).

Segundo Dantas (2012) é o estresse desencadeado pelo processo de aculturação que causa o abalo na saúde mental com aumento de ansiedade, depressão, sentimentos de marginalização e alienação, aumento de sintomas psicossomáticos e confusão identitária. Ele influencia negativamente a saúde dos indivíduos nos aspectos físico, patológico e sociais,

apresentando-se com maior ou menor intensidade dependendo dos fatores pessoais e situacionais.

Segundo a autora supracitada, o modo e a fase da aculturação, o conhecimento da língua, a natureza da sociedade majoritária, as políticas públicas com relação aos estrangeiros, o apoio de redes sociais, a diferença de culturas, as características do indivíduo (idade e status social), os aspectos cognitivos como avaliação e forma de enfrentamento e o sentimento de controle cognitivo sobre o processo de aculturação são fatores que medeiam a relação entre aculturação e estresse.

Rodriguez, Strey e Pereira (2007) abordam que a idade, a educação e a distância cultural contribuem para a aculturação. A idade de quem imigra tem relação em como se processa a aculturação. O elevado nível de educação é fator de proteção para uma adaptação positiva, pois diminui o estresse. Recursos como o status ocupacional e a rede de apoio favorecem a boa adaptação. Já, grandes distâncias culturais implicam a necessidade de grandes desprendimentos culturais e reaprendizagem cultural, podendo originar conflitos ininterruptos, conseqüentemente, uma adaptação pobre.

Emigrante é o sujeito de fora, de outro lugar. É excluído de serviços e relações sociais acessíveis ao nativo. Mesmo a saúde, sendo um direito de todos, nos países de chegada as estruturas sociais, jurídicas de saúde e educação não respeitam os direitos dos estrangeiros (SIQUEIRA & SANTOS, 2013).

Segundo eles as condições de vida da maioria dos emigrantes não são ideais, pois deixam de cuidar da própria saúde para concentrar suas energias no projeto migratório em curto espaço de tempo. Deixam os cuidados com a saúde em segundo plano ou para quando regressarem ao país de origem. Com isso, submetem seus corpos e mentes a condições inadequadas. Fator agravante para o sujeito é a situação estressante de ser estrangeiro, estar longe do contexto familiar e para muitos o medo da clandestinidade.

Sabe-se que esses transtornos têm origem no país de destino em decorrência das experiências vividas lá, como, por exemplo, as condições de vida estressante em busca do objetivo inicial do projeto migratório, a clandestinidade, a marginalização entre outros (PEREIRA & SIQUEIRA, 2012).

Quando a pessoa percebe a experiência migratória como geradora de estresse e não tendo boa resposta de enfrentamento, podem aparecer a depressão e a ansiedade. Isso se dá porque as mudanças culturais ultrapassaram a capacidade do indivíduo quanto à magnitude, à velocidade ou a algum outro aspecto de mudança devido à aprendizagem ou a problemas psicológicos (RODRIGUEZ, STREY E PEREIRA, 2007).

A emigração submete os indivíduos a grandes níveis de estresse, muitas vezes superiores à capacidade de resiliência de cada um. Níveis extremos de estresse sentidos pelos imigrantes estão diretamente ligados ao desenvolvimento de sintomas psicopatológicos (ACHOTEGUI, 2008). Bertolote (1997, p.78) apud Batista & Brandes (2010), define Estresse “os diversos tipos de estímulos aversivos de intensidade excessiva, ou as respostas subjetivas, comportamental e fisiológica aos mesmos; ou contexto que medeia o encontro entre os indivíduos e os estímulos estressantes”. Segundo Achotegui (2005) entende-se por estresse “Um desequilíbrio sustentável entre as demandas ambientais percebidas e a capacidade de resposta dos indivíduos”.

A Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo, ou Síndrome de Ulisses, apresentada por Achotegui (2005), é a doença provocada pelas condições de estresse vividas no país de destino. Essa condição vivenciada pelo emigrante em sua trajetória até o país de destino pode ser comparada às adversidades vividas por Ulisses (herói grego dos clássicos de *Ilíada* e *Odisséia* de Homero. Ulisses na viagem de retorno para a sua cidade, depois de muitos anos de ausência, enfrenta a fúria dos deuses, perigosos inimigos e monstros mitológicos).

A Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo, ou Síndrome de Ulisses “se caracteriza, por um lado, porque a pessoa sofre determinados crises ou lutos e, por outro lado, porque aparece num amplo

conjunto de sintomas psíquicos e somáticos que se marcam a área da saúde mental”. Tal Síndrome traz como sintomas, tristeza, angústia, desânimo, perda ou aumento do apetite, sentimento de baixa autoestima, insônia, dores físicas difusas, dentre outros (ACHOTEGUI, 2005).

As más condições de vida do emigrante favorecem o aparecimento dessa síndrome, pois as condições dos emigrantes podem ser comparadas às adversidades sofridas por Ulisses (BATISTA & BRANDES, 2010). Por viver em um lugar desconhecido, o emigrante submete-se não só a condições inadequadas, mas também ao estranhamento aos costumes e a invisibilidade perante a sociedade local, gerando o estresse crônico (SIQUEIRA & SANTOS, 2013).

Achotegui (2005) considera que os fatores estressores do processo migratório, definidos como a Síndrome de Ulisses, comprovam e tornam compreensível a psicopatologia do estresse, ameaçando tanto a integridade física quanto a psicológica do indivíduo. Esses fatores podem ser potencializados com a multiplicidade dos estressores: cronicidade, intensidade e relevância, ausência de redes sociais, além dos estressores básicos como a mudança do idioma, cultura, ambiente físico entre outros (SIQUEIRA & SANTOS, 2013).

Pasqua & Molin (2009) afirmam que, muitos imigrantes com problemas adaptativos são candidatos à Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo, porém nem todos desenvolvem um conjunto de sintomas que configuram a síndrome, mas apresentam fatores que contribuirão para o estabelecimento de níveis maiores ou menores de estresse que dificultam a adaptação no país de destino. Logo, cada sujeito manifestará os sintomas de acordo com o nível de estresse ao qual está submetido no momento do processo migratório. Segundo eles, há uma relação entre os níveis de estresse e o desenvolvimento de sintomas psicopatológicos que têm ligação com os lutos específicos do processo migratório.

Achotegui (2005) entende por luto “processo de reorganização da personalidade que tem lugar quando se perde algo significativo para o sujeito”. As perdas dos referenciais, do convívio com a família, com os amigos transformam-se em lutos que necessitarão ser elaborados para a melhor readaptação no retorno à terra natal.

O autor supracitado cita sete tipos de luto no processo migratório: da família e dos entes queridos; da língua, da cultura; da terra; do status social; do contato com o grupo de pertencimento e dos riscos para a integridade física (ACHOTEGUI apud PASQUA & MOLIN, 2009).

Ele, ainda cita três tipos de elaboração de luto neste processo: 1) o luto simples que pode ser elaborado e se dá em boas condições; 2) o luto complicado com sérias complicações de elaboração da experiência migratória e 3) o luto extremo que não se elabora, pois supera a capacidade de adaptação do indivíduo – estágio no qual se instaura a Síndrome de Ulisses ou Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo (PASQUA & MOLIN, 2009).

Eles acrescentam que durante o processo de crescimento e independência do indivíduo, esse deve enfrentar lutos cheios de sentimentos de abandono. Essas perdas são imprescindíveis para a individualização. No processo migratório o sentido de expulsão e o sentimento de perda do ideal de pátria se assemelham a desintegração da própria identidade e logo são causadores de sofrimento mental. Retomar a identidade para o migrante é “uma experiência de separação e luto que o força a passar por mudanças que vão além da configuração simbólica do espelho de sua cultura”

Achotegui (2008) apresenta fatores estressores presentes no processo migratório que definem a Síndrome: a Solidão (separação da família e da rede social do país de origem); Fracasso do Projeto Migratório (não atingem o objetivo do projeto); a Luta pela Sobrevivência e o Medo, são fatores capazes de desencadear reações de estresse, abalando a integridade física e psíquica do indivíduo.

Segundo Trad (2003), a migração em si não implica mal-estar psíquico, mas a saúde ou a enfermidade mental dependem dos fluxos que se

estabelecem entre as histórias pessoais pré-migração, as situações enfrentadas no novo contexto e a estruturação da identidade.

Para Siqueira & Santos (2013) a saúde física e psicológica do emigrante encontra-se comprometida durante sua estada no país de destino devido às condições em que ele vive.

### **3. Refugiados e Saúde Mental**

O vínculo entre saúde mental e migração envolve um caráter dinâmico de risco-proteção. Para compreender essa dinâmica no processo migratório é necessário valorizar tanto as experiências pessoais de indivíduos e grupos de diferentes contextos socioculturais, como compreender as características dos próprios contextos (TRAD, 2003).

A autora acima relata que do ponto de vista de saúde mental do imigrante, a vivência com a comunidade local constitui elemento chave de importância simbólica e prática. A percepção de inadequação e a constatação de rejeição por parte do grupo podem produzir estados de insegurança e desconfiança que são muito nocivos ao psicológico do imigrante. A angústia e a sensação de insegurança são imediatas. É comum ocorrer uma intensa somatização nos primeiros seis meses, apresentando sintomas como crises asmáticas, gastrites, dores na coluna, entre outros.

Fica evidente, que o processo migratório por si só é desafiador e implica em disfunções emocionais devido às mudanças esperadas para a situação. Com relação a saúde mental dos refugiados pode ocorrer uma perspectiva de bem-estar ou de doença mental (GALINA, SILVA, HAYDU & MARTIN, 2017).

A gestão de imigrantes e refugiados, nos últimos anos, tornou-se um dos principais desafios sociais. Se desde sempre, os homens migram, fogem, buscam refúgio, é só recentemente que esta situação pode ser compreendida como um imigrante laboral (PUSSETI, 2017).

Em indivíduos refugiados os efeitos psíquicos podem ser ainda mais complexos, pois esses carregam consigo o enfrentamento das crises vividas no país de origem. Os refugiados ao partir levam consigo pouco do que caracterizava a sua identidade, como hábitos, profissão e rede de apoio. Nas migrações involuntárias ocorre um sofrimento psicológico, que pode ser vivido como traumático, tendo em vista as situações de violência, desastres naturais e mudanças repentinas aos quais foram expostos e que motivaram a saída do país de origem (MARTINS-BORGES, 2013).

Nos relatórios da OMS, os imigrantes e os refugiados são definidos como “*peças traumatizadas, psicologicamente feridas ou indelevelmente mutiladas, almas marcadas pelas cicatrizes da migração, devastadas pela dor*”. Diversos autores defendem que o trauma é uma experiência emocional universal e os refugiados como pessoas doentes suportam uma indústria de apoio psicológico que considera questões sociais como patologias individuais (PUSSETI, 2017).

O distúrbio referido por Achontegui em 2002 atinge atualmente milhões de imigrantes no âmbito mundial, incluindo sintomas como depressão, ansiedades, doenças somáticas e dissociativas, podendo estar associadas, também a psicoses, delírios paranoicos, alucinações, esquizofrenia e estresse pós-traumático, especialmente quando a migração coincide com ilegalidade e deslocamentos forçados. A Síndrome de Ulisses tornou-se o mal do imigrante do século XXI, afetando principalmente, aqueles que partiram por questões de sobrevivência (PUSSETI, 2017).

Martins-Borges (2013) descreve que, as experiências que levam as pessoas de diversas nacionalidades a solicitarem refúgio, envolvem fatores capazes de desencadear desordens mentais como Depressão e Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT) dentre outros. Diversas violências, torturas, massacres, mortes de parentes e amigos são circunstâncias traumáticas às quais muitos refugiados são expostos. O autor refere ainda que fome e perdas materiais, além do choque sociocultural no país de refúgio, aparecem frequentemente.

Knobloc (2015), aponta em seu artigo que o conceito de transtorno do estresse pós-traumático é entendido como um fato, e não como um processo, é uma evidencia onde a sua realidade não pode ser contestada. O estresse pós-traumático é uma reação normal a uma situação anormal. É dessa forma que os efeitos traumáticos do percurso da migração entram na área clínica pelo acima referido psiquiatra Achontegui e a Síndrome de Ulisses.

Outro fator de estresse nos refugiados é a questão das relações familiares. A separação da família e a mudança de papéis, a preocupação com parentes que permaneceram no país de origem e a pressão, muitas vezes, para enviar dinheiro contribuem para esse abalo (GALINA, SILVA, HAYDU & MARTIN, 2017). O sofrimento da situação de refúgio e suas necessidades específicas nos locais de exílio podem levar a uma interpretação destas pessoas de maneira estereotipada, reduzindo-as à condição de vítima. Outro fator importante é que o refugiado passa a ser visto como um sujeito vulnerável, vitimizado e passivo, à mercê do apoio psicológico e psiquiátrico oferecido pela sociedade de acolhimento.

Portanto se faz necessário um olhar significativo para o indivíduo em condição de estrangeiro, pois o sofrimento psíquico do sujeito no processo migratório se amplia na condição de refugiado.

Como visto anteriormente, os processos migratórios geram estranhamento naquele que chega, ocasionando vulnerabilidade psíquica, principalmente nas migrações involuntárias, ou seja, o sujeito pode não conseguir enfrentar as dificuldades sem que o sofrimento psicológico entrave seu desenvolvimento (MARTINS-BORGES, JIBRIN & BARROS, 2015). O sofrimento é universal à condição humana, mas sua estruturação e expressão são culturais. É a cultura na qual o indivíduo se constitui que originam o sentido aos seus sentimentos, emoções e angústias. Portanto é a cultura que delimita os valores, códigos e crenças que propiciam segurança e controle sobre as experiências vividas ao longo da vida (Moro, 2008; Martins-Borges e Pocreau, 2009; Dantas et al., 2010). O sofrimento

pode ser ocasionado pelo afastamento que os referenciais culturais de origem passam a ter em relação ao país de acolhimento (MARTINS-BORGES, JIBRIN & BARROS, 2015).

#### **4. Reflexões Clínicas sobre Indivíduos Refugiados**

O impacto que a migração tem no senso de identidade do indivíduo e a crise, dependerão de fatores internos e externos. É importante estar atento aos cuidados no preparo de profissionais da saúde com as questões de refugiados como diversidade cultural, crenças costumes e compreensão dos significados do processo saúde/doença/cuidado. (GALINA, SILVA, HAYDU & MARTIN, 2017). Dantas (2017) aponta que na área da saúde os estudos indicam a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que no nível de Ação Primária da Saúde (APS), introduziu a contratação de imigrantes como agentes comunitários de saúde o que propiciou maior adesão aos cuidados de saúde.

Em seu estudo sobre a Saúde Mental dos Refugiados, Galina (2017) encontrou em diversos artigos (Hess et al., 2014; Goodkind et al., 2014; Warfa et al., 2006) a proposta de intervenção social visando melhores condições de vida e a garantia de direitos para os refugiados. Promover oportunidades de apoio social indicam uma das principais formas de intervir com esse grupo (GALINA, SILVA, HAYDU & MARTIN, 2017).

Prado & Araújo (2019) afirmam que com a intensificação das crises migratórias as intervenções desenvolvidas por entidades humanitárias estão concentradas nos cuidados básicos em saúde, educação, alimentação, trabalho, abrigo/moradia, busca e salvamento. A Psicologia entra nesse cenário como parte do eixo saúde mental no trabalho das equipes internacionais de ajuda humanitária, focando nas condições que a experiência de deslocamento mobiliza determinados processos psíquicos geradores de sofrimento.

Estar apto para lidar com questões específicas dos refugiados como diversidade cultural, crenças, costumes e a compreensão dos significados

saúde/doença/cuidado requer prévio preparo aos profissionais da saúde. É imprescindível o treinamento especializado para as equipes como facilitador da percepção das necessidades e direitos dos refugiados. As experiências pré e pós-refúgio, dimensões cultural e familiar da situação atual desses sujeitos devem ser compreendidas na avaliação das necessidades de saúde (GALINA, SILVA, HAYDU & MARTIN, 2017).

Por outro lado, na Itália, Andolffi e Cavalieri (2010) em seus estudos com famílias, compreendem que as estrangeiras que buscam terapia, viveram um desenraizamento das famílias de origem e de seus pertencimentos. Elas encontram-se em um processo de integração que pode oscilar entre o desejo e a recusa de pertencer a outra realidade. Quanto mais heterogêneas as oscilações na família, mais riscos de sofrerem consequências, principalmente em períodos característicos de crises como a adolescência, ou chegada de novos filhos.

Há duas ideias guias que caracterizam a intervenção terapêutica com estrangeiros dentro de uma ótica transcultural. A primeira é a convicção de que o elemento cultural é processo fundamental tanto no processo de integração como na construção de vínculos terapêuticos; a segunda traz a inclusão de mais gerações nos processos migratórios e terapêuticos. O modelo trigeracional permite tornar as gerações presentes por meio da cadeira vazia ou explorando mitos familiares (ANDOLFI & LA BARCA, 2010).

A cultura, junto com os eventos familiares, forma a história de cada família, assim como guiam os comportamentos do terapeuta. Como afirma Di Nicola (1997) “a cultura é o elo das relações humanas; é a estrada mestra para compreender a mente, o self e a identidade”. É o encontro do estranho e o familiar em uma longa viagem. Se aproximar do estranho é possível, pois a diversidade é como um “objeto misterioso” que provoca emoções desde desconfiança, indiferença e medo até curiosidade e interesse.

Outros parâmetros da técnica transcultural podem ser integrados em lugares não convencionais de acordo com a personalidade do clínico e de

sua habilidade com os conteúdos relacionados à diversidade cultural. Inclui-se modificar o tempo das consultas e a regularidade dos encontros e, também, a constituição de pequenos grupos de coterapeutas. É importante iniciar os encontros com a construção de um sentido cultural que integre as hipóteses dos pacientes. A psicoterapia transcultural reconhece suas limitações e idealizações, não é uma clínica destinada aos experts ou aos viajantes. Ela pertence a todos que se dedicam a uma formação rigorosa e múltipla (MORO, 2015).

A psicoterapia como processo transcultural apresenta aspectos característicos ligados ao processo migratório, ou seja, é visto como uma experiência traumática e de crise, ameaçando a vivência identitária e cultural do imigrado. O valor da terapia com a família é o de permitir uma reconstrução ativa dos laços intergeracionais e uma recuperação das áreas afetivas com cortes emocionais nunca elaborados, que produzem mal-estar e tensões nas relações com os outros (ANDOLFI & LA BARCA, 2010).

Para McGoldrick (2003) do ponto de vista sistêmico, as profundas perdas que as famílias dos refugiados passam constituem significativas transições que podem interromper, distorcer ou destruir padrões do ciclo de vida destas famílias, ou seja, normas e valores podem ser diretamente desafiados e questionados devido o caos e desequilíbrio aos quais são lançadas.

Para concluir, Andolfi e Cavallieri, entenderam a terapia em si como um processo transcultural, dentro do qual podem ser reelaborados cortes emocionais, sentimentos de perda e desenraizamento, conflitos de lealdade, pertencimentos duplos para as segundas gerações ou filhos de casais mistos. Além disso, já que na experiência migratória aprender a nova língua vem antes da atribuição dos aspectos emocionais aos significados pode-se através da relação terapêutica, favorecer a reconstrução de um diálogo entre códigos simbólico-interpretativos e o plano das emoções.

Outro método também utilizado nas relações com imigrantes é a interculturalidade que enfoca a necessidade de privilegiar o diálogo, a vontade de interrelação e não da dominação. A psicologia intercultural

propõe incorporar a cultura como fator fundamental na conduta humana. O denominador comum é que os processos psicológicos são comuns a todos os indivíduos, mas a maneira de se desenvolver e expressar varia conforme a cultura ao qual estão inseridos (DANTAS, 2017).

A clínica intercultural tem por objetivo oferecer atendimento especializado a pessoas que passaram pela experiência migratória e necessitam de um acompanhamento psicológico. É um espaço de escuta sensível aos sujeitos cujos sintomas se manifestam pelo distanciamento cultural (MARTINS – BORGES E PROCREAU, 2009).

Martins-Borges e colaboradores, afirmam que a foco da clínica intercultural é primeiramente contribuir com o estabelecimento de redes de apoio psicológico a fim de criar um espaço concreto para o acolhimento de imigrantes e refugiados. Ela compreende que a vulnerabilidade psíquica esbarra nas condições de moradia, trabalho, educação, acesso à saúde e garantia de direitos. Portanto, para que possam investir em psicoterapia, é necessário contemplar as condições mínimas de sobrevivência (MARTINS-BORGES, JIBRIN & BARROS, 2015).

Em longo prazo, a proposta desta Clínica, para os autores, é pensar em uma integração contínua, inclusive nos serviços públicos, percorrendo o caminho da sensibilização à integração de novas práticas em saúde.

Reconhecer como cada história, como cada migrante, cada caso tem um sentido particular e único é essencial para a compreensão da experiência dos imigrantes. O desafio é cuidar da formação de profissionais da saúde, promover educação permanente em capacitar trabalhadores no trabalho com pessoas de outros contextos culturais, bem como, buscar estratégias clínico-institucionais abertas ao diálogo com a diferença (KNOBLOCH, 2015).

### **Considerações.**

Ao pensar em migrações, pensamos muitas vezes em sonhos projetos e realizações. Juntamente com esses sonhos vêm as realizações. Porém nos

projetos migratórios, o que poucos sabem é que estes trazem junto consigo muitos desafios emocionais para aquele que migra. Os maiores são os de adaptação. Nem sempre se imagina que ao chegar a um lugar diferente se depara com toda a diversidade presente ali.

A cultura é aquela em que mais sentimos as diferenças. Mesmo estando em um mesmo estado, o simples mudar de uma região para outra, requer períodos de adaptação. É nesse período que a saúde mental é colocada a risco, as emoções são colocadas a prova. Percebe-se o quanto foi subestimada a capacidade de enfrentar crises no momento do projeto.

Em todos os casos, toda migração é um ato de coragem que engaja a vida dos indivíduos e ressignifica toda a história familiar dos sujeitos, inclusive por várias gerações. Este ato de coragem é vivido pelos indivíduos de forma ambivalente: desejo de partir e medo de abandonar a família, desejo de independência e de manter os laços, modo de resolução de conflitos familiares e efetivação de uma trajetória de ruptura ou de aculturação no interior de seu próprio país etc.

Se migrar em situações desejáveis já traz desafios para a saúde mental, com riscos de desenvolver psicopatologias, como visto nessa pesquisa, a situação de quem é forçado a fazer essas transições é ainda mais preocupante. No caso dos refugiados, pode-se pensar que também eles buscam por uma realização de um desejo de vida melhor, mas carregam consigo todo o trauma das crises vividas em seu país de origem.

Os imigrantes refugiados, além do sofrimento inerente a sua condição, tem de enfrentar a vulnerabilidade dos serviços de acolhimento, que a cada dia encontram novos desafios.

Os desafios são inúmeros, porém reconhecer o desafio é muito importante, pois nos mostra como a tarefa de formação de uma equipe multidisciplinar “culturalmente sensível” não é fácil e demanda muito tempo. A formação para o trabalho com imigrantes implica em um processo de mudanças de paradigmas clínicos e sociais. É importante, para isso investir em pessoas capazes de compreender a experiência de mal estar dos imigrantes, para que possam devolver a eles a dignidade sem negar

o sofrimento. Esse cuidado poderá oferecer ao sujeito estrangeiro, que busca novas oportunidades e uma nova vida, outro lugar e outro destino.

Sendo assim, buscar planejamentos de ação nos centros de acolhimento com profissionais habilitados a uma escuta empática no âmbito multicultural conduziria a um reajuste primário de promoção de saúde e prevenção de doença para os refugiados no Brasil.

## Referências

AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. Dados sobre refúgio no Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acesso em 04/11/2019.

ANDOLFI, M. & LA BARCA, L. C. o Livro de Oaxaca: trabalhando com famílias e comunidades marginalizadas: profissionais nas trincheiras. Editora: INSTITUTO DE TERAPIA FAMILIAR DE SÃO PAULO – ITFSP, 2010.

BATISTA, L. F. & BRANDES, L. A. Transtornos Psicológicos em Emigrantes Retornados. 2010. Monografia (Graduação bacharelado em Psicologia) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Vale do Rio Doce – UNIVALE. Governador Valadares.

BIBEAU, G. et al. La santé mental et ses visages. Québec: Gaëtan Morin, 1992.

COUTINHO, A. H. Psicologia e Imigração: Choque Cultural. 2012. Disponível em <<http://lugarnenhum.tumblr.com/post/33686442592/psicologia-e-imigracao-choque-cultural>> Acessado em 09/08/2013.

DANTAS, S.D.; UENO, L.; LEIFERT, G.; SUGUIURA, M. 2010. Identidade, Migração e suas Dimensões Psicossociais. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, 34:45-60.

DANTAS, S. D. (org.). Diálogos Interculturais: Reflexões Interdisciplinares e Intervenções Psicossociais, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012.

DANTAS, S. D. Saúde Mental, Interculturalidade e Imigração. São Paulo, Revista USP, n.114. p. 55 – 70. Julho/agosto/setembro. 2017.

DI NICOLA V. A stranger in the Family. Culture families and therapy. Nova York: Ed. Norton, 1997.

GALINA, V. F.; SILVA, T. B. B.; HAYDU, M.; MARTIN, D. A saúde mental dos refugiados: um olhar sobre estudos qualitativos. Interface (Botucatu) [online]. 2017, vol.21, n.61, pp.297-308. ISSN 1807-5762. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-57622016.0929>. Acesso em: 01/11/2019.

KÄES, R. Différence Culturelle et Souffrances de l'identité. Paris: Dunod, 2005.

KNOBLOCH, F. Impasses no atendimento e assistência do migrante e refugiados na saúde mental. 2015, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00169.pdf> . Acesso em: 22/12/2019.

MARTINS-BORGES, L.; POCREAU, J.-B. 2009. Reconhecer a diferença: o desafio da etnopsiquiatria. Psicologia em Revista, 15(1):232-245.

MARTINS-BORGES, L. 2013. Migração involuntária como fator de risco à saúde mental. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 21(40):151-162. <http://dx.doi.org/10.1590/S1980-85852013000100009>

MARTINS-BORGES, L., JIBRIN, M. & BARROS, A. F. O. 2015 Clínica Intercultural: a escuta da diferença. Contextos Clínicos, vol.8, n.2, julho-dezembro 2015.

MCGOLDRICK, M. Novas abordagens de terapia familiar: raça, cultura e gênero na prática clínica. Roca, Brasil, 2003.

MORO, M.-R. 2008. A Abordagem Transcultural em Psicoterapia. In: M.-R. MORO; C. LACHAL, As Psicoterapias: modelos, métodos e indicações. Petrópolis, Vozes, p. 131-149.

MORO, M. R. Psicoterapia Transcultural da migração, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00186.pdf>. Acesso em: 22/12/2019.

PUSSETI, C. “O silêncio dos inocentes”. Os paradoxos do assistencialismo e os mártires do Mediterrâneo, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32832017000200263](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832017000200263). Acesso em: 22/12/2019.

- OLIVEIRA, A.C. Alteridade e Identidade: “Quem Somos”, “Quem São” nas Vivências de Processos Migratórios. In: DANTAS, S. D. (org.). Diálogos Interculturais: Reflexões Interdisciplinares e Intervenções Psicossociais, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Relatório da OEA sobre migrantes e refugiados venezuelanos: “Uma crise sem precedentes na região” disponível em <https://t.co/UDgZSDy7tq> acesso em : 01/11/2019.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. 2009. Glossário sobre Migração. Direito Internacional da Migração, 22. Disponível em: [http://www.acidi.gov.pt/\\_cf/102363](http://www.acidi.gov.pt/_cf/102363). Acesso em: 01/11/2019.
- RODRIGUEZ, R. A., STREY, M. N. e PEREIRA, J. Experiência migratória: encontro consigo mesmo? Percepções de brasileiros sobre sua cultura e mudanças pessoais. Aletheia, n.26, p.168-180, jul./dez. 2007.
- SILVA, M.B.D & CREMASCO, M.V.F 2015. Migração e Refúgio, contribuições da Psicologia. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=130> Acesso em 1/11/2019.
- TRAD, L. A. B. Processo Migratório e Saúde Mental: Rupturas e Continuidade na Vida Cotidiana. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 13(1): 139-156, 2003.

## **Ensino de sociologia das migrações em uma ONG por meio do jogo "Against all odds"**

*Ricardo Cortez Lopes*<sup>1</sup>

*Nádila Albuquerque Luchini*<sup>2</sup>

*Itamar Ifarraquirre Neto*<sup>3</sup>

### **Tema**

As migrações massivas são uma constante na história da humanidade (GUILHERME, 2017), no entanto a compreensão do fenômeno de maneira ampla é uma missão assumida pelas ciências sociais. Assim, o ensino de sociologia toma para si a tarefa de, através da desnaturalização e do estranhamento (ORIENTAÇÕES CURRICULARES PARA O ENSINO MÉDIO, 2006), permitir que os alunos problematizem este tema, vital em um mundo globalizado, no qual os fluxos de ideias e de pessoas são constantes. O presente texto lida com o ensino de sociologia das migrações no espaço de uma ONG por via de um jogo chamado Against All Ods<sup>4</sup>.

O presente jogo é uma iniciativa da Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja ideia é colocar o jogador no papel de um refugiado em busca de emigrar de um país fictício que está em

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em sociologia, licenciado em Ciências Sociais, Professor Assistente no Polo UAB Sapucaia do Sul e rshicardo@hotmail.com .

<sup>2</sup> Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul , nadila.luchini4@gmail.com.

<sup>3</sup> Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, itamarhermano@gmail.com

<sup>4</sup>O jogo pode ser acessado em: <http://www.gamesforchange.org/game/against-all-odds/>

conflito bélico (CANTANO, 2019). Durante as consequências do jogo, são colocadas também informações sobre os refugiados reais, após cada decisão tomada pelo internauta. Percebe-se, portanto, que há uma série de possibilidades didáticas em um mundo cuja gamificação avança a passos rápidos (FARDO, 2013), uma vez que tal jogo permite que as decisões do jogador influenciem diretamente no destino do personagem, o que causa a imersão e a consequente empatia para com indivíduos em situações semelhantes.

A aula foi ministrada na ONG por uma Educação Popular, sediada em Porto Alegre, organização que oferece um curso pré-vestibular e no qual a disciplina sociologia possui, desde 2013, uma hora/aula por semana (LOPES, BALDASSO, 2015). O presente curso começou suas atividades no ano de 2002, mais como um movimento social voltado para a educação popular, cujo objetivo é educar dentro da ideia de educação transformadora.

## **Justificativa**

Os alunos nas escolas brasileiras têm convivido com crianças e adolescentes cuja ascendência e socialização são de origem internacional, o que faz necessário um trabalho no sentido de mediar essas relações com fins a implantar uma cultura de paz nos estabelecimentos de ensino. A partir dessas vivências estabelecidas pelos alunos e pelas alunas, buscamos criar uma consistente reflexão que poderia agregar novas perspectivas de debate da inserção pedagógica para compreendermos melhor o significado de “inclusão” e “exclusão” através do jogo de videogame. Para esse fim, torna-se necessário o debate sobre Sociologia das Migrações, sua compreensão e aceitação na realidade brasileira.

## **Problema de pesquisa**

Qual a experiência de que o jogo **against all odds** proporciona no processo de ensino de sociologia das migrações?

## **Objetivos (geral e específicos)**

### **Objetivo Geral**

A importância deste planejamento consiste na finalidade de colocar os direitos humanos presentes e a diversidade cultural em diálogo, através da desconstrução do papel etnocêntrico. Nesta continuidade, a preferência da temática direitos humanos e diversidade cultural afirmam-se por corresponderem a termos tomados das Ciências Sociais ao longo da sua formação como disciplina de ensino. Diante do exposto, cremos que tal recorte temático desta experiência didática sobre o ensino de sociologia das migrações certamente apresentará maior aceitação que outras temáticas que falharam ao introduzir a diversidade de outras culturas estrangeiras sem conectá-las com os interesses de quem vive este tipo de realidade, às vezes, é desconsiderado.

### **Objetivos Específicos**

- Elaborar a aula no espaço de dois períodos de hora/aula;
- Aplicar a metodologia;
- Recolher os resultados e os sintetizar;

### **Metodologia**

No Brasil a disciplina de Sociologia sempre foi desvalorizada nos currículos escolares. Sendo ela tratada dessa maneira, a consciência crítica dificilmente consegue aprimorar os estudantes como cidadãos democráticos. Por isso, estamos convencidos que um dos objetivos da educação deveras emancipadora se dá pela conscientização de uma abordagem crítica sobre a nossa sociedade contemporânea. Mas, como é possível encontrar o tempo desses alunos e possibilitá-los a gostar ou se afetar por uma aula de Sociologia das Migrações? Bell Hooks (2013: 21) explica:

[...] ressaltam que o prazer de ensinar é um ato de resistência que se contrapõe ao tédio, ao desinteresse e à apatia onipresentes que tanto caracterizam o modo como professores e alunos se sentem diante do aprender e do ensinar, diante da experiência da sala de aula.

Justamente essa tem sido uma angústia há bastante tempo para professores e pesquisadores envolvidos nessa área. Para isso, muitos desses profissionais entendem o quanto significativo é para as turmas aprendam a lidar com diversidade, e, ao mesmo tempo, conseguir conviver com certa receptividade entre populações estrangeiras, que estão presentes em nossas realidades vividas. A pedagogia do oprimido (FREIRE, 2016) sempre será – antes de tudo – uma forma de conhecimento educativo, que deve auxiliar a conscientizar melhor a nós mesmos, refletindo-se em grande parte, no convívio cotidiano que temos com os outros. O nosso intuito aqui é a de conhecer o mundo globalizado que vivemos, para que possamos compreender da melhor maneira possível a realidade dos alunos e alunas no curso popular ONGEP - Organização Não-Governamental para a educação popular.

Cabe ressaltar que o ciberespaço muda o patamar das relações através dos meios de comunicação, que foram surgindo das influências dos computadores mundialmente. O pesquisador Lemos (2015) aponta que o ciberespaço pode ser explicado de dois pontos de vistas distintos: primeiramente, é um espaço virtual, em que indivíduos acessam e se conhecem, e é também uma soma de redes de computadores interconectadas, chamada internet. Para definir o ciberespaço, Lemos (2015:132) conclui “uma interface entre uma estrutura de máquinas de comunicação e a massas de informações” formada pelo agrupamento de pessoas que, neste lugar, logo começam a se movimentar constantemente. Só ali ele se configura “pela disseminação da informação, pelo fluxo de dados e pelas relações sociais aí criadas” (Lemos, 2015:137)

A partir deste impacto da tecnologia que está cada vez mais modificando o modo como sujeitos de diferentes culturas em tempos variados

despertam seus interesses pelo conhecimento e informação. Aí sabemos da importância do vídeo game, embora não seja mais considerado puro entretenimento ou algo que afeta de modo negativo a vida dos jovens; sendo assim, os jogos tecnológicos são boas referências para o ensino-aprendizagem em sala de aula. E, por fim, eles são concebidos como uma atividade humana que aplica experiências de condutas socioculturais de realidade virtual na vida diária.

A elaboração dos materiais de aula partiu da ideia da pedagogia crítica, no sentido de o aluno adotar o protagonismo por meio dos jogos (FREIRE, 2000), o que conflui com o fenômeno da gamificação. Os jogos são capazes de causar uma imersão no usuário, o que resulta em um aprendizado significativo.

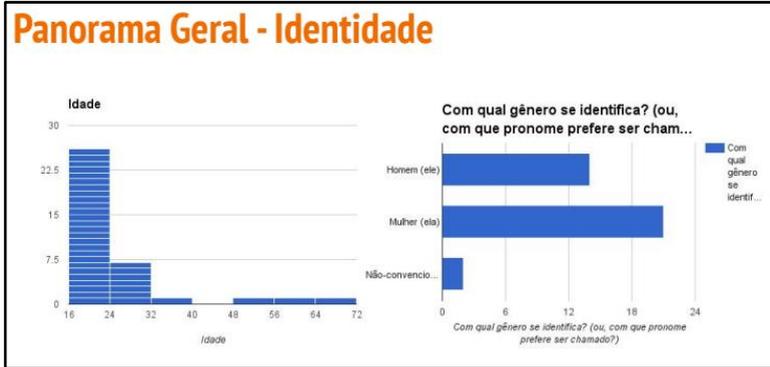
A experiência didática foi realizada com 1 turma e as interações com os alunos foram registrados no diário de campo. Os momentos de interação foram 2: 1) a parte teórica, onde foi realizada uma aula expositiva-dialogada e 2) parte prática, no qual o jogo foi projetado via *datashow*. A análise foi realizada pelos três pesquisadores e gerou uma série de resultados, que serão apresentados a seguir.

## **Resultados**

Antes propriamente da aula, já havia sido feita uma pesquisa no começo do ano sobre o perfil dos alunos. Com este fim foi aplicado um questionário, o qual obteve 37 respostas. Os resultados foram dispostos em Gráficos, histogramas.

Com relação à idade e o gênero:

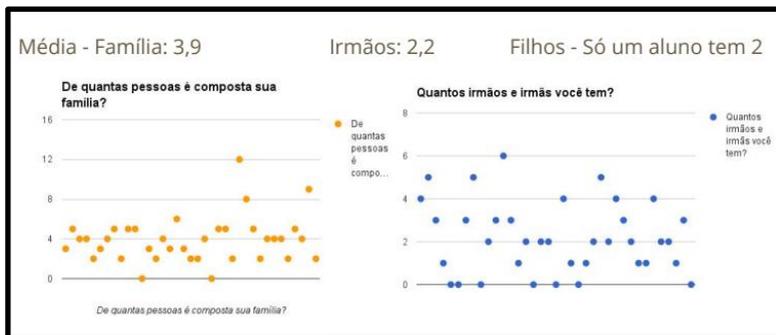
Gráfico 1: idade e gênero.



