

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
ORIENTADOR: PROFESSOR DR. RODRIGO STUMPF GONZALEZ

CÉSAR AUGUSTO S. DA SILVA.

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS (1998-2012)

Porto Alegre, dezembro de 2013.

CÉSAR AUGUSTO S. DA SILVA.

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS (1998-2012)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Rodrigo Stumpf Gonzalez.

Porto Alegre, dezembro de 2013.

CÉSAR AUGUSTO S. DA SILVA.

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS (1998-2012)

PROF. DR. RODRIGO STUMPF GONZALEZ (ORIENTADOR)

Profa. Dra. Sonia Raninchesky – PPGEI – UFRGS

Prof. Dr. Sólon Viola PPGCS- UNISINOS/RS

Prof. Dr. Carlos Arturi PPGCP – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Ao apoio familiar que recebi para realizar este trabalho durante este longo período.

Ao NUARES, Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo, pela inspiração inicial na realização desta pesquisa.

Á Viviane Mazine Rodrigues, pela longa parceria durante todo o tempo em que estive no NUARES, o crescimento profissional e o apoio na realização do trabalho.

Á Francielle Uber, pela ajuda inestimável na realização da pesquisa empírica deste trabalho.

Á todos os amigos e profissionais pertencentes à Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

Ao orientador, professor Rodrigo Gonzalez, pela paciência, sugestões e orientação essencial para eu chegar neste ponto.

RESUMO

Este trabalho procura verificar o desenho institucional e o protagonismo das principais instituições políticas que lidam com refugiados no Brasil, a partir da atuação da centralidade política do Comitê Nacional para Refugiados e da Polícia Federal. Os processos decisórios, os procedimentos burocráticos de controle migratório e de segurança do governo brasileiro a respeito do fenômeno do deslocamento forçado de refugiados. Busca analisar a burocracia e os mecanismos procedimentais voltados aos estrangeiros no que tange aos refugiados. Identificando as dificuldades institucionais, os limites e os desafios para implementação de políticas públicas voltadas aos refugiados. Assim como as parcerias e operações conjuntas com a sociedade civil organizada e a comunidade internacional desde o funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados, de 1998 até o ano de 2012. Tanto em relação aos refugiados por elegibilidade quanto àqueles trazidos para reassentamento, particularmente as conexões com a doutrina integral dos direitos humanos e com a política externa brasileira. Evidenciando a falta de coordenação, a fragmentação e a pulverização da política migratória como um todo, e da política para refugiados de maneira particular, conectados com o passado autoritário do país e a manutenção de mecanismos restritivos para inserção local de estrangeiros.

Palavras-chave: refugiados - políticas públicas - direitos humanos

ABSTRACT

This work seeks to verify the institutional design and role of the main political institutions dealing with refugees in Brazil, from the action of the political centrality of the National Committee for Refugees and the Federal Police. Decision-making processes, the bureaucratic procedures of migration control and security of the Brazilian government about the phenomenon of forced displacement of refugees. Seeks to analyze the bureaucracy and procedural mechanisms geared to foreigners regarding refugees. Identifying the institutional difficulties, limits and challenges to the implementation of public policies geared to refugees. As well as partnerships and joint operations with organized civil society and the international community since the operation of the National Committee for Refugees from 1998 until the year 2012. Both in relation to refugees for eligibility as those brought to resettlement, particularly connections with full human rights doctrine and Brazilian foreign policy. Highlighting the lack of coordination, fragmentation and pulverization of migration policy as a whole, and refugee policy in a particular way, connected with the authoritarian past of the country and the maintenance of restrictive mechanisms for local insertion of foreign.