Fonte: autoria própria.

Assim, podemos perceber que os alunos possuem, na sua maioria, menos de 24 anos, o que torna a utilização do jogo um recurso bastante promissor. A maioria também se identificou como mulher, porém sem tanta predominância em relação à pertença masculina. A questão familiar implica também na imersão no jogo, uma vez que o avatar lida com o afastamento de sua família nuclear, de modo que a investigamos da mesma maneira:

Gráfico 2: família



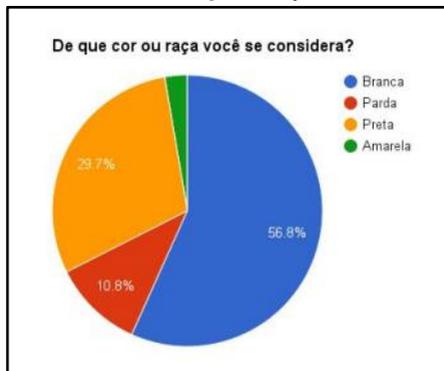
Fonte: autoria própria.

A distribuição de frequência indica que a maioria dos alunos tem no máximo 4 pessoas em sua família, o que serve como um indicativo de que essas famílias já estão no ambiente citadino há mais de uma geração, o que contribui para o estranhamento posterior da condição do migrante. A

questão dos irmãos foi mais variável, e mostra que eles existem, porém não moram juntos por alguma configuração familiar diferente da tradicional. Assim, os irmãos podem ser considerados migrantes em relação à família nuclear.

Quanto à questão étnica, também houve dados:

Gráfico 3: cor ou raça.

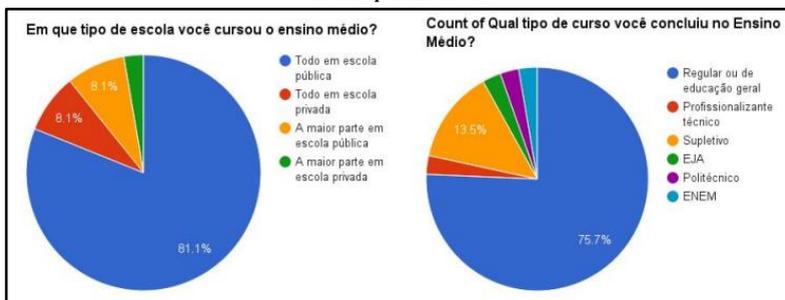


Fonte: autoria própria.

A proporção das etnias aponta para uma maioria branca, o que também indica a possibilidade de se discutir a migração de um ponto de vista étnico, levando em consideração essa questão no propósito do deslocamento. Por exemplo: os antepassados foram imigrantes ou foram refugiados?

Em seguida, perguntamos sobre a escolaridade:

Gráfico 4: ensino médio.

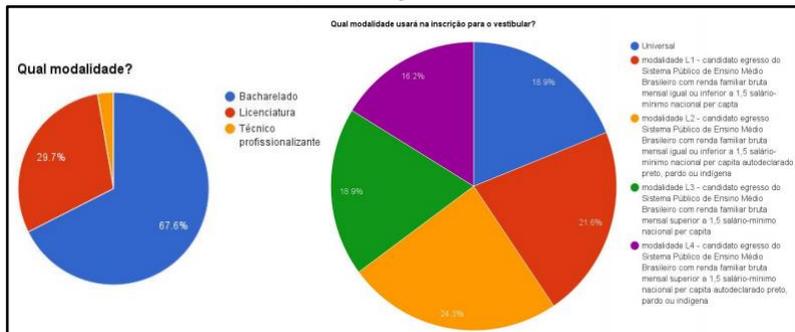


Fonte: autoria própria.

Podemos observar que a maioria absoluta dos alunos formou-se em escolas públicas e em ensino regular. Isso significa que os alunos já traziam algum tipo de discussão prévia sobre a disciplina sociologia, o que nos permitiu avançar em alguns temas com mais profundidade.

Um último dado interessante são os cursos para os quais os alunos pretendiam prestar vestibular:

**Gráfico 5:** modalidade pretendida no vestibular.



Fonte: autoria própria.

Pode-se observar que a maioria pretende seguir pela questão profissional, como bacharéis, porém parte considerável optou pela licenciatura. Isso pode indicar que os valores coletivos da ONG são refletidos nas expectativas profissionais dos alunos.

Com relação à aula em si, os discentes consideraram interessante a parte teórica da aula, porém visivelmente estavam fatigados de períodos anteriores de estudo, o que pode ter interferido negativamente em alguns discentes. Nesse caso, era evidente o quanto a aula expositiva, mesmo que de outras disciplinas, podia fatigar o alunado. No entanto, outra competência foi ativa logo em seguida.

No momento da parte prática, houve alguma dificuldade com a língua inglesa, pois o jogo não está traduzido para o português e os alunos não tiveram boas aulas do idioma antes de ingressarem no preparatório. No entanto o fato de haver alunos que cursam disciplina de inglês ajudou a incluir os mais proficientes nessa língua dentro da dinâmica, pois eles se constituíram em intermediários, verdadeiros objetos didáticos que, além

do conteúdo, deram acesso à sensação de um aluno da ong ser possivelmente proficiente em uma língua estrangeira.

Como não houve uma divisão dos alunos em grupos, o computador utilizado foi o mesmo para todos. Os discentes, espontaneamente, adotaram o sistema de assembléia para decidir os passos do avatar, o que indica que absorveram em um grau interessante as ideias mais gerais da ong, que se afirma portadora de uma ética mais deliberativa e freiriana. Não foi possível finalizar o jogo por completo no espaço de uma aula, pois houve decisões equivocadas que reiniciaram o jogo. No entanto vários discentes solicitaram, individualmente, o link do jogo e mais tardiamente relataram ter visitado o site da ACNUR e conhecido a agência como um todo. Após a aula muitos relataram ter mudado sua percepção dos refugiados como grupo social, o que entrou em consonância com os ideias de estranhamento e desnaturalização propostos pelas OCN.

### **Considerações finais**

O presente texto tratou do ensino de sociologia das migrações através do recurso de um jogo chamado *against all odds*. Esse jogo coloca o jogador no papel de um refugiado em um país fictício. Assim, é possível observar uma faceta das migrações, que é a fuga em contextos de guerra.

Concluimos o presente texto com algumas ideias. A primeira é de a migração é um assunto que a sociologia deve abordar por complementar a geografia na questão da significação atribuída ao ato de migrar. Assim, o movimento, além de descrito em sua trajetória, também adquire o substrato humano que torna todos mais sensíveis ao problema.

A segunda é que cursos preparatórios para o vestibular podem se utilizar de recursos mais participativos, e nisso desenvolver outras habilidades nos seus alunos além da retenção da informação. Dessa maneira, uma aula de sociologia, que não possui o conteúdo consolidado como outras disciplinas (como História, Matemática, Geografia), pode ser mais aberta para outras experiências igualmente significantes.

## Referências

- CANTANO, Antonio César Moreno. ACNUR y la promoción de los derechos humanos a través de videojuegos: El caso de Finding Home. **Historia Actual Online**, n. 49, p. 21-32, 2019.
- FARDO, Marcelo Luis. A gamificação aplicada em ambientes de aprendizagem. **RENOTE**, v. 11, n. 1, 2013.
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra; 2000.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.
- GUILHERME, Ana Julia. **Imigrantes haitianos e senegaleses no Brasil: trajetórias e estratégias de trabalho na cidade de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2017.
- HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática de liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2013
- LEMONS, André. **Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea / André Lemos**. Porto Alegre: Sulina, 2015.
- LOPES, Ricardo Cortez; BALDASSO, Júlio César. **Experiência de Ensino de Sociologia no curso popular ONGEP - Organização Não-Governamental para a educação popular**. In: IV Encontro Nacional de Ensino de Sociologia no Ensino Básico (ENESEB), 2015, São Leopoldo. IV ENESEB Trabalhos GTs. São Leopoldo: Unisinos, 2015. v. 1. p. 1-13.
- ORIENTAÇÕES CURRICULARES PARA O ENSINO MÉDIO. **Ciências humanas e suas tecnologias**. Volume 3. Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica: 2006.

## **Migration and tolerance in Germany: the defiance of the current world discriminatory reactions**

*Tatiana Cardoso Squeff*<sup>1</sup>

*Nicole Cardoso Paganini*<sup>2</sup>

### **Introduction**

Germany is one of the most important countries when it comes to international relations in the XIX and XX century, as it was directly involved in the most significant turning points of history. From the creation of the Zollverein zone - the basis of comparison any economic alliance until today -, to the beginning of the First and Second World Wars, it has greatly impacted the formation of the contemporary order. And when it comes to the current migration flows, Germany, again, finds itself in the middle of another turning point, as the treatment it was giving to migrants is one of the most favorable in Europe until it started rejecting migrants in a significant proportion 2016 onwards.

First is should be said that the united Germany is quite multicultural, and families have always had different backgrounds. Long before the Arab Spring and other conflicts in the Middle East that are fomenting migration

---

<sup>1</sup> Tenure-track professor of the Graduate and Undergraduate program in Laws of the Federal University of Uberlândia/MG. She holds a PhD in International Law from UFRGS/PPGD, with a period of study at the University of Ottawa; a Masters in Public Law from UNISINOS, two specialization certificates, one in Contemporary International Relations from UFRGS/PPGEI and another in International Law from UFRGS/PPGD. E-mail: tatiana.squeff@ufu.br

<sup>2</sup> Masters in Laws candidate at the University of Minho, Portugal. She holds two specialization certificates, one in Tax Law from the Estácio de Sá Univeristy and another in Human Rights Law from the University of Minho, Portugal. Lawyer accredited in the Brazilian Bar Association – São Paulo branch. Email: nicolepaganini@gmail.com

towards Europe/Germany, almost 20% of the population (around 20 million people out of approximately 81 million) living in Germany had a migration background. Not only that, but migration is generally not seen as a bad fact, since population has been decreasing due to the proportion of birth and deaths within the country.

Thus, there is no other question to be asked than what has shifted. The hypothesis, then, is a possible necessity of reshaping of German and European policies towards migrants due to the high increase in the number of asylum seekers arriving in the country (and the Union, by all means) because of the Northern African and Middle East recent troubles, which has demanded more attention from Union governments when it comes to properly/humanely receiving them so that they do not feel excluded or are labeled as a threat to society, local customs and culture.

Hence, this question is to be initially addressed through a descriptive approach regarding the construction of German society, so that it is established that Germany is indeed a very diverse country, and that the migrants who arrive can add to the country itself. This analysis will immediately followed by a descriptive explanation of the Union and German rules regarding the granting of asylum in order to understand the German political/legal decisions of opening its borders 2015 onwards and its closure a year later.

After all, the main objective of this piece is to explore the possibility of considering the movement of people across borders not as an exception, but the norm of the current world, and that Germany was one of the first countries to realize that through its open doors policy, showing it might have learned its lesson regarding discrimination and intolerance – very vivid examples of the Second World War – and that it might have intended to be an example to other EU countries regarding the treatment of migrants, particularly when current debates on the need of new Union regulations flourish.

## 1. The numbers of migration: Germany's portrait.

Thirty years of the fall of the Berlin Wall have now passed, and with it a new, unified Germany was born. One of the main objectives of this new German society was to break any ties related to blunt discrimination towards individuals, being those nationals or foreigners, so that any discussions related to any past inhuman and degrading treatment of human beings, to say the least, during the Second World War and afterwards may be really settled. In this sense, it is not surprising that post-Cold War Germany is now home of a diverse society in terms of religion, ethnicity, gender, age and origin.

Regarding religion, the 2015 census (BRITANNICA, 2015) – prior to the massive arrival of Muslim refugees – showed that 29% of the population were Catholics, 27% were Protestants, 4.4% were Muslims, 1.9% were Orthodox and astonishing 37% followed other faiths such as Buddhism, Hindu, Judaism or even none at all (it is imperative to say that an expressive part of the before-mentioned number is comprised of unaffiliated people).

In terms of ethnicity, it is true that around 77% of the 81 million people that now live in Germany are Germans, followed by Turks, who amount almost 4% of the population due to migration waves that date back from the 16<sup>th</sup> century up to mid-20<sup>th</sup> century<sup>3</sup>; Poles, who even though are not recognized as a minority group within the country represent around 2% of the number; Russians, with approximately 1.5% representation; Italians and African Germans, both with just about 1%; and then Arabs, Romanians and Greeks with only a rough 0.5% share each (SAWE, 2019). Other backgrounds (as Dutch, Americans, Austrian, Syrian,

---

<sup>3</sup> “In order to offset labor shortages [in West Germany in the 1960s], the federal government turned to a traditional model of recruiting and temporarily employing foreign workers. The first ‘Agreement on the Recruitment and Placement of Workers’ (*Abkommen über Anwerbung und Vermittlung von Arbeitskräften*) was negotiated with Italy in 1955. Further contracts soon followed: with Greece and Spain (1960), Turkey (1961), Morocco (1963), Portugal (1964), Tunisia (1965) and Yugoslavia (1968)”. Such program was in force until a decade later it was banned, specifically blocking “the entry of ‘guest workers’ from lands which were not members of the European Economic Community (EEC)” (DOMID, s/d).

etc.) amount to about 13% of the population (STAUDENMAIER, 2018; SPIEGEL, 2018). However, researches show that a part of the cited Germans are actually descendants of interracial marriages (TAKENAGA, 2019), thus, suggesting that the numbers between ethnic groups in the country could, in reality, be far different.

Regarding gender and age (CIA, 2019), despite of the fact that from newborns to 54 years of age the numbers of men surpass the women's ones by over 700.000, it is possible to say that there are more women than men in Germany (almost 1.5 million more). The reason is that the proportion of women among the elderly (55 years and over) is higher because of the Second World War and life expectancy at birth (men live around 5 years less) (CIA, 2019). Moreover, even though the elderly population is smaller than the population ranging up to 54 years of age, the general population growth ratio is decreasing rapidly: in 2017, it was of -0.17% (CIA, 2019). And this population-aging scenario leads directly to working-age population shrinkage, thus, directly affecting Europe's leading economy if it were not for the migrants filling such working spots, as the average age of those who recently came to Germany is of 26 years and five months (WINTER, 2017), even younger than the global average of 39 years of age (UN, 2019).

Nevertheless, even if considering that the number of migrants (i.e. non-European) in the country is the highest among its 27-Union peers, and second worldwide (UN, 2019), amounting to 9.7 million – 917.100 only in 2017 –, which is 11% of the total population (EU, 2019), the net migration ratio in Germany is yet low: 1.5 migrants to every 1000 nationals (CIA, 2019) – a number that, indeed, tends to spike with the net immigration of about 400,000 people each year (KANIEWSKI, 2019). Yet, it should not be worrisome, given that “without immigration, the potential number of workers in Germany would decline by 40% by 2060” (KANIEWSKI, 2019). Besides, 20% out of these new migrants who are entering Germany are skilled-workers, which means that they have either a vocational training certificate or a higher education degree (DOWLING, 2019), explaining

why, “currently, about one in three migrants of working age [in Germany] is employed” (MACGREGOR, 2019a).

Figure 1 – Total full-time asylees and percentage change in Germany (2013-2018)



Source: TRINES, 2019.

Regarding their origin, it should be mentioned that Germany does not only draw people from the Middle East and Northern Africa, but also from Europe itself. For instance, in 2018, Germany attracted 68.144 people from Romania – almost twice the number of Syrians, which was of 34.340 (DW, 2019). Croatians and Bulgarians follow closely, with 28.855 and 26.837 people immigrating to Germany, respectively (DW, 2019). It is important to note that such influx is not recent, as in the first decade of the 21<sup>st</sup> Century, Germany was also one of the preferred destinations of those who fled from economic crisis, as it was seen back then from the increase of Greek immigrants by 78%, and of Spanish and Portuguese immigrants by over 50% (DOMID, s/d).

Therefore, a recurrent assumption that the immigrants that arrive in Germany are only refugees fleeing from conflicts and a precarious way of life in the Middle East and Northern Africa is not at all precise, in view of the fact that there is a very strong intra European Union (EU) migration route towards the country, which is explained by the freedom of movement – an important pillar for the bloc’s integration – and the status of its

economy as the bloc's engine (DIMITROV, 2018; STAUDENMAIER, 2018; BBC, 2019).

On the other hand, undeniably, migrants also come from other regions. Indeed, a new global influx of refugees from the Middle East started during the first years of the 21<sup>st</sup> century due to the Afghanistan and Iraq wars, and many countries were seen as a possible destination<sup>4</sup>. However, with the growing instability in the region particularly caused by the Arab Spring<sup>5</sup> that directly affected both Northern Africa and the Middle East from 2011 onwards, people from the cited countries that had not fled yet and those that were in the affected neighboring nations<sup>6</sup> started to move (again). And many chose Europe as a destination, particularly Germany.

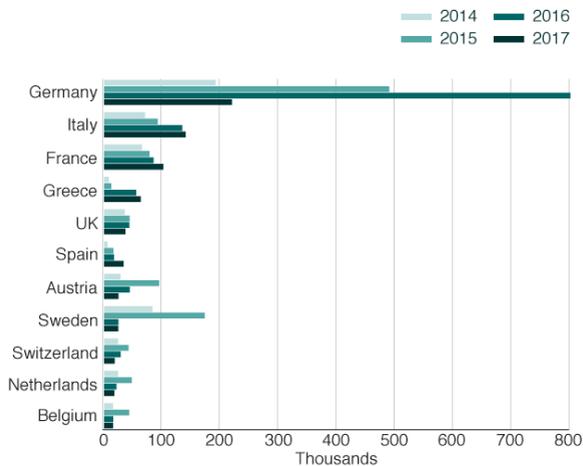
The numbers speak from themselves: according to the UNHCR data, since the beginning of the massive influx Europe started to receive in 2015, Germany welcomed the most refugees by far: 1.7 million, in total, by 2017 (DESTATIS, 2018). By comparison, France and Sweden became home to 402,000 and 328,000 migrants, respectively; and Italy and Greece, although being at the epicenter of the migration crisis as they are the EU entering gate, according to such figures, “they have not been impacted in the same way as Germany”, receiving 355.000 and 83.000 migrants, respectively (MACCARTHY, 2018). The chart below shows the increasing option for Germany as a country of destination throughout recent years:

---

<sup>4</sup> “There are currently more than 2.6 million registered refugees in the world from Afghanistan – more than one in ten of all refugees, and the second highest number after Syria. There are many more who have not (*sic*) been registered or who are currently asylum-seekers. And there are more than two million people who have been internally displaced by the ongoing conflict” (AMNESTY INTERNATIONAL, 2019). Regarding Iraq, “360,000 are refugees in other countries”, and still in 2018, there were 256,725 pending asylum-seekers from Iraq elsewhere. “There are also 280,000 refugees in Iraq from neighboring countries – the vast majority escaping violence and persecution in Syria” (UNHCR, s/d).

<sup>5</sup> “The Arab Spring was a series of anti-government protests, uprisings, and armed rebellions that spread across the Middle East in early 2011” in Tunisia, spreading to Egypt, Yemen, Libya and Syria. And while the first three “entered an uncertain transition period, Syria and Libya were drawn into a civil conflict, while the wealthy monarchies in the Persian Gulf remained largely unshaken by the events” (MANFREDA, 2019).

<sup>6</sup> In accordance to the UNHCR (2019), “nearly 4 out of every 5 refugees lived in countries neighboring their countries of origin”, meaning that “countries in developed regions hosted 16 per cent of refugees, while one third of the global refugee population (6.7 million people) were in the Least Developed Countries”.

**Figure 2 - Top 10 countries for Asylum destination in Europe**

Source: BBC, 2018.

Indeed, a great part of these numbers are of Afghans (131,000) and Iraqis (138,000); nonetheless, they were now accompanied by other affected groups, such as Syrians, who amount to approximately 37% of the numbers (526,000) (WRIGHT, 2019). There are other expressive countries of origin: from the 185.853 applicants of asylum in Germany only in 2018, 46.146 were of Syrians, 18.074 were of Iraqis, 12.251 were Afghans, 11.846 were Iranians, 11.073 were Nigerians, 10.665 were Turkish, 5.920 were Eritrean, 5.754 were Somalis and 5.282 were Russians, among other smaller groups (BAMF, 2018, p. 2).

Yet, in 2018, in fact, “the numbers of incoming migrant arrivals into Europe have fallen back to pre-2015 levels. In 2016, for instance, as many as 62.000 people applied for asylum in Germany every month. In the first portion of 2018, that number has fallen to nearly 15.000” – 25% less than in 2017 in the same period (MCAULEY, NOACK, 2018). And in 2019, until May, the total number was of 13.059 new requests (BAMF, 2019). Some suggest that “the main reasons for the gradual drop in arrivals are down to factors beyond Germany’s control, including a drop in the level of violence in Syria and Iraq”; others relate the drop to a tougher appreciation of the cases: in 2018 only around 35% of applications came back positive,

down from 43% in 2017 (NASR, 2019) – a phenomenon that is also seen in other EU member-states (BBC, 2018).

Those who believe on the second line of thought previously set forth, understand that such measure is a result of the 2017 elections, which “almost brought down Merkel’s coalition government with the Social Democrats (SPD)” due to its asylum policies, not only demanding for “stricter controls on Germany’s border with Austria, the main gateway for migrants” entering the country, but also propelling “the Alternative for Germany (AfD) far-right party into the Bundestag lower house for the first time” (NASR, 2019). Nonetheless, such party is well-known for being intolerant to migrants, routinely addressing this issue with xenophobic and racist declarations suggesting that such population pose danger to society (BRUNNERSUM, 2019).

In the words of Hans-Joachim Funke, a German political scientist and retired professor, AfD “attack[s] anyone [it has] identified as an enemy - like Islam, migrants, or in the past it was Jews and today it is refugees. It goes hand in hand with untenable chaos. There is no direction or specific platform except the identification of enemies” (WAGENER, 2016). And considering AfD was gaining strength especially over migration, Merkel’s party indeed sought a way to combat such discourse by giving a “rightwing turn on migration, cutting benefits and facilitating detention, deportation, and criminalisation of migrant and human rights activists” (MOLKENBUR; COOPER, 2019).

And even though this approach might be seen as a shift of the German migratory policy, it should be noted that such move was actually well-thought as a way to counteract AfD claims, even though not bluntly. After all, German authorities said that while analyzing the requests, many of the migrants did not fill the requirements for asylum set forth in the legislation, giving basis to denials of status and subsequent deportations (WRIGHT, 2019; DAMBACH, 2018) – certainly a rightwing approach, but not the worse intolerant and segregating scenario as the one envisioned by AfD, which would suggest Germans had forgotten the lessons of the

Nazis, as Paul Hockenos (2019) recalled in a piece published in the New York Times regarding the surge of AfD into de Bundestag in 2017<sup>7</sup>. Besides, it is within the law, as it will be detailed below.

## 2. Asylum-seeking regulations in the EU and in Germany

The protection of asylum-seekers and definition of asylum policies within the European Union (EU) is fairly recent. The first big push towards an harmonization of procedures between member States came with the Single European Act (SEA), in 1987, being closely followed by the Schengen Convention of 1990 (HØGLUND, 2017, p. 41), when it was made abundantly clear the need for a coherent, unified policy towards asylum matters since the abolishing border control within the Union.

At the current stage, the Common European Asylum System (CEAS) comprises five different legislations: the EURODAC regulation, which establishes a fingerprint database common to all EU Member-States to be used by law enforcement officers; the Reception Conditions Directive, which guarantees fundamental accommodations to all asylum seekers within the EU; the Asylum Procedures Directive, which provides for special rights and quicker procedures in cases regarding especially vulnerable groups; the Qualification Directive, which provides clarifications regarding the grounds for international protection to asylum seekers; and the Dublin regulation(s) (EUROPEAN COMMISSION, 2016; PIÇARRA, 2016, p. 14-30), which will be analyzed in further detail as it follows.

In 1990, however, before the regulations, the European Council established a set of Union rules regarding the examination of asylum applications. Known as the Dublin Convention, or the Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member-States of the then called European Communities (n.

---

<sup>7</sup> The article published was entitled '*Has Germany Forgotten the Lessons of the Nazis?*' suggests that xenophobic thoughts of German society "had been socially suppressed over decades but had never disappeared". However, in an interesting reply entitled '*The intolerance and hate shown by AfD representatives in the Bundestag is by no means commonplace in Germany*', Peter H. Koepf (2019), editor in chief of The German Times, counter-argued, affirming that "Germans are more tolerant than the average European", bringing a lot of data to support his statement.

97/C 254/01), it entered into force for the member States in 1997 after being finally ratified by the Netherlands and Ireland in June of that same year (ECRE, 1997, p. 4; SARTORETTO, 2015, p. 120), except for Finland, who ascended to the Convention an year later (HØGLUND, 2017, p. 43).

Among the main points established by such Convention regarding the EU asylum system, two are worth highlighting due to their importance within this framework: the contents of art. 6(1) and art. 3(2) (HØGLUND, 2017, p. 43-44). The first, in what has later become known as the “first entry principle”, determines that the first State from which the asylum seeker has entered the Union shall be the one to examine the application; the latter, states that only one State shall examine and process the asylum application (EU, 1990; CABRAL, 2015, p. 9-10).

The importance of these two rules lies on the avoidance of a practice that was common in the years before this Convention, called “asylum shopping”, where asylum seekers would apply for protection in several countries (one at a time, starting from the most interesting one and moving downward on their list), hoping that at least one of them would grant their request (GUERRA; AMORIN, 2020, p. 25). Under the Convention, this practice became forbidden, being that, when caught, the person would be transported back to the country of first entry (most commonly Italy or Greece, known sea-based immigration hotspots) to have the asylum request analyzed (DOMOKOS; GRANT, 2011; SARTORETTO, 2015, p. 115-120). In case of denial, the person would not be allowed a new request elsewhere within the EU.

Other points worth noting are that proper application of the rules above mentioned were made possible by the establishment of a network for information exchanging between member-States, as foreseen by art. 14 of the Convention, and that exceptions and waivers to the first entry principle can be found in arts. 4 to 9 (EU, 1990), such as cases of family reunifications within the EU, or cases in which an asylum seeker has already been living in a member-State for six months previous to the date of the asylum request.

The harmonization process for European asylum policies had, thus, begun properly and has been gradually progressing through common efforts of all member States since then. In 1993, for example, the Treaty of Maastricht brought, by means of art. K.1, the intergovernmental cooperation that had been already been placed by art. 14 of the Dublin Convention to the EU's institutional framework (COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992, p. 131); and in 1999, the Treaty of Amsterdam (EUROPEAN UNION, 1997) provided that EU institutions with new powers relating to the drafting of legislation regarding the matters of asylum under the terms and timeframe regarded under Title III of the Treaty (SOKOLSKA, 2020).

However, in 1999, the conclusions reached at the Tampere European Council by several EU heads of State and government called for the need to properly establish the CEAS and better operations under it (LAVENEX, 2001, p. 851-852), being flagrant, under the points highlighted by the Council Presidency Conclusions (section A), the need of transformation and reform of a series of aspects established under the Dublin Convention, and the inclusion of another series of points, in order to broaden the reach of the asylum regulations (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999) and come closer to the ultimate goal of creating a “single asylum space” under which asylum procedures would be standardized and applicants granted equal protection, no matter their location in the Union (HØGLUND, 2017, p. 44).

Following the conclusions reached in Tampere, in 2003, legislation was finally reformed, and gained a new expanded version in the form of Council Regulation (EC) No. 343/2003, more commonly known as Dublin II Regulation, which replaced the 1990 Convention. Aside from terminology ameliorations (such as, for example, replacing the use of the term “alien” with the milder, more positive term “third country national”), and some further clarifications and expansions in points that remained dubious or needed further regulation (see, for example, the vast expansion of the terminology disambiguation section, found in art. 1 of the 1990 Convention and in art. 2 of Dublin II), the main innovation that can be found

relates to the rights of minors under the asylum system, especially unaccompanied minors (see arts. 2[h], 6, and 15[3]) (EU, 2003; HØGLUND, 2017, p. 44; CABRAL, 2015, p. 12). Moreover, intended to reinforce the principles and methods prescribed by the previous document, and also to deal with those migrants who were in a limbo – also called ‘asylum orbiting’ – caused by various asylum requests made to different nations to which none thought it was competent to address (GUERRA; AMORIN, 2020, p. 25).

The regulation came into force to all member States in that same year, except for the case of Denmark, who at first was exempted from participating, but joined in the later date of 2006. Some states that are not part of the EU (Norway, Switzerland, Iceland and Liechtenstein) also adhered to the Regulation, thus, forming what is known as the Dublin Area or the group of Dublin Countries (HØGLUND, 2017, p. 44). Nonetheless, one of the major problems of this regulation was that, as the first legal act under the recently established CEAS system, its compatibility with the pre-existing accumulated legal instruments of the Union was not guaranteed (HRUSCHKA, 2015, p. 472).

Besides, Dublin Regulation II ended up creating more barriers to asylees than solving their issues, given that many migrants were transferred back to the arriving nation even though they did not want to stay, making it harder for requesting a review of such administrative procedure and also for integrating within society, as, normally, the country of arrival was not the state the migrant once envisioned (GUERRA; AMORIN, 2020, p. 26). Reason why after five years debating within the European Commission, in June 2013 another document was passed in order to replace the 2003 one.

Regulation (EU) No. 604/2013, also known as the Dublin III, was signed by all parties to the Dublin II, with the exception of Denmark, and entered into force in July 2013. Being the legislation still in force today, it brought reforms ranging from the most basic ones, such as extending protections given to third country nationals to stateless persons as well (see

arts. 1, 2[c][f][i][l][n], 3[1], 14[1][2], 15, 17[1] and 18[1][c][d]), to deeper subjects, such as the regulations on EURODAC (mainly in sections II and III of the legal document) (EU, 2013; HØGLUND, 2017, p. 44).

Another major change that happened with the Dublin III system, in comparison with its predecessor, relates to the rights of asylum seekers. The Regulation is very thorough when referring to the European System of Human Rights, mainly the Charter of Fundamental Rights of the European Union (see, for example, points 13, 14, 19, 21 and 39 of the preamble, and art. 3). Moreover, now all asylum applicants are entitled to receive information about the procedures before an official interview regarding their application (arts. 4 and 5), and for the first time they have the right to an appeal (art. 27) (EU, 2013; HØGLUND, 2017, pp. 44 and 45; EUROPEAN COMMISSION, 2014, p. 7), contributing to a sense of greater fairness within the process.

Another positive improvement was the establishment of clear grounds on which Member State shall analyze the asylum request, being it possible to transfer proceedings to another country, as far as three main criteria are observed, in this order: first, if the asylum seeker had family already living in a member State, this State shall be responsible for said application, due to the necessity of trying to provide for familial reunification, especially in cases regarding unaccompanied minors (art. 6[3][a]); second, if the asylum seeker has valid or recently expired documents regarding the right to stay issued by a member State, then that State is responsible for examining the request (art. 12); and third, if the asylum applicant does not fit into any of the special criteria, they fall into the general rule of the first entry principle, where the State through where they first entered the common space of the Dublin States shall be the one to examine the asylum claim (arts. 13 and 14) (EU, 2013; HØGLUND, 2017, p. 45).

However effective and/or simple/straightforward the system might seem at first glance, ever since its introduction, it has been targeted with criticism and controversy, many of which very well-founded. One such point

of discussion relates to the case of border States, more specifically those States bordering the Mediterranean such as Italy and Greece, which, by their very location, tend to receive far more asylum requests than other, more distant member-States, based on the first entry principle (SARTORETTO, 2015, p. 128-130). The only escape to this is if, in the case of an asylum-seeker being detected further into the Union by another member-State, that member-State decides to call on the “sovereignty clause” (art. 17[1] of Dublin III) and analyze, by its own will, the case, instead of transferring the procedure, and thus, returning the person to the State where they first entered the Union (EU, 2013; HØGLUND, 2017, p. 46).

And Dublin III was being applied ever since to control the EU exterior borders<sup>8</sup>, that is, the frontiers of all 27-EU member states, Iceland, Norway, Liechtenstein and Switzerland, if it were not for Germany’s suspension of its provisions in 2015. In other words, Chancellor Angela Merkel “opened Germany’s borders even though they were never physically closed” by lifting the before mentioned rule that authorized policemen to send migrants back to the EU country of arrival, what was soon named ‘open-door refugee policy’

In other words, due to the elevated number of asylum claims, Germany decided to call on the sovereignty clause and analyze the asylum claims of *all* migrants who reached its territory, as a manner of sharing

---

<sup>8</sup> After all, as previously mentioned, within the EU, freedom of circulation is an essential pillar for the bloc's integration, which is prescribed by the Schengen Agreement. This treaty, signed in June 1985, created what is called the Schengen Area, where there are no internal border checks. An amendment to it was made in 1990 calling for a common visa policy to all signatories. Both were incorporated to the EU through the Amsterdam Treaty in 1999, but it is not applicable to all EU members, as Ireland, United Kingdom, Romania, Bulgaria and Croatia still have domestic checkpoints. Conversely, it also incorporates non-EU members, as Norway, Iceland and Switzerland, the first two acceding in 1996 and the latter in 2009. Thus, this treaty prescribes that whenever entering the territory of one contracting party, a person may circulate freely within the territory of the other contracting parties without having to check at the border. Despite of this, since 2015, border controls were temporarily reintroduced in seven Schengen countries in response to the migrant crisis: Austria, Denmark, France, Germany, Norway, Poland, and Sweden (ALDERMAN; KANTER, 2016). Surprisingly, Germany was the first country to reintroduce temporary internal border controls in September 2015 on the basis of article 25 under “foreseeable events”, even though high migration numbers could not be considered one, in our opinion (EUROPARL, 2016). To date, it still keeps border control, so does Norway, Sweden, Denmark, Austria and France - all valid until early 2020 (EU, 2019).

the responsibility with the countries of entry, which were already crumbling under the pressure of analyzing tens of thousands of requests<sup>9</sup> – measure that was sustained up to March 2016, when migrants were again subject to removal as soon as the place through where they have entered was identified or when they had no intention of applying for protection in Germany (LUYKEN, 2018).

Nevertheless, it is imperative to stress that those who had applied and are still applying *in* Germany – as the country of arrival – must fit the refugee definition prescribed for the 1951 Geneva Convention<sup>10</sup> and also not be in the safe third-countries list<sup>11</sup> in order to be granted such status. In this case, asylees have a three-year work permit guaranteed, and after “they can apply for permanent residency status, which includes an unrestricted work permit” (TRINES, 2019). Yet, if rejected, asylees may be subject to deportation, which shall be stalled if for some other reason the migrant cannot be sent back, as for the *non-refoulement* clause, for instance, consequently receiving a ‘tolerated right to stay’, also known as ‘prohibition of deportation’ (GOPALAKRISHNAN, 2017).

Germany also prescribes in its domestic legislation other forms of granting legal status to migrants, which allowed it to manage the influx in even a more extensive way. In light of this, it is important to say that apart from asylum seekers, the German State also sets down other two forms of protection, namely ‘humanitarian protection’ and ‘subsidiary protection’, which amounted to, respectively, 9.548 and 25.055 analyzed requests in 2018 (BAMF, 2018).

---

<sup>9</sup> Other countries had acted quite differently, as per Hungary that, when faced with the same situation, decided to suspend Dublin III altogether, refusing to accept asylum seekers returned from other Dublin Area countries (HÖGLUND, 2017, p. 46).

<sup>10</sup> In this sense, in Germany, refugee has the same status as an asylee. Yet, “emergency situations such as poverty, civil wars, natural disasters or a lack of prospects are therefore ruled out as a matter of principle as reasons for granting asylum in accordance with Article 16a of the Basic Law (GG)” (BAMF, s/d).

<sup>11</sup> Safe third countries are those that are not going through any troublesome situation that might originate refugees. The German Asylum Act considers all EU member States, as well as Norway and Switzerland as safe (BAMF, s/d). Besides, Ghana, Senegal, Serbia, North Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Albania, Kosovo and Montenegro are also in the list – the Balkan states were even included recently: while Bosnia-Herzegovina was added to the list in 2016, the rest of them were added in 2015 (WALKER; JONES, 2019).

Concerning their definition, while the former relates to a person that is in need for protection based on urgent humanitarian or personal grounds, substantial public interests or because of a criminal offense, but does not meet the criteria for refugee or subsidiary status, who receives, therefore, a residence permit of at least one year (VISAGUIDE, 2019); the latter is directed to those who are not refugees but may face serious harm in the country of origin, and that, because if this, cannot be returned (*non-refoulement*), receiving, thus, a one-year visa that can be extended by two years every time, or even a residency permit for five years in case of securing income and learning German, despite of the fact that he is not entitled to family reunification (GOPALAKRISHNAN, 2017).

In light of this, it is noteworthy the efforts carried out by Germany towards this migratory influx and the humanized way it addressed such issue – especially when compared to other EU member states, as Italy, Poland and Hungary (AMANTE, 2019; EKBLÖM, 2019). By all means, Germany cannot receive the whole contingent alone, despite of all efforts carried out by Chancellor Angela Merkel. Hence, even though it started to review its policies regarding acceptance of migrants and with the reinstatement of border controls, such action does not outnumber the humane attitudes provided for by this State, particularly when the influx was at its peak.

On the contrary, it denounces the problems arising in the EU migration system, especially the first-entry principle, as it has been shown to be unfair in times of crisis, placing too much responsibility over a handful of member-States while others get little-to-no share of the problem. And not only regarding the processing of asylum requests – other issues, such as lack of accommodation and insufficient registration of newcomers are very real problems in situations similar to the one of 2015 (BANULESCU-BOGDAN *et al.*, 2016, p. 84-87).

Hence, even if the current system does not work as intended, and need to reform has been systematically exposed during the Migrant Crisis of the past few years, discussions started in 2016 for a reform of the Dublin

system (a potential Dublin IV Regulation) and possibly the CEAS as a whole, have been ongoing ever since. Plenty criticism and suggestions have been offered by the academia and by NGOs, especially regarding the matters of nomenclature – for example, the use of the term “burden” when regarding asylum-seekers and asylum procedures, when that term is regarded as pejorative (SARTORETTO, 2015, p. 115).

Other criticism relies particularly on the responsibility-sharing in times of crisis. After all, what a new Dublin agreement is sought to prescribe a more collaborative approach among all EU member-states, so that the burden of all states towards new migrants is shared (EUROPARL, 2019); and also an expansion of the EU-funded “externalization border control”, that is, the shifting of “the responsibility for deterring refugees to other countries” carried out through “agreements negotiated with non-EU countries, such as Albania, Tunisia, Egypt and Libya” (GULDBERG, 2019; MACGREGOR, 2019b).

However, States leaderships have, so far, failed to reach an agreement on measures to be adopted in the future (RADJENOVIC, 2019, p. 1-8). Meanwhile, old problems are made anew every passing day, as asylum seekers keep arriving at a continent that is ill-prepared to deal with the heightened influx caused by nearby conflicts (BBC, 2019).

On the other hand, even though Germany is subject to the Dublin Regulations and all its criticism, these aspects do not blur its positive steps – chiefly those regarding the open-door policy, as it showed its commitment to being a tolerant and diverse society that places the individual at its center.

## **Final Remarks**

In the current world, considering all the violations that have happened throughout history, the human person should be placed in its center, meaning that all policies and regulations should take people themselves into account before any other prescription. And it seems that this is

what has motivated Chancellor Angela Merkel to create its ‘open-door’ policy back in 2015, when the numbers of migrant arrivals have spiked.

After all, in accordance to the EU regulations, the country was not obliged to act that way; in fact, it could have sustained the blunt – and sometimes cruel – application of Dublin III, and even sent back migrants who entered the Union through another country – as Austria, Greece, Italy, Hungary, etc. – and left in direction to Germany before even having the final decision on his asylum request. Besides, the various other forms of accepting migrants prescribed under domestic law also corroborate to such humanistic view.

In this sense, it is possible to say that Germany sort of fought for migrants’ rights and well-being by receiving them in a way to mitigate their suffering, demonstrating that *homo sapiens* is a species, and no one should be disregarded or discriminated against due to its migratory background. The idea of rejecting migrants because of the application of the law, however, cannot be considered an attempt to violating such perspective – especially when it follows the principle of legality and its motives are a genuine attempt of repelling a worse scenario as the one envisioned by the AfD in Germany, which considers migrants/refugees as the enemy.

If cultures have always evolved due to the exchanges they made with one another, meaning that all progress that humanity has achieved was only possible because of the interactions between people, which undoubtedly part from the freedom of movement, including that of beyond borders, practices/thoughts intended to limit such interactions cannot be conceived, and should be considered - *per se* - a violation of such humanized view of international relations/law as a result of the intolerance they foment. Precisely because of this, current debates concerning a new EU Regulation on asylum should take it into account, since “burden-sharing” and the externalization border control may not reflect such view; on the contrary, they may induce the idea that migrants are different from nationals, even though many European nations, as Germany, do need

migrants and their skills to occupy a space left by their own (elderly) citizens.

And since intolerance has always led to conflict and violations of the human dignity throughout history, the actions taken by Germany concerning the arrival of migrants – especially after 2015 – are to be considered an example of its evolution, suggesting that, indeed, Germany has learned its lesson regarding discrimination and intolerance, possibly showing that other views on the treatment of those in need (as normally migrants are) is indeed possible. However, special attention should be given to rightwing movements, since they tend to prejudice such improvements, as it has been showed with the changes performed in Germany in 2016.

## References

- ADELMAN, Liz; KANTER, James. Europe's Border Checks Become Economic Choke Points. **The New York Times**, New York, Mar 1. 2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/03/02/business/international/europes-new-border-controls-exact-a-cost.html>. Accessed on Nov. 3 2019.
- AMANTE, Angelo. Italy presents plan to accelerate expulsion of migrants. **Reuters**, Rome, Oct. 4 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-expulsion/italy-presents-plan-to-accelerate-expulsion-of-migrants-idUSKBN1WJ1YH>. Accessed on Nov. 3 2019.
- AMNESTY INTERNATIONAL. **Afghanistan's refugees: forty years of dispossession**. London, Jun. 20 2019. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/06/afghanistan-refugees-forty-years/>. Accessed on Nov. 7 2019.
- BAMF - BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FÜCHTLINGE, **Asylgeschäftsbericht**. Berlin, Dec. 2018. Available at: <https://bit.ly/2T3Po4i>. Accessed on Nov. 10 2019.
- \_\_\_\_\_. **Aktuelle Zahlen**. Berlin, Mai. 2019. Available at: [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-mail-2019.pdf](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-mail-2019.pdf). Accessed on Nov. 10 2019.

\_\_\_\_\_. **Entitlement to asylum.** Berlin, s/d. Available at: [http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html;jsessionid=FC35E3C9B6CDE02FAAC428DA3D91354F.1\\_cid286](http://www.bamf.de/EN/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html;jsessionid=FC35E3C9B6CDE02FAAC428DA3D91354F.1_cid286). Accessed on Nov. 4, 2019.

BANULESCU-BOGDAN, Natalia et al, **Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report.** Brussels, European Commission: DG Migration and Home Affairs, 18 March 2016. Available at: <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation\\_of\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_dublin\\_iii\\_regulation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf)>. Accessed on: Feb. 14 2020.

BBC. O que a desaceleração da ‘locomotiva’ Alemanha revela sobre a preocupante economia europeia. **G1**, Abr. 21 2019. Available at: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/21/o-que-a-desaceleracao-da-locomotiva-alemanha-revela-sobre-a-preocupante-economia-europeia.ghtml>. Accessed on Nov 7 2019.

\_\_\_\_\_. Migration to eEurope in charts. **BBC**, Sept. 11 2018. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-44660699>. Accessed on Oct. 31 2019.

\_\_\_\_\_. European migrant crisis: Calls to redistribute migrants as arrivals rise. **BBC**, Sept. 19 2019. Available at: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-49752380>>. Accessed on: Feb. 14 2020.

BRITANNICA Encyclopedia. **Germany:** religion. England, 2015. Available at: <https://www.britannica.com/place/Germany/Religion>. Accessed on Nov. 4, 2019.

BRUNNERSUM, Melissa Van. Germany's far-right AfD fuels xenophobia with distorted crime figures – study. **DW**, Berlin, Aug. 5 2019. Available at: <https://www.dw.com/en/germanys-far-right-afd-fuels-xenophobia-with-distorted-crime-figures-study/a-49891306>. Accessed on Nov. 10 2019.

CABRAL, Patrícia. **Construção de uma Responsabilidade Europeia Além-Fronteiras: O Novo Conceito de “Falhas Sistémicas” no Quadro dos Critérios de Determinação do Estado-Membro Responsável pelo Tratamento dos Pedidos de Proteção Internacional Baseados no Artigo 78.º do TFUE.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Direito, 2015. Available at: <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/16233/1/Cabral\\_2015.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/16233/1/Cabral_2015.pdf)>. Accessed on: Feb 14 2020.

CIA - CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The world factbook - Germany**. Washington D.C, 26 out. 2019. Available at: [https://www.indexmundi.com/germany/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/germany/demographics_profile.html). Accessed on Nov. 4, 2019.

DAMBACH, Kai. Number of asylum applications falls in Germany. **Info Migrants**, Mar. 13 2019. Available at: <https://www.infomigrants.net/en/post/8037/number-of-asylum-applications-falls-in-germany>. Accessed on Nov. 3 2019.

DESTATIS - STATISTISCHES BUNDESAMT. **Press release No. 457**. Wiesbaden, Nov. 23 2018. Available at: [https://www.destatis.de/EN/Press/2018/11/PE18\\_457\\_12521.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2018/11/PE18_457_12521.html). Accessed on nov. 7 2019.

DIMITROV, Martin. Balkan Migrants in Germany Number 2.6 Million. **Balkan Insight**, Sophia, Aug. 3 2018. Available at <https://balkaninsight.com/2018/08/03/at-least-2-6-million-immigrants-from-the-balkans-live-in-germany-08-03-2018/>. Accessed on Nov. 4 2019.

DOMID - THE DOCUMENTATION AND MUSEUM OF MIGRATION IN GERMANY. **Migration History in Germany**. Colônia, s/d. Available at: <https://www.domid.org/en/service/essays/essay-migration-history-in-germany/>. Accessed on Nov. 5 2019.

DOMOKOS, John; GRANT, Harriet. Dublin regulation leaves asylum seekers with their fingers burnt. London, **The Guardian**, Oct. 7 2011. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers>. Accessed on: Feb 14 2020.

DOWLING, Siobhan. Germany welcomed refugees. Now it's reaping the economic benefits. **Al Jazeera**, Berlin, Jun 20 2019. Available at: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/germany-welcomed-refugees-reaping-economic-benefits-190617194147334.html>. Accessed on Nov. 8, 2019.

DW. Germany: In 20 years, 1 in 3 people will have migrant roots. **DW**, Berlin, Nov. 4 2019. Available at: <https://www.dw.com/en/germany-in-20-years-1-in-3-people-will-have-migrant-roots/a-51101172>. Accessed on Nov. 8 2019.

EKBLOM, Jonas. Poland, Hungary broke EU laws by refusing to host migrants: court adviser. **Reuters**, Brussels, Oct. 31 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migration-court/poland-hungary-broke-eu-laws-by-refusing-to-host-migrants-court-adviser-idUSKBN1XA1S5>. Oct. 31 2019..

EU - EUROPEAN UNION. European Commission. **Migration and migrant population statistics**. Brussels, Mar. 2019. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf>. Accessed on Nov. 8 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Temporary Reintroduction of Border Control**. Brussels, 2019. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en). Accessed on Nov. 10 2019.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A Common European Asylum System**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf). Accessed on: Feb 14 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Common European Asylum System** (Online). Brussels, 2016. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en). Accessed on: Feb 14 2020.

\_\_\_\_\_. European Council on Refugees and Exiles. **Position on the Implementation of the Dublin Convention in the Light of Lessons Learned from the Implementation of the Schengen Convention**. Brussels, December 1997. Available at: <https://www.refworld.org/docid/3df4d74f4.html>. Accessed on Feb 14 2020..

\_\_\_\_\_. **Treaty on the European Union**. Maastricht, 7 February 1992. Available at: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf). Accessed on: Feb 14 2020.

\_\_\_\_\_. **Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities**: Dublin Convention. Dublin, 15 June 1990. Available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>. Accessed on Feb 14 2020..

\_\_\_\_\_. **Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003: establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national**. Brussels, 18 February 2003. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0343&from=EN>. Accessed on: Feb 14 2020.

\_\_\_\_\_. **Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013:** establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels, 26 June 2013. Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=en#d1e489-31-1>>. Accessed on: Feb 14 2020.

\_\_\_\_\_. **Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union: the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Contents. Amsterdam, 10 November 1997.** Available at: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=EN>>. Accessed on: Feb 14 2020.

EUROPARL - EUROPEAN PARLIAMENT. **Cost of non-Schengen:** the impact of border controls within Schengen on the Single Market. Brussels, May 2016. Available at: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL\\_STU\(2016\)578974\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf). Accessed on Nov. 10 2019.

\_\_\_\_\_. **Briefing: Reform of the Dublin system.** Brussels, 2019. Available at: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI%282016%29586639\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf). Accessed on: Nov. 10 2019.

\_\_\_\_\_. **Tampere European Council 15 and 16 October 1999:** Presidency Conclusions. Tampere, 15/16 October 1999. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#a](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a)>. Accessed on Feb 14 2020.

GOPALAKRISHNAN, Manasi. Types of protection in Germany for asylum seeker. **DW**, Berlin, Jun. 1 2017. Available at: <https://www.dw.com/en/types-of-protection-in-germany-for-asylum-seekers/a-39085481>. Accessed on nov. 9 2019.

GUERRA, Sidney; AMORIN, André Ricci. O Refúgio no Direito Intenacional e na união Europeia. In: GUERRA, Sidney; SQUEFF, Tatiana Cardoso. **Migrações Internacionais:** enfrentamentos locais, regionais e globais. Curitiba: Instituto Memória, 2020 – forthcoming.

GULDBERG, Helene. Europe and the great migration. **Spiked**, London, Nov. 1 2019. Available at: <https://www.spiked-online.com/2019/11/01/europe-and-the-great-migration/>. Accessed on Nov. 9 2019.

HOCKENOS, Paul. Has Germany Forgotten the Lessons of the Nazis? **The New York Times**, New York, Apr. 15. 2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/04/15/opinion/germany-nazis.html>. Accessed on Nov. 8 2019.

HØGLUND, Andreas. **The Implementation of the Dublin regulations in Greece, Italy and Spain**. Thesis (Masters in Laws). University of Bergen – Department of Comparative Politics. 2017. Available at: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/16038/Masteroppgave.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Accessed on: Feb 14 2020.

HRUSCHKA, Constantin. The (reformed) Dublin III Regulation – a tool for enhanced effectiveness and higher standards of protection? **ERA Forum**, Trier, Feb 12 2015, pp. 469-483. Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-70-014-036-4-x.pdf>. Accessed on: Feb 14 2020.

KANIEWSKI, Dmytro. Germany needs immigrants to stay competitive: economist. **DW**, Berlin, Nov. 7, 2019. Available at: <https://www.dw.com/en/germany-needs-immigrants-to-stay-competitive-economist/a-51158216>. Accessed on Nov. 8 2019.

KOEPF, Peter H. The intolerance and hate shown by AfD representatives in the Bundestag is by no means commonplace in Germany. **The German Times**, Berlin, Jul. 2019. Available at: [www.german-times.com/the-intolerance-and-hate-shown-by-afd-representatives-in-the-bundestag-is-by-no-means-commonplace-in-germany/](http://www.german-times.com/the-intolerance-and-hate-shown-by-afd-representatives-in-the-bundestag-is-by-no-means-commonplace-in-germany/). Accessed on Nov. 9 2019.

LAVENEX, Sandra. The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 39, n. 5, dec. 2001, pp. 851-874.

LUYKEN, Jörg. The refugee debate: just how ‘open’ are Germany’s borders? **The Local**, Jun. 17 2018. Available at: <https://www.thelocal.de/20180619/the-refugee-debate-just-how-open-are-germanys-borders>. Accessed on Nov. 8, 2019. MACGREGOR, Marion. Germany: Jobs for migrants, but women lose out. **Info Migrants**, Oct. 10 2019a. Available at: <https://www.infomigrants.net/en/post/19409/germany-jobs-for-migrants-but-women-lose-out>. Accessed on Nov. 5 2019.

\_\_\_\_\_. Germany wants asylum seekers assessed before reaching Europe. **Info Migrants**, Oct. 30 2019b. Available at: <https://www.infomigrants.net/en/post/20480/germany-wants-asylum-seekers-assessed-before-reaching-europe>. Accessed on Nov. 5 2019.

MANFREDA, Primoz. What Is the Arab Spring? An Overview of the Middle East Uprisings in 2011. **ThoughtCo.**, New York, 28 Aug. 2019. Available at: <https://www.thoughtco.com/definition-of-the-arab-spring-2353029>. Accessed on Nov. 8 2019.

MCAULEY, James; NOACK, Rick. What you need to know about Germany's immigration crisis. **The Washington Post**, Washington D.C., Jul 3 2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/07/03/what-you-need-to-know-about-germanys-immigration-crisis/>. Accessed on Oct. 31 2019.

MACCARTHY, Niall. Germany is home to the most refugees. **Statista**, New York, jun. 29 2018. Available at: <https://www.statista.com/chart/14494/germany-is-home-to-the-most-refugees/>. Accessed on Nov. 2 2019.

MOLKENBUR, titus; COOPER, Luke. The AfD is gaining strength in Germany. A reformed EU can stop it. **The Guardian**, Sept. 3 2019. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/03/afd-germany-reformed-eu-immigration-parties-europe>. Accessed on Nov. 5 2019.

NARS, Joseph. Asylum applications in Germany fall for second year in a row. **Reuters**, Berlin, Jan. 23 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany/asylum-applications-in-germany-fall-for-second-year-in-a-row-idUSKCN1PH16E>. Accessed on Nov. 3 2019.

PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum De Asilo. **E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público**, Lisboa, v. 3, n. 2, nov. 2016.

RADJENOVIC, Ana. **Briefing EU Legislation in Progress – Reform of the Dublin System**. Brussels, European Parliament, Mar. 1 2019. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS\\_BRI%282016%29586639\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf). Accessed on: Feb. 14 2020

SARTORETTO, Laura M. A Livre Circulação de Pessoas e a Implementação e Evolução do Sistema Europeu Comum de Asilo e sua Incapacidade em Harmonizar Práticas e Dividir Responsabilidades por Solicitantes de Refúgio e Refugiados Entre os Estados-Membros da União Europeia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 4, n. 8, jul./dec. 2015, pp. 111-136.

SAWE, Benjamin Elisha. Largest Ethnic Groups In Germany. **WorldAtlas**, St. Laurent - Canada, Jul. 18 2019. Available at: <https://www.worldatlas.com/articles/largest-ethnic-groups-in-germany.html>. Accessed on Nov. 4, 2019.

SOKOLSKA, Ina. **Asylum Policy**, Fact Sheets on the European Union (online). Brussels: European Parliament, 2020. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/151/asylum-policy>. Accessed on: Feb 14 2020.

SPIEGEL, Der. Germany and Immigration: The Changing Face of the Country. **Spiegel Online**, Apr. 19 2018. Available at: <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-and-immigration-the-changing-face-of-the-country-a-1203143.html>. Accessed on Nov. 4, 2019.

STAUDENMAIER, Rebecca. German population with immigrant background reaches new peak in 2017. **DW**, Berlin, Aug. 1 2018. Available at: <https://www.dw.com/en/german-population-with-immigrant-background-reaches-new-peak-in-2017/a-44906046>. Accessed on Nov. 4, 2019.

TAKENAGA, Lara. 'I Will Never Be German': Immigrants and Mixed-Race Families in Germany on the Struggle to Belong. **The New York Times**, New York, Nov. 8 2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/11/08/reader-center/german-identity.html>. Accessed on Nov. 9, 2019.

TRINES, Stefan. The State of Refugee Integration in Germany in 2019. **World Education News & Reviews (WENR)**, New York, Aug. 8 2019. Available at: <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019>. Accessed on Oct. 31 2019.

UN - UNITED NATIONS. **International Migration 2019**. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2019. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MigrationStock2019\\_Wallchart.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MigrationStock2019_Wallchart.pdf). Accessed on Nov. 5 2019.

UNHCR - UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Iraq Refugee Crisis**. Geneva, s/d. Available at: <https://www.unrefugees.org/emergencies/iraq/>. Accessed on Nov. 7 2019.

\_\_\_\_\_. **Global trends: forced displacement in 2018**. Geneva, 2019. Available at: <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>. Accessed on Nov. 3 2019.

- VISAGUIDE. **Germany Humanitarian Residence Permit**. Ago 14 2019. Available at: <https://visaguide.world/europe/germany-visa/residence-permit/humanitarian/>. Accessed on Nov. 5 2019.
- WAGENER, Volker. 'In the past it was Jews, and today it is refugees'. **DW**, Berlin, Sept. 10 2016. Available at: <https://www.dw.com/en/in-the-past-it-was-jews-and-today-it-is-refugees/a-19542117>. Accessed on Oct. 31 2019.
- WALKER , Keith; JONES, Timothy. Germany's list of 'safe countries of origin' and what it means. **DW**, Berlin, Feb. 15 2019. Available at: <https://www.dw.com/en/germanys-list-of-safe-countries-of-origin-and-what-it-means/a-46262904>. Accessed on Nov. 8, 2019.
- WINTER, Chase. Average age in Germany drops for first time since reunification. **DW**, Berlin, Jun. 13 2017. Available at: <https://www.dw.com/en/average-age-in-germany-drops-for-first-time-since-reunification/a-39228337>. Accessed on Nov. 4, 2019.
- WRIGHT, Louisa. Germany: 1.8 million people sought humanitarian protection in 2018. **DW**, Berlin, Jul. 18 2019. Available at: <https://www.dw.com/en/germany-18-million-people-sought-humanitarian-protection-in-2018/a-49631719>. Accessed on Nov. 5 2019.

## **Os desafios da mulher migrante à luz da teoria tridimensional de Nancy Fraser: uma abordagem para o Brasil avançar no tema da migração**

*Vitória Volcato da Costa*<sup>1</sup>

### **Introdução**

O tema da migração tem se tornado cada vez mais complexo, especialmente em razão do advento da maior crise migratória da história, a qual se consolidou com o aumento dos fluxos migratórios na última década. De acordo com o Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), publicado em 2019, já foi alcançada a marca de 70,8 milhões de migrantes forçados<sup>2</sup> no mundo. No Brasil os fluxos migratórios também vêm se intensificando nos últimos anos, havendo aumentado a população de pessoas migrantes no país cerca de 20% entre 2010 e 2015 (OIM, 2018, p. 80). Ainda, dados do Ministério da Justiça informam que há em trâmite no Brasil mais de 161 mil solicitações de refúgio. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019, p. 7).

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) – Bolsista CAPES/PROEX; Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Advogada; Membro do Serviço de Assessoria em Direito Humanos para Imigrantes e Refugiados (SADHIR); [vitoria.volcato@gmail.com](mailto:vitoria.volcato@gmail.com).

<sup>2</sup> Migrantes forçados são pessoas que se deslocam de seu local de origem por motivos alheios à sua vontade, podendo ser citados como exemplos os deslocados ambientais e os refugiados. Nesse sentido, cabe esclarecer o instituto do refúgio: faz parte do sistema internacional de proteção da ONU, através do ACNUR; para ser refugiado deve se enquadrar no conceito da Convenção para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo adicional de 1967; uma vez enquadrada neste conceito, há uma série de exigências referentes à proteção dessa pessoa, que devem ser respeitadas pelos Estados e não fazem parte do poder discricionário destes.

Diante do aumento desses fluxos, vários desafios impõem-se para o país, que deve não somente aceitar a entrada desses migrantes no território brasileiro, mas promover sua efetiva participação e integração na sociedade. Apesar de em 2017 ter sido aprovada a Lei n.º 13.445/2017 – Nova Lei de Migração, que é uma legislação voltada aos direitos humanos e que representa grande avanço em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro, ainda há muito para ser feito. Nesse sentido, pode ser citada a não concessão de direitos políticos às pessoas migrantes – votar e ser votado –, a ausência de políticas públicas do governo brasileiro no tema da migração, bem como a crescente xenofobia contra imigrantes advindos de países pobres, latino-americanos, africanos, etc.

Ao mesmo tempo, no Brasil vigora a desigualdade e a violência de gênero, apesar dos avanços já conquistados através das lutas do movimento feminista. Nesse sentido, cabe citar alguns dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública: (i.) Em relação ao tempo dedicado para afazeres domésticos, as mulheres chegam em média a 18,1 horas semanais, enquanto os homens somente 10,5 horas semanais; (ii.) Em relação à desigualdade salarial, as mulheres recebem em média  $\frac{3}{4}$  do que os homens recebem; (iii.) A representação política das mulheres no Brasil é uma das piores do mundo, sendo somente 10,5% dos assentos na Câmara Federal de Deputados ocupados por mulheres<sup>3</sup>, enquanto a média mundial é de 23,6% (IBGE, 2018); (iv.) Segundo os dados publicados em 2018, no ano de 2017 foram registrados 221.232 casos de violência doméstica, o que equivale a 606 por dia; (v.) Foram registrados, também em 2017, 60.018 estupros, o que representou um crescimento de 8,4% em relação a 2016. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

---

<sup>3</sup> Após as eleições de 2018, houve um aumento para 15% de assentos ocupados por mulheres na Câmara dos Deputados, o que representa pequeno avanço, uma vez que segue sendo uma porcentagem extremamente desigual e abaixo da média mundial. *In: G1. N.º de mulheres eleitas se mantém no Senado, mas aumenta na Câmara e nas Assembleias.* [s. L.], 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/no-de-mulheres-eleitas-se-mantem-no-senado-mas-aumenta-na-camara-e-nas-assembleias.ghtml>. Acesso em: 29 nov. 2019.

Todos os dados acima citados demonstram que ainda há muito a se avançar em relação à desigualdade e à violência de gênero. Ao mesmo tempo, há muito para se avançar em relação à integração, proteção e promoção da igualdade das pessoas migrantes no Brasil. Nesse sentido, as mulheres migrantes estão, no mínimo, em um grupo de dupla vulnerabilidade, e que encontra-se invisibilizado de várias maneiras. Diante deste cenário, o presente artigo apresenta como problema de pesquisa a seguinte questão: Como permitir às mulheres migrantes a paridade participativa na sociedade, tanto brasileira quanto global, tendo em vista as múltiplas formas de injustiças sofridas por estas?

Apresenta-se como resposta provisória ao problema de pesquisa que a teoria tridimensional de Nancy Fraser traz um arcabouço teórico capaz de abordar diversos aspectos importantes a fim de compreender os múltiplos desafios das mulheres migrantes, bem como tornar possível a realização de políticas públicas e a participação destas de forma mais igualitária na sociedade, através do reconhecimento, da redistribuição e da representação política.

No intuito de conceder uma resposta definitiva ao problema de pesquisa, no primeiro tópico será abordada a teoria tridimensional de Nancy Fraser, através da análise de seus principais conceitos. Já no segundo tópico, será aplicada a teoria de Fraser às múltiplas complexidades que envolvem a migração feminina. Por fim, serão analisados alguns exemplos de experiências de mulheres imigrantes no Brasil, a fim de buscar como a abordagem teórica de Fraser se enquadra na realidade social e migratória do país.

Para os fins do presente artigo, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento histórico. Ainda, a pesquisa é qualitativa e utiliza como técnica a revisão bibliográfica, em especial o aporte teórico de Nancy Fraser, e a análise documental, sendo que esta engloba relatórios de organizações internacionais e de órgãos/instituições nacionais.

## **1. A teoria tridimensional de Nancy Fraser: reconhecimento, redistribuição e representação**

Tendo em vista o problema de pesquisa que este estudo se propõe a responder, primeiramente será analisada, de maneira extremamente breve, em razão da complexidade do tema e a proposta deste artigo, a teoria tridimensional de Nancy Fraser e os conceitos mais importantes para compreendê-la. Nancy Fraser, que é filiada à escola de pensamento da Teoria Crítica, elaborou uma teoria da justiça democrática pós-Westfaliana, a qual é tridimensional, pois reivindica que é necessário que sejam identificadas e solucionadas as três dimensões da (in)justiça: o reconhecimento, a distribuição e a representação política.

Fraser inicialmente identificou as questões de reconhecimento e redistribuição, analisando os discursos descentralizados da crítica social, a fim de conectar a crítica com o contexto social. Em tais discursos, Fraser busca identificar quais são os paradigmas populares de justiça social nas esferas hegemônicas de discussão. Tais paradigmas não representam a opinião ou perspectiva de um grupo específico de sujeitos sociais, eles são discursos muito difundidos nas sociedades democráticas, que existem tanto na esfera pública quanto na privada. Estes paradigmas são invocados para expressar o descontentamento moral e o protesto social, tanto por parte dos movimentos organizados quanto dos indivíduos em seus contextos cotidianos. São esses paradigmas na contemporaneidade o reconhecimento e a redistribuição. (FRASER, 2003, p. 156).

Primeiro Fraser distingue analiticamente o reconhecimento e a redistribuição, para depois verificar sua implicação prática. Ambos surgem porque na sociedade há duas ordens de subordinação: as hierarquias de *status* e a estratificação de classes. A hierarquia de *status* ocorre por meio dos padrões institucionalizados de valor cultural, o que gera a injustiça do reconhecimento errôneo. Para Fraser, diferentemente de pensadores

como Axel Honneth<sup>4</sup>, o problema do reconhecimento se trata de uma subordinação de *status* que provoca a disparidade participativa, pois a alguns membros da sociedade é negada a categoria necessária para se relacionar de igual para igual com os demais. Assim, sustenta Fraser que a reparação dessa injustiça demanda a alteração dos padrões institucionalizados de valor cultural. (FRASER, 2003, p. 156-163).

Já a estratificação de classes ocorre por meio dos mecanismos econômicos do sistema, o que gera a injustiça da má distribuição de renda. Assim como o reconhecimento errôneo, a subordinação de classe provoca a disparidade participativa de alguns membros da sociedade, pois lhe são negados os recursos necessários para se relacionar de igual para igual com os demais. A reparação dessa injustiça requer a reestruturação do sistema econômico, a fim de eliminar a disparidade de recursos. (FRASER, 2003, p. 163).

Para além de compreender o que significa reconhecimento e redistribuição, é preciso entender que a teoria de Fraser é pós-Westfaliana, uma vez que ela busca ir além das teorias da justiça que possuem um enquadramento “Keynesiano-Westfaliano”, ou seja, um enquadramento que lida com questões de justiça somente limitado às fronteiras territoriais do Estado nacional. Muitas lutas por reconhecimento e redistribuição se deram nesse enquadramento, a fim de reivindicar a intervenção do Estado na economia doméstica para resolver problemas de distribuição, bem como reivindicações de reconhecimento por conta de hierarquias internas do Estado moderno. Tal enquadramento permaneceu até a década de 1970, quando não se atentava o suficiente para questões de globalização. (FRASER, 2009, p. 11-13).

Já uma teoria pós-Westfaliana se preocupa com os efeitos da globalização, que trouxe forças transnacionais - como a atuação de corporações, especuladores financeiros ou meios de comunicação transnacionais -, as

---

<sup>4</sup> Honneth baseia sua teoria crítica em uma psicologia moral do sofrimento pré-político, propondo conceitos normativos derivados dos sofrimentos, motivações e expectativas dos sujeitos sociais. Para ele o problema do reconhecimento se trata de uma questão de identidade. FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. ¿Redistribución o Reconocimiento? *Un Debate Político-Filosófico*. Madrid: Ediciones Morata, 2003. p. 152.

quais geram novos tipos de vulnerabilidade. Assim, o Estado se torna insuficiente para lidar com questões de justiça, bem como os cidadãos deste não podem ser os únicos sujeitos a serem tomados como referência. (FRASER, 2009, p. 14). Então Fraser estabelece que uma das coisas importantes de serem analisadas à luz do reconhecimento e da redistribuição é o lugar da cultura na sociedade capitalista globalizada. Por um lado, o capitalismo acabou destacando muito a cultura, pois não só trouxe o fluxo de capital, mas também o de pessoas entre fronteiras, o que ocasionou um aumento da consciência acerca das diferenças, assim como estimulou sua politização. Mas é preciso compreender que a cultura é um ordenamento social que serve como meio de dominação, onde a sociedade esconde injustiças que vão além da economia política, e é em relação a essas questões que se necessita do reconhecimento, de acordo com Fraser. (FRASER, 2003, p. 158-159).

Porém, nas sociedades capitalistas opera a lógica de mercado, a qual se relaciona de maneira complexa com a lógica cultural do reconhecimento. Isso porque os mecanismos do mercado criam relações econômicas de classe que vão além das hierarquias de *status*, pois por trás deles há a maximização dos benefícios empresariais, que vão desde a oferta e a demanda de distintos tipos de trabalho, até a mudança de certas empresas para países onde a mão de obra é mais barata. Diante disso, o reconhecimento não é suficiente para compreender as injustiças distributivas da sociedade capitalista globalizada. (FRASER, 2003, p. 160-161).

Há lutas por redistribuição que demandam o reconhecimento, como, por exemplo, a luta dos movimentos de mulheres pela valorização do trabalho feminino, pois culturalmente são designadas a trabalhos do ramo de serviços que não demandam “especialização” e, portanto, são mal pagos, sendo este um dos motivos da disparidade salarial entre homens e mulheres - mas importante ressaltar que isso gera uma disparidade até quando estas executam o mesmo trabalho que aqueles. Entretanto, nem todas as lutas distributivas são por reconhecimento. Nesse sentido, cita Fraser as lutas contra a globalização neoliberal, as quais buscam acabar com a má

distribuição de renda sistêmica, e não estão relacionadas a ideologias de sucesso, mas, sim, com os imperativos do sistema e com as estruturas de governo do capitalismo globalizador. (FRASER, 2003, p. 161-162).

Ao mesmo tempo, os padrões institucionalizados de valor impregnam as interações de mercado, e os instrumentos do mercado seguem envolvendo os campos regulados pelos valores. Portanto, o reconhecimento e a distribuição se interpenetram para produzir padrões complexos de subordinação, e é por isso que Fraser sustenta que não há como separá-los. Diante disso, Fraser conclui que, do ponto de vista social, tanto o reconhecimento quanto a distribuição são modalidades de integração e subordinação social da sociedade contemporânea, assim como estão obrigatoriamente entrelaçados na realidade social. Já do ponto de vista filosófico moral, diz Fraser que ambos são dimensões autênticas de justiça, que podem gerar princípios com validade normativa. Ainda, não podem ser cindidos, pois têm implicações mútuas. Portanto, sustenta Fraser que a gramática atual de discussão deve ser reconstruída, a fim de conseguir abarcar tanto o reconhecimento quanto a redistribuição, que separados são insuficientes. (FRASER, 2003, p. 156-157 e 163).

A partir disso, se verifica que o objetivo de Fraser é investigar como interatuam os padrões institucionalizados de valor cultural com a dinâmica capitalista, que juntos causam a má distribuição e o reconhecimento errôneo. (FRASER, 2003, p. 163). Fraser analisa as implicações práticas desses dois paradigmas. Em relação ao reconhecimento, cita o exemplo das injustiças de gênero no matrimônio, as quais podem ser representadas pela vulnerabilidade da mulher em relação à violência doméstica, assim como as responsabilidades assistenciais primárias que impedem que a mulher participe de forma igualitária com o homem no trabalho assalariado e na política. Isso deriva de formas de subordinação na ordem androcêntrica de *status*, que está imbricada na estrutura econômica da sociedade, colocando as mulheres em posição de subordinação em várias esferas. Ou seja, esse é um tipo de subordinação que ao mesmo tempo se

dá pelo reconhecimento errôneo e pela má distribuição. (FRASER, 2003, p. 164).

Da mesma forma, podem ser citadas as injustiças que ocasionam as diferenças culturais, as quais também derivam de uma ordem de *status*, que pode ser, por exemplo, um *status* etnocêntrico, que institucionaliza normas culturais majoritárias, negando a paridade participativa aos grupos minoritários. (FRASER, 2003, p. 165). Diante dos dois exemplos anteriores, já é possível verificar a complexidade do tema das mulheres migrantes na sociedade, enquadrando-se tanto em problemas de reconhecimento quanto de distribuição, os quais estão interconectados. O ponto chave de tudo isso é onde Fraser explica que atrás de toda essa complexidade, há sempre o mesmo imperativo moral: o princípio da paridade participativa.

Porém, ainda existe um terceiro elemento na teoria de Fraser, que por isso é chamada de tridimensional, mas que surgiu em seus escritos somente alguns anos após o estabelecimento da necessidade de reconhecimento e redistribuição como maneiras de alcançar a paridade participativa. Esse terceiro elemento é a representação política, ou seja, mais uma dimensão necessária para se alcançar a paridade participativa. (BUNCHAFT, 2018, p. 178). A dimensão da representação política serve para lidar com problemas de segunda ordem da justiça na era da globalização, uma vez que o reconhecimento e a distribuição são questões de primeira ordem e não se mostram suficientes. (FRASER, 2009, p. 16).

A dimensão da política é o palco no qual ocorrem os debates e as lutas por reconhecimento e redistribuição, mas também é a política que define quem está autorizado a fazer tais reivindicações e obter o reconhecimento e a redistribuição justa. Ou seja, é a política que define quem é membro pleno da sociedade, de que maneira suas reivindicações são introduzidas no debate e como elas serão julgadas. Portanto, a fim de ter pertencimento social, é preciso ter representação política. O que Fraser busca demonstrar é que muitos são excluídos da fronteira do político, não são titulares do direito à representação, logo, não possuem igual capacidade de expressão

e representação no processo de tomada de decisão. (FRASER, 2009, p. 19-20).

Diante disso, ao dizer que a política é uma terceira dimensão da justiça, Fraser quer dizer que há impedimentos políticos para a participação igualitária de certos membros da sociedade, que não derivam do reconhecimento ou da redistribuição – apesar de estarem também entrelaçados –, representando uma espécie distinta de injustiça, que é a falsa representação. Nesse sentido, há três níveis distintos de falsa representação que Fraser traz em sua teoria. (BUNCHAFT, 2018, p. 179-180; FRASER, 2009, p. 20-21).

O primeiro nível é a falsa representação política-comum, que está inserida no enquadramento Keynesiano-Westfaliano, a qual trata de questões de representação igualitária em processos eleitorais dentro do Estado territorial, como, por exemplo, a questão da baixa representação das mulheres na política, que as coloca em disparidade em relação aos homens na tomada de decisões. Portanto, nessa primeira dimensão da representação se reivindica a paridade participativa entre aqueles que já são considerados membros da comunidade política, porém, participam dela de maneira desigual. (FRASER, 2009, p. 21-22).