Key words: refugees - public policy - human rights

RESUMÉ

Ce travail vise à vérifier la conception institutionnelle et le rôle des principales institutions politiques qui s'occupent des réfugiés au Brésil, de l'action de la centralité politique du Comité national pour les réfugiés et la police fédérale. Processus de prise de décision, les procédures bureaucratiques de contrôle et de sécurité du gouvernement brésilien sur le phénomène du déplacement forcé des réfugiés migration. Recherche à analyser la bureaucratie et des mécanismes procéduraux adaptés aux étrangers concernant les réfugiés. Identifier les difficultés institutionnelles, les limites et les défis à la mise en œuvre des politiques publiques visant à les réfugiés. Ainsi que des partenariats et des opérations conjointes avec la société civile organisée et la communauté internationale du fonctionnement du Comité National pour les Réfugiés, de 1998 jusqu'à l'année 2012. Tant en ce qui concerne les réfugiés d'éligibilité que ceux mis à la réinstallation, en particulier les connexions avec la doctrine complète des droits de l'homme et la politique étrangère brésilienne. Soulignant le manque de coordination, la fragmentation et la pulvérisation de la politique migratoire dans son ensemble, et les réfugiés d'une manière particulière, en relation avec le passé autoritaire du pays et le maintien de mécanismes restrictifs pour l'intégration locale des étrangers.

Palavras-chave: réfugiés - politiques publiques - droits de l'homme

LISTA DE SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CONARE – Comitê Nacional para Refugiados
CIC – Conselho de Imigração e Colonização
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIE - Centro de Informações do Exército
CIR – Comitê Intergovernamental para Refugiados
CNIG – Conselho Nacional de Imigração
CODI – Centro de Operação de Defesa Interna
DOPS - Departamento de Ordem Política e Social
DOI - Departamento de Operações Internas
INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização
MJNI – Ministério da Justiça e Negócios Interiores
MRE – Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIR – Organização Internacional dos Refugiados
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SNI – Serviço Nacional de Informações
UNRRA - Administração das Nações Unidas para Auxílio e o Restabelecimento.
UNRWA – Agência da ONU para Refugiados Palestinos do Oriente Próximo
SHAEF - Supremo Quartel General da Força Expedicionária Aliada

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Roteiro de Análise da Pesquisa	16
Quadro 2 Refugiados por Elegibilidade/ Por Ano	154
Quadro 3. Gastos do Governo com a Causa dos Refugiados	205

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição dos Refugiados por Países.....	161
Figura 2: Número de Refugiados sob Proteção do ACNUR	164
Figura 3: Estimativa de Crescimento de Refugiados no Brasil.....	164
Figura 4: Organograma da Secretaria Nacional de Justiça e localização do CONARE	181
Figura 5: Distribuição das Solicitações de Refúgio no Brasil por Região	201
Figura 6 Organograma da Polícia Federal	225
Figura 7 : Coordenação de Polícia de Imigração	225

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CONTEXTUALIZAÇÃO E APORTES TEÓRICOS CONCEITUAIS: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	23
1.1 A ABORDAGEM POLÍTICA DE HANNAH ARENDT	37
2 NACIONALISMOS EUROPEUS E O SURGIMENTO DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO SÉCULO XX	43
2.1 A POLÍTICA DOS ESTADOS NACIONAIS E OS REFUGIADOS CONTEMPORÂNEOS NO INÍCIO DO SÉCULO XX	48
2.2 O PERÍODO ENTRE GUERRAS - OS REFUGIADOS E AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX – A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRUTURA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO.....	55
2.3 O PERÍODO ENTRE GUERRAS: OS REFUGIADOS E O FRACASSO DA LIGA DAS NAÇÕES.....	59
2.4 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O NASCIMENTO DO ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS) – PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	67
3 OS REFUGIADOS E OS ORGANISMOS DE PROTEÇÃO DA ONU NA POLÍTICA INTERNACIONAL DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX	79
3.1 AS AGÊNCIAS DA ONU DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA.....	79
3.2 A POLÍTICA PARA REFUGIADOS NO ÂMBITO REGIONAL AMÉRICA LATINA.	94
4 O BRASIL E A POLÍTICA MIGRATÓRIA PARA REFUGIADOS NO SÉCULO XX.	104
4.1 O GOVERNO VARGAS E A POLÍTICA MIGRATÓRIA PARA REFUGIADOS: ANOS 30	107
4.2 O PERÍODO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: O UTILITARISMO E OS ACORDOS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS ..	120

4.3 OS REFUGIADOS E O REGIME CIVIL-MILITAR BRASILEIRO (1964-1984)- MUDANÇAS NA POSTURA GOVERNAMENTAL E NA PERCEPÇÃO DOS REFUGIADOS.....	128
4.4 PERÍODO DE TRANSIÇÃO: DO REGIME MILITAR À REDEMOCRATIZAÇÃO - A DOCTRINA INTEGRAL DOS DIREITOS HUMANOS.	140
5 AS POLÍTICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL: 1998-2012	147
5.1 OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA O RECONHECIMENTO DE REFUGIADOS PERANTE AS AUTORIDADES BRASILEIRAS E AS POLÍTICAS VOLTADAS AOS REFUGIADOS	148
5.2 OS PRINCIPAIS ATORES POLÍTICOS NA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS.....	168
5.2.1 CONARE: Comitê Nacional para Refugiados – lei 9.474/1997	168
<i>5.2.1.1 Estrutura, composição e funcionamento</i>	<i>168</i>
<i>5.2.1.2 CONARE: limitações, orçamento e desafios</i>	<i>180</i>
5.2.2 A Polícia Federal	209
5.2.3 A política de reassentamento de refugiados como política externa brasileira para questões humanitárias – o papel do Ministério das Relações Exteriores e das organizações não governamentais	232
5.2.4 A política externa brasileira e o reassentamento de palestinos	244
CONCLUSÃO	254
REFERÊNCIAS.....	267
ANEXO I: Legislação e Resoluções.....	289
ANEXO II: Documentos e Relatórios.	291
ANEXO III: Questões Submetidas aos Agentes Públicos.....	292

INTRODUÇÃO

Atualmente observa-se um aumento exponencial das migrações internacionais de pessoas de todos os tipos, em todas as regiões do planeta. Segundo o Relatório da Organização das Nações Unidas para Migração Internacional e Desenvolvimento, do ano de 2013 (ONU, p.4), existe hoje 232 milhões de migrantes internacionais.

Ou seja, jamais tantas pessoas residiram fora de seus países de origem como agora, sendo que o continente asiático lidera este processo global, tendo recebido 20 milhões de migrantes entre os anos de 2000 e 2013, podendo ultrapassar o continente europeu em pouco tempo nesta questão (ONU, p.5).

E dentre estes migrantes internacionais que formam o quadro global de mobilidade humana, existem os refugiados. Isto é, aqueles obrigados a se deslocarem de um país a outro ou de uma região à outra por motivos de perseguição racial, religiosa, política, grupo social ou nacionalidade.

Apesar de formarem uma pequena porção destes movimentos migratórios mundiais, eles transitam cada vez mais de um país ou continente para outro ao lado de indivíduos que migram por várias outras razões não relacionadas com o recebimento de proteção contra estas perseguições, acontecendo em geral através de fluxo irregular, sendo hoje por volta de 15 milhões de pessoas classificadas deste modo, conforme o mesmo documento da ONU (2013, p.7).

Neste contexto, esta pesquisa apresenta enquanto objetivos a visualização da ação política do Estado brasileiro a respeito do tema dos refugiados desde o funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em 1998, até o ano de 2012. Os objetivos serão perseguidos a partir do ponto de vista dos agentes públicos do Estado, o detalhamento do processo decisório e os procedimentos das instituições políticas envolvidas com a questão migratória para reconhecimento da condição de refugiado e a habilidade dos agentes, identificando as dificuldades institucionais e burocráticas para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados. Assim como o procedimento para chegada e instalação dos refugiados reassentados, trazidos ao Brasil nos marcos de acordos de solidariedade com a comunidade internacional e as organizações não governamentais.

A pesquisa busca familiarizar-se com um tema ainda pouco explorado na ciência política, pelo menos no Brasil. Neste sentido, as aproximações e abordagens fazem conexão direta com o levantamento bibliográfico nacional e internacional. E principalmente com entrevistas, palestras e opiniões de pessoas que ocupam cargos estratégicos na política migratória brasileira e tiveram experiências práticas com os refugiados. Isto é, as autoridades migratórias que decidem sua condição no país e as instituições que os auxiliam.