Mas na era da globalização surge o problema do mau enquadramento, que é o segundo nível da falsa representação, o qual se mostra mais grave. Ao serem delimitadas as fronteiras do espaço político, a algumas pessoas é negada qualquer possibilidade de participar da comunidade política, ou seja, dos debates autorizados sobre justiça. O mau enquadramento automaticamente exclui pessoas da possibilidade de reconhecimento, redistribuição ou de representação política-comum, isto é, lhes é negada a possibilidade de formular reivindicações de primeira ordem. Isso ocorre porque a globalização traz forças que atuam para além das fronteiras do Estado, como outros Estados “predadores” poderosos ou poderes privados transnacionais, e é por isso que o enquadramento Keynesiano-Westfaliano não é suficiente para uma teoria da justiça. (FRASER, 2009, p. 22-24). Assim, diz Fraser (2009, p. 24-25):

Para aqueles a quem é negada a chance de formular reivindicações transnacionais de primeira ordem, as lutas contra a má distribuição e o falso reconhecimento não podem acontecer, muito menos obter êxito, a não ser que elas sejam vinculadas a lutas contra o mau enquadramento. [...] Desse modo, a representação já está sempre incorporada em todas as reivindicações por redistribuição e reconhecimento. [...] Assim, não há redistribuição ou reconhecimento sem representação.

A política do enquadramento é necessária para resolver a questão do “quem”, que é definir quais pessoas estão autorizadas a participar do espaço político e realizar suas reivindicações de primeira ordem. Mas Fraser destaca que também é preciso tratar a questão do “como”, que significa estabelecer de que maneira será escolhido o “quem”, e isso entra na terceira dimensão, que é a falsa representação metapolítica. A fim de reparar essa injustiça, é preciso participar do processo de enquadramento pós-Westfaliano, e isso se dará através da democratização. Ou seja, Fraser diz que a injustiça da falsa representação metapolítica demanda a existência de novas instituições de justiça que sejam democráticas e pós-Westfalianas, não se permitindo a escolha do “quem” e do “como” somente aos Estados e às elites. Nesse sentido, ela cita que os movimentos que reivindicam a política do enquadramento transformativa, acabam por criar suas próprias arenas democráticas, como o Fórum Social Mundial, esfera pública transnacional na qual se busca a paridade participativa de todos na formulação de lutas por enquadramento. (FRASER, 2009, p. 27-33).

Ao final, se verifica que a teoria tridimensional de Fraser se trata de uma teoria da justiça democrática pós-Westfaliana, a qual busca colocar e responder “como podemos integrar lutas contra a má distribuição, o falso reconhecimento e a falsa representação dentro de um enquadramento pós-Westfaliano” (FRASER, 2009, p. 17 e 26). É precisamente dessa resposta que a luta das mulheres migrantes internacionais necessita, a fim de compreender e eliminar as diversas formas de subordinação/injustiças sofridas por estas.

## **2. Os desafios da mulher migrante internacional**

Nesta segunda parte do artigo será aplicada a teoria tridimensional de Nancy Fraser ao tema da migração feminina, como uma forma de compreender os múltiplos desafios e formas de subordinação da mulher migrante, especialmente com o objetivo que trazer uma abordagem que contribua para o tema e a vida dessas mulheres no Brasil e na sociedade globalizada. Para isso, primeiro serão analisadas as complexidades da migração feminina e de que forma elas se enquadram na teoria de Fraser. Após, serão abordados alguns casos de mulheres imigrantes no Brasil, a fim de se aproximar da realidade social do país e verificar as implicações da teoria de Fraser em tal contexto.

### **2.1 Aplicação da teoria de Fraser no tema da migração feminina**

A teoria tridimensional de Fraser, conforme visto anteriormente, busca trazer uma teoria da justiça democrática que visa a paridade participativa entre todos os atores sociais, condição que as mulheres migrantes ainda estão longe de alcançar. Necessário, então, compreender de que forma as mulheres migrantes se enquadram nas injustiças do reconhecimento errôneo, da má distribuição de renda e da falsa representação, através de uma abordagem pós-Westfaliana, como a teoria de Fraser demanda.

No que se refere às reivindicações dos movimentos de mulheres, Fraser ressalta que na década de 1970 a chamada Segunda Onda do feminismo, vinda a partir da Nova Esquerda, teve como uma de suas principais bases a teoria marxista, com o intuito de analisar criticamente a política econômica, a fim de realizar reivindicações redistributivas para os problemas das mulheres. Mas a partir da década de 1990, com o giro cultural, a maioria das teóricas feministas passaram a entender gênero como uma construção cultural, como uma questão de identidade. (FRASER, 2013, p. 159).

Dessa forma, nas décadas mais recentes, Fraser observa que as lutas por reconhecimento passaram a ficar cada vez mais em ascensão, ao passo que as lutas por redistribuição entraram em certo declínio, mesmo em um contexto de capitalismo exacerbado, o qual ocasiona o aumento da desigualdade econômica no mundo globalizado. Reafirmando sua posição, Fraser argumenta que as duas perspectivas não são suficientes sozinhas, a teoria feminista necessita de uma concepção bidimensional de gênero, que abarque tanto o reconhecimento – a fim de desafiar a ordem cultural androcêntrica –, quanto a redistribuição – a fim de contestar a política econômica marcada por diferenças de gênero –, pois ambas representam tipos distintos de sexismo. (FRASER, 2013, p. 160-162).

Ainda, antes de iniciar a análise dos problemas de reconhecimento das mulheres migrantes, é preciso o entender não como uma questão de identidade, mas de *status* social, de acordo com Fraser. Compreender o reconhecimento como uma questão de identidade significa enxergar a depreciação da identidade das mulheres em razão da cultura patriarcal, o que prejudica o senso de individualidade destas. Fraser considera isso importante para compreender os efeitos psicológicos que o sexismo causa nas mulheres, porém, sustenta que enxergar apenas como uma questão de identidade, coisifica a feminilidade e oculta eixos transversais de subordinação, bem como enxerga o sexismo como um problema unicamente cultural e ignora àqueles relacionados à distribuição. Já enxergar o reconhecimento como uma questão de *status* social, como Fraser argumenta, é o entender como um problema de paridade participativa da mulher na vida social. Assim, devem ser estudados e contestados os padrões institucionalizados de valor que inferiorizam, excluem ou invisibilizam as mulheres. (FRASER, 2013, p. 162 e 167-168).

Portanto, de que formas as mulheres migrantes sofrem o problema do reconhecimento errôneo na perspectiva de Fraser? Nos estudos sobre migração tradicionalmente sempre predominou a experiência masculina, sendo as mulheres tratadas como coadjuvantes, aparecendo muitas vezes em termos genéricos como “família do migrante”. Ou seja, negligencia-se

o papel destas mulheres as reduzindo como dependentes passivas. Diante disso, a mulher é tratada como secundária, apenas como acompanhante do resto da família, sem que sejam destacadas as diferentes consequências do processo migratório para homens e mulheres. (SOLIMEO, 2018, p. 807-808).

Outra questão importante de se ressaltar em relação ao reconhecimento, é que nos estudos sobre migração predomina uma visão acerca da migração feminina como um grupo homogêneo de mulheres que são subjugadas em suas sociedades, e não como as próprias protagonistas transformadoras de suas vidas e do ambiente no qual se inserem (SOLIMEO, 2018, p. 813). Portanto, revela-se que nos estudos migratórios “tanto em relação a perspectivas teóricas quanto à própria coleta de dados para estudos de migração, as mulheres são deixadas em segundo plano, como acompanhantes, dependentes ou simplesmente invisíveis nos fenômenos analisados” (PERES, BAENINGER, 2012, p. 5).

Na década de 1980, quando estudos interdisciplinares acerca do fenômeno da migração começaram a ganhar força, os acadêmicos estavam cientes que há 10 anos as feministas já criticavam e questionavam a falta da abordagem de gênero e de mulheres no desenvolvimento das ciências sociais. Apesar disso, as mulheres refugiadas não foram inseridas na agenda internacional. Somente em 1991, através da adoção pelo ACNUR de um documento que trouxe Diretrizes para a Proteção da Mulher Refugiada, é que se inseriu o tema de maneira institucional no contexto internacional. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 5-6).

No Direito Internacional dos Refugiados muitas foram e são as discussões acerca da figura, necessidades e papel da mulher refugiada. Desde a década de 1980 as feministas criticam o conceito de refugiado da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de Genebra). A definição da Convenção de Genebra, que vigora até hoje, traz um conceito universal de refugiado a partir de um paradigma masculino, o que faz com que as perseguições sofridas pelas mulheres não sejam reconhecidas. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 6).

De acordo com o art. 1º, A, 2, da Convenção de Genebra, os refugiados são pessoas impossibilitadas de viver em segurança no seu país de origem, por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política. No momento em que foi adotada a Convenção de Genebra, existia um limitador geográfico e um limitador temporal, pois ela abrangia somente os refugiados decorrentes da Segunda Guerra Mundial na Europa. Com o aumento de refugiados, principalmente provenientes de conflitos na região africana, surge a necessidade de aumentar o âmbito dessa proteção. Logo, a partir do Protocolo de 1967, foram extintas as limitações geográficas e temporais. (PEREIRA, 2014, p. 26-27). Diante disso, denota-se que em nenhum momento foi abordada alguma questão de gênero neste conceito.

As perseguições específicas que sofrem mulheres refugiadas, assim como outras minorias sociais, são tratadas como uma maneira não convencional de perseguição e que, por conta disso, necessitaria de “esforços especiais”. Isso evidencia ainda mais que o sistema de proteção, assim como a definição da Convenção de Genebra, foram construídos para “homens brancos heterossexuais” que venham a necessitar de refúgio. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 7). Ainda, estudiosos do tema das migrações forçadas seguiram tratando mulheres refugiadas como vítimas passivas, dependentes, bem como reduzindo suas experiências à vulnerabilidade da mulher para a violência sexual, ao invés de buscar por que estas são vítimas de tais crimes ou reconhecer que mesmo quando vítimas de violência, elas seguem sendo sujeitas ativas e que merecem respeito. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 6).

Nesse sentido, estudos sobre gênero e conflitos armados examinaram as especificidades das mulheres que solicitam refúgio e verificaram que, de um lado, a violência sexual praticada contra mulheres durante conflitos é uma das principais causas de migração forçada. De outro lado, foi verificado o papel da mulher na militância, o que também traz causas específicas de perseguição que as leva à migração forçada, o que revela mulheres como agentes ativos. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 9).

Ainda, diante de fatores de perseguição especificamente baseados na questão de gênero, além do problemático conceito de refugiado antes mencionado, também é possível identificar as dificuldades enfrentadas na prática quando mulheres solicitam refúgio. O sistema de proteção internacional para refugiados traz as chamadas soluções duráveis, que são a repatriação, a integração local e o reassentamento. Embora tais medidas sejam consideradas neutras, elas também são influenciadas por questões de gênero. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 12).

As soluções duráveis vêm previstas na Convenção de Genebra e no Protocolo de 1967. A repatriação voluntária é a solução mais buscada pelo ACNUR, que consiste no retorno do refugiado ao seu país de origem, pois as razões que justificavam o fundado temor não existiriam mais. Mas por conta dos prolongados conflitos em territórios de maior origem de refugiados, esta é uma solução difícil de ser alcançada. Em casos de a repatriação voluntária se tornar solução inviável, existe a integração local, que consiste nas medidas para tornar possível a adaptação do refugiado no país em que solicitou o refúgio. Essa é uma oportunidade de recomeçar a vida, mas será necessária a integração dessa pessoa na comunidade local, no aspecto jurídico, econômico, social e cultural. Por fim, existe o reassentamento voluntário, que é utilizado de forma solidária, como uma prática internacional, mas que não está prevista na legislação internacional sobre o tema. O reassentamento voluntário ocorre quando um terceiro Estado voluntariamente concede refúgio à pessoa que não tem mais condições de permanecer no primeiro país em que solicitou o refúgio. (PEREIRA, 2018, p. 30-33).

No que tange às questões de gênero, em relação à repatriação, apesar de não se pressupor o mesmo *status quo* no país de origem do refugiado, alguns elementos que justificavam seu fundado temor normalmente permanecem, como as estruturas e atitudes patriarcais daquele lugar, que podem inclusive ter sido o motivo principal da migração forçada da mulher que retorna. Já na integração local, certas pessoas, em razão de seu gênero, etnia, orientação sexual, religião, etc., irão sofrer mais ou menos

xenofobia, irão conseguir se integrar mais ou menos ao tentar acessar direitos. Se uma mulher, por exemplo, encontra-se em risco na comunidade de destino por questões de gênero, a próxima solução seria o reassentamento. Entretanto, apesar de as mulheres serem consideradas sujeitos mais vulneráveis a diversas formas de abuso e violência, o acesso destas ao reassentamento depende do reconhecimento de seu *status* de refugiada, e as dificuldades que o conceito androcêntrico de refugiado traz se refletem novamente aqui, pois a maioria dos refugiados beneficiados pelo reassentamento são homens. (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014, p. 12-13).

Logo, de acordo com o que foi analisado até agora, verifica-se que as mulheres migrantes são invisibilizadas no tema migratório, são enxergadas como dependentes passivas e não como sujeitas ativas, passam por dificuldade de proteção quando estão em situação de migração forçada – em especial refúgio – em razão de um conceito e um sistema de proteção androcêntricos, grande parte das migrantes forçadas sofrem perseguição por questões de gênero ou sofreram violência sexual ou doméstica. Tudo isso se enquadra em problemas de reconhecimento errôneo, em que um padrão institucionalizado de valor cultural privilegia homens e desvaloriza mulheres, criando formas de subordinação de *status* baseadas em gênero. Essa construção negativa e desvalorizadora de tudo que é ligado ao feminino traz como resultado diversos problemas na interação social, como exemplifica Fraser:

Padrões de valor androcêntricos também permeiam a cultura popular e a interação cotidiana. Em consequência disso, mulheres sofrem formas específicas de subordinação de status baseadas em gênero, como assédio sexual, abuso sexual, e violência doméstica; banalizando, objetificando, e rebaixando através de imagens estereotipadas na mídia; menosprezo no dia-a-dia; exclusão ou marginalização nas esferas públicas e espaços deliberativos; e negação de plenos direitos e igual proteção da cidadania. (FRASER, 2013, p. 162-163, tradução nossa<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup> No idioma original: "Androcentric value patterns also pervade popular culture and everyday interaction. As a result, women suffer gender-specific forms of status subordination, including sexual harassment, sexual assault, and domestic violence; trivializing, objectifying, and demeaning stereotypical depictions in the media; disparagement in

Verifica-se que muitas, se não todas, essas consequências do reconhecimento errôneo atingem as mulheres em questões específicas relacionadas à migração. Já em relação à questão da distribuição, esta também se faz evidente nas dinâmicas de subordinação das mulheres migrantes. A maioria das migrações ocorre através da busca por melhores condições de vida, porém, ser imigrante é um fator que pode aumentar a vulnerabilidade econômica e social de uma pessoa, em especial do gênero feminino. (SANTOS, ROSSINI, 2018, p. 291).

Assim, o que marca o problema da distribuição para as mulheres, de acordo com Fraser, é a diferença de classe por gênero existente na estrutura econômica da sociedade, que ocorre pela divisão sexual do trabalho. Tal divisão pode ser entre o trabalho “produtivo”, que é fora de casa e é pago, e o trabalho “não produtivo”, que se refere a atividades domésticas e não é pago, sendo o segundo designado às mulheres e o primeiro aos homens. Mas também pode ocorrer essa divisão por maiores salários aos homens e menores salários às mulheres no trabalho “produtivo”, pois é reservado às mulheres trabalhos específicos que não demandam “especialização”, ao passo que aos homens são reservadas as ocupações de trabalhos intelectuais ou mais valorizados na sociedade. Ainda, a diferença salarial pode ocorrer simplesmente por ser homem ou mulher, ainda que ambos estejam desempenhando exatamente a mesma função, o mesmo cargo. (FRASER, 2013, p. 162).

Diante disso, verifica-se que as mulheres migrantes enfrentam problemas de reconhecimento e redistribuição, muitas vezes interconectados. Nesse sentido, as experiências transnacionais conduzem imagens de gênero que influenciam em todas as etapas do processo migratório feminino, antes mesmo dessas mulheres darem início ao seu projeto migratório (PERES, 2018, p. 778). A partir disso, há vários fatores que contribuem para os vetores migratórios (PERES, 2018, p. 779) e é preciso analisá-los

para compreender as diferenças nas trajetórias de mulheres migrantes e as múltiplas formas de subordinação por hierarquias de *status* ou por má distribuição de renda, por muitas vezes interconectadas, que estas sofrem.

Assim, podem ser destacados três estágios do processo migratório no qual a questão de gênero é fundamental: (i.) pré-migratório: deve ser levado em conta os papéis e hierarquia que homens e mulheres desempenham no país de origem; (ii.) cruzamento da fronteira: devem ser levadas em conta as políticas migratórias do país de destino e as imagens estereotipadas das ocupações de homens e mulheres; (iii.) pós-migratório: deve ser analisado o impacto das mulheres migrantes quando se inserem no país receptor, que ocorre no fluxo migratório, no mercado de trabalho e nos papéis dentro da família. (PERES, BAENINGER, 2012, p. 4).

A primeira questão a ser analisada, referente ao item “i”, são os motivos que levam as mulheres a migrar, os quais aqui, à luz da teoria de Fraser, entendem-se como problemas de reconhecimento e distribuição interconectados, pois o modo como elas são vistas e as ocupações que elas ocupam em razão da divisão de gênero no trabalho, vão influenciar na escolha do projeto migratório. As migrações femininas, apesar de muitas vezes se darem em grupos familiares, também ocorrem por projetos migratórios individuais. Entre estes projetos individuais, se destacam aquelas que buscam novas oportunidades de trabalho, muitas vezes por serem provedoras do lar (ALLES, COGO, 2018, p. 296). Ainda, pode ocorrer a migração feminina como um projeto individual quando estas fogem de situações de violência e discriminação em seus locais de origem (ALLES, COGO, 2018, p. 296), o que deriva do problema das hierarquias de *status*. Em ambos os casos, pode se considerar tanto um sinal de empoderamento, quanto um instrumento de empoderamento, quando ela migra justamente para buscar sua emancipação. (ALLES, COGO, 2018, p. 296).

Já no que se refere ao item “ii”, se observa no estudo das migrações que normalmente são reservados às mulheres trabalhos domésticos e de cuidados ou aqueles relacionados ao mercado do sexo (ALLES, COGO, 2018, p. 297), o que demonstra exatamente os problemas de redistribuição

pela divisão sexual do trabalho mencionados por Fraser. Dados divulgados pelo relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) entre 2013 e 2014 afirmam que, em relação ao crime de tráfico de pessoas, as mulheres são a maior parte das vítimas, frequentemente destinadas à exploração sexual, desde que tal agência da ONU iniciou a coleta de dados em 2003. Já dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) revelam que entre 67 milhões de trabalhadores domésticos em todo o mundo, 11,5 milhões seriam migrantes internacionais, e desses migrantes internacionais 73% são mulheres (MARTINS, 2018, p. 513). Ainda em relação ao trabalho doméstico, destaca-se o mercado global de cuidados, que se trata de uma nova modalidade global do trabalho doméstico, o qual afeta principalmente mulheres do Sul Global. Tal mercado reproduz antigas estruturas de distinção social, divisão sexual e racial do trabalho (MARTINS, 2018, p. 510).

Chegando ao item “iii”, verifica-se que os fatores mencionados até agora influenciam na visão comum que se tem dos objetivos migratórios de mulheres e na homogeneização e preconceito que estas sofrem no país de destino (ALLES, COGO, 2018, p. 296-298), gerando problemas de reconhecimento e distribuição nas sociedades “receptoras”. Por isso é preciso enxergar como estas transformam o processo migratório em geral, e um dos fatores é as diferentes dinâmicas de trabalho e papéis desempenhados por homens e mulheres na sociedade. Nesse sentido:

No Brasil, os homens trabalham fora de casa em média 41,8 horas por semana, 6,1 horas a mais que as mulheres, cuja média é de 35,7 horas de trabalho produtivo, ou de trabalho realizado fora do ambiente doméstico. O número de horas semanais que mulheres economicamente ativas dedicam ao trabalho doméstico é 20,8 horas semanais, sendo que homens economicamente ativos dedicam somente 10 horas semanais para estas atividades. Ou seja, ao final, as mulheres têm em média uma jornada total de 56,5 horas, ao passo que a jornada média dos homens soma 51,8 horas. (SANTOS, ROSSINI, 2018, p. 289-290).

Mas percebe-se um movimento de renegociações dos papéis de gênero, e as dinâmicas familiares influenciam e são influenciadas por isso. A partir do momento que as mulheres migram, quando estas chegam nos locais de destino, buscam se inserir no mercado de trabalho e, por conta disso, causam uma transformação nos papéis de gênero. Isso influencia desde o poder de decisão na família, ao controle de renda e divisão do trabalho doméstico, até impactos nos fluxos migratórios. (PERES, BAENINGER, 2012, p. 8-9). Nesse sentido, “os papéis de gênero desempenhados por homens e mulheres antes da migração são bastante ‘resistentes’, e essa transformação é um processo que acaba por contestar, dentro do domicílio, relações de poder e autoridade” (PERES, BAENINGER, 2012, p. 9). Ademais, “a utilização do domicílio e da família como unidades de análise nos estudos de migração não apenas incorpora as mulheres ao fenômeno, mas também expande o leque de explicações para um determinado fluxo migratório” (PERES, BAENINGER, 2012, p. 10).

Nesse sentido, de acordo com Elena Fiddian-Qasmiyeh (2014, p. 11):

[...] deslocamento também tem sido identificado como potencialmente conferindo um espaço para mudanças positivas e para o empoderamento de gênero justamente por causa da ruptura dos tradicionais sistemas sociais e da reconfiguração da divisão sexual do trabalho resultante do deslocamento. (tradução nossa<sup>6</sup>).

Já em relação às questões de representação das mulheres migrantes, estas se tratam de um exemplo claro onde é possível falar sobre a perspectiva transnacional da representação política, que trata do problema do mau enquadramento e da falsa representação metapolítica. De acordo com Fraser, desde o começo do século XXI as feministas passaram a tratar da política transnacional de representação, pois entendem que o Estado territorial não é suficiente para compreender as injustiças de gênero, uma vez

---

<sup>6</sup> No idioma original: “[...] displacement has also been identified as potentially providing a space for positive change and gender empowerment precisely because of the disruption of traditional social systems and the reconfiguration of the gendered division of labour arising from displacement”.

que ele oculta fontes de injustiça que atravessam fronteiras, a partir de forças transnacionais, e Fraser se insere nesse pensamento. Isso porque as decisões tomadas dentro de um Estado impactam mulheres fora dele, bem como decisões tomadas por organizações internacionais ou supranacionais impactam as mulheres localizadas em qualquer Estado (FRASER, 2007, p. 303), conforme visto em relação às mulheres migrantes.

Assim, essa terceira via do feminismo permitiu que fossem tratados os problemas de representação em seus segundo e terceiro níveis, necessários em um mundo globalizado. Nesse sentido, explica Fraser que “[...] representação não é apenas uma questão de assegurar voz política igual a mulheres em comunidades políticas já constituídas. Ao lado disso, é necessário reenquadrar as disputas sobre justiça que não podem ser propriamente contidas nos regimes estabelecidos” (FRASER, 2007, p. 305). É exatamente dessa forma que será possível alcançar problemas de injustiça que afetam mulheres migrantes, pois suas trajetórias e suas formas de subordinação não estão limitadas a um Estado territorial, mas são influenciadas por forças transnacionais, e mesmo quando estabelecidas em um país de destino, suas experiências não se igualam às das mulheres cidadãs nacionais daquele Estado.

## **2.2 Mulheres imigrantes no Brasil**

A partir do estudo da teoria tridimensional de Nancy Fraser e das múltiplas e complexas formas de subordinação das mulheres migrantes, nesse momento será analisada a situação destas no Brasil. Além de sofrerem com questões de reconhecimento e distribuição, o problema de representação política das mulheres imigrantes no país é extremamente evidente. Tendo em vista a amplitude do tema e a proposta do artigo, registra-se que serão utilizados apenas alguns exemplos de migração feminina no Brasil para melhor visualizar os aspectos da teoria de Fraser na prática, não havendo a pretensão de esgotar o conteúdo.

O Brasil tem avançado no tema das migrações, através da promulgação da nova Lei de Migração - Lei n.º 13.445/17, bem como da ação de diversos atores não governamentais e da sociedade civil no atendimento aos imigrantes e refugiados presentes no país. De outro lado, há um histórico de políticas públicas para as mulheres brasileiras, bem como de alterações legislativas, que visam diminuir as desigualdades e a violência de gênero, apesar de ainda haver muito a ser feito. Mas ainda mais grave é a situação das mulheres migrantes.

Em termos de representação política no Brasil, as mulheres imigrantes não chegam nem mesmo a necessitar fazer reivindicações de representação política-comum, pois se inserem no problema do mau enquadramento e da falsa representação metapolítica. Apesar de ser um avanço, a nova Lei de Migração brasileira não permite direito a voto para os imigrantes, pois tal alteração deve ser objeto de Projeto de Emenda à Constituição (PEC), já que a própria Constituição Federal de 1988 não permite tal direito, estando o Brasil atrás de países como Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru (PEREIRA, 2014, p. 46). Logo, ao lhes serem negados os direitos políticos de votar e ser votado, as mulheres migrantes não são consideradas o “quem” que tem direitos, nem mesmo a elas é permitido participar do “como”, que é o procedimento que escolherá o “quem”.

É por isso que utilizar Fraser como base teórica mostra-se importante para analisar esse quadro, uma vez que para além da abordagem acerca dos níveis da falsa representação política, sua teoria da democracia também se baseia na ideia de contrapúblicos subalternos. Para isso, ela utiliza o conceito de esfera pública iniciado por Habermas, porém, faz uma reformulação deste, a fim de adaptar às sociedades capitalistas democráticas e também por conta de uma série de críticas que a faz entender por insuficiente a abordagem inicial do autor. O conceito de esfera pública de Habermas ajuda a compreender as dinâmicas entre o Estado e as arenas

públicas de discussão da sociedade civil, que são espaços onde a participação política dos cidadãos é promulgada e estes podem criticar o Estado. (FRASER, 1990, p. 109-111).

Ocorre que, para Fraser, tais arenas de discussão são influenciadas pelas desigualdades já existentes nas sociedades estratificadas, o que impede ou dificulta que todos participem como pares nessa esfera pública. Como exemplo, Fraser cita a esfera pública utilizada por Habermas, que se originou na Europa moderna, e que ocasionou o declínio dos Estados absolutistas. Tal esfera pública era formada por um público burguês, masculino e branco, logo, de início já excluía diversos outros membros da sociedade. Mas desde essa época já havia várias arenas públicas de discussão, como, por exemplo, as mulheres ou as classes trabalhadoras, os quais entravam em conflito com o público burguês masculino. (FRASER, 1990, p. 112-118).

Portanto, Fraser sustenta que é importante que haja contestação entre a pluralidade de públicos que estão "competindo", a fim de que se busque a paridade participativa. Apesar de não ser possível fugir da influência das desigualdades já existentes na sociedade no debate público, a subordinação torna-se ainda maior se somente há uma única esfera pública, pois, assim, os grupos subordinados não teriam arenas para deliberação e não conseguiriam formular reivindicações. Logo, é necessária a contribuição do que Fraser chama de contrapúblicos subalternos, que desenvolvem arenas discursivas paralelas, criando contradiscursos que irão contestar e apresentar diferentes interpretações acerca de suas identidades, interesses e necessidades. (FRASER, 1990, p. 122).

Ainda, Fraser sustenta que o conceito adequado de esfera pública deve abranger tanto o que ela chama de públicos fracos - formados somente por pessoas particulares -, quanto dos públicos fortes - compostos por atores oficiais do governo, por exemplo, o parlamento -, bem como deve haver uma teorização acerca da relação entre ambos. (FRASER, 1990, p. 137). Tendo em vista que as mulheres imigrantes no Brasil estão completamente excluídas da representação política, bem como das esferas

públicas de discussão, como o movimento feminista ou os ativismos das pessoas migrantes – majoritariamente formado e comandado por homens migrantes (daí vem os papéis de gênero já existentes nos países de origem) -, estas se enquadram na posição de contrapúblico subalterno que ainda é extremamente invisibilizado.

Dessa forma, é importante destacar o exemplo do coletivo Equipe de Base Warmis, criado no Brasil por iniciativa de duas mulheres imigrantes de origem boliviana e chilena, e que tem como princípio o desenvolvimento de atividades na comunidade visando à melhoria de vida das mulheres migrantes. (ALLES, COGO, 2018, p. 298). Assim, verifica-se a existência de organizações não somente voltadas às mulheres migrantes, mas comandadas por estas, evidenciando seu protagonismo e poder de transformação tanto em suas próprias vidas quanto na sociedade em que vivem. Nesse sentido, afirmam Natália Alles e Denise Cogo, autoras de um estudo que pesquisou a atividade do referido coletivo:

A partir da atuação das mulheres da Warmis, pode-se refletir sobre o ativismo de migrantes como questionador de abordagens reducionistas [...] As diversas atividades desenvolvidas regularmente na cidade de São Paulo, pela Equipe de Base Warmis, seja no âmbito cultural ou político, evidenciam que também as mulheres imigrantes são agentes, sujeitas históricas e particulares que possuem voz própria e que mobilizam e articulam outros sujeitos na batalha pela ampliação da cidadania própria e de outros. (ALLES, COGO, 2018, p. 307).

Mas sua luta ainda tem longos caminhos para percorrer, pois as ações governamentais no âmbito da migração no Brasil não levam em consideração questões de gênero, como a divisão sexual do trabalho precário, nem a igualdade de direitos trabalhistas para homens e mulheres (SANTOS, ROSSINI, 2018, p. 294), nem diversas outras especificidades das mulheres migrantes. Nessa linha, buscou-se alguns estudos de caso a respeito de trajetórias de mulheres migrantes internacionais no Brasil, a fim de vislumbrar os problemas de reconhecimento e distribuição que estas enfrentam no país, e foram destacados dois para serem mencionados no presente trabalho, para além do coletivo Warmis.

Um desses estudos aborda o caso das trabalhadoras domésticas filipinas no Brasil, que atendem em regra a classe média alta de São Paulo. Tal estudo evidencia como o mercado global de cuidados afeta as mulheres migrantes que provém do Sul Global, e demonstra que esse mercado não se destina somente de Sul para Norte, mas tendo o Sul Global como destino também. A pesquisa traz dados de que entre 2013 e 2015 o Brasil recebeu cerca de 300 mulheres filipinas para trabalhar no mercado de cuidados. (MARTINS, 2018, p. 516).

O que é interessante de ser destacado nesse caso, é que a partir do momento em que trabalhadoras domésticas no Brasil, que historicamente foram e são em maioria mulheres negras, passam a conquistar certos direitos trabalhistas, “determinado grupo social passou a recorrer à força de trabalho de imigrantes internacionais para o trabalho doméstico remunerado, como as mulheres filipinas: consideradas dóceis, leais e que aceitam dormir no local de trabalho” (MARTINS, 2018, p. 517). Dessa forma, o Brasil contribui para a manutenção de um “sistema socioeconômico que afeta de maneira bastante peculiar mulheres de várias partes do mundo” (MARTINS, 2018, p. 517).

Há também um estudo que analisou a experiência migratória de mulheres bolivianas na região da Penha, em São Paulo. Durante a pesquisa foram entrevistadas mulheres bolivianas gestantes. A partir dessa pesquisa empírica, foi constatado que somente duas das entrevistadas não vieram sozinhas para o Brasil, o que se destacou como um “dado interessante quando se estuda a migração internacional feminina, esta estando sempre muito atrelada à presença de alguma figura masculina” (SOLIMEO, 2018, p. 809). Outra questão importante que esta pesquisa apontou foi que, apesar de a maioria delas ter feito seu projeto migratório sozinha, ao chegar no Brasil, a presença de um marido era essencial para conseguirem trabalhar, se sustentar e estabelecer relações sociais na cidade. Somente aquelas que casaram com homens conseguiram ter sua própria oficina de costura e sair da condição de exploração das grandes oficinas. (SOLIMEO, 2018, p. 813-814).

Tais casos revelam problemas de distribuição e reconhecimento interconectados e, adicionalmente aos problemas de mau enquadramento e falsa representação metapolítica, vislumbra-se que o quadro das mulheres migrantes pode ser identificado a partir da teoria de Fraser, a qual traz uma abordagem teórica que facilita a compreensão e traz uma proposta para se pensar em soluções para as complexas trajetórias e formas de subordinação dessas mulheres, especialmente, conforme visto, no Brasil.

## Conclusão

A partir do estudo realizado neste artigo, verificou-se que a teoria tridimensional de Nancy Fraser traz uma teoria da justiça democrática pós-Westfaliana, a qual busca a paridade participativa de todos na sociedade, o que somente será possível quando forem eliminadas as injustiças do reconhecimento errôneo – desde que tratado como uma questão de *status* social e não apenas de identidade-, da má distribuição de renda e da falsa representação política - em seus três níveis.

De outro lado, verificou-se que as discussões sobre migração no século XXI não podem mais deixar de abordar as questões de gênero, pois estas pautam toda experiência migratória de uma pessoa, desde seu projeto migratório, à seletividade migratória, até as reorientações dos percursos migratórios (PERES, 2018, p. 778). Da mesma forma, o fato de uma mulher tornar-se migrante, pode aumentar a vulnerabilidade social já existente para pessoas do sexo feminino. Diante disso, foram analisadas as múltiplas formas de subordinação que as mulheres migrantes sofrem, especialmente no Brasil, estando estas na condição de pessoas que são atingidas pelo reconhecimento errôneo, má distribuição de renda, assim como pelo mau enquadramento e falsa representação metapolítica.

Portanto, a hipótese apresentada ao problema de pesquisa foi confirmada ao final, uma vez que a teoria de Fraser contribui para que se avance na compreensão das trajetórias e injustiças sofridas por mulheres migrantes, bem como para clarificar quais são as formas de dar fim ou diminuir

sua disparidade participativa na sociedade. Isso se dará, nos termos da teoria de Fraser, através do reconhecimento como forma de desconstrução de estereótipos acerca das mulheres migrantes e alteração dos valores culturais institucionalizados, da redistribuição a fim de alterar o *status quo* de subordinação de classe e de divisão internacional do trabalho que elas enfrentam, e, por fim, de sua representação na política a fim de possibilitar a participação nos processos decisórios.

Ainda, uma abordagem pós-Wesfaliana que reconheça que as lutas distributivas não podem levar somente em conta as economias nacionais, é adequada para compreender as dinâmicas dos fluxos migratórios das mulheres. Da mesma forma é importante pensar nas lutas por reconhecimento como não limitadas às fronteiras nacionais, uma vez que um fluxo migratório pode ocorrer, por exemplo, quando minorias religiosas ou étnicas sofrem discriminação em seus países de origem, gerando, assim, uma diáspora que constrói um público transnacional que reivindica reconhecimento. (FRASER, 2009, p. 14-15).

## Referências

- ACNUR. **Global Trends Report = Relatório Tendências Globais**. Genebra, 19 jun. 2019. Disponível em: [https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf#\\_ga=2.201471953.1597255656.1585881371-709597816.1566516241](https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf#_ga=2.201471953.1597255656.1585881371-709597816.1566516241). Acesso em: 02 abr. 2019.
- ALLES, Natália Ledur; COGO, Denise. Ativismos e usos de TICS por mulheres migrantes latino-americanas: o caso do coletivo Equipe de Base Warmis. In: BAENINGER, Rosana *et al* (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).
- BUNCHAFT, Maria Eugenia. O julgamento da ADI n.º 3239 no STF: Uma reflexão à luz da teoria tridimensional de Nancy Fraser. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Org.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos – Mestrado e Doutorado, n.º 14. São Leopoldo: Editora Karywa, 2018.

FIDDIAN-QASMIYEH, Elena. Gender and Forced Migration. *In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et al. The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. First Edition. Oxford University, UK, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *In: Social Text*, n. 26/26, 1990.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *In: Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 15(2): 240, maio-agosto/2007.

FRASER, Nancy. **Fortunes of feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis**. London: Verso, 2013.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o Reconocimiento? Un Debate Político-Filosófico**. Madrid: Ediciones Morata, 2003.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça no mundo globalizado. *In: Lua Nova*, São Paulo, 77: 11-39, 2009.

IBGE. **Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica, n.º 38, 08 de junho de 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf). Acesso em: 02 nov. 2019.

MARTINS, Ester. Mulheres na migração internacional: trabalhadoras domésticas filipinas em São Paulo. *In: BAENINGER, Rosana et al (Org.). Migrações Sul-Sul*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 4ª edição, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 02 nov. 2019.

OIM. **World Migration Report 2018 = Relatório sobre Migração Mundial 2018**. Geneva, 2018. Disponível em: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>. Acesso em: 02 nov. 2019.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

PERES, Roberta Guimarães; BAENINGER, Rosana. **Migração Feminina: um debate teórico e metodológico no âmbito dos estudos de gênero**. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Águas de Lindóia/SP – Brasil, de 19 a 23 de novembro de 2012.

PERES, Roberta. Imagens de Gênero: renegociações, trajetórias e estratégias migratórias de mulheres imigrantes. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).

SANTOS, Aline Lima; ROSSINI, Rosa Ester. Reflexões Geográficas sobre Migrações, Desenvolvimento e Gênero no Brasil. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).

SOLIMEO, Tatiana. Mulheres bolivianas na zona leste de São Paulo. Territorialidade e Gênero. *In*: BAENINGER, Rosana *et al* (Org.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018 (2ª edição).

## **Migrantes forçados como vítimas das redes de ódio xenofóbicas no meio ambiente virtual**

*Yasmin Cordeiro do Nascimento*<sup>1</sup>

### **Introdução**

À medida que se expande o acesso à Internet, expandem-se as redes de ódio que fazem uso do meio ambiente virtual para se propagarem, quase como um vírus instalado no âmago dos usuários, não infectando apenas as máquinas, mas a própria psiquê humana. O que antes se limitava à esfera privada, de modo secreto, quase clandestino, hoje se apresenta com uma naturalidade assustadora na esfera pública, disseminando-se através da rede mundial de computadores.

O ódio, por si só, não foi invenção da Internet, sendo um afeto que acompanha a humanidade desde os seus primórdios – pudera. Todavia, utiliza-se dela para se reforçar e se difundir, saindo e chegando de forma instantânea a qualquer lugar do planeta. Surge, pois, uma nova forma de odiar, amplamente amparada pela tecnologia, que age como meio facilitador e disseminador. Está cada vez mais fácil odiar, individual ou coletivamente – é plenamente possível fazê-lo através de um dispositivo que cabe na palma da mão, desde que devidamente conectado à rede.

Ao ódio em massa que se difunde através da Internet, dá-se o nome de *redes de ódio*, direcionadas a grupos específicos dentro da sociedade.

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e aluna do curso de pós-graduação de Direito Penal e Criminologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada inscrita na OAB/SP sob o nº 377.923 e voluntária no Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (GAIRE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: yasmin.cordeiro@outlook.com.br.

Diversos são os alvos destas redes de ódio, que possuem como elemento em comum a qualidade enquanto minorias sociais, fundamentadas, ainda que não exclusivamente, em questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e crença religiosa, que se tornam alvo a partir do momento em que abandonam seus guetos sociais e buscam a ocupação dos espaços públicos na qualidade de cidadãos detentores de direitos e deveres. Neste sentido, destaca-se, em decorrência do crescente número de migrações forçadas das últimas décadas, os discursos de ódio on-line difundidos direcionados aos migrantes forçados, mormente refugiados, objeto do presente estudo.

Protegidos por uma ideia equivocada de liberdade de expressão e salvaguardados por uma falsa sensação de impunidade, em virtude do anonimato que a Internet proporciona, aumenta cada vez mais o número de adeptos e simpatizantes das redes de ódio xenofóbicas. Os reflexos não são sentidos apenas no meio ambiente virtual, mas o extrapolam e chegam ao cotidiano, cabendo ao Direito, com máxima urgência, destinar atenção mais cuidadosa ao assunto, como forma de possibilitar o pleno exercício dos direitos humanos dos migrantes forçados e de tornar a Internet mais democrática e acessível para todos os usuários, independentemente de quaisquer características pessoais que ostentem.

## **Tema**

Desafios das migrações forçadas diante das crescentes redes de ódio xenofóbicas no meio ambiente virtual.

## **Justificativa**

Além das fronteiras geográficas que os migrantes forçados necessitam atravessar em busca de refúgio, também precisam ultrapassar as barreiras metafóricas, cujos alicerces são sustentados nos alicerces do ódio, afeto humano que se propagada com velocidade assombrosa, auxiliado por uma ferramenta inédita na história da humanidade: a Internet.

Faz-se imprescindível um olhar mais detalhado sobre a construção do ódio no meio ambiente virtual, e como pode afetar a vida das pessoas em situação de migração, sobretudo no mundo assim conhecido como real. São verdadeiros óbices ao pleno exercício dos direitos humanos de tais grupos; assim, a busca por alternativas de combate às redes de ódio xenofóbicas torna-se a busca pelos direitos mais básicos de um dos grupos mais marginalizados nas sociedades como um todo.

Não se trata apenas de entender como funciona o meio ambiente virtual e de como se propagam os discursos de ódio através dele, mas também de pensar em soluções eficazes, jurídicas ou não, para o problema em pauta, contrariando o mito do anonimato que a Internet fornece aos usuários, e desmitificando a falsa proteção que o direito à liberdade de expressão supostamente confere àqueles que se utilizam da rede para práticas nefastas.

## **Problema de pesquisa**

Inúmeros são os desafios enfrentados pelo fenômeno das migrações forçadas, que ultrapassam o plano *físico* e alcançam o meio ambiente virtual, fugindo ao controle das autoridades competentes e criando uma rede de ódio xenofóbica. Assim, pergunta-se:

Os discursos de ódio consolidados através da Internet possuem o condão para validar crimes contra migrantes forçados e refugiados? Quais as principais ferramentas, jurídicas ou não, capazes de combater as redes de ódio xenofóbicas? O que fazer com relação à liberdade de expressão, frequentemente usada para justificar tais discursos?

## **Objetivos**

### **a) Objetivos gerais**

Com o desenvolvimento da pesquisa ora proposta, almeja-se identificar pontos históricos e sociológicos relevantes para a composição do

cenário atual de ódio contra migrantes forçados, tal qual disseminado através da rede mundial de computadores.

### ***b) Objetivos específicos***

Além de esboçar ideias acerca da xenofobia, das migrações forçadas e das redes de ódio on-line, a pesquisa em comento visa traçar as motivações trazidas pelo meio ambiente virtual para a propagação de tais discursos, com especial ênfase ao conflito entre discursos de ódio e liberdade de expressão. Visando quebrar o mito do anonimato das redes, busca, ainda, estabelecer soluções de ordem prática para combater essas redes xenofóbicas, fazendo valer a igualdade entre povos na Internet, de forma a refletir positivamente na vida cotidiana.

## **Metodologia**

### ***a) Quanto à abordagem***

Para o desenvolvimento da temática proposta, a pesquisa dar-se-á por intermédio da chamada abordagem qualitativa, objetivando uma análise cuja base se dá através da verificação, comparação e combinação de teorias, conceitos e ideias sobre o tema.

### ***b) Quanto aos objetivos***

Tratar-se-á de pesquisa explicativa, de modo a propiciar compreensão dos conceitos de migrações forçadas e situações de refúgio, de crimes e discursos de ódio sob a ótica da xenofobia, e de meio ambiente virtual, relacionando-os e aplicando-os à problemática atual, com o intuito de estabelecer possíveis soluções.

### **c) Quanto aos procedimentos**

Por fim, para realização da pesquisa, utilizar-se-á os procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, tanto por fontes primárias, por meio de dissertações, teses e artigos, quanto por fontes secundárias, por meio de livros e manuais, além de outras fontes que se mostrarem pertinentes no curso da pesquisa.

## **Resultados**

A criação do ciberespaço alterou a concepção outrora predominante de território, derrubando as barreiras que as fronteiras até então haviam representado à circulação de informações e à comunicação. Não existe, desta forma, um lugar físico determinado, uma vez que pode se dar através de qualquer local com acesso à rede – a qual encontra-se intimamente ligada com a ideia de território, que passa a ser o local de localização da informação.<sup>2</sup> Apesar da quebra de barreiras territoriais que a Internet representou, vem sendo usada como mecanismo para estabelecer novas barreiras, de ordem ficta, objetivando a segregação entre aquilo que é diferente, distinto, diverso.

Surgem, então, as redes de ódio virtuais.

Mostra-se impossível precisar a origem do ódio, dotado de singular capacidade de unir e controlar, que “*sempre existiu e flui por todos os lados*”<sup>3</sup>, traduzido através das brutalidades cometidas por distintos povos no transcurso dos séculos. Pode ser entendido como uma resposta ao medo, à insegurança e à ignorância, e cresce em momentos de crise, quando as populações se sentem ameaçadas por um determinado grupo, que sai do seu gueto social para disputar o espaço público com as ditas classes dominantes<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. *Crimes no meio ambiente digital e a sociedade da informação*. São Paulo: Saraiva, 2016, l. 213.

<sup>3</sup> KARNAL, Leandro. *Todos contra todos: o ódio nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017, n. p.

<sup>4</sup> Ibidem.

Todavia, o termo “ódio”, no contexto do presente estudo, deve ser empregado com cautela, ponderando-se que não se trata de “qualquer ódio, mas sim o ódio exteriorizado lastreado em um preconceito, [...] baseado na suposta superioridade de um grupo social com relação a outro, considerado inferior”<sup>5</sup>. O ódio deve ser compreendido, ainda, como um afeto humano, tal qual o amor, a ignorância e o medo, sendo uma condição necessária à psiquê e às relações socioculturais, relacionando-se diretamente com angústias e pulsões humanas.

Desta forma, por si só, o ódio não deve ser interpretado, em sua essência, como algo ruim aos seres humanos, pois é condição existencial e agrega às relações interpessoais. Coexiste com o amor na mesma relação quanto ao objeto do afeto, existindo “ambivalência emocional, no sentido próprio da expressão – ou seja, a existência simultânea de amor e ódio para os mesmos objetos”<sup>6</sup>, ainda que nada se saiba acerca da origem desta ambivalência, pressupondo-se ser essencial à vida emocional.

O problema situa-se na forma em que esse ódio se expressa, e em sua utilização como elemento segregacionista, que atinge diretamente determinados grupos sociais, interferindo diretamente no exercício de seus direitos legalmente instituídos. O ódio, que une mais do que o amor, aproxima as pessoas e cria a distinção entre “nós” e “eles”, trazendo consigo uma ideia de inimigos comuns dentro da sociedade, voltada ao diferente, ao excepcional, ao excluído, ao desconhecido.

Vale ressaltar, como mencionado alhures, que o ódio não foi criado pela Internet; aquele apenas encontrou nesta uma forma de se evidenciar em escala acelerada e global, ao alcance de um mero clique. Por vezes, pode passar despercebido aos olhos desatentos, muitas das quais travestido de piada ou embasado na ideia do politicamente incorreto; e vem ganhando maior notoriedade à medida que os internautas creem em uma falaciosa impunidade decorrente do anonimato, proporcionado pela intangibilidade

---

<sup>5</sup> SOUZA, Regina Cirino Alves Ferreira de. *Crimes de ódio: racismo, feminicídio e homofobia*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 21.

<sup>6</sup> FREUD, Sigmund. (1913 [1912-13]) Totem e tabu. Edição Standard Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, vol. XIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996, n. p.

física no momento da conduta, justificando-se, muitas vezes, pelo direito à liberdade de expressão.

É público, instantâneo e visceral, remetendo-nos aos famigerados “Dois Minutos de Ódio” de George Orwell, apresentados como momento específico do dia ocupado pelos personagens para exteriorizarem seus piores pensamentos para com um inimigo em comum<sup>7</sup>; não imaginava o autor inglês que, 70 anos após a publicação da obra *1984*, o meio ambiente virtual se tornaria uma espécie de “Vinte e Quatro Horas de Ódio”, posto que este é ininterruptamente disseminado através da rede mundial de computadores, atingindo toda e qualquer pessoa com o devido acesso, seja para odiar, seja para ser odiada.

À aglomeração de pessoas reunidas com esse propósito específico se dá o nome de “redes de ódio”, que representam significativa barreira para diversos grupos marginalizados, dos quais destacam-se os estrangeiros, sobretudo migrantes forçados e em situação de refúgio. Pouco a pouco, os grupos xenofóbicos dedicam-se a destruir, de forma moderna e tecnológica, a individualidade e a espontaneidade destes, sem quaisquer escrúpulos, assim como fizeram os nazistas com os judeus durante o Holocausto<sup>8</sup> – em uma época na qual um meio de comunicação como a Internet não passava de devaneio onírico das distopias.

Diversas são as redes de ódio, tanto independentes quanto relacionadas, que se espalham de forma viral através dos usuários on-line, ao que a atenção deste artigo volta-se especificamente à xenofobia, rede esta que reúne incontáveis adeptos e ganha expressão dentro da sociedade, à medida que mais e mais pessoas veem-se obrigadas a migrar por diversos motivos, buscando novas chances de reconstruírem suas vidas. É possível identificar a xenofobia por trás da motivação de crimes consumados, cibernéticos ou não, especialmente no tocante àqueles que se encontram em situação de migração.

---

<sup>7</sup> ORWELL, George. *1984*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

<sup>8</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso, 1979.

Mesmo que os migrantes voluntários também sejam alvos das redes de ódio xenofóbicas, o foco volta-se para os migrantes forçados, que são “*todos os indivíduos que, por forças alheias ao seu desejo, vontade ou interesse, são obrigados a deixarem seu local de moradia habitual*”<sup>9</sup>, sob circunstâncias variáveis, sendo “classificados” como migrantes econômicos, migrantes ambientais ou “ecomigrantes”, apátridas, asilados políticos e pessoas em situação de refúgio (refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos)<sup>10</sup>. São, pois, pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, cujo acolhimento e auxílio se fazem primordiais.

Conforme ensina Ângelo Roberto Ilha da Silva<sup>11</sup>, as condutas delitivas perpetradas no âmbito ou por meio da Internet recebem o nome de *crimes cibernéticos* ou *cybercrimes*, e se dividem em próprios, que só podem ser praticados por intermédio da Internet, e impróprios, que não necessariamente serão praticados através desta, mas apenas de computadores e similares. Há, porém, uma limitação às condutas criminosas que podem ser praticadas nesse meio, uma vez que existe um obstáculo de caráter físico para muitas dela – o que não obsta, por exemplo, que estas condutas extrapolem o ambiente virtual e se perpetuem no “mundo real”, culminando em crimes comuns. Tratando-se das redes de ódio contra migrantes forçados, os crimes cibernéticos mais comuns são ameaças, racismo e crimes contra a honra (calúnia, injúria e difamação).

Ainda que não possua uma base territorial fixa, mais familiar ao Direito, o meio ambiente virtual é um espaço que permite a consecução de direitos e deveres, sob a égide das legislações que lhes forem pertinentes. Só que, ao que tudo indica, os usuários se olvidam das prerrogativas legais quando do uso das redes, argumentando no sentido de que estão no pleno exercício da liberdade de pensamento e expressão, e fortalecendo-se por

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Gustavo de Lima. Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. Porto Alegre: ediPUCRS, 2019, p. 20.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> SILVA, Ângelo Roberto Ilha da. Pedofilia, pornografia infanto-juvenil e os tipos penais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. In: *Crimes cibernéticos*. 2<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 90.

intermédio da falsa sensação de impunidade que a ideia de anonimato online lhes confere.

Não há de se falar na invocação de um direito para a consumação de um crime, como ocorre toda vez que a liberdade de expressão é utilizada como pretexto para disseminação de discursos de ódio, fortalecendo as mencionadas redes e culminando em condutas delituosas. Faz-se essencial, portanto, acabar com a impunidade nesse meio, com a devida punição das condutas penalmente tipificadas, mesmo que, para tanto, seja necessário relativizar a liberdade de expressão, que não deve possuir caráter absoluto – do contrário, servirá de proteção às práticas criminosas.

Por decorrência lógica, quanto mais inserida no meio tecnológico virtual for a sociedade, maiores serão os índices de crimes cometidos através da Internet. O que carece de uma análise mais profunda são os reflexos que as redes de ódio, em especial direcionadas aos migrantes forçados, possuem nos crimes cometidos fora desse âmbito, permeando condutas xenofóbicas, de forma a validá-las perante a sociedade. Torna-se comum odiar, e, aos poucos, torna-se comum hostilizar, no cotidiano, essas vítimas; e, aos poucos, tornam-se menos chocante as práticas criminosas fundamentadas no ódio.

Neste sentido, indaga-se: estaria a sociedade impregnada de pessoas cruéis e acintosas? Não foi o que entendeu Hannah Arendt, quando da análise do julgamento de um dos principais idealizados do Holocausto. A filósofa judia trouxe o conceito de *banalidade do mal*, ante a total ausência de motivação, de tal forma que as ações passaram despercebidas pelo agente, em uma demonstração de irreflexão, sem as nuances demoníacas que seriam esperadas<sup>12</sup>. A Era da Informação, ao que tudo indica, está se transformando em uma “Era de Irreflexão”, abarrotada de pessoas que não ponderam seus atos e as possíveis consequências.

Tratam-se, pois, de pessoas ordinárias, que se pautam na falsa sensação de impunidade conferida pelo suposto anonimato da Internet e na crença de uma irrestrita liberdade de expressão. Com isso, disseminam

---

<sup>12</sup> ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 310-311.

múltiplos discursos de ódio, ainda que aqui se enfatize apenas aqueles direcionados para migrantes, forçados ou não, que possuem o condão de interferir direta e brutalmente na vida das pessoas, servindo inclusive como catalisador para condições vulneráveis preexistentes.

Há de se pensar, portanto, em alternativas que sejam capazes de impedir a proliferação do ódio no meio ambiente virtual. O professor Leandro Karnal<sup>13</sup> entende que uma maneira que mudar as pessoas e interromper o fluxo de ódio seja através do consenso e da coerção. Para o consenso, é preciso acabar com a educação do ódio e, por consequência, com o fluxo de ataque irracional, criando um senso comum na população. Ou seja, o consenso se dá por meio da educação. Por sua vez, a coerção advém das leis, sendo papel do Direito fazê-lo. Coerção e consenso são complementares, e essenciais à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Observa-se que a questão é sensível e próxima do cotidiano, e muitas lacunas existem, interferindo diretamente nos direitos dos migrantes forçados. O Direito, aliado à educação, precisa, com urgência, criar mecanismos mais eficientes para coibir a propagação de discursos de ódio na Internet, impedindo não só a ocorrência de crimes virtuais, como também de crimes comuns. É preciso, sobretudo, garantir que todos, estrangeiros ou não, tenham direito a terem direitos – os chamados (e injustamente criticados) direitos humanos.

## Referências

ARENDDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia de Bolso, 1979.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral*. Vol. 1. 21<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

---

<sup>13</sup> KARNAL, Leandro. *Todos contra todos: o ódio nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. *Liberdade de expressão na internet: desafios regulatórios e parâmetros de interpretação*. Vitória: JusPodivm, 2019.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. *Crimes no meio ambiente digital e a sociedade da informação*. São Paulo: Saraiva, 2016.

FREUD, Sigmund. (1913 [1912-13]) Totem e tabu. Edição Standard Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, vol. XIII. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

KARNAL, Leandro. *Todos contra todos: o ódio nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

ORWELL, George. *1984*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PEREIRA, Gustavo de Lima. *Direitos humanos e migrações forçadas: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo*. Porto Alegre: ediPU-CRS, 2019.

SILVA, Ângelo Roberto Ilha da. (Org.). *Crimes cibernéticos*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito penal: parte geral*. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020.

SOUZA, Regina Cirino Alves Ferreira de. *Crimes de ódio: racismo, feminicídio e homofobia*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

**Politicamente incorreto:  
as manifestações políticas xenofóbicas e  
suas influências na população brasileira**

*Anna Ortiz Borges Coelho*<sup>1</sup>

*Lucas da Silva Santos*<sup>2</sup>

**1) Tema**

O tema do presente resumo expandido é como os discursos políticos de ódio contra migrantes e refugiados estimulam a xenofobia. Delimita-se a pesquisa na discussão de quais são os impactos causados pelos discursos de ódio dos Presidentes Donald John Trump e Jair Messias Bolsonaro.

**2) Problema**

Parte-se do seguinte problema de pesquisa: Os discursos preconceituosos nas vozes de ocupantes de altos cargos políticos estimulam expressões xenofóbicas por parte da população brasileira?

Têm-se como hipótese, que os discursos irrigados de ódio propagados por políticos com forte expressividade pública atingem a

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da PUCRS, graduanda em História pela PUCRS. Especialista em Ciências Penais pela PUCRS e em Advocacia Criminal pela Verbo Jurídico. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4505698674800286> E-mail: [annaortizborges@gmail.com](mailto:annaortizborges@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestrando em Ciências Criminais pela Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduado em Direito pela Faculdade Meridional – IMED. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0228508315055981>. E-mail: [lucassantospf@gmail.com](mailto:lucassantospf@gmail.com).

população brasileira e avivam exteriorizações de pensamentos hostis e preconceituosos contra migrantes e refugiados.

### 3) Justificativa

Os discursos de ódio e as manifestações preconceituosas estão cada vez mais perceptíveis e presentes em nosso dia-a-dia, tal fenômeno pode ser explicado pela expansão da *internet* e conseqüentemente pelas múltiplas formas de acesso à informação e a (des)informação. Além disso, as redes sociais possibilitam a propagação instantânea e contínua de opiniões, manifestações que frequentemente podem estar pautadas em preconceitos, racismo e discriminações.

Nas sociedades contemporâneas a violência é experimentada, causada e sofrida em suas diferentes formas, não apenas na forma física, mas também no que se define como violência simbólica. O ódio e a violência tornam-se questões banais em nosso cotidiano, sendo assim, algumas figuras ocupantes e detentoras de espaços de poder, se entendem autorizadas a estimular seja na televisão, rádio ou em suas próprias redes sociais o ódio contra determinados grupos vulneráveis (TIBURI, 2016, p. 77).

A difusão do ódio não é nenhuma novidade ou criação da *internet*, o ódio faz parte da própria construção/constituição do Brasil. Entretanto, jamais o ódio foi manipulado e ostentando com tamanho orgulho pela sociedade e pelos poderosos (KHALED JÚNIOR, 2016, p. 97). Por tais razões, trata-se de tarefa imprescindível estudar os discursos que visam legitimar o ilegítimo, ou seja, o exercício de discursos e práticas violentas, racistas, e xenofóbicas que perpassam o controle social formal e informal. Cabe ressaltar, que esses discursos de ódio nas vozes de parlamentares, governadores e presidentes (estão presentes em todo momento, acessíveis a todos), por isso, detêm o poder de constituir, propagar e legitimar ideias de forma permanente (BUDÓ; CAPPI, 2018, p. 18-20).

## **4) Objetivos**

### **4.1) Objetivo Geral**

Verificar como os discursos preconceituosos contra migrantes e refugiados podem servir de estímulo para a prática de violência xenofóbica, bem como, a veiculação desses discursos nas redes sociais contribui para expansão do preconceito e das diversas formas de discriminação.

### **4.2) Objetivos Específicos**

- a) Identificar como se apresentam os discursos xenofóbicos dos Presidentes Donald Trump e Jair Bolsonaro, nos meios de comunicação *online* e redes sociais.
- b) Analisar os significados desses discursos e como estes discursos refletem no pensamento e nas manifestações da população brasileira.
- c) Realizar uma revisão bibliográfica sobre os discursos de ódio e os impactos da democratização da informação.

## **5) Metodologia**

Para elaboração do presente resumo foi utilizado de forma predominante o método de abordagem dedutivo, com algumas inserções de ordem indutiva, considerando-se o emprego de aspectos empíricos que conversam com as construções teóricas. Somando-se ainda a técnica de pesquisa da documentação indireta, enfatizando-se as fontes bibliográficas, livros, artigos, reportagens dos meios de comunicação *online*.

## 6) Resultados

A partir da análise de algumas reportagens, manifestações e falas, veiculadas na mídia *online*, verificam-se discursos proferidos pelos Presidentes Jair Bolsonaro e Donald Trump contra migrantes e refugiados. São manifestações frequentes por parte dos Presidentes, estando de forma central nas redes sociais.

Partindo de um forte declínio da confiança do jornalismo tradicional, as novas tecnologias representadas pelas mídias e redes sociais se transformaram nas principais “fontes” de informações de grande parte da população global, contudo, são notícias, informações que não possuem comprometimento ou dever com a verdade (SAKAMOTO, 2016, p. 188-198). Posto isso, a intitulada “democratização da informação”, ao invés de se tornar um grande avanço, na realidade é articulada na disseminação cada vez mais rápida de informações e manifestações que abarcam os mais variados assuntos, inclusive aqueles embasados em preconceitos, discriminações e ódio (KEEN, 2009).

Colociona-se na sequência manifestações do Presidente Trump: “Hoje, tenho uma mensagem para os ativistas de fronteira aberta, que se escondem na retórica da justiça social: suas políticas não são justas. Suas políticas são cruéis e más” (GGN, 2019). “Se os imigrantes ilegais estiverem descontentes com as condições dos centros de detenção que foram rapidamente construídos ou adaptados, digam a eles que simplesmente não venham. E todos os problemas resolvidos!” (EL PAÍS, 2019).

Em complemento manifestações do Presidente Bolsonaro: “A maioria dos imigrantes não tem boas intenções” (FOLHA DE S. PAULO, 2019). “Ninguém quer botar certo tipo de gente para dentro de casa” (UOL, 2018). “Debaixo da Lei Sharia, a mulher é morta à pedradas por vários covardes muçulmanos. É com esta cultura que querem invadir o Ocidente e nos submeter a este tipo de aberração” (MIGRA MUNDO, 2019).

“Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas, caso venham reduzir o efetivo [das Forças Armadas] é menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problema demais para resolver” (EXAME, 2019).

Diante do exposto, são discursos de ódio e de medo que se articulam nas vozes dos Presidentes contra migrantes e refugiados, utilizam das redes sociais como dispositivo de manutenção e de reprodução de violências contra pessoas e grupos sociais em extrema situação de vulnerabilidade. Além disso, uma tentativa de construção e identificação dos refugiados como perigosos/inimigos, seres indesejáveis que devem ser afastados a todo custo.

Esses discursos de intolerância direcionados contra os refugiados e migrantes violam a dignidade da pessoa humana, referem-se a um processo permanente de rejeição e eliminação do “outro”. Tal exclusão promovida em declarações de políticos, representam uma apologia ao ódio que gera mais preconceito, discriminação e medo nas sociedades ao redor do mundo.

## Referências

- BUDÓ, Marília de Nardin; CAPPI, Riccardo. **Punir os jovens?**: a centralidade do castigo nos discursos midiáticos e parlamentares sobre o ato infracional. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- EL PAÍS. **Trump**: “Se os imigrantes ilegais estiverem descontentes nos centros de detenção, quem não venham”. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/internacional/1562185828\\_083584.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/internacional/1562185828_083584.html)>. Acesso em: 30 out. 2019.
- EXAME. **Setembro de 2015**: Bolsonaro chama refugiados de “escória do mundo”. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

FOLHA DE S. PAULO. **Bolsonaro diz que maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia muro de Trump**. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em: 30 out. 2019.

GGN. **Trump critica Venezuela, China, socialismo, ONGs e fronteiras abertas na ONU**. 2019. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/internacional/trump-critica-venezuela-china-socialismo-ongs-e-fronteiras-abertas-na-onu/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

KEEN, Andrew. **O culto do amador: como blogs, MySpace, YouTube e a pirataria digital estão destruindo nossa economia, cultura e valores**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

KHALED JÚNIOR, Salah Hassan. **Discurso de ódio e sistema penal**. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

MIGRA MUNDO. **O 'discurso de poluição' e a narrativa sobre refugiados e imigrantes no Brasil**. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/o-discurso-de-poluicao-e-a-narrativa-sobre-refugiados-e-imigrantes-no-brasil/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

SAKAMOTO, Leonardo. **O que aprendi sendo xingado na internet**. São Paulo: Leya, 2016.

TIBURI, Márcia. **Como conversar com um fascista**. 8ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

UNIVERSO ONLINE – UOL. **Bolsonaro critica Lei de Migração e fala em barrar "certo tipo de gente"**. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/12/bolsonaro-critica-lei-migracao-certo-tipo-de-gente-dentro-de-casa.htm>>. Acesso em: 30 out. 2019.

## A desumanização das relações de trabalho em face da globalização seletiva

*Ataliba Telles Carpes*<sup>1</sup>

### 1. Tema

O presente ensaio<sup>2</sup> se filia ao Grupo de Trabalho “a”, inciso “vi”, do Edital para Submissão de Trabalhos do II Congresso de Direitos Humanos e Migrações Forçadas: Migrações Xenofobia e Transnacionalidade, qual seja, “reconhecimento intercultural e políticas de assimilação”. O enfoque da pesquisa se dará nos efeitos de uma falsa globalização nas relações de trabalho, analisando-se um eventual esquecimento do caráter humanitário do desenvolvimento da atividade laborativa por parte dos seres humanos.

### 2. Justificativa

O Direito do Trabalho vive a maior crise de sua existência. A criação de legislação protetiva ao trabalhador, principalmente no que tange à sua saúde e segurança, cingindo-se então dos ideais civilistas e liberais disseminados a partir da Revolução Francesa, não mais se apresenta tão

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo PPGD-PUCRS (Teoria Geral da Jurisdição e Processo). Especialista em Direito do Trabalho pela PUCRS. Bolsista integral CAPES/CNPq, em regime de dedicação exclusiva. E-mail: ataliba\_kh@hotmail.com.

<sup>2</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Código de Financiamento 001.

eficaz e concretizável em face da metamorfose dos meios de produção através do advento de novas tecnologias em ritmo acelerado. Salvaguarda para isso, em tese, seria uma conversação entre os Estados no intuito de tomar medidas, havendo então um processo de atualização das legislações laborais sem, contudo, precarizar as relações de trabalho, ou, em outras palavras, prejudicar o trabalhador, de modo geral.

Diferentemente da organização econômica estabelecida após a 2<sup>a</sup> Guerra Mundial, refletindo-se na figura principalmente do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)<sup>3</sup>, onde restam estabelecidas facilidades para a comercialização de produtos a nível global, a promoção dos valores consagrados pelo Direito do Trabalho, na figura da OIT, não possui este poderio, bem como não se presume existir interesse dos países membros em estabelecer conexões desta magnitude.

Aparentemente, o interesse dos Estados consiste, eminentemente, em transações sobre as quais possam obter lucro, ou em eventual negociação que configure postura diplomática, no anseio de evitar futuras retaliações de outros Países, uma vez que, nesta enorme rede que o mundo chama de “Globalização”, apenas determinadas nações nela se enquadram.

Neste sentido, o presente trabalho se justifica pela latente necessidade de identificar o porquê da inexistência da conversação do Direito do Trabalho a nível internacional, haja vista sua necessidade. Uma vez que este não aparenta estar sendo atingido pelo fenômeno da “Globalização” (no sentido de “movimento global”), acaba sendo refém e muitas vezes apontado – injustamente – como culpado por involuções decorrentes da incompetência dos Chefes de Estado, posicionamento com o qual não se concorda: É possível se conciliar desenvolvimento econômico e valor social do trabalho, tanto que a própria Constituição Federal brasileira preconiza tal questão em seu art. 1<sup>o</sup>, IV.

Desta forma, o presente trabalho se justifica pela necessidade de atuação junto aos Estados, principalmente na figura da Organização

---

<sup>3</sup> Mais informações disponíveis em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gatt\\_e/gatt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm)>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

Internacional do Trabalho, para que se alterem paradigmas atualmente estabelecidos, quais sejam, de que a existência de Legislação Laboral é empecilho para o desenvolvimento das atividades econômicas e tecnológicas, bem como aproximar os polos, ora em dicotomia, chamados “capital” – ou economia – e trabalho (digno).

### **3. Formulação do problema de pesquisa**

Se diz aos quatro ventos que a Globalização é uma realidade com a qual a sociedade há de lidar e aprender a conviver, sem oportunidade de qualquer resistência. Contudo, esta Globalização realmente existe no âmbito do Direito do Trabalho e sua valoração social?

Porque a Organização Mundial do Comércio, por exemplo, dita regras sobre o Mercado<sup>4</sup>, fazendo com o que os Estados se adequem, sob pena de sofrerem graves prejuízos financeiros e, ao mesmo tempo, as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho são observadas de forma seletiva pelos países-membros?

## **4. Objetivos**

### **4.1 Objetivo geral**

Analisar os efeitos da globalização (caso ela realmente exista) nas relações de trabalho a nível internacional.

### **4.2 Objetivos específicos**

- a) Analisar se o fenômeno da globalização afeta também as relações de trabalho, não no sentido refletivo, mas sim se, efetivamente, há um processo de globalização das relações laborais, com consciência global-humanitária da situação dos indivíduos que delas são atores;

---

<sup>4</sup> Conforme se verifica em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tratop\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm)>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

- b) Analisar as atividades dos Estados e dos Órgãos Internacionais em prol da globalização das relações de trabalho e do resgate do aspecto humanitário do desenvolvimento da atividade laboral;

## 5. Embasamento teórico

O Direito ao Trabalho é, reconhecidamente, um Direito Humano. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em especial em seus artigos XXIII e XXIV, traz diretrizes pertinentes à atividade laboral, elevando tais preocupações a nível global, desde sua promulgação em 1948.<sup>5</sup> Além deste, vários documentos de caráter global ao longo dos últimos anos foram editados (em especial a partir do início do Século XX) e neles continham - ou ainda contém - textos que se destinam à proteção da figura do trabalhador ou da legislação laboral de todos os países, uma vez ser reconhecida a importância desta temática sem qualquer tipo de fronteira: seja ela ideológica, geográfica ou jurídica. Exemplo disso são a Declaração de Filadélfia<sup>6</sup>, a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho<sup>7</sup>, dentre outros.

Em outras palavras, semelhante à interdependência econômica existente a nível mundial, com forte incidência e estabelecimento de regras por parte da Organização Mundial do Comércio, também são reconhecidos padrões mínimos trabalhistas (chamados *labour standards*)<sup>8</sup>, contudo, sem a mesma atenção dada às diretrizes estabelecidas pelo mercado financeiro globalizado. Estes padrões mínimos concretizam-se na figura da Organização Internacional do Trabalho (agência especializada da Organizações Unidas, com moldes idênticos à Organização Mundial do Comércio, porém, com voz menos ativa - principalmente pelo modo de

<sup>5</sup> Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

<sup>6</sup> Em anexo com a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, em: <[https://www.ilo.org/brasil/pt/conheca-a-oit/WCMS\\_336957/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/pt/conheca-a-oit/WCMS_336957/lang-pt/index.htm)>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

<sup>7</sup> Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

<sup>8</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um Debate Atual. São Paulo: Atlas, 2014, p. 10.

atuação de seus membros) – com especial atenção dada às suas Convenções e Recomendações.

Ocorre que, atualmente, a sociedade residente no planeta Terra lida com as consequências da profunda metamorfose ocorrida durante seu período recente, em especial no século passado. A evolução dos meios de comunicação fez com que os indivíduos tenham hoje a percepção – talvez ilusão – de um mundo menor. A partir desta compreensão, então, se intensificaram os fluxos migratórios de uma região para outra, pelos mais diversos motivos, com destaque para questões ligadas ao trabalho como desemprego e busca por melhores condições financeiras, sem se olvidar de guerras, epidemias, etc.

Neste sentido, é notório o crescimento do fluxo migratório não mais tão somente em grandes centros urbanos, mas também cidades com populações reduzidas. Se antes havia certa “migração” entre os Estados da Federação Brasileira, por exemplo, cada vez mais se percebe a inserção de indivíduos com diferentes heranças culturais na sociedade de um modo geral, e, conseqüentemente, no mercado de trabalho.

Com isso, surge a necessidade de agora não só lidar com os problemas advindos das relações de trabalho já existentes em cada um dos países, como os que são consequência do fenômeno migratório. Aqui, não se quer dizer que os países destinatários acabam sendo prejudicados e arrecadam maiores problemáticas a serem enfrentadas. Pelo contrário, as nações que acabam por provocar um “Êxodo Laboral” também são afetadas, pois, paulatinamente, vão perdendo poderio econômico pelo fato de seus nativos não mais despenderem seus – ainda que escassos – aportes financeiros dentro do mercado local, mas sim em diversos outros para os quais acabam migrando.

Dado este contexto, a Organização das Nações Unidas, em especial a Organização Internacional do Trabalho é chamada a agir com urgência no intuito de auxiliar no enfrentamento de adversidades surgidas com a “Globalização Seletiva”.

Conforme já dito, diferente da OMC, a OIT não possui grandes mecanismos de atuação nos países-membros, e é aqui que se configura a seletividade do arguido fenômeno da globalização. Inclusive seria interessante eventual conexão entre a OIT e OMC, pois questões de comércio são diretamente ligadas às questões laborais. Na esteira deste entendimento, o já referido art. 1º, IV da Constituição Federal, princípio fundamental da Carta Magna brasileira, com texto repetido no art. 170, onde a livre iniciativa e a valorização social do trabalho humano caminham paralelamente, não havendo que se falar em inimizade entre “capital” e “trabalho”, mas sim comunhão e incentivo à uma convergência de interesses em prol da valoração da atividade laboral<sup>9</sup> dentro da perspectiva da dignidade da pessoa humana.

Ao mesmo tempo em que a maioria dos países se curva às diretrizes estabelecidas pela OMC com receio de serem pormenorizados na rede de interdependência financeira característica do período pós-Segunda Guerra Mundial, em termos de relações de trabalho, cada um opera como lhe convém, ainda que boa parte das nações ratifique a maioria das Convenções da OIT, as mesmas nem sempre são observadas. Exemplo claro disso é a lei nº 13.467/17<sup>10</sup>, recém promulgada no Brasil, onde uma suposta liberdade sindical se deu de forma subvertida, além do incentivo a um movimento de flexibilização da legislação trabalhista – resultante constantemente em precarização das relações laborais -, uma vez que parte da sociedade atual prega que flexibilizar seria sinônimo de atualizar, posição com a qual não se concorda.<sup>11</sup>

Assim, em que pese se reconheça a importância e esforços comeditos pelas diversas reuniões entre países-membros e edição de diversas

---

<sup>9</sup> STÜRMER, Gilberto. Direito constitucional do trabalho no Brasil. São Paulo: Atlas, 2014, p. 128.

<sup>10</sup> Em especial pela nova redação do art. 578, que trata da não mais obrigatoriedade do pagamento de Contribuição Sindical e da criação dos arts. 611-A e 611-B, que “estipulam” os limites de atuação das negociações em âmbito coletivo. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em 07 jul. 2018.

<sup>11</sup> ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. A Organização Internacional do Trabalho e a Proteção aos Direitos Humanos do Trabalhador. In: Revista eletrônica : acórdãos, sentenças, ementas, artigos e informações : Vol. 3, n. 38 (jan. 2007), pg. 24. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/80598>>. Acesso em 12 de setembro de 2018..

Declarações que tratam sobre o tema, é chegada a hora de lidar com o Direito do Trabalho como Direito Humano do Trabalho, ou seja, como pasta de inigualável importância em escala global<sup>12</sup>. De nada adianta um trabalhador ter plena liberdade sindical no país “X”, e quando migrar para o país “Y” não possuir as mesmas condições de pleiteio por melhores condições de trabalho. Da mesma forma no que tange à remuneração decente para o sustento seu ou de sua família, questões atinentes à higiene e segurança, proteção em face da automação dos postos de trabalho, etc.

O trabalho é reconhecidamente parte essencial da identidade dos seres humanos, de modo que assim o devemos tratar. Da mesma forma com a qual nos preocupamos com os negócios, devemos nos preocupar – certamente, ainda mais – com aqueles que o fazem, e não somente em caso de obtenção de vantagens, mas sim, realizações humanitárias. Afinal, é necessário que se reconheça: Somos um.

## 6. Metodologia

O método de abordagem escolhido para a realização da presente pesquisa é o hipotético-dedutivo. Através deste método, será possível identificar as contradições envolvidas na análise do problema do projeto em tela, respondendo às hipóteses apresentadas mediante concatenação de informações, com resultado conclusivo.

Ainda, serão aplicados os métodos de procedimento de forma singular e conjunta, em especial o tipológico e o funcionalista. O método tipológico possibilitará comparar os fenômenos sociais<sup>13</sup> decorrentes das ações ou omissões dos Estados e dos Órgãos Internacionais, e o método funcionalista buscará verificar a influência das estruturas da sociedade envolvidas no tema proposto.

---

<sup>12</sup> KANT, Immanuel. A paz perpétua e outros opúsculos. Porto Alere: L&PM, 1989, p. 40

<sup>13</sup> FINCATO, Denise Pires. **A pesquisa jurídica sem mistérios**: do projeto de pesquisa à banca. Porto Alegre: Notadez, 2008. p. 40.

Quanto ao tipo de pesquisa, quanto à natureza, será qualitativa e teórica. A abordagem qualitativa facilita descrever a complexidade dos problemas, além de compreender os fenômenos sociais decorrentes do tema abordado.

No que tange aos objetivos, será explicativa e exploratória. A pesquisa exploratória auxilia na delimitação e problematização do tema, sendo desenvolvida, sendo que facilitará a compreensão do atual estado social e jurídico que serão estudados. A pesquisa explicativa se prestará a identificar os fatores determinantes que fazem com que as decisões tomadas pelos Estados possuam maior ou menor eficácia no que tange ao tema proposto.

Por fim, quanto ao objeto, a pesquisa será do tipo bibliográfico-documental, tendo em vista que serão utilizados diversos autores que trabalham com o tema, ou de alguma forma possam vir a auxiliar na pesquisa proposta, além de materiais disponíveis em *sites* oficiais.

## 7. Resultados esperados

Espera-se com o presente trabalho fomentar o estudo do Direito do Trabalho como um Direito eminentemente Humano, ou seja, abordá-lo em seu aspecto global. Espera-se, também, instigar uma revisão do conceito de atualização das relações de trabalho como sinônimo de flexibilização destas como resposta aos avanços tecnológicos ocorridos nos últimos anos.

## Referências

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. **A Organização Internacional do Trabalho e a Proteção aos Direitos Humanos do Trabalhador**. In: Revista eletrônica : acórdãos, sentenças, ementas, artigos e informações : Vol. 3, n. 38 (jan. 2007).

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2ª ed., 2000.

BATTAGLIA, Felice. **Filosofia do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 1958.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um Debate Atual**. São Paulo: Atlas, 2014.

Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>.

FINCATO, Denise Pires. **A pesquisa jurídica sem mistérios**: do projeto de pesquisa à banca. Porto Alegre: Notadez, 2008.

GATT. **Global Agreement on Tariffs and Trade**. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gatt\\_e/gatt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm)>.

MARTINS, José Ricardo. **Introdução à sociologia do trabalho**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Constituição e Declaração de Filadélfia**. Disponível em: <[https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/WCMS\\_336957/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/WCMS_336957/lang--pt/index.htm)>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção nº 154**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Declaração Sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

STÜRMER, Gilberto. **Direito constitucional do trabalho no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o “espírito do capitalismo”**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Topics**. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tratop\\_e.ht](https://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.ht)>.

## **Migração e redes de acolhimento: centros de acolhimento ao migrante na cidade de Porto Alegre**

*Cristiano Patrício Junior*<sup>1</sup>

*Matthäus Schmitt*<sup>2</sup>

*Mateus Tomazi*<sup>3</sup>

### **1. Introdução**

É simples de constatar que o ser humano não se constitui apenas de necessidades básicas para sobreviver, mas também se constitui de vontades e aspirações. Deve-se atentar aqui que no campo subjetivo se somam às demandas básicas o reconhecimento de sua identidade, o pertencimento a um grupo social, o planejamento do projeto de vida, o acesso à política, o desenvolvimento da afetividade, da religiosidade, da sexualidade, assim como outras expressões que não são necessariamente de ordem material. Em vista disso, a abrangência da palavra “acolhimento” se traduz na necessidade de inserção social do migrante e de seu desenvolvimento na comunidade no qual está inserido.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), membro do SADHIR, [cristiano.cpj@gmail.com](mailto:cristiano.cpj@gmail.com).

<sup>2</sup> Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), membro do SADHIR, [matthaus.schmitt@acad.pucrs.br](mailto:matthaus.schmitt@acad.pucrs.br).

<sup>3</sup> Especialista em Direito e Processo do trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), membro do SADHIR, advogado, [mt.tomazi@gmail.com](mailto:mt.tomazi@gmail.com)

Como estratégia metodológica se elege o trabalho em rede, pois é capaz de potencializar a atuação esparsa das instituições e entidades de acolhimento ao migrante. O conceito de rede, por Gonçalves e Guará (2010, p. 14), está em essência na articulação, assim a rede que se propõe “[...] é aquela que articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal [...]”. Aqui não necessariamente se toma enquanto rede apenas os atores institucionais, mas também os atores sociais. Dessa forma, a rede primária composta pela família é o primeiro âmbito de referência do sujeito na qual se constrói um sentimento de pertencimento. Em um âmbito maior, encontramos a rede secundária com outros agentes relacionais do sujeito que têm abrangência coletiva, como os vizinhos, amigos, igreja, escola, trabalho, dentre outros (KERN, 2012).

Em um panorama metafórico a rede social pode ser representada como uma teia. Imaginemos que a rede é composta por linhas, conexões e pontos. Nesta rede as pessoas ocupam os espaços vazios, os fios são as teias que se estabelecem e os pontos são as conexões e os vínculos que se firmam entre as pessoas e as instituições (KERN, 2012). Esta teia não possui delimitações de forma a aludir na inesgotabilidade de arranjos e parcerias para promoção dos objetivos da rede de apoio ou “acolhimento”.

Dessa forma, a presente pesquisa buscou dar visibilidade ao debate supracitado na cidade de Porto Alegre, bem como compreender os mecanismos desenvolvidos, a fim de facilitar o acesso das populações migrantes aos serviços básicos oferecidos e no conseqüente amparo efetivo de suas garantias fundamentais.

## **2. Metodologia**

É fundamental um planejamento cuidadoso na parte metodológica. Assim, detalhar e descrever o modo de operacionalização da pesquisa é vital para o correto cumprimento das finalidades propostas.

Dessa forma, para compreender o tema da pesquisa, realizam-se levantamentos bibliográficos exploratórios, a fim de familiarização com a área estudada, bem como análises das legislações e políticas públicas pertinentes.

Ainda, realiza-se um mapeamento na cidade de Porto Alegre identificando as principais Redes de Acolhimento existentes, para que se aponte características e anseios das populações assistidas. Com efeito, nos locais mapeados, serão aplicados questionários às populações migrantes, no intuito de verificar como os integrantes desse grupo se caracterizam em relação a diversos temas como religião, ocupação profissional, saúde e afins. Entretanto, tal questionário será efetuado após a realização entrevistas com os responsáveis pelos Centros de Acolhimento, na tentativa de identificar quais suas prioridades e limitações no tratamento às populações migrantes, bem como o acesso aos serviços governamentais e verificar sua visão sobre a existência e efetividade da rede que participam.

Por fim, a análise dos dados primários será base para a construção de gráficos que mostrem quais são as principais características das populações migrantes, como estão dispostas no território e quais são suas principais necessidades a curto, médio e longo prazo, partindo inicialmente da análise da rede.

### **3. Resultados e Discussão**

Primeiramente, será apresentada uma revisão bibliográfica sobre o fenômeno migratório no mundo, no país e na cidade, bem como sobre a existência e o desempenho de Redes de Acolhimento nesse processo. A revisão bibliográfica mostra-se eficiente nesse sentido, pois é um material constantemente analisado e renovado capaz de dar base para uma visão geral, favorecendo condições de especificar o assunto pesquisado.

Após, apresentar-se-á o mapeamento proposto, a fim de identificar e analisar Rede de Acolhimento existente e suas demandas, verificando limitações e qualidades na prestação de serviços aos migrantes. Nesse

diapasão, com a correta esquematização da Rede de acolhimento e a completa pesquisa de campo, aplicando os questionários produzidos -tanto em relação aos responsáveis pelos centros de acolhimento, quanto aos migrantes- os dados coletados serão analisados com o objetivo de identificar se sem essas Redes de Acolhimento, o percurso dos migrantes seria dificultado, em razão da ausência de políticas públicas de acolhimento e de inserção sociocultural.

Os resultados preliminares apontam para um número grande de Redes de Acolhimento, porém esparsos e sem diálogo na cidade de Porto Alegre. Por fim, os resultados esperados serão efeito da aplicação de questionários às populações migrantes atendidas por Redes de Acolhimento privadas, confessionais ou laicas na cidade de Porto Alegre. A criação de um questionário consiste basicamente em traduzir os objetivos específicos da pesquisa em itens bem redigidos (GIL, 2002).

Dessa forma, o questionário a ser elaborado buscará destacar: formas de inserção no mercado de trabalho (formal e informal); principais demandas dos migrantes; os possíveis canais de integração com a comunidade local; a visão desses migrantes sobre o papel da Rede de Acolhimento em que está inserido; papel do Município e a falta de políticas públicas aos migrantes.

#### **4. Conclusões**

Além da adoção da estratégia de atuação em rede, o “acolhimento” do migrante perpassa necessariamente pelo desenvolvimento dos Direitos Humanos através da estratégia do Empoderamento. Aqui, tomamos enquanto premissa basilar um conceito amplo de Direitos Humanos para além de sua interpretação teórica eurocêntrica, que é, em sua natureza, localizada e parcial. A construção histórica dos Direitos Humanos fora inteiramente pautada na racionalidade do homem médio europeu e ignorava outras formas e produção de conhecimento; o homem, branco, heterossexual, católico e de posses europeias buscou significar os direitos de toda

humanidade a partir da análise de sua realidade e de acordo com as suas necessidades e suas vontades (BRAGATO, 2014).

Analisando a origem do Empowerment, nesse contexto, não se tem apenas a designação ao sujeito de uma capacidade de produção de efeitos, mas visa-se um processo no qual seja possível dar voz às pessoas que vivenciam sistemas de opressão ou de fragilização nas relações sociais (KERN, 2013). O “empoderamento”, segundo Baquero (2012), vai além da construção de uma racionalidade crítica do contexto social, político, econômico e de vida do sujeito, não se resume também em apenas medidas para melhoria de vida das pessoas; mas envolve um processo no qual o sujeito desenvolve uma consciência crítica somada à possibilidade real de ação e transformação da realidade que o cerca.

Os primeiros passos para a ocorrência desse fenômeno objetivado (acolhimento através do empoderamento) é o "acolhimento básico", que possibilita que outras facetas do ser humano sejam desenvolvidas em sua totalidade. Nesse sentir, a primária necessidade, a sobrevivência, só é superada -na atual conjectura da migração na cidade de Porto Alegre- na medida em que o acolhimento inicial ocorre e pode se desenvolver. Visando a concretização deste, como já exposto, a ideia do projeto tenta identificar as maiores carências nesse acolhimento proposto pela "rede".

Assim, a pesquisa inicialmente desenvolvida já permite depreender a não existência de uma real "rede" de acolhimento, mas sim "locais" isolados que sustentam seus serviços de forma variada e fazem o acolhimento da parcela de população geograficamente localizada em seus arredores, sendo poucas e restritas às ações integradas entre centros de acolhimento, assistência e poder público. Ainda, é possível identificar a quase total estagnação da promoção de políticas públicas em prol da criação de uma rede efetiva municipal. Aqui, faz-se mister pontuar, que não se nega os esforços de um início de rede e de movimentações fortes na acolhida de forma “setorizada”, entretanto, pontua-se, principalmente num estudo comparativo com políticas na área migratória de outras cidades/Estados

e com redes de acolhimento em outras áreas, a característica quase embrionária da rede municipal de acolhimento à migrantes

## 5. Referências

BAQUERO, Rute Viviam Angelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. Revista Debates. Porto Alegre, v. 6, n. 1, p.173-187, jan.-abr. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/26722/17099/>> Acesso em: 22/04/2018.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. Revista Novos Estudos Jurídicos. Vol. 19, n. 1, jan-abr, 2014. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954>> Acesso em: 22/04/2014.

GONÇALVES, Antônio Sérgio. GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social. 1a. ed. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, São Paulo, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento). Disponível em: <<http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro4.pdf>> Acesso em: 22/04/2018.

KERN, Francisco Arseli. As mediações em redes como estratégia metodológica do serviço social. 3. ed. rev. amp. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012, 96 p.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. A gramática do tempo: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4o Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

## A infração do non bis in idem para imigrantes

*Gabriel Ribeiro Camargo*<sup>1</sup>

### **Tema:**

Em 1980, no Brasil, foi criado o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80). O principal foco desse estatuto, já que o Brasil estava na Ditadura, eram as questões nacionalistas, como a Segurança Nacional. Três anos após o fim da Ditadura, em 1988, foi escrita e sancionada a Constituição Brasileira, a atual Carta Magna que foi exaltada por restabelecer a democracia, e, tendo em seu conteúdo uma valorização e preocupação com o ser humano e seus direitos. Trinta e sete anos após o Estatuto do Estrangeiro foi sancionada a Lei de Migração (Lei 13.445/17), com o intuito de se adequar aos valores da Constituição, garantindo a integração dos imigrantes à sociedade brasileira com uma visão mais humanitária e que os protegesse. Porém, nem todas as esferas do direito tiveram alterações para acompanhar a Lei de Migração, duas dessas esferas são o direito penal e o direito administrativo, que podem apresentar infrações ao princípio do non bis in idem e a Lei de Migração. A essência desse trabalho é estudar o ato administrativo de expulsão de estrangeiros e se esse ato se encaixa como uma punição, já que houve uma mudança na nova Lei de Migração deixando mais claras as possibilidades de se realizar uma expulsão. E, logo após essas mudanças constatou-se um

---

<sup>1</sup> Graduando de direito pela Uniritter(3º semestre), Estagiário na 14º vara da fazenda publica;  
gabriel.camargoadv@gmail.com

aumento no número de imigrantes expulsos do território brasileiro, indo contra o foco da criação da Lei 13.445/17 que busca uma descriminalização da migração e maior integração dos imigrantes e assim fazer um estudo sobre o direito penal dos imigrantes que foram expulsos e os que após serem expulsos tentaram retornar ao Brasil cometendo assim, o crime contra o Artigo 338 do código penal, o reingresso de estrangeiro expulso e debater se a expulsão é considerada uma dupla punição ou apenas um ato administrativo.

### **Palavras-chaves:**

Direito Penal. Direito internacional. Lei de migração. Crime de reingresso de estrangeiro. Non bis in idem.

### **Justificativa:**

A intenção da Lei de Migração é proteger e garantir os direitos e a liberdade de imigrantes e migrantes e que os princípios do nosso direito sejam benéficos e válidos para essa parcela, esse novo código veio com o interesse de suprir o Estatuto do Estrangeiro que era ultrapassado em comparação aos ideais da nossa constituição, um estatuto da época da ditadura e com ideais nacionalistas.

Apesar do novo código ter seus mais belos ideais, vemos uma deturpação de seu sentido com o aumento de imigrantes expulsos. Contrariando esses ideais de se ter uma maior compreensão e uma tentativa de reinclusão, muitos imigrantes sofrem com a prisão e, após isso são expulsos por um tempo do território brasileiro. Segundo a lei devendo ficar fora do Brasil por um tempo estipulado que não ultrapasse o tempo de sua pena restritiva de direito de liberdade, sendo negativa essa ação, por dar a ideia de que somente o sistema carcerário não é suficiente para reincluir pessoas para a sociedade. E, podendo demonstrar uma infração ao non bis in idem onde além do tempo preso o imigrante também fica

mais um tempo fora do território brasileiro tendo assim, dois direitos retirados em tempos diferentes.

O trabalho se finda em debater a expulsão e se posicionar com base no princípio do non bis in idem.

### **Problema de pesquisa:**

Tendo noção de que a nova lei se afasta dos resquícios do governo Vargas e da época da ditadura, muitas esferas do direito ainda não se adaptaram à nova constituição e à nova Lei de Migração. O processo de expulsão, apesar de previsto na nova lei, vem sendo utilizado com exagero, havendo um maior número de expulsões do que com o antigo estatuto do estrangeiro, mostrando que o ato administrativo está sendo muito utilizado, desrespeitando os artigos que priorizam a ressocialização do imigrante.

O Artigo 338 do código penal apesar de ainda ter validade, é uma lei de 1940 que não teve nenhuma alteração perante a Lei de Migração, o estudo questiona se não é necessária uma mudança nesse artigo do código penal.

O trabalho baseia-se na pesquisa das jurisprudências, artigos e livros para se constatar infrações ao non bis in idem perante essas expulsões.

### **Objetivo geral:**

Estudar o que são atos administrativos usando como base o ponto de vista da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que demonstra a fragilidade dos imigrantes, constatando que o ônus da prova deve ser do destinatário do ato administrativo de expulsão, e, muitos imigrantes chegam ao território brasileiro em situações precárias; e debater com base na visão de finalidade do direito administrativo se realmente é o melhor para o interesse público a expulsão desses imigrantes.

Compreender a comunicação das medidas de segurança pública com o direito penal, e debater se os atos administrativos podem ter caráter

repressivo, assim sendo uma segunda punição e infringindo o non bis in idem.

### **Objetivos específicos:**

- a) Identificar os direitos do estrangeiro perante o cenário jurídico brasileiro;
- b) Analisar possíveis infrações cometidas pelo direito penal brasileiro e o direito administrativo aos imigrantes estrangeiros;
- c) Demonstrar uma possível reforma do artigo 338 do código penal e ao ato administrativo de expulsão de imigrante.

### **Metodologia:**

Sendo uma pesquisa de natureza qualitativa, o trabalho foi realizado através de pesquisas de jurisprudência de crime do artigo 388 do Código Penal em diversas comarcas onde são vistas as opiniões sobre a infração ao bis in idem dos julgadores brasileiros, também foram lidos os artigos "O princípio do ne bis in idem no direito penal internacional"(Carlos Eduardo Adriano Japiassu) e "A garantia do ne bis in idem e o reconhecimento dos direitos culturais dos indígenas"(Ana maria D'Ávila Lopes\* e Cibele Alexandre Uchoa\*\*) já que os indígenas vivem em sociedades a parte da sociedade brasileira, considerados praticamente estrangeiros em seu próprio território nacional.

E, anexando conceitos e conhecimento de autores como o ilustre Fabio Medina Osorio e Rafael Munhoz de Mello sobre as sanções administrativas e suas facetas punitivas.

### **Resultados:**

O estudo constatou que ainda existem poucas jurisprudências para se debater com clareza a posição de juízes, porém, as poucas jurisprudências demonstraram que a maior parte não se tem como julgado a expulsão como um bis in idem. Dos autores que foram estudados, especialmente Medina, que afirma que existe uma privação de direitos em

atos administrativos; e de Mello que explica que os atos administrativos tem um caráter repressivo, pode se ter a ideia que a partir do ponto de vista desses autores a expulsão seria uma segunda punição, havendo assim uma infração ao non bis in idem para os imigrantes.

## Referências:

LOPES, Ana Maria D'Ávila; UCHOA, Cibele Alexandre. A garantia do ne bis in idem e o reconhecimento dos direitos culturais dos indígenas. Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 20, n. 2, p. 11-30, maio/ago. 2018. Quadrimestral.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, n. 191-A, 1988.

STJ-HC:67567 SP 2006/0216751-9, Relator: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Julgamento 27/05/2008. T6-SEXTA TURMA. Data de publicação: DJ 16.06.2008 p.1

STJ - HC: 290849 DF 2014/0060492-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 11/06/2014, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 20/06/2014

STJ - RHC: 78203 PE 2016/0291569-5, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 18/05/2017, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/05/2017

TRF-1-ACR:17539520134013807MG0001753-95.2013.4.01.3807,Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 10/09/2013,

TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.328 de 20/09/2013

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; BARBOSA DE SÁ, Ana Luiza. Competências criminales nacionales e internacionales concurrentes y el principio del ne bis in idem. Revue internationale de droit penal. Toulouse: Érès, 73.º ano, 3.º e 4.º trimestre, 2004

BIEHLER, Anke; KNIEBÜHLER, Roland; LELIEURFISCHER, Juliette; STEIN, Sibyl.

Freiburg proposal on concurrent jurisdictions and the prohibition of multiple prosecutions in the European Union. Freiburg im Breisgau: Edition Iuscrim, 2003.

Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992a: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992b: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos.

Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 27 de novembro de 1969.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 09 de nov. 1992c. Disponível em: . Acesso em: 16 jan. 2018.

Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 de dez. 1940.

CARMO, Luís Mota. O ne bis in idem como fundamento de recusa do cumprimento do mandado de detenção europeu. 2009. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009

PARANHOS, Thaís; AUGUSTO, Otávio. Em um ano, numero de estrangeiros expulsos do brasil aumentou 82% (<https://www.metropoles.com/brasil/em-um-ano-numero-de-estrangeiros-expulsos-do-brasil-aumentou-82>)

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 1985.

## **Condições degradantes de trabalho à luz do caso das Migrantes Filipinas na cidade de São Paulo**

*Gabriela Di Pasqua*<sup>1</sup>

É sabido que hoje, no mundo, existem mais de 40 milhões de pessoas submetidas à escravidão, ao passo que o ranking da escravidão contemporânea é liderado pela Coreia do Norte, Uzbequistão, Camboja, Índia e Catar (WALK FREE FOUNDATION, 2016). Tais dados confirmam-se, outrossim, pelos indicadores fornecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2016). No Brasil, estima-se a existência de aproximadamente 369 mil pessoas sujeitas ao regime do trabalho escravo (WALK FREE FOUNDATION, 2018).

Para a escravidão contemporânea, não importa a raça do escravo, apenas as vantagens econômicas advindas da sua exploração. No nosso país, a sua vez, as vítimas são, em regra, pessoas advindas de locais de extrema pobreza, como norte e nordeste brasileiros, bem como imigrantes trazidos de outras nações, comumente da América Latina, esses frequentemente explorados em oficinas de costuras (AUDI, 2006, p. 76).

Ocorre que, no espelho da escravidão, se constata que o mercado de trabalho do cuidado e da assistência é predominantemente movido a força de trabalho feminina migrante, a qual provem serviços domésticos, especialmente, na região Norte Global (MARTINS, 2018, p. 514).

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Humanos pela UniRitter, com bolsa da CAPES (Processo nº 88882.367100/2019-01). Graduada em Direito pela UniRitter. Assessora Jurídica do Ministério Público do Rio Grande do Sul. E-mail: [gdipasqua@outlook.com](mailto:gdipasqua@outlook.com).

Nessa esteira, desde o ano de 2016, se observou certa movimentação na busca da força de trabalho filipina para o trabalho doméstico. A justificativa é fria e clara: as mulheres filipinas são consideradas dóceis, leais e aceitam dormir no local de trabalho (MARTINS, 2018, p. 517).

Chang Jordan, mulher filipina e líder da organização feminista Women's Legal and Humans Right Bureau, focada nas causas ligadas à exploração de mulheres no trabalho doméstico, em matéria citada pela ONG Repórter Brasil, afirma que os estereótipos etiquetados nas mulheres filipinas são usados ao redor do globo, referindo que “elas são as melhores, elas são alegres. Então você pode explorá-las muito, e está tudo certo.” (ONG REPÓRTER BRASIL, 2017).

A Região Metropolitana de São Paulo, em 2017, foi palco de um caso alarmante envolvendo trabalho escravo e as domésticas filipinas. Três trabalhadoras foram encontradas em situação de servidão por dívida, trabalhos forçados e jornadas exaustivas, além de possível ocorrência de tráfico internacional de pessoas. As vítimas chegavam a laborar por dezesseis horas diárias, todos os dias da semana, sem descanso ou folgas. Não percebiam o valor da hora extra, e dormiam no trabalho (RÉPORTER BRASIL, 2017).

As vítimas também não recebiam alimentação necessária, ao passo que uma das filipinas relata ter comido pedaços de carne destinados ao cachorro de estimação da casa, pois estava com muita fome. Trazidas ao Brasil por meio de agenciadores, a promessa era que depois de dois anos trabalhando no País, as filipinas ganhariam moradia, algo não abarcado pelo ordenamento jurídico pátrio. Caso semelhante também ocorreu num hotel de luxo em São Paulo, no qual a menor diária cobrada por hóspede ultrapassa dois mil reais (REPÓRTER BRASIL, 2017).

Diante dessa explanação inicial, apresenta-se a proposta temática do presente: analisar as condições degradantes envolvendo a força de trabalho migrante, especificamente no que toca ao caso das mulheres filipinas na cidade de São Paulo.

A pesquisa justifica-se, outrossim, por se tratarem os casos a serem estudados aqui de flagrante violação de direitos humanos, assim como se relacionarem com situações degradantes de trabalho, um dos elementos configuradores da escravidão contemporânea, fenômeno persistente em solo brasileiro. Registra-se que, segundo a OIT e a ONG Walk Free Foundation, no mundo temos mais de quarenta milhões de pessoas submetidas ao trabalho escravo. No Brasil, os mesmos indicadores apontam o número de trezentos e sessenta e nove mil vítimas da escravidão contemporânea. Também, no que toca especificamente às trabalhadoras filipinas, se observa uma evidente predileção e, portanto, exploração do gênero feminino.

Como objetivos gerais, tem-se a análise das condições degradantes de trabalho em que submetidas as mulheres filipinas, a partir do estudo de casos ocorridos na cidade de São Paulo. Em se tratando de objetivos específicos, se visa analisar o fenômeno da sujeição das trabalhadoras filipinas a condições degradantes de trabalho como um possível ato de xenofobia; verificar tratar-se a migração das filipinas de uma situação forçada; e averiguar a existência de exploração de gênero contra às mulheres filipinas.

A metodologia a ser empregada é exploratória-bibliográfica, com a análise de dados estatísticos, doutrina, legislação e estudos de caso. Pretende-se estruturar a pesquisa a partir de plano de trabalho dividido em três partes, consistindo no estudo dos casos das filipinas, análise bibliográfica a partir do viés da exploração das mulheres migrantes, por sua qualificação como tal, e uma etapa de estudo destinada aos resultados.

Por fim, quanto aos resultados, se espera por meio deste estudo, fomentar os estudos e debates sobre a utilização da mão de obra migrante filipina, assim como analisar as condições de trabalho com as quais essa nacionalidade está sendo aliciada para vir laborar no Brasil.

## Referências

- AUDI, Patrícia. A escravidão não abolida. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). Trabalho Escravo Contemporâneo: o desafio de superar a negação. 1.ed. São Paulo: LTR, 2006.
- CATTANI, Antônio David; Michele Savicki. Classes abastadas: distinção e apreço pela servidão: o caso das trabalhadoras domésticas filipinas. *Thêmis*. 16 jul. 2018. Disponível em: < <http://themis.org.br/classes-abastadas-distincao-e-apreco-pela-servidao-o-caso-das-trabalhadoras-domesticas-filipinas/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.
- CONNELL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. Gênero: uma perspectiva global. Trad. e Ver. Téc. Marília Moschkovich. São Paulo: nVersos, 2015.
- LOCATELLI, Piero. Condenado por tráfico de pessoas, empresário chamou de ‘oportunista’ filipina vítima de trabalho escravo. *ONG Repórter Brasil*. 17 mai. 2018. Disponível em: < <https://reporterbrasil.org.br/2018/05/condenado-por-traffic-de-pessoas-empresario-chamou-de-oportunista-filipina-vitima-de-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.
- LOCATELLI, Piero. Domésticas das Filipinas são escravizadas em São Paulo. 31 jul. 2017. Disponível em: < <https://reporterbrasil.org.br/2017/07/domesticas-das-filipinas-sao-escravizadas-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.
- MARTINS, Ester. Mulheres na Migração Internacional: trabalhadoras domésticas filipinas em São Paulo. In: BAENINGER, Rosana; e outras. *Migrações Sul-Sul*. 2.ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – NEPO/Unicamp, 2018.
- WALK FREE FOUNDATION. The Global Slavery Index. Disponível em: <<https://www.globalslaveryindex.org/>>. Acesso em: 20 out. 2019.
- WOMEN’S LEGAL AND HUMANS RIGHT BUREAU. Disponível em: <<https://wlbonline.org/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

## Os venezuelanos e a hospitalidade brasileira

*Janna Thainá Magalhães Mello*<sup>1</sup>

### Tema

- A migração venezuelana e a hospitalidade brasileira.

### Justificativa

As migrações internacionais ocorrem desde os primórdios, havendo maior frequência em alguns períodos históricos motivados por diversas razões, tais como desastres naturais, fome, guerras, perseguições ou simplesmente pela busca por uma vida melhor em um local diferente.<sup>2</sup>

Atualmente, o Brasil presencia de perto os problemas causados por migrações em massa, devido à crise humanitária na Venezuela por tratar-se de país fronteiriço. A crise no país vizinho começa em meados de 2013, ainda durante o governo Hugo Chávez, onde ocorre uma espécie de força crescente da oposição, bem como o enfraquecimento do modelo econômico adotado<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis com bolsa CAPES integral (PROSUP). Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS. Advogada e Presidente da Comissão do Jovem advogado da OAB Canoas/RS. E-mail: janna.m.mello@gmail.com.

<sup>2</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. Direito Internacional da Pessoa Humana: A circulação internacional de pessoas. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 8.

<sup>3</sup> G1. O que levou a Venezuela ao colapso e a maior crise de sua história. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

Em 2014, houve uma queda no preço dos barris de petróleo, fazendo com que a economia venezuelana ficasse prejudicada, uma vez que a maior parte dos valores relativos à exportação advém do petróleo<sup>4</sup>. Durante o governo de Hugo Chávez, os ganhos do país eram obtidos através da exportação de petróleo e com este valor eram financiados os programas sociais. A Venezuela, atualmente, é o país que mais possui reservas de petróleo no mundo, sendo membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).<sup>5</sup>

Desde o ano de 2017, houve um significativo aumento das solicitações de refúgio e visto de permanência no território brasileiro pelos nacionais venezuelanos. Dados apontam que anteriormente à crise instalada no Estado vizinho, haviam poucos pedidos advindos da Venezuela<sup>6</sup>.

É importante mencionar que a crise na Venezuela não se dá apenas por meio da crescente inflação, desemprego e falta de itens básicos de subsistência, o país enfrenta, também, uma crise política entre o atual presidente Nicolás Maduro e a Oposição, por ora encabeçada por Juan Guaidó.<sup>7</sup>

O Brasil possui 2.199 quilômetros de fronteira com a Venezuela, a qual 90 quilômetros são convencionais e o restante correspondem a bacias hidrográficas<sup>8</sup>, devido a este fato, nos tornamos um dos países mais

---

<sup>4</sup> RBS. Em 10 pontos: entenda a crise política na Venezuela. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2017/04/em-10-pontos-entenda-a-crise-politica-na-venezuela-9762297.html>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

<sup>5</sup> BBC. Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

<sup>6</sup> ONU. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

<sup>7</sup> G1. Não há previsão de novas conversas com chavistas na Noruega. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/06/07/nao-ha-previsao-de-novas-conversas-com-chavistas-na-noruega-diz-juan-guaido.ghtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

<sup>8</sup> FUNAG. Brasil: Fronteira Terrestres. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

procurados por estes nacionais desde que instaurou-se uma forte crise no país fronteiriço.<sup>9</sup>

Vale ressaltar que as principais causas para o reconhecimento e concessão do refúgio, são, atualmente, as crescentes violações a direitos humanos no país de origem do solicitante, fazendo com que cada vez mais pessoas migrem massivamente de um país a outro, incluindo o Brasil.

A hospitalidade brasileira é mundialmente conhecida e desde os anos 2000 uma crescente onda de imigração começou a pairar, por tal motivo, o Governo Federal passou a dar mais atenção a esta questão. Em dados disponibilizados pelo ACNUR, o Brasil reconheceu como refugiados, até o final do ano de 2017, 10.145 pessoas. Dessa totalidade, apenas 5.134 estão com o registro ativo e estão distribuídos entre: 52% residentes de São Paulo, 17% no Rio de Janeiro e 8% no Paraná. Os nacionais Sírios representam, até então, 35% da população de refugiados em situação regular no Brasil.<sup>10</sup>

Em dados coletados pelo ACNUR e OIM, os refugiados e migrantes advindos da Venezuela ultrapassam os 4 milhões, dentre os países que mais receberam estes imigrantes, estão: Colômbia (1,3 milhão), Peru (768 mil), Chile (288 mil), Brasil (168 mil) e Argentina (130 mil). O mesmo estudo aponta que em 7 meses desde novembro do ano de 2018, o número de solicitantes de refúgio e migrantes venezuelanos aumentou 1 milhão e a maioria destes estão sendo recebidos em países latino-americanos e, principalmente, fronteiriços.<sup>11</sup>

No estado de Roraima, existem 13 abrigos temporários, estes acomodam, atualmente, em torno de 6.900 naturais venezuelanos. Há também os que estão vivendo em locais distintos, uma vez que o abrigo

---

<sup>9</sup> ONU. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela- ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

<sup>10</sup> ACNUR. Refúgio em Números. 3ª ed. Disponível em: < [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)>. Acesso em: 30 de junho de 2018.

<sup>11</sup> ONU. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da- venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

não comporta mais migrantes, estas pessoas estão vivendo em locais alugados, com ajuda de custo para aluguel, distribuição de alimentos e ajuda financeira para situações de emergência. Faz-se necessário, também, mencionar a interiorização destes migrantes, que contam com 50 municípios de 17 estados brasileiros.<sup>12</sup>

Para a ONU, a ação brasileira no tocante à acolhida de naturais venezuelanos é tida como referência para os outros governos, uma vez que, desde o ano de 2017, 240 mil venezuelanos adentraram nosso país, cabe salientar que, aproximadamente metade destes já deixaram o Brasil. A política brasileira adotada é a de identificar, vacinar e registrar os migrantes, somando, atualmente, cerca de 160 mil venezuelanos regularizados na fronteira brasileira. Destes, 59% são solicitante de refúgio e 41% solicitantes de residência temporária, uma das modalidades de visto trazida pela Lei 13.445/2017.<sup>13</sup>

A hospitalidade está presente na humanidade desde os mais remotos tempos, sendo possível identifica-la em passagens religiosas e em textos de autores como William Shakespeare<sup>14</sup>. Tal preceito moral foi dominante em diversas relações humanas, desde as relações comerciais até o tratamento de hóspedes estrangeiros em viagem. Porém, as atuais relações de hospitalidade deveriam basear-se nas relações antigas “[...]constituindo-se como uma maneira de entender e de atender às necessidades do cliente e de fazer com que os visitantes se sintam bem-vindos”.<sup>15</sup>

Immanuel Kant, em *À paz perpétua*, defende o “direito da posse comunitária da superfície da Terra”, alegando que vive-se em sociedade e,

---

<sup>12</sup> ONU. Resposta brasileira aos venezuelanos é referência para outros governos, diz oficial da ONU. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

<sup>13</sup> ONU. Resposta brasileira aos venezuelanos é referência para outros governos, diz oficial da ONU. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

<sup>14</sup> LASHLEY, Conrad. Hospitalidade e hospitabilidade. Revista Hospitalidade. São Paulo, v. XII, n. especial, p. 70-92, mai. 2015. p. 72-74

<sup>15</sup> LASHLEY, Conrad. Hospitalidade e hospitabilidade. Revista Hospitalidade. São Paulo, v. XII, n. especial, p. 70-92, mai. 2015. p. 78.

portanto, não há como não conviver com outras pessoas, fazendo com que haja uma necessidade de transigência recíproca. Por isso, o direito de visita vem acompanhado do direito à hospitalidade, ou seja, desde que um estrangeiro venha de forma pacífica, o mesmo não deverá ser tratado de forma hostil. Ainda, para Kant, a paz não deriva de um estado natural e, portanto, precisa dar-se por meio de um contrato entre as sociedades.<sup>16</sup>

No mesmo sentido, Habermas apresenta a inclusão do outro, considerando os diferentes problemas mundiais. Portanto, leva em conta: a integração gradativa do comércio internacional, a globalização dos veículos de comunicação, a diversidade cultural progressiva das sociedades contemporâneas, a conquista da consciência do caráter global dos direitos humanos e outros.<sup>17</sup>

Tais concepções levadas em consideração por Habermas, fazem com que haja uma tentativa de obstar que a identidade coletiva se torne uma forma de exclusão do diferente. Esta exclusão do diferente se dá por meio de uma vontade consciente de isonomia social, provocando a marginalização de grupos sociais.<sup>18</sup>

Esta proposição em discordância com a exclusão sistemática fundamenta-se na defesa de que a política da democracia deve ser destinada na linha de “inclusão do outro”, de forma que proporcione a independência da origem cultural de cada um. Para Habermas, apenas isto torna possível estabelecer relações de respeito mútuo entre sujeitos indivíduos diferentes entre si.

Em que pese a visão da acolhida brasileira na comunidade internacional seja de referencia, não são poucos os problemas enfrentados pelos imigrantes venezuelanos que adentram o território nacional. Ao cruzar a fronteira, o imigrante, em que pese esteja amparado pela legislação pátria, depara-se com diversos percalços, tais como a falta de

---

<sup>16</sup> KANT, Immanuel. À paz perpétua. Porto Alegre: L&PM, 1989. p. 43-44.

<sup>17</sup> HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

<sup>18</sup> HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. 19 HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

emprego, saúde, educação e moradia, sem contar os ataques xenofóbicos desferidos pelos brasileiros.<sup>19</sup>

A discriminação não se limita apenas à sua condição de migrante, difunde-se também à sua naturalidade, assim, aquele que oriundo de países pobres acaba ficando mais suscetível à marginalização e à violência, sendo a hospitalidade brasileira uma falácia.<sup>20</sup> Assim sendo, a entrada de milhares de venezuelanos corresponde com o contexto de crise econômica e política que se encontra o Brasil, intensificada após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, governo do Michel Temer e a eleição de Jair Bolsonaro modificou significativamente as orientações de políticas sociais e as políticas externas, afetando à migração venezuelana.<sup>21</sup>

A solução encontrada pelo governo brasileiro foi a denominada “Operação de acolhida”, que conta com a disponibilização de transporte para os imigrantes, levando-os para outras cidades e, com o auxílio dos governos locais, uma ajuda de custo para que os mesmos consigam manter-se até encontrar um emprego para que estabilizem-se.<sup>22</sup>

A busca para diminuir as diferenças em uma sociedade complexa, na tentativa de “inclusão do outro” não é uma simples tarefa, deve-se levar em conta os princípios basilares de igualdade, respeito e dignidade, principalmente no que tange à inclusão do diferente, seja ele de onde for.

---

<sup>19</sup> NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36049/27792>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

<sup>20</sup> NIÑO, Edgar Andrés Londoño. Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36049/27792>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

<sup>21</sup> UNION MIGRA. Política de imigração poderá ser de competência exclusiva do ministério da justiça e segurança pública. Disponível em: <<http://www.unionimmigra.com/politica-de-imigracao-podera-ser-de-competencia-exclusiva-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica/>>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

<sup>22</sup> G1. Mais um grupo de imigrantes venezuelanos chega a Porto Alegre. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/03/14/mais-um-grupo-de-imigrantes-venezuelanos-chega-em-porto-alegre.ghtml>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

## **Problema de pesquisa**

Em face das considerações expostas, a presente pesquisa tem como objetivo central responder a seguinte pergunta: **quais os métodos de recepção de Imigrantes deveriam ser adotados no Brasil?**

## **Objetivos**

GERAL: Demonstrar os métodos de interpretação e aplicação da legislação brasileira, bem como os tratados internacionais tocantes à proteção dos imigrantes.

## **Específicos**

- Identificar as causas da imigração venezuelana;
- Compreender a celebração dos tratados internacionais que originaram o tema;
- Analisar a legislação pátria;
- Analisar as demandas existentes referentes à imigrantes venezuelanos;
- Analisar os métodos de solução dos conflitos existentes.

## **Metodologia**

Com a finalidade de auferir os objetivos a que se propõe, realizar-se-á uma pesquisa descritiva sobre o tema, de modo a procurar qualitativamente as respostas para os questionamentos efetuados, sendo tal pesquisa realizada através de pesquisa bibliográfica, com consulta a livros e artigos científicos específicos sobre a temática dos imigrantes no âmbito brasileiro, utilizando-se do método quantitativo de pesquisa, analisando especificamente os conceitos pertinentes à presente pesquisa.

## Resultado

No transcorrer da pesquisa, diante do panorama atual de ingresso dos nacionais venezuelanos em território brasileiro, baseando-se nos dados coletados, constatou-se que, a entrada imoderada destes no Brasil, poderia resultar em danos irreparáveis ou de difícil reparação, pois arriscar-se-ia de haver um ingresso irregular e o país não possui uma política organizada para tal demanda.

Entretanto, proibir o ingresso de venezuelanos e fechar fronteiras, não estaria de acordo com as políticas adotadas pelo Brasil, tendo em vista toda sua evolução histórica no que se refere ao instituto do refúgio e imigração, conforme pesquisa feita. Ademais, é sabido que os venezuelanos que adentram o território nacional gostariam de permanecer em seu país de origem, seguindo com as condições de vida que tinham antes da crise econômica, política e humanitária em que vivem.

De todo o disposto na presente pesquisa, nota-se que há muito que evoluir em relação a correta recepção de imigrantes no Brasil, de forma a não excluir o imigrante. A política hospitaleira quase nada mudou com a aprovação da Lei de imigração, e se aproxima muito daquilo que já era anteriormente praticado.

## Referências

ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil**. ACNUR. Notícia veiculada em: 10 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

ACNUR. **Refúgio em Números**. 3ªed. Disponível em:< [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf)>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

BBC. Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

BRASIL. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

BRASIL. Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

BRASIL. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 30 de junho de 2019.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da Pessoa Humana**: A circulação internacional de pessoas. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 8.

FUNAG. **Brasil**: Fronteira Terrestres. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/primarias/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

G1. **Inflação em 12 meses da Venezuela supera 1000000**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/10/inflacao-em-12-meses-da-venezuela-supera-1000000.ghtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

G1. **Mais um grupo de imigrantes venezuelanos chega a Porto Alegre**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/03/14/mais-um-grupo-de-imigrantes-venezuelanos-chega-em-porto-alegre.ghtml>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

G1. Não há previsão de novas conversas com chavistas na Noruega. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/06/07/nao-ha-previsao-de-novas-conversas-com-chavistas-na-noruega-diz-juan-guaido.ghtml>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

G1. **O que levou a Venezuela ao colapso e a maior crise de sua história**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/22/o-que-levou-a-venezuela-ao-colapso-economico-e-a-maior-crise-de-sua-historia.ghtml>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro: Estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989. p. 43-44.

LASHLEY, Conrad. Hospitalidade e hospitabilidade. **Revista Hospitalidade**. São Paulo, v. XII, n. especial, p. 70-92, mai. 2015. p. 78.

MELLO, Janna Thainá Magalhães. A Proteção Brasileira aos Nacionais Sírios: de Refugiados a Estrangeiros Especiais. 74 f. Trabalho de Conclusão (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito. Centro Universitário Ritter dos Reis. Canoas: Uniritter. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Reunião do Conselho** Nacional de Imigração apresenta dados dos últimos dois anos. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1553535296.94>>. Acesso em: 22 de maio de 2019.

NIÑO, Edgar Andrés Londoño. **Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira**. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36049/27792>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

O ESTRANGEIRO. **Destino Brasil**. Notícia veiculada em: 19 de nov. de 2014. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2014/11/19/destino-brasil/>>. Acesso em: 22 de set. De 2016.

ONU. **Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo ACNUR e OIM**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-acnur-e-oim/>>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

ONU. **Resposta brasileira aos venezuelanos é referência para outros governos, diz oficial da ONU**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

RBS. **Em 10 pontos:** entenda a crise política na Venezuela. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2017/04/em-10-pontos-entenda-a- crise-politica-na-venezuela-9762297.html>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

RIBEIRO, Angélica; LIMA, Gleison; RODRIGUES, Jéssica; SARAU, Lennon; RIBEIRO, Stephanie; MAGALHÃES, Vaneide; PIMENTEL, Victor. **Relatório:** A Coordenação

de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo. *Inter-Relações* / Ano 15 - Nº 41 / 1º semestre 2015 / p. 80-84. p. 83.

UNHCR. **UNHCR Mid-Year Trends 2015**. Genebra: UNHCR, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>>. Acesso em: 07 de out. de 2016.

UNION MIGRA. **Política de imigração poderá ser de competência exclusiva do ministério da justiça e segurança pública**. Disponível em: <<http://www.unionimmigra.com/politica-de-imigracao-podera-ser-de-competencia-exclusiva-do-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica/>>. Acesso em: 25 de junho de 2019.

## Refugiados palestinos e as violações dos direitos humanos

*Lamis Muhamad Baja*<sup>1</sup>

### **Tema**

Palestina.

### **Formulação do problema**

Os direitos humanos têm efetividade na vida cotidiana dos palestinos? O regime político israelense viola o Direito Internacional? Os refugiados palestinos têm direito de voltar para suas casas ocupadas por colonos judeus?

### **Justificativa**

O presente resumo justifica-se pela importância atual do conflito de palestinos e israelenses que dura há décadas e que afeta diretamente o direito internacional. O território que é considerado sagrado para as três religiões monoteístas, judaísmo, cristianismo e islamismo, sofre instabilidade desde a formação do Estado de Israel.

Ressalta-se, também, a relevância da ONU (Organização das Nações Unidas) para apaziguar a tensão presente nos dois territórios. Em diversas

---

<sup>1</sup> Acadêmica de Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: lamis.baja@edu.pucrs.br

resoluções a ONU busca uma paz em meio a esse conflito, muitas ordenavam a retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados, bem como seus assentamentos ilegais. Diante disso, Israel nunca respeitou uma decisão da ONU, continuando assim, com o seu processo de colonização e expulsão dos palestinos.

Em junho de 2018, após a morte de 200 palestinos numa manifestação em Gaza, dentre eles 40 crianças, pelas forças de Israel, o Conselho de Segurança da ONU, em sua mais recente discussão sobre as condições de vida da população palestina, apresentou uma proposta de resolução para garantir a segurança de civis palestinos, mas o contexto foi vetado pelos Estados Unidos. Neste mesmo cenário, especialistas de direitos humanos da ONU demonstraram preocupação com o plano do governo israelense sobre as anexações de terras palestinas e os assentamentos judaicos neste território, salientando a grave violação da Convenção de Genebra, Estatuto de Roma e do direito internacional dos direitos humanos<sup>2</sup>.

Como consequência do plano de colonização da Palestina, Israel já expulsou mais de 6 milhões de palestinos de sua terra natal. Atualmente, muitos deles vivem em países vizinhos, mas com a esperança de um dia poder ter seu direito de retorno, e principalmente, de viver em paz.

O conflito se estende até os dias atuais, causando um forte impacto e retrocesso para um plano de paz entre israelenses e palestinos. Ambos buscam o mesmo objetivo: um Estado soberano. Entretanto, há uma enorme desigualdade de potências militares presentes nos dois lados, o que provoca inúmeras mortes e crescimento gradativo de refugiados palestinos, fazendo com que o processo para o fim da guerra se torne cada vez mais impossível de se concretizar.

---

<sup>2</sup> NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/estados-unidos-vetam-resolucao-do-conselho-de-seguranca-sobre-protecao-de-palestinos/>. Acesso em: 04 out. 2019.

## **Objetivos**

### **Objetivo geral**

Analisar as práticas de ilegalidades cometidas no território palestino, que resultou em uma diáspora palestina e crescimento gradativo de refugiados palestinos, bem como a violação do direito internacional e direitos humanos.

### **Objetivos específicos**

- a) Analisar o contexto histórico da Palestina;
- b) Analisar a política de colonização praticada por Israel;
- c) Investigar os atos de ilegalidades cometidos pelo Estado de Israel sob a óptica do Direito Internacional;
- d) Analisar os direitos dos refugiados palestinos;
- e) Analisar o processo da diáspora palestina;
- f) Revisar resoluções da Organização das Nações Unidas sobre a criação do Estado de Israel e a condenação do mesmo.
- g) Analisar eventuais leis, convenções e tratados sobre direitos humanos.

## **Metodologia**

### **Método de abordagem**

Dialético e dedutivo.

### **Técnicas de pesquisa**

Revisão bibliografia, tratados internacionais, resoluções da ONU e análise de conteúdo.

## **Resultados**

Partindo do contexto histórico, a Palestina ficou grande parte sob domínio do império otomano, entre os anos de 1517 e 1917. Durante esse

período, os palestinos viveram como um povo em um país soberano e independente, gozando de seus direitos políticos e civis, igualmente aos dos otomanos.

O movimento sionista, que se constituiu em 1897 na Europa, estava em busca de um Estado somente judeu na Palestina para solucionar a problemática emigração de judeus para a Europa Ocidental. O plano de colonização dos sionistas na Palestina, ficou bem claro no livro do jornalista e fundador do movimento sionista, Theodor Herzl:

A Palestina é a nossa pátria histórica inoxidável. O simples ouvir citar o seu nome é um chamado poderosamente comovedor para o nosso povo. Se Sua Majestade, o Sultão, nos desse a Palestina, nós nos comprometeríamos a saquear as finanças da Turquia. Para a Europa, formaríamos ali (Palestina) parte integrante do baluarte contra a Ásia: constituiríamos a vanguarda da cultura na sua luta contra a barbárie<sup>3</sup>.

No final do século 19, as potências da época -Grã-Bretanha, França e Estados Unidos- sabendo da riqueza de petróleo e principalmente do território estratégico que aquela região possuía, demonstraram enorme interesse em se apossarem do Oriente Médio. Com a decadência do império otomano, os países ocidentais se apropriaram de toda a região, dividindo o mundo árabe em pequenos países, sem autonomia e dependentes economicamente e politicamente, impondo a eles limitações territoriais<sup>4</sup>. Na mesma época, franceses e ingleses assinaram o acordo Sykes-Picot que estabelecia uma futura divisão do mundo árabe, sendo uma parte sob domínio francês e a outra inglesa, assim, em 1917, começa o mandato britânico na Palestina.

O plano colonial dos sionista se concretizou em novembro de 1917 com a Declaração Balfour, escrita por Arthur James Balfour, ministro das relações exteriores da Grã-Bretanha, no qual teve como objetivo estabelecer na Palestina um lar nacional para o povo judeu. Depois da aprovação

---

<sup>3</sup> HERZL, Theodor. **O Estado Judeu**. (Ed.). Edição comemorativa ao 49º Aniversário do Estado de Israel. Tradução: Dagoberto Mensch. Digitado por: Iba Mendes. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 1997. p. 24.

<sup>4</sup> SAID, Edward. **A questão da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. 17.

da declaração, a vinda dos judeus à Palestina aumentou, mas ainda totaliza apenas 8,3% da população da Palestina<sup>5</sup>.

O mandato britânico não contentou os palestinos, fazendo com que estes iniciassem uma grande revolta. Nos protestos eles reivindicavam contra a criação de um lar judeu na Palestina, pelo fim do mandato britânico e independência nacional. Por consequência, no ano de 1939, o governo britânico emitiu a carta branca. Nela limitava a imigração judia e outorgara à Palestina sua independência dentro de dez anos. Porém, nesse ano já havia uma considerável população judia já instalada na região, cerca 33% da população total<sup>6</sup>.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, os judeus sionistas iniciaram uma onda de violência contra os palestinos e britânicos, com o propósito de impedir a independência da Palestina. Em julho de 1946, dois grupos terroristas judeus explodiram o a sede do governo britânico em Jerusalém, matando 91 de seus oficiais superiores. Pressionado pelo presidente norte-americano da época, Harry Truman e com a extrema violência por parte dos sionistas, o governo britânico entregou a decisão da partilha da Palestina à ONU (Organização das Nações Unidas)<sup>7</sup>.

Não obstante, a ONU aceitou as reivindicações sionistas e buscou compensar os judeus pelo Holocausto Nazista na Europa e em 1947 a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 181 que dividia a Palestina em dois Estados, um judeu que ficaria com 57% do território e outro árabe com apenas 43%<sup>8</sup>. Embora os judeus representassem um terço da população local - muitos recém-chegados - estes possuíam um território mais abrangente que dos palestinos. Quanto à capital Jerusalém que antes era considerada da Palestina, ficou dividida em Jerusalém Oriental e Ocidental, sob administração da ONU, sujeita a um regime internacional. Em 14 de

---

<sup>5</sup> SAID, Edward. **A questão da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. 20-24.

<sup>6</sup> COMITÊ PELO ESTADO DA PALESTINA JÁ. **Justiça, paz e liberdade para o povo palestino**. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2012. p. 24.

<sup>7</sup> COMITÊ PELO ESTADO DA PALESTINA JÁ. **Justiça, paz e liberdade para o povo palestino**. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2012. p. 25.

<sup>8</sup> PAPPÉ, Ilan. **A limpeza étnica da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Sudermann, 2016. p. 51-54.

maio do ano de 1948, Israel se autoproclama independente e soberano, iniciando-se seu processo de colonização no território, com uma série de ataques judeus em vilarejos e bairros palestinos. Consoante o historiador israelense Ilan Pappé:

A realidade da situação não poderia ser diferente: a correlação de forças militar, política e econômica geral entre as duas comunidades era tal que os judeus não apenas não corriam perigo algum, mas além disso, entre o começo de dezembro de 1947 e o final de março de 1948, seu exército fora capaz de completar a primeira etapa da limpeza da Palestina, antes mesmo de ser acionado um plano mestre. Se houve um ponto de virada em abril, foi a passagem dos ataques e contra-ataques esporádicos contra a população civil palestina para e megaoperação de limpeza étnica sistemática que agora se seguia.<sup>9</sup>

No outro dia, a “*Nakba*”, diáspora palestina, levou mais de milhares de palestinos a abandonarem suas casas, perdendo tudo o que tinham. “Quatrocentas e cinquenta de suas aldeias foram totalmente destruídas, e 960 mil palestinos (segundo a ONU) viram-se de repente transformados em refugiados, privados de alimentos, abrigo e pátria”<sup>10</sup>. Para os israelenses, dia 14 de maio é a data de comemoração da Independência do Estado de Israel, já para os palestinos é a data marcante do início de sua diáspora e limpeza étnica da Palestina.

Passado a conquista de Israel na Palestina, Egito e Síria, o Conselho de Segurança da ONU, aprovou a resolução 242 que se tratava de elaborar um acordo de paz no Oriente Médio. Nela determinava:

A retirada das Forças Armadas de Israel dos territórios ocupados no recente conflito e o término de todas as reivindicações ou estados de beligerância e respeito pelo reconhecimento da soberania, da integridade territorial e da independência política de todos os Estados na região e seus direitos de viver em paz com segurança e fronteiras reconhecidas<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> PAPPÉ, Ilan. **A limpeza étnica da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Sudermann, 2016. p.105.

<sup>10</sup> COMITÊ PELO ESTADO DA PALESTINA JÁ. **Justiça, paz e liberdade para o povo palestino**. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2012. p. 28.

<sup>11</sup> NAÇÕES UNIDAS. **A Questão da Palestina**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/palestina/contexto/>. Acesso em: 04 out. 2019.

Israel ignorou a decisão da ONU, não retirou suas forças armadas da Palestina e continuou com sua política de colonização.

Anos se passaram e o massacre contra o povo palestino avançou. No ano de 2002 os sionistas tiveram um plano de expandir mais ainda seu território, delimitando as terras palestinas com um muro que teria mais de 750 quilômetros, com a justificativa de estabelecer “segurança” aos israelenses. Como diz em seu livro, o escritor francês René Beckmann:

Esses objetivos têm o inconveniente de entrar em contradição com o direito internacional, com várias resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com os acordos firmados entre Israel e palestinos, com os compromissos assumidos perante os Estados Unidos, as Nações Unidas, a União Europeia e a Rússia? Certamente. Mas quem se importa, afora os palestinos, novamente infreqüentáveis, e seus aliados habituais, acusados de parcialidade? Aos olhos da maioria dos israelenses e de muitos estrangeiros, a justificação “pública” da barreira de segurança -proteger os israelenses do terrorismo- é perfeitamente digna de crédito. E legítima<sup>12</sup>.

A construção do muro traz consigo uma série de tragédias para o lado palestino. Milhares de pessoas perderam suas casas, seus trabalhos e suas oliveiras milenares que têm um significado grandioso para cada palestino. Em 9 de julho de 2004, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) deu um parecer sobre a construção do muro<sup>13</sup>. Segundo Backmann:

A corte considera a construção da barreira ilegal perante o direito internacional, solicitando à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas que examinasse as medidas a serem tomadas para pôr fim a situação ilícita criada pelo governo israelense<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> BACKMANN, René. **Um muro na Palestina**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. Record, 2012. p. 80.

<sup>13</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Construção do muro da Cisjordânia por Israel viola o Direito Internacional**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/construcao-de-muro-na-cisjordania-por-israel-viola-o-direito-internacional-alerta-ban-ki-moon/>. Acesso em: 04 de out. 2019.

<sup>14</sup> BACKMANN, René. **Um muro na Palestina**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. Record, 2012. p. 137.

Israel mesmo sabendo da ilegalidade de seus atos, ignorou o parecer da Corte e continuou com o muro, destruindo vidas de centenas de palestinos. Como parte de seu plano, o governo israelense implantou assentamentos judaicos em territórios ocupados na Palestina. No momento, mais de 520 mil colonos israelenses vivem em cerca de 150 assentamentos na Cisjordânia, incluindo Jerusalém Oriental. Segundo a ONU, os assentamentos violam o artigo 49 da Convenção IV de Genebra que proíbe expressamente sua ilegalidade: “A Potência ocupante não poderá proceder à deportação ou à transferência de uma parte da sua própria população civil para o território por ela ocupado”.<sup>15</sup> Mais uma vez, o Estado sionista não respeitou o Direito Internacional.

Cerca de 6 milhões de palestinos vivem como refugiados hoje. Muitos ainda têm esperança de que um dia poderão retornar para sua terra com segurança como estabelece a Resolução 194 da ONU. Segundo Nilton Bobato e Paulo Porto, dois políticos brasileiros:

Comum em todos os lugares que visitamos na Cisjordânia, os refugiados palestinos, originados da criação do Estado de Israel e da guerra de 1948, continuam lutando pelo cumprimento da Resolução 194 da Assembleia Geral da ONU, que lhes garante o direito de retorno. Principalmente as mulheres. Algumas guardam até hoje a chave de suas casas que tiveram de abandonar a força ou por medo, em 1948<sup>16</sup>.

Embora a ONU tenha estabelecido diversas resoluções nenhuma foi efetivamente cumprida, fazendo com que as violações dos direitos humanos no território da Palestina sejam recorrentes há mais de setenta anos sem nenhuma punição ao governo israelense:

A limpeza étnica não é genocídio, mas carrega em si atos atrozos de assassinato em massa e matança. Milhares de palestinos foram mortos impiedosa e selvagememente por soldados israelenses de todos perfis, postos e idades. Nenhum

---

<sup>15</sup> NAÇÕES UNIDAS. **A Questão da Palestina**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/palestina/contexto/>. Acesso em: 04 out 2019.

<sup>16</sup> BOBATO, N; PORTO, P. **Palestina: um olhar além da ocupação**. Ed. São Paulo: Limiar, 2017. p. 102.

desses israelenses chegou a ser julgado por crimes de guerra, apesar das esmagadoras evidências.<sup>17</sup>

A limpeza étnica e cultural da Palestina gera uma série de remorsos na vida dos palestinos, tanto dos que ainda continuam no território quanto dos que fugiram. Pappé relata em seu livro a desumanidade cometida pelos soldados judeus contra os palestinos apenas três anos depois do holocausto nazista:

Também os soldados judeus que tomaram parte do massacre relataram cenas horríveis: bebês com crânios rachados, mulheres estupradas ou queimadas vivas nas suas casas e homens esfaqueados até a morte.<sup>18</sup>

Por conseguinte, o presente resumo busca analisar as ilegalidades cometidas pelo Estado de Israel, a importância da ONU no conflito, as violações do Direito Internacional, convenções e tratados na região, bem como as consequências que a guerra trouxe até os dias atuais, gerando um número significativo de refugiados palestinos.

## Referências

BACKMANN, René. **Um muro na Palestina**. 1ª Ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Ed. Record, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 849, de 25 junho de 1993**. Convenção de Genebra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/Do849.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/Do849.htm). Acesso em: 04 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002**. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm). Acesso em: 04 out. 2019.

BOBATO, N; PORTO, P. **Palestina: um olhar além da ocupação**. Ed. São Paulo: Limiar, 2017.

---

<sup>17</sup> PAPPÉ, Ilan. **A limpeza étnica da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Sudermann, 2016. p. 232.

<sup>18</sup> PAPPÉ, Ilan. **A limpeza étnica da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Sudermann, 2016. p. 232.

COMITÊ PELO ESTADO DA PALESTINA JÁ. **Justiça, paz e liberdade para o povo palestino**. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2012.

HERZL, Theodor. **O Estado Judeu**. (Ed.). Edição comemorativa ao 49º Aniversário do Estado de Israel. Tradução: Dagoberto Mensch. Digitado por: Iba Mendes. São Paulo: Poeteiro Editor Digital, 1997.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 04 out. 2019.

PAPPÉ, Ilan. **A limpeza étnica da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Sudermann, 2016.

SAID, Edward. **A questão da Palestina**. 1ª Ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

UNITED NATIONS. **Question of Palestine**. Disponível em: <https://www.un.org/unispal/>. Acesso em: 04 out. 2019.

## O discurso de ódio e a xenofobia contra os imigrantes e refugiados no Brasil

*Cristiane Feldmann Dutra*<sup>1</sup>

*Leandro José Cardoso*<sup>2</sup>

### Introdução

Atualmente, no Brasil, vivemos uma polarização política que tem provocado enormes prejuízos à nossa democracia. Dentre os vários problemas causados, pode-se destacar o discurso de ódio e a conseqüente xenofobia contra os imigrantes e refugiados, provocados pela frequente divulgação de notícias falsas nas redes sociais. Tais notícias espalharam que estaríamos recebendo milhões de refugiados e, ainda, teríamos uma verdadeira invasão em nosso país. Além disso, criaram-se mitos que aumentaram a aversão aos imigrantes e refugiados, que fomentaram o clima de ódio. Ademais, a FGV/DAPP monitorou, em uma das redes sociais, a polêmica em torno da aprovação e sanção da nova lei de imigração. Diante disso, percebe-se que a xenofobia pode ser alimentada pelo medo, que por sua vez é multiplicado por falácias e pelas falsas notícias.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação na instituição Unilasalle. Mestre em Direito na UniRitter - Laureate International Universities-RS. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e Especialista em Direito Civil e Processo Civil no Instituto de Desenvolvimento - IDC-RS. Especialista em metodologia e ensino à distância na Instituição Anhanguera Valinhos-SP. E-mail: [cristiane.feldmann@hotmail.com](mailto:cristiane.feldmann@hotmail.com)

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Faculdade CESUCA-Inedi. E-mail: [leandro.cardosoo@hotmail.com](mailto:leandro.cardosoo@hotmail.com)

## Tema

A xenofobia como resultado do discurso de ódio propagado na internet pelas redes sociais através de notícias falsas, as chamadas fake news, suas falácias que espalham o medo e provocam o pânico moral.

## Justificativa

O movimento migratório é buscado pelo instinto de sobrevivência dos seres humanos, uma vez que, condições ambientais adversas, a busca por alimentos e por um melhor padrão de vida é o que procuram para sobreviver. A migração faz parte da natureza humana. Nos últimos anos, o agravamento de conflitos interno e a crise econômica acabaram por intensificar os fluxos migratórios em todo o mundo (CONNECTAS, 2018).

O presente trabalho tem o intuito de apresentar uma reflexão acerca do discurso de ódio que provoca a xenofobia. Tem a intenção de demonstrar que não houve uma invasão de milhares de imigrantes e refugiados no Brasil. Segundo reportagem de DOMINGOS (2017), do portal G1, “circulou pelas redes sociais a informação de que começarão a chegar em julho 13 navios vindos da Europa com 1,8 milhão de refugiados muçulmanos e que uma cidade está sendo construída para abrigá-los”. Isso ajudou a espalhar o medo e, por conseguinte, a xenofobia. Ainda, criaram-se alguns mitos em torno dos migrantes e refugiados, quais sejam:

Mito 1: refugiados são foragidos da lei - estão fugindo porque cometeram crimes ou fizeram algo de errado em seus países; Mito 2: os verdadeiros refugiados vivem em campos. Os que estão por aqui são, de fato, imigrantes que vem para o país roubar nossos empregos; Mito 3: o Brasil está sendo invadido por refugiados, em um momento de recessão e desemprego alto. Vamos viver uma crise semelhante à da Europa (MOULIN e SANTORO, 2018).

Em 2016, de acordo com dados do ACNUR, mais de 65 milhões de pessoas tornaram-se refugiadas ou deslocadas no mundo. Diante deste quadro, o Brasil tornou-se um dos destinos para migrantes de diversas

partes do planeta, em especial para haitianos, senegaleses, sírios, bengalis e nigerianos, nacionalidades que lideram o número de pedidos de refúgio no país, entre 2010 e 2016. Em 2017, os venezuelanos ocuparam o primeiro lugar do ranking, segundo dados do CONARE (CONNECTAS, 2018).

Ainda, segundo dados do CONNECTAS (2018), todo esse cenário provocou uma reavaliação da legislação brasileira, que ainda estava pautada pelo Estatuto do Estrangeiro, um resquício da época da ditadura que interpretava a migração como uma questão de segurança nacional, e não de direitos humanos. Assim, há anos a sociedade civil brasileira vem demandando uma reforma da legislação brasileira, que ganhou fôlego sobretudo a partir de 2013 em um processo que culminou na aprovação da Nova Lei de Migração, a lei 13.445/2017, sancionada em maio de 2017 e que entrou em vigor em novembro do mesmo ano. A FGV/DAPP acompanhou a discussão sobre a temática migratória no Brasil por meio da análise dos 60,5 mil tweets sobre o tema entre 17 de abril e 25 de maio de 2017, período entre a aprovação do projeto de lei pelo Senado e sua sanção presidencial. Há uma clara concentração de mensagens em torno da lei, com maior coesão entre aqueles que exigiam que Temer vetasse o projeto antes que houvesse uma entrada massiva de “terroristas, comunistas e traficantes”. As postagens favoráveis se concentram em criticar a posição dos que se opõem, argumentando-se que há incoerência com a realidade (FGV/DAPP, 2017). No entanto, a mobilização não ocorreu apenas na internet:

De acordo com a FGV/DAPP (2017), o período entre sua aprovação no Congresso e a sanção presidencial mobilizou não só usuários das redes sociais, mas setores do governo e entidades da sociedade. No Senado, houve alegações de que a lei facilitaria a entrada de criminosos e terroristas e deixaria de proteger o mercado de trabalho brasileiro. Grupos populares organizaram manifestações em repúdio com argumentos semelhantes. Na Esplanada, os Ministérios da Defesa e da Justiça, bem como o Gabinete de Segurança Institucional pressionaram pelo veto a alguns pontos, enquanto o ministro das Relações Exteriores defendeu sua sanção integral. Ainda, um manifesto de entidades da sociedade civil e de outros órgãos e de pessoas físicas defendeu sanção da lei.

Em 2014, a maioria das solicitações de refúgio no Brasil foi apresentada em São Paulo (26% do total de solicitações no período), Acre (22%), Rio Grande do Sul (17%) e Paraná (12%). Regionalmente, estão concentradas nas regiões Sul (35%), Sudeste (31%) e Norte (25%) (ACNUR, 2014). Segundo dados divulgados pelo CONARE no relatório “Refúgio em Números”, o Brasil reconheceu, até o final de 2017, um total de 10.145 refugiados de diversas nacionalidades. Desses, apenas 5.134 continuam com registro ativo no país, sendo que 52% moram em São Paulo, 17% no Rio de Janeiro e 8% no Paraná. Os sírios representam 35% da população refugiada com registro ativo no Brasil (ACNUR, 2018). Os cinco países com maior solicitação de refúgio em 2016: Venezuela, Cuba, Angola, Haiti e Síria. Redução de 64% de solicitação de refúgio em 2016, em comparação com 2015. Em 2016, nacionais de 95 países solicitaram refúgio no Brasil. Aumento de 307% de solicitações de refúgio de venezuelanos em 2016 em comparação com 2015 (Ministério da Justiça, 2017).

Enquanto as pessoas refugiadas estão em uma situação muito vulnerável, pois não têm proteção de seus respectivos países e sofrem ameaças e perseguições, os migrantes internacionais escolheram viver no exterior principalmente por motivações econômicas, podendo voltar com segurança a seu país de origem se assim desejarem. Estes não recebem assistência e proteção do ACNUR, pois não estão sob seu mandato. Refugiados e migrantes são cada vez mais confundidos entre si e tratados com desconfiança, preconceito e intolerância. Os sistemas de proteção internacional estão sob intensa pressão. Em muitos países, os controles de fronteiras estão cada vez mais rigorosos por questões de segurança interna, impedindo a entrada de migrantes em situação irregular. Como muitas situações atuais se referem ao contexto de fluxos mistos, é necessário garantir que pessoas refugiadas sejam devidamente identificadas e protegidas de acordo com os protocolos internacionais (ACNUR, 2018). A entrada de imigrantes e refugiados no Brasil, tem revelado muitos casos de xenofobia:

Contra os imigrantes são disparados discursos odiosos de conteúdo xenofóbico que expressam aversão ao estrangeiro. Importa dizer que o refugiado não busca uma condição de vida melhor, ele busca a própria manutenção da sua vida. O olhar (ultra) conservador tende a demonizar a figura do refugiado, tratando-o como o inimigo forasteiro. O fenômeno da transformação do Outro em inimigo em potencial é perceptível pela rápida incorporação dos discursos de ataque ao estrangeiro. O discurso do ódio repete algumas notas (pânico moral, banimento do outro, conteúdo ideológico) a de destaque para o caso da xenofobia é o acionamento do pânico moral (Dutra, C., Silva, R., Hamilton, R., & Gayer, S. 2016).

Apesar da fama de cordial e de receber bem imigrantes, o aumento das denúncias mostra um lado triste do Brasil. Entre 2014 e 2015, os casos aumentaram 633%, pulando de 45 para 333 registros recebidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, via plataforma Disque 100. Na Justiça, quase não há registros de denúncias que prosseguiram ou de xenófobos punidos (Oliveira, 2017). No caso da xenofobia, a ignorância inicial do desconhecido, especialmente quanto à cultura do Outro, provoca o imediato estranhamento e a indesejabilidade do convívio social com esse sujeito diferente que vem de longe e ocupa um espaço que não é seu. E é exatamente o medo da perda definitiva ou forçada de espaço que aciona a nota preponderante do pânico como elemento caracterizador do discurso xenofóbico (Dutra, C., Silva, R., Hamilton, R., & Gayer, S. 2016). Outrossim, nas palavras de Oliveira (2017), “olhando os dados de 2015 mais de perto, vê-se que os principais alvos de preconceito são os refugiados. As principais vítimas são os haitianos (26,8%), depois pessoas de origem árabe ou de religião muçulmana (15,45%)”.

Outra marca predominante desse movimento de estranhamento da diferença, humilhação, perseguição e eliminação que, aliás, não é novo no mundo, basta ver a repetição histórica de suas notas; é da total ausência de alteridade que tem origem a banalização do mal. No caso da xenofobia, essa nota pode ser sintetizada no repúdio à interação com o outro. Com os haitianos o fator racismo – de cunho ideológico e discriminatório - acentua essas notas. Para o desiderato da rejeição total da presença do diferente

não é suficiente apenas a sua eliminação. A ideologia da higienização é mais perversa do que isso. Não basta que ele desapareça, esse banimento deve ser acompanhado de atos de humilhação individual e coletiva (Dutra, C., Silva, R., Hamilton, R., & Gayer, S. 2016).

### **Problemas de pesquisa**

Nas redes sociais e no discurso retórico de alguns políticos, se propagaram falácias de que estaria ocorrendo uma invasão de refugiados e imigrantes em nosso país. O problema da pesquisa consiste em investigar se o Brasil é um destino para imigrantes e refugiados e se, de acordo com a totalidade de pessoas em situação de refúgio no mundo, houve realmente tal invasão. Outro problema abordado no presente trabalho, é a questão da xenofobia sofrida pelos imigrantes e refugiados na sua tentativa de integração na sociedade brasileira.

### **Objetivo geral**

Empreender uma pesquisa bibliográfica para analisar a quantidade de refugiados e pedidos de refúgios, registrados pelas autoridades brasileiras e pelos órgãos oficiais, e se tais dados justificam o discurso de ódio espalhado pelas redes sociais no Brasil.

### **Objetivo específico**

O presente estudo reside em identificar a quantidade de reconhecimentos de refugiados pelo governo brasileiro. Ademais, fundamenta-se em apresentar as dificuldades enfrentadas por imigrantes e refugiados relacionadas aos casos de xenofobia praticadas por brasileiros e a atuação proporcionada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

## **Metodologia**

Foi utilizado o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica em livros, leis, artigos e sites especializados com material disponível na internet.

## **Resultados esperados**

Trata-se de assuntos de extrema relevância, pois a divulgação de notícias falsas com relação a quantidade de refugiados que se encontram em nosso país, propaga discursos retóricos esvaziados de verdade, que por sua vez são capazes de alimentar o medo e a aversão, provocando atos xenofóbicos contra essas pessoas que tanto necessitam de acolhimento.

## **Conclusão**

Diante do exposto, conclui-se que a polarização política vivenciada no Brasil provoca efeitos em todos os setores de nossa sociedade, pois vivemos uma espécie de guerra virtual com a divulgação de diversas notícias falsas que se espalham na internet. Com relação aos refugiados não é diferente, uma vez que chegou a se falar numa invasão que poderia chegar aos milhões. Os dados dos órgãos oficiais e organizações não governamentais demonstram que tal situação não se confirma. Até pouco tempo muitos acreditavam que nosso país, por ser miscigenado, era livre de preconceitos, mas a realidade é bem diferente. Basta uma pesquisa rápida na internet nas últimas notícias, para nos depararmos com diversas situações de racismo e violência contra imigrantes e refugiados, vez que são vistos por essas pessoas como ameaça. As mentiras espalhadas nas redes sociais, as manifestações de alguns políticos conservadores e reacionários, corroboram para que esse medo se espalhe e se transforme em discursos e atos de ódio e aversão aos refugiados. O fato é que o Brasil é signatário dos

principais tratados internacionais de direitos humanos, sendo parte integrante da Convenção das Nações Unidas no tocante aos refugiados, sendo assim, o governo brasileiro através de seus órgãos deve primar pela integração e proteção aos migrantes e refugiados, para que esses encontrem em nosso país um lugar de acolhimento, oportunidades e valorização de sua dignidade.

## Referências

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados**. 2014. Refúgio no Brasil: uma análise estatística de janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2018.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados**. Dados sobre refúgio no Brasil. 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados**. Estatísticas da ACNUR. 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 09 ago. 2018.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados**. Protegendo refugiados no Brasil e no mundo. 2018. Disponível em: <[http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo\\_ACNUR-2018.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Refúgio em números. 2017. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017\\_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf](http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2018.

CONNECTAS. **Direitos Humanos**. Migrar é um Direito. 2018. Disponível em: <<http://www.conectas.org/acoes/fortalecimento-do-espaco-democratico/migrar-e-direito>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

DOMINGOS, Roney. **Brasil vai receber 13 navios com refugiados muçulmanos e está criando cidade para abrigá-los?** Não é verdade! 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/e-ou-nao-e/noticia/brasil-vai-receber-13-navios-com-refugiados-muculmanos-e-esta-criando-cidade-para-abriga-los-nao-e-verdade.ghtml>>. Acesso em: 10 set. 2018.

DUTRA, C., Silva, R., Hamilton, R., & Gayer, S. (2016). A Extinção do contrato de trabalho dos haitianos e a crise brasileira: aportes no direito da antidiscriminação. **Revista Signos**, 37(2). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1096>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FGV/DAPP. **Diretoria de Análises de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas.** Debate sobre a Lei de Imigração nas redes mobiliza discurso de ódio. 2017. Disponível em: < <http://dapp.fgv.br/debate-sobre-lei-de-migracao-nas-redes-mobiliza-discurso-de-odio/>>. Acesso em: 08 set. 2018.

JUBILUT, Líliliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JUNIOR, Alberto (org.). **Direito Internacional e desenvolvimento.** Barueri: Manole, 2005, p. 127-131.

MOULIN, Carolina; SANTORO, Maurício. **Três mitos sobre refugiados.** 2018. Disponível em: <<https://museudoamanha.org.br/pt-br/tres-mitos-sobre-refugiados>>. Acesso em: 10 set. 2018.

OLIVEIRA, T. 2017. **Sai do meu país:** agressão a refugiado expõe xenofobia no Brasil. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/saia-do-meu-pais-agressao-a-refugiado-no-rio-expoe-a-xenofobia-no-brasil>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

## **Diáspora senegalesa: comércio informal, religiosidade e cultura nas ruas de Porto Alegre**

*Mariana Pereira Pedroso*<sup>1</sup>

A instabilidade política e econômica do Senegal fez com que muitas pessoas buscassem alternativas de sobrevivência na diáspora, sendo, na maioria das vezes, homens jovens a sair do seu país em busca de trabalho. Onde o objetivo é ter dinheiro suficiente para o seu sustento e enviar um montante a sua família no Senegal. Porém, nos últimos anos com a política migratória europeia se fechando para os países africanos, alguns países da América Latina tornaram-se destino para esses imigrantes, incluindo o Brasil. No entanto, a crise econômica do Brasil elevou os índices de desemprego e para esses imigrantes, trabalhar na informalidade tornou-se uma opção.

Este trabalho de pesquisa tem o objetivo de compreender a relação entre o comércio informal, praticado por muitos Senegaleses em Porto Alegre, e as influências econômica, cultural e religiosa para que estas atividades estejam em evidência nos tipos de trabalho executados por senegaleses na capital.

Baseando na consideração feita por Adelino Torres Guimarães, onde “o Estado define um modo normal, formal, de desenvolver a atividade econômica. No entanto, determinados agentes econômicos, pesando os

---

<sup>1</sup> Mariana Pereira Pedroso: Graduada em Administração na UFRGS. maripedroso@gmail.com

benefícios e os custos inerentes a esse modo de exercício da atividade, optam por não o respeitar”. Considerando o alto índice de desemprego em Porto Alegre, poucos são os postos de trabalho que surgem e disponibilizam a contratar senegaleses, os que abrem para contratação destes imigrantes, em geral, são os trabalhos mais precários, ou de mão de obra mais barata como: auxiliar de cozinha, ajudante de pedreiro, serviços gerais, atendente em posto de gasolina, e outros. Sendo assim, muitos senegaleses optam por ter mais de um trabalho, diurno mais noturno, noturno mais comércio informal, etc..

Inicialmente, de forma superficial, ao perceber a precarização dos trabalhos onde estão os senegaleses, me coloquei a pensar que isso ocorria por motivo de racismo e xenofobia. Onde, mesmo dentro destas vagas de emprego os senegaleses ainda se deparam com reprodução de racismo e xenofobia, seja em forma de falta de promoção no trabalho, por carga horária de trabalho excessiva ou mesmo racismo em sua forma menos velada, por parte de colegas ou clientes do estabelecimento. Logo, os senegaleses que “optam” por ir trabalhar nas ruas como vendedores informais, poderiam estar fazendo isso para que não tenham que conviver ou se submeter a situações racistas, xenofóbicas e exploração de sua mão de obra em alguns empregos formais ou por simplesmente não terem encontrado trabalho mesmo. Embora sabendo que trabalhar informalmente lhes confere mais autonomia e os distancia de certa forma desse racismo à brasileira, não há certeza durante nenhum dia de trabalho se irão vender, voltar com suas mercadorias para casa, ou mesmo passar por agressões físicas, visto a atuação cada vez mais rigorosa dos agentes fiscalização.

No entanto, só isso não daria conta de “responder” a pergunta: Porque há tantos senegaleses atuando na informalidade nas ruas de Porto Alegre? Responde parcialmente porque o tema trata de uma abrangência muito grande e conforme dados do CONARE (Comité Nacional para Refugiados), 2016, em quantidade de vistos ou solicitação de visto de refúgio no Brasil, alguns países têm mais registros, como a Síria, Haiti ou

Venezuela. No entanto, nos grandes centros comerciais da cidade, como na Av. Assis Brasil, Av. Azenha e Centro Histórico, encontraremos uma maioria de senegaleses trabalhando como comerciantes informais. Logo, só a informalidade, instabilidade econômica, desemprego, racismo e xenofobia não compreendem totalmente essa questão.

Outro argumento que surgiu, é de que poderiam existir fatores culturais africanos e senegaleses que distinguem esses imigrantes de outras nacionalidades. Posteriormente, surgiu a religiosidade dos senegaleses como algo importante a se estudar, pois conforme dados de sites oficiais, o Senegal possui 95% da população de religião muçulmana e possivelmente isso poderia influenciar na decisão por trabalho em atividade comercial.

Quanto a cultura, conforme Guimarães, 60% do PIB ( Produto Interno Bruto) da África Subsaariana, vem de trabalhos informais. Onde, essas atividades ganharam maior força no período pós colonial de alguns países da África Ocidental, por volta de 1960.

Serge Latouche traz ainda o conceito “economia do débrouille” traduzida por Acácio Santos como “economia do ‘se virar’” que significa “conjunto de pequenas empresas e de artesãos que trabalham para a clientela popular”. Onde o autor usa esse termo e fala sobre o “milagre da sobrevivência da África Subsaariana”. Em outras palavras, são pessoas que vivem com pouco ou sem nenhum dinheiro, mas que conseguem comprar ou trocar produtos ou serviços, com outras pessoas que vivem na mesma situação. Mantendo assim vivas as atividades comerciais, que mesmo informalmente, garantem a sobrevivência das pessoas. Portanto, o comércio e outras atividades informais estão na base da economia do Senegal pós colonial, enraizadas a pelo menos meio século. Logo, possivelmente, muitos desses imigrantes comerciantes informais em Porto Alegre, cresceram vendo familiares nessas atividades e até mesmo já atuaram em diversas atividades informais antes de virem para o Brasil.

A influência do Islã, passou a tornar-se relevante quando tive aproximação de alguns

desses vendedores, que muitas vezes citavam o alcorão, algum marabuto (líder religioso) ou mesmo seus ancestrais, para explicar porque estavam trabalhando nas ruas. A partir daí foram feitas buscas por artigos que tratassem o tema e a autora Sadio Ba Ngin, já faz alguns apontamentos sobre isso. Segundo ela, na fase colonial o líder religioso, Cheikh Ahmadou Bamba, ao perceber que a administração colonial francesa desvalorizava o trabalhador muçulmano, sugeriu que os seus seguidores, os mourides, trabalhassem de forma independente.

Portanto, os senegaleses na diáspora em Porto Alegre além de estar em um país com alto índice de desemprego, de ter de suportar o racismo e a xenofobia, que os mantém fora dos trabalhos formais de carteira assinada, mesmo com qualificação exigida, também herdaram valores religiosos que incentivam o trabalho independente, e vem de um continente que mantém sua base econômica na “economia do se virar”. Logo, para além de crise econômica, desemprego, racismo, xenofobia se está investigando formas de ver e interpretar o mundo, filosofia de vida, influências religiosa e cultural.

Essas considerações preliminares de pesquisa partem leituras de textos, entrevistas e conversas informais com senegaleses comerciantes informais. Há ainda muito o que compreender das relações dos senegaleses com seus marabutos, e como estes influenciam seus seguidores, os mourides. Também há muito o que estudar sobre a “economia do se virar”, que influencia diversos países da África Ocidental. E para além disso, aprofundar outros eixos da pesquisa. Eixos que ainda não foram, ou foram parcialmente estudados, sobre as cosmovisões e cosmo-sensações de mundo africanas e ancestralidade e suas influências nas atividades laborais dos senegaleses. Também cabe a aproximação com o campos da psicologia e da filosofia que estudam subjetividades. Campos tão delicados mas que ajudam a compreender sobre subjetividade no trabalho e identificação, ou não, com as atividades que são exigidas nas oportunidades de trabalhos formais, e como estar trabalhando na informalidade pode ser uma estratégia de resistência dos senegaleses

diante do mercado de trabalho e do cenário racista e xenófobo gaúcho colocado a eles.

Portanto, a falta de conhecimento sobre História da África faz com que o senso comum brasileiro e portoalegrense sobre esses trabalhadores seja associado, muitas vezes, a um trabalho ruim e estereotipado. Em alguns países europeus os estudos que unem diáspora senegalesa, mouridismo e economia já estão bastante avançados e acredito ser de grande relevância ampliar estes estudos no Brasil também. Permitir que estes sujeitos contem as suas histórias é essencial para realmente avançarmos nestes estudos e compreendermos a não universalidade sobre trabalho, pessoas, famílias, filosofias de vida e as distintas formas de ver e entender o mundo. Podemos ampliar também o horizonte da pesquisa e perceber que o trabalho informal dos senegaleses ocorre em nível nacional, e pode ser facilmente observado nas grandes capitais. Além disso, esta pesquisa pode servir como base para possíveis políticas públicas para imigrantes, hoje muito debatidas em esferas municipal, estadual e federal.

## Referências

- SILVA, Omarildo Luís da. 2010. "O impacto da economia informal no processo de desenvolvimento na África Subsariana". Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão
- GNING, Sadio Ba. De l'éthique mouride au travail informel à Dakar. 2009. Tradução Livre. Pedroso, Mariana. Senegaleses: Comércio Informal, Religiosidade e Cultura nas Ruas de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RvU2PfnGf6g>
- LEWIS, Ioan M. O Islamismo do Sul do Saará. Centro de Estudos Africanos. Lisboa. Universidade Católica Portuguesa. 1986.
- FARINHA, Dias. O Sufismo e a Islamização da África Subsaariana
- BARRY, B. A Senegâmbia do século XVI ao XVIII: a evolução dos Wolofes, dos Sereres e dos Tuculores. História Geral da África. Vol.5. Cap. 10

LATOUCHE, Serge. A África pode contribuir para ajudar para resolver a crise do Ocidente?

- Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4459/445944241009.pdf> > Acesso em Nov 2017

SURET-Canale, JEAN, Boaben, A. Adu. A África Ocidental. História Geral da África. Vol 8.

Cap. 7 Política e nacionalismo no Senegal. História Geral da África. Vol 7, pp. 750-753

LY-TALL, Madina. O Macina e o Império Torodbe (Tucolor) até 1878. História Geral da

África. Vol 6. Cap. 23 História Geral da África. Estados e povos da Senegâmbia e da Alta Guiné. Vol 6. Cap 24 WONDJI, C. Os Estados e as culturas da costa da Alta Guiné. História Geral da África. Vol.5. Cap. 13

SWAIM, Bob. Lumières noires. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=e2m\\_DXCjp4s](https://www.youtube.com/watch?v=e2m_DXCjp4s)

Acesso em Nov 2017 CONARE. Comitê Nacional para Refugiados. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/es/component/tags/tag/conare-comite-nacional-para-los-refugiados>

GUERREIRO, Goli. A Terceira Diáspora. Disponível em: <http://www.buala.org/pt/cara-a-cara/a-terceira-diaspora-entrevista-a-goli-guerreiro>

> Acesso em Nov 2017

AZEVEDO, Licínio. O Grande bazar. A Ébano Multimedia. 2006 SEMBENE, Ousmani.

Ceddo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IR94YqLQ4ow> Acesso em Nov 2017 SEMBENE, Ousmani. Xala. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ilCo1dfkTqY> Acesso em Nov 2017

## **A situação jurídica do apátrida no Brasil e o controle de convencionalidade por omissão**

*Michelli Linhares de Bastos<sup>1</sup>*

Conforme dados da ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados, até o final de 2017, o Brasil reconheceu 10.145 refugiados. Esse número bastante expressivo nos remete a reflexões acerca do tratamento jurídico dispensado pelo Estado brasileiro aos refugiados. Nosso país é signatário de duas convenções internacionais que tratam do tema: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961 e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, promulgada pelo Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002.

Esta pesquisa centra-se na questão do apátrida, definido no artigo 1º, da Convenção, como “toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”. Ou seja, o apátrida é aquele que não é reconhecido legalmente como nacional de nenhum Estado. A situação vulnerável do apátrida é evidente, pois ele é um sujeito que não recebe a proteção jurídica de um Estado. Tal fato impulsionou uma preocupação internacional que levou a criação de um sistema de proteção às pessoas em condição de apátrida.

Tratando da situação dos apátridas no Brasil, faz-se mister analisarmos o intervalo de 48 anos entre o compromisso assumido pelo Brasil na assinatura da Convenção Relativa ao

---

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pela Faculdade Inedi – CESUCA. Licenciada em Letras pela Faculdade Porto-Alegrense. Advogada. E-mail: mlinharesdebastos@gmail.com

Estatuto dos Apátridas e a data da vigência interna desse tratado como Decreto 4.246. Além disso, somente em 2018 é que o Governo Brasileiro reconheceu, pela primeira vez, duas pessoas como apátridas: as irmãs Maha e Souad Mamo.

O fato de o nosso país ter assumido compromissos internacionais envolvendo a questão dos refugiados e dos apátridas nos leva ao seguinte problema: nossas normas internas estão de acordo com as normas internacionais as quais somos signatários? Tal questionamento nos direciona ao estudo do instituto do controle de convencionalidade. O controle de convencionalidade é um instituto recente nos países americanos, tendo aparecido expressamente, pela primeira vez, em 2006, em uma decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. No Brasil, a tese de doutorado de Valério Mazzuoli, de 2008, representa o primeiro grande estudo a cerca desse assunto. Sendo assim, esta pesquisa tem como fio condutor a doutrina de Mazzuoli no que tange as questões de convencionalidade.

Não é viável aceitar que um país livremente aceite a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, vamos além, ratifique livremente tratados internacionais, sem ficar obrigado a observar tais acordos. Assim, a existência de um controle de convencionalidade é uma consequência lógica advinda da concordância do país com os tratados internacionais. O conceito de Mazzuoli sobre controle de convencionalidade trata da necessária compatibilidade vertical entre as normas de direito interno e as convenções internacionais em vigor no país. Dessa forma, uma norma interna não deve contrariar disposições internacionais, pois isso faria essa norma ser inconveniente. No entanto, o objetivo desta pesquisa vai além da incompatibilidade entre norma interna e norma internacional, pois buscamos verificar a possibilidade de incidência de um controle de convencionalidade por omissão no caso da regulação dos direitos dos apátridas no Brasil.

Ao ser signatário da Convenção sobre os Apátridas, o Brasil obrigou-se a garantir aos apátridas direitos como a aquisição de propriedade,

acesso aos tribunais, respeito aos direitos fundamentais como moradia, assistência pública e legislação trabalhista e previdenciária. Para que o apátrida possa exercer todos esses direitos, nosso país compromete-se a expedir o documento de identidade, assim como documento de viagem destinado a permite-lhe viajar para fora do território. No entanto, nosso ordenamento interno não traz norma clara que determine qual é o órgão administrativo que é competente para analisar os pedidos de concessão da condição apátrida. Como o direito interno está desarmonizado com a responsabilidade internacional assumida pelo Brasil cria entraves para que os direitos fundamentais dos apátridas sejam respeitados.

Como estamos diante de um problema entre a compatibilidade das normas internas com as normas internacionais, passamos a formular a hipótese de que o instituto do controle de convencionalidade por omissão seria um instrumento capaz de harmonizar nossos dispositivos jurídicos com as responsabilidades assumidas em plano internacional. Portanto, nosso método de pesquisa foi o hipotético-dedutivo. O procedimento da pesquisa foi baseado em material bibliográfico e análise de conteúdo, sendo realizado um estudo mediante prévia análise das diversas posições acerca do tema, por meio de livros, artigos científicos, periódicos, legislações, doutrina, além dos meios virtuais.

A legislação brasileira sobre migrações foi recentemente alterada com a entrada em vigor da Lei 13.445, chamada de Lei da Migração. Nesse instrumento legal, na seção que trata da proteção do apátrida, temos a previsão de um processo protetivo simplificado de naturalização, em conformidade com as previsões internacionais no sentido de busca pela redução da apatria. No entanto, consoante o alerta de Jahyr-Philippe Bichara, autor referência nesta pesquisa, a lei que veio para regulamentar a situação dos migrantes no contexto atual possui uma omissão significativa: como ocorrerá o processo administrativo para a reconhecimento da condição de apatria.

A Lei de Migrações manteve a lacuna existente quanto ao órgão competente para atender às demandas de apatria e de naturalização dos

indivíduos nessa condição. A necessidade de aperfeiçoamento sobre tal questão é pungente, pois nosso país não está atendendo os compromissos internacionais assumidos no que tange à questão dos apátridas. Na América, o Paraguai, em 2018, foi o primeiro país a ter uma lei específica para a situação dos apátridas. Esse é um exemplo interessante a ser observado, pois mesmo sendo uma alteração legislativa recente, a Lei de Migrações não é um instrumento completo para o tratamento jurídico dos apátridas.

Portanto, podemos concluir que a condição de apátrida só ocorre após a constatação pelo Estado acolhedor de que aquele indivíduo não é considerado como nacional por nenhum outro Estado. Essas pessoas são chamadas de apátridas *de jure* e, após terem essa situação comprovada, é que poderão receber a nacionalidade do Estado acolhedor. Logo, ter estabelecido claramente qual é a autoridade competente para outorgar ou retirar a nacionalidade é fundamental para a concretização do direito de proteção dos apátridas que o Brasil se obrigou a observar ao ser signatário da Convenção dos Apátridas.

Dessa maneira, o controle de convencionalidade é um instrumento pertinente para a concretização da harmonia entre as normas internacionais e as normas de direito interno. Sendo assim, se faz importante o estudo sobre esse controle que representa um mecanismo necessário e hábil para que os tratados internacionais produzam efeitos efetivos na realidade.

## Referências:

BICHARA, Jahyr-Philippe. **O controle da aplicação do direito internacional pelo Poder Judiciário brasileiro**: uma análise crítica. Revista dos Tribunais. Vol.958, Agosto/2015.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **O Tratamento Jurídico dos Refugiados e Apátridas no Brasil**: em busca de uma adequação ao Direito Internacional. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 101/2017, Maio - Jun / 2017, p. 201 - 227.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos, Constituição e os Tratados Internacionais**. 1 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira Ltda, 2001.

**.O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (coord.). **Controle de Convencionalidade: um panorama latino-americano** Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai. 1 ed. Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2013, p. 03 -56.

**.Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio pro homine**. Revista de Direito do Trabalho, vol.152/2013, Jul - Ago /2013, p.11 -34.

## O desmentido e as faces da violência frente ao estrangeiro

*Mônica Medeiros Kother Macedo*<sup>1</sup>

*Raíssa Ramos da Rosa*<sup>2</sup>

*Mariana Machado Felin*<sup>3</sup>

O fenômeno dos deslocamentos humanos é constante e, dado a sua complexidade, demanda permanente contribuição de diferentes áreas do conhecimento (PATARRA, 2012). Tais deslocamentos decorrem de complexos fatores econômicos, sociais, políticos ou, ainda, de fenômenos de ordem natural. Dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), revelados pelo Relatório Global Trends (ACNUR, 2019), indicam que, ao final de 2018, o número de pessoas em situação de deslocamento forçado em todo o mundo chegou há quase 70,8 milhões. Tal somatória permite a constatação de que, a cada minuto, 25 pessoas foram deslocadas à força no mundo. Em relação ao nosso país, a complexidade de fatores envolvidos nas diásporas contemporâneas se faz presente no expressivo aumento da escolha do Brasil como destino de chegada de migrantes e refugiados. Constata-se, por meio do crescimento do percentual de migrações entre 2010 e 2015, que se tem 20% a mais de migrantes residindo no Brasil.

---

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia Clínica. Professora do Programa de Pós Graduação em Psicanálise: Clínica e Cultura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Psicanalista. E-mail: monicamkm@icloud.com

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação em Psicanálise: Clínica e Cultura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Psicóloga. E-mail: raissa.r.rosa@gmail.com

<sup>3</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação em Psicanálise: Clínica e Cultura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Psicóloga. E-mail: mariana\_felin@hotmail.com

No intuito da construção de uma linguagem comum entre as diferentes nações envolvidas no trato com questões migratórias e de solicitação de refúgio, a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2009), elaborou um Glossário. Neste documento são elencadas as diferenças na definição de migração e refúgio. Neste sentido, à concepção de *migrante* são atribuídas as seguintes condições:

O termo migrante compreende, geralmente, todos os casos em que a decisão de migrar é livremente tomada pelo indivíduo em questão, por razões de “conveniência pessoal” e sem a intervenção de fatores externos que o forcem a tal. Em consequência, este termo aplica-se, às pessoas e membros da família que se deslocam para outro país ou região a fim de melhorar as suas condições materiais, sociais e possibilidades e as das suas famílias. (OIM, 2009, p. 43).

Enquanto que a condição de *refugiado* é considerada como:

Pessoa que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país. (OIM, 2009, p. 62).

Apesar da demarcação de diferenças semânticas entre *migração* e *refúgio*, sabe-se que a situação de violência e o enfrentamento de impactantes adversidades se fazem comum a ambas. Reconhecendo o fato de que a condição de estrangeiro é elemento comum a refugiados e migrantes, utiliza-se, no presente trabalho, este termo a fim de identificar o sujeito que se desloca de sua pátria e chega a um novo país.

A chegada de haitianos ao Brasil denunciou a fragilidade da política migratória brasileira, evidenciando a necessidade de reflexão sobre as formas de acolhimento a esta população (BAENINGER; PERES, 2017). Em 2011, o Banco Mundial estimou que 10% da população haitiana já estava em deslocamento como forma de fugir da miséria e da desordem social (BAENINGER; PERES, 2017). Dados do Sistema de Tráfego Internacional (STI) apontam para a entrada de 85.079 haitianos no território brasileiro

entre os anos de 2010 e 2015 (BAENINGER; PERES, 2017). Mais recentemente, outro país, agora da América Latina, a Venezuela, vem chamando a atenção mundial pelo contingente populacional em deslocamento. Neste sentido, houve um aumento significativo de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados venezuelanos no Brasil apenas no ano de 2017, constituindo, assim, mais da metade anual dos pedidos de refúgio (ACNUR, 2018).

Tais dados quantitativos retratam a gravidade dessa situação, mas, acima de tudo, não devem impedir a reflexão sobre o fato de que a situação de migração ou refúgio se refere a *peessoas*, muitas delas *obrigadas* a se deslocar considerando-se as drásticas condições de risco e vulnerabilidade que as rodeiam em seus países de origem. Neste sentido, é relevante que se empreendam constantes esforços no intuito de ampliar estudos e reflexões que fomentem intervenções pertinentes a partir do reconhecimento da singularidade dos deslocamentos humanos contemporâneos. Trata-se da vida de milhares de pessoas, frente às quais é fundamental reconhecer que as condições de acolhida em território estrangeiro podem vir a inaugurar novas modalidades de laços sociais ou a reproduzir, cruelmente, as dramáticas condições que motivaram os deslocamentos empreendidos.

A Psicanálise tem a potência, a partir de seus aportes, de contribuir justamente na reflexão sobre as nuances de tão complexa temática que tendem a ser escamoteados e, também, sobre o que há de singular a ser seriamente considerado em um fenômeno coletivo. Encontram-se, na obra de Sigmund Freud, principalmente em seus textos relacionados à cultura, contribuições importantes que instrumentalizam uma leitura acerca dos eventos presentes em determinado contexto histórico.

A Primeira Guerra Mundial revelou aos olhos do mundo elementos que incrementaram o pensamento freudiano sobre a destrutividade humana. A proposição do novo dualismo pulsional (pulsões de vida x pulsões de morte), colocou em evidência a existência de forças tanto no campo amoroso, como também, no campo da destrutividade. O impacto

de tal proposição freudiana, explicitada no texto de 1920, intitulado *Além do princípio do prazer*. Freud (1920/2010) explora, como efeito imediato às reflexões decorrentes do período pós-guerra, a forma como a destrutividade se apresenta nas vicissitudes do campo intersubjetivo, fazendo com que o outro seja tomado como alvo de intensa e tanática destrutividade.

Ao longo do período entre guerras, no qual houve um aumento dos movimentos totalitaristas que culminaram na eclosão da Segunda Guerra Mundial, Freud amplia essa visão da complexidade humana, escrevendo o célebre e atual texto de 1930, *Mal-estar na civilização*. Nesse texto, Freud (1930/2010) explora as três fontes de sofrimento que ameaçam o sujeito por diferentes vias, quais sejam, o próprio corpo, o mundo externo e as relações humanas, considerando esta última a fonte mais dolorosamente experimentada pelo sujeito. A proposta freudiana, contextualizada neste período da História, é evidenciar como os impasses nos relacionamentos humanos provocam o que ele denomina como “*mal-estar*” no processo civilizatório. Na escrita freudiana identifica-se, claramente, o fato de que, a fim de viabilizar a experiência comunitária, ou seja, o viver em sociedade, o sujeito deve renunciar a uma parcela de prazer obtida por meio da satisfação direta de impulsos amorosos e destrutivos. Assim, o convívio com o outro demanda, ao sujeito, importante renúncia a um prazer que também se dá na desconsideração à existência do semelhante. Sabe-se que essa renúncia nunca é completa, visto que o traço hostil é indestrutível e sua força é intensa, tendo a potência de causar fortes perturbações nos relacionamentos humanos. Dessa forma, ao enfatizar a relevância da destrutividade, Freud alerta para os riscos decorrentes de uma visão ingênua sobre o sujeito, mediante a qual é negada sua inerente destrutividade. No pensamento freudiano, a destrutividade se apresenta como uma constante ameaça de desintegração para a sociedade, sendo manifestada como violência auto e/ou hetero dirigida, e tal destrutividade só pode ser combatida, neutralizada ou transformada mediante o reconhecimento de sua existência.

No cenário de pós-guerra e, a partir da constatação de graves transformações sociais que prenunciavam a vigência de novo período marcado pela faceta destrutiva da “cultura”, a Psicanálise, na década de 20, anunciava, com rigor, a devida importância e necessária atenção à força “*demoníaca*” da pulsão de morte. Assim, a destrutividade encontrava expressão nos destinos do próprio sujeito e, também, irrompia com violência no campo social. Um grupo, uma sociedade sob vigência de sua força disruptiva, poderia eleger um alvo *externo e estrangeiro*, com o intuito de forçar uma coesão entre iguais. O estranho, o diferente, o não-eu poderia, assim, ser tomado como *inimigo* sem maiores custos ao eu. O conceito freudiano de *narcisismo das pequenas diferenças* ilustrava esta dinâmica no cenário dos anos vinte e segue sendo um recurso de leitura das múltiplas faces da violência contemporânea. Na coesão de iguais, o diferente é alvo privilegiado de forças que dão conta de Tântatos, ou seja, o poder de coesão entre os iguais está calcado no rechaço ao diferente.

Ecos a respeito do texto freudiano sobre a pulsão de morte e seus desdobramentos tanáticos no campo intersubjetivo são encontrados nos aportes valiosos e autorais de Sándor Ferenczi. Desde o início de sua atuação profissional como médico neurologista e, posteriormente, como médico do front do exército húngaro durante a Primeira Grande Guerra, temas relativos ao campo social, ao preconceito, a violência contra os vulneráveis foram presentes nos estudos e escritos deste psicanalista húngaro contemporâneo a Freud.

Suas contribuições, embasadas em uma leitura crítica da clínica psicanalítica de seu tempo, e sustentadas na consideração aos fatores sociais e culturais, podem e devem ser, cada vez mais, aproximadas ao campo social contemporâneo e consideradas no entendimento acerca do mal-estar provocado pelas transformações culturais e políticas (GONDAR, 2012). O campo de estudo relativo ao trauma foi um vetor fundamental em sua obra. Este autor recupera a condição da experiência efetivamente vivenciada pelo sujeito (marcando uma diferença entre a etiologia traumática relativa à realidade psíquica), mas acrescenta, ainda, em sua

inovação a existência de um segundo e efetivo tempo de instauração do trauma. Segundo Ferenczi, portanto, o trauma não se dá na experiência primária de uma vivência, mas, sim, em um segundo momento no qual não há validação, por parte de outro, em relação ao sofrimento do sujeito frente a uma experiência de excesso (FERENCZI, 1931/1992). Dessa forma, Ferenczi ressalta que o verdadeiro caráter traumático de uma experiência, se dá neste segundo tempo, ou seja, quando sujeito, ao buscar ajuda em alguém de sua confiança, não tem reconhecida sua condição de ser e, assim, sofre o descrédito do outro em relação à percepção do sofrimento que foi por ele vivenciado (GONDAR, 2012). Este não reconhecimento do vivenciado, neste segundo tempo, é cunhado por Ferenczi sob o termo *desmentido*. Como explicita Gondar (2017), nesta situação, “são os afetos de um sujeito, o seu sofrimento e ele próprio enquanto sujeito que está sendo desmentido” (p. 91). Entende-se, assim, a efetiva violência e destrutividade do trauma proposto por Ferenczi por meio do conceito de *desmentido*. Daniel Kupermann (2017), ao abordar o tema do traumático, destaca o fato de que “é por meio das contribuições ferenczianas que a comunidade psicanalítica é convidada a relançar a função da alteridade nesse contexto, atribuindo um novo estatuto às situações de violência promovidas no campo social” (p. 48).

Na esteira das reflexões sobre as tensões do campo social, Felícia Knobloch (2015) problematiza as formas de acolhimento à população migrante. A autora alerta para o perigo de, ao buscar legitimar o possível sofrimento psíquico do sujeito migrante, acabar se adotando a via da patologização da diferença como única forma possível de reconhecimento. Neste sentido, há uma tentativa de inserir a experiência migratória em uma categoria diagnóstica. No início dos anos 2000, o psiquiatra espanhol Joseba Achotegui descreveu a categoria nosográfica que denominou “*Síndrome do Imigrante com Estresse Crônico e Múltiplo*”. Esta, mais conhecida como Síndrome de Ulisses, é descrita a partir de uma vasta sintomatologia esperada, demonstrando, segundo Knobloch (2015), a “*inevitabilidade*” do migrante adoecer psicologicamente e necessitar de ajuda

especializada. O entendimento da experiência de deslocamento a partir da Síndrome de Ulisses coloca o migrante apenas em um lugar possível: de um ser vulnerável que desenvolverá sintomas específicos como consequência de seu deslocamento e que deve, então, ser medicado. Esta imposição do saber psiquiátrico, como uma verdade sobre o sujeito, exclui a subjetividade do campo do cuidado impondo ao estrangeiro um silenciamento sobre si mesmo.

Também nesta direção, a antropóloga italiana Chiara Pussetti (2017) faz importante denúncia ao considerar que a atribuição de patologia ao migrante ou refugiado é uma forma de encobrir a força de fatores sociais, políticos e econômicos na produção do sofrimento destas pessoas. Para a autora, é evidente a urgência não apenas de desnaturalizar os conceitos que medicalizam o sofrimento social, bem como a “repolitização de suas vítimas, reconhecendo-as como sujeitos ativos” (p. 263). Ainda, sobre a concepção da Síndrome de Ulisses, Pussetti (2017) assinala o fato de que essa categoria diagnóstica foi proposta em concomitância com o endurecimento das políticas migratórias europeias.

Desta maneira, um discurso (e um discurso patologizante) sobre o migrante ou refugiado é produzido *a priori*, antes mesmo de escutá-lo. Torna-se evidente que esta atitude implica o *não reconhecimento* da singularidade da experiência subjetiva, sendo a impossibilidade em reconhecer o *estranho* que o outro é, uma prática da ordem do *desmentido ferencziano*. Nessa operação, predomina o *descrédito ao que foi experienciado pelo sujeito* e em relação à sua própria percepção sobre o ocorrido. Assim, políticas públicas que se proponham a acolher a população migrante pensadas na lógica da Síndrome de Ulisses podem produzir o contrário do que dizem almejar, ou seja, acabam por produzir violência ao invés de acolhimento à diferença que o outro representa. Ao desmentir a diferença do outro, a atribuição diagnóstica prévia e a decorrente medicalização tornam-se, assim, dispositivos potencialmente traumáticos.

É importante ressaltar que a afirmativa jurídica no sentido de que “migrar é um direito humano”, amparada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (PEREIRA, 2019, p. 24), contrasta muitas vezes, com a efetiva experiência de oferta de escuta ao migrante ou refugiado. Suas narrativas dão o dramático testemunho do impacto psíquico imposto ao sujeito quando não apenas seu direito de se deslocar é restrito, mas, também, é violentamente cerceada sua condição de ser. Conforme afirmado anteriormente, no texto freudiano de 1930, a terceira e mais impactante fonte de sofrimento psíquico é atribuída aos relacionamentos humanos. O estudo das populações migrantes e de refugiados têm tornado dramaticamente atual essa afirmativa freudiana. É na expectativa de denúncia das facetas diversas que a violência frente ao estrangeiro pode adquirir, que se insere este trabalho. A Psicanálise, com seus aportes sobre a complexidade do humano, permite acreditar e apostar que, da resistência e do (re)conhecimento compartilhados no campo intersubjetivo, pode advir a potente força de transformação de Eros.

## Referências

- ACNUR. **Global Trends**: forced displacement in 2018. Geneva, 2019. Disponível em: [https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf#\\_ga=2.1790961.151162122.1572821538-68650483.1572821538](https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf#_ga=2.1790961.151162122.1572821538-68650483.1572821538). Acesso em: 31 out. 2019.
- BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de Crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População (Impresso)**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 119-143, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://rebep.emnuvens.com.br/revista/article/view/887>. Acesso em: 27 out. 2019.
- FERENCZI, Sándor. Análises de crianças com adultos. *In*: FERENCZI, S. **Obras completas Sándor Ferenczi**, volume 4. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p. 69-83. (Texto originalmente publicado em 1931).
- FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. *In*: SOUZA, P. C. (tradutor). **O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias e outros textos**. São Paulo: Companhia das letras, 2010. p. 9-89. (Texto originalmente publicado em 1930).

FREUD, Sigmund. Além do princípio do prazer. *In*: SOUZA, P. C. (tradutor). **História de uma neurose infantil (“O homem dos lobos”), Além do princípio do prazer e outros textos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 161-239. (Texto originalmente publicado em 1920).

GONDAR, Jô. Ferenczi como pensador político. **Cadernos de Psicanálise - CPRJ**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 27, p. 193-210, jul./dez. 2012. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-62952012000200011&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-62952012000200011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 27 out. 2019.

GONDAR, Jô. O desmentido e a zona cinzenta. *In*: GONDAR, J.; REIS, E. S. **Com Ferenczi: clínica, subjetivação, política**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2017. p. 89-100.

KNOBLOCH, Felicia. Impasses no atendimento e assistência do migrante e refugiados na saúde e saúde mental. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 169-174, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00169.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

KUPERMANN, Daniel. A “desautorização” em Ferenczi: do trauma sexual ao trauma social. *In*: KUPERMANN, D. **Estilos do cuidado: a psicanálise e o traumático**. São Paulo: Zagodoni, 2017. p. 48-54.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? **Revista Eletrônica E- Metrópolis**, Rio de Janeiro, v. 9, n.1, p. 6-18, jun. 2012. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/008/original/emetropolis\\_n\\_09.pdf?1447896326](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n_09.pdf?1447896326). Acesso em: 25 out. 2019.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e migrações forçadas**: Introdução ao direito migratório e ao direito de refugiados no Brasil e no mundo. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2019.

PUSSETI, Chiara. “O silêncio dos inocentes”: Os paradoxos do assistencialismo e os mártires do Mediterrâneo. **Interface (Botucatu)**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 263-272, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832017000200263&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832017000200263&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 24 out. 2019.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



**[www.editorafi.org](http://www.editorafi.org)**  
**[contato@editorafi.org](mailto:contato@editorafi.org)**