Assim, examinamos as instituições políticas envolvidas com os deslocados a partir do protagonismo do Ministério da Justiça, através da análise do CONARE e da Polícia Federal, do papel do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e das organizações não governamentais relativos à política para reassentados, além da atuação da comunidade internacional, por meio do ACNUR.

Inclusive a interação entre seus representantes, o depoimento de seus componentes, os acordos firmados entre governo, comunidade internacional e sociedade civil organizada, em atuação tripartite, de modo à verificação do processo decisório a respeito de políticas e do ambiente institucional formatado. O que acaba envolvendo refugiados e solicitantes de refúgio, particularmente relacionado às competências e ações políticas dos agentes de fronteira e às políticas regulatórias para pessoas deslocadas.

Neste sentido, procuramos entrevistar membros do CONARE e da polícia federal por meio de questões semiestruturadas. Do mesmo modo que utilizamos entrevistas estruturadas junto aos agentes de fronteira (que não quiseram se identificar), particularmente os membros de delegacias migratórias das regiões Norte e Centro-Oeste do país, ao longo dos anos de 2011 e 2012.

Também utilizamos as palestras e manifestações públicas produzidas pelos membros do CONARE e da polícia federal em diferentes eventos em que estivemos presentes: o Seminário “Direito dos Migrantes – o novo Estatuto dos Estrangeiros como Lei de Migração”, promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, em maio de 2012, no Rio de Janeiro. O Seminário “Construindo Políticas Públicas de Migração no Estado do Paraná”, promovido pela Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado do Paraná, em abril de 2013, em Curitiba.

Assim como utilizamos o Seminário “Direito dos Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas Fronteiras Brasileiras”, em Vitória, na capital do Estado do

Espírito Santo, promovido pelo ACNUR e pela Polícia Federal, em abril de 2005. O Seminário “Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais: ações e perspectivas no caso capixaba”, promovido pela Universidade de Vila Velha, em setembro de 2004. Assim como o curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)/PR, em outubro de 2012; além de artigos e livros produzidos por delegados e policiais federais a respeito da temática migratória.

As verificações do processo decisório envolvendo agentes de fronteira e organismos do governo é parte de nosso interesse pela pesquisa a respeito de solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil, desde a criação do Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo (NUARES). Um projeto de extensão criado em meados do ano 2004 na Universidade de Vila Velha (UVV), nos cursos de Relações Internacionais e Direito, no Estado do Espírito Santo, e que até hoje continua existindo.

O NUARES organizava eventos e seminários em que participavam atores políticos envolvidos com o tema migratório dos refugiados no país, desde 2004. O Estado capixaba apresenta uma malha portuária enorme, com sete portos ao todo, com grande potencial para chegada de imigrantes internacionais, clandestinos em navios, e que poderiam vir a se tornar refugiados após solicitação, visto que a movimentação de chegada e partida de navios na região era praticamente diária.

Chamava atenção à manifestação dos agentes de fronteira, em torno das raras solicitações de refúgio contabilizadas oficialmente no período em que estivemos no projeto NUARES: uma estatística somente de três solicitações, entre 1998 e 2004, realizadas pelos imigrantes internacionais identificados na região que solicitaram refúgio. Esta questão especialmente levou-nos à pesquisa global a respeito da política brasileira para refugiados, desde a criação do CONARE até os dias atuais no contexto do aumento das migrações internacionais em direção ao Brasil, do ponto de vista dos agentes públicos e a visão a respeito deste fenômeno.

De uma questão originariamente europeia na primeira metade do século XX, devido aos processos de descolonização da África e da Ásia, os refugiados se transformaram em um problema global sistêmico, tendo em vista que as migrações e a política internacional intensificaram suas relações recíprocas, na análise de REIS (2004). De um lado, os fluxos migratórios aumentaram por uma série de razões

políticas, sociais e econômicas, e, por outro, os principais governos dos Estados nacionais atuaram sobre os fluxos, necessitando estabelecer políticas para todos os tipos de migração, inclusive deslocamentos forçados que produziam refugiados (REIS, 2004).

Assim, com o surgimento do Estatuto dos Refugiados, o Brasil passou a ter uma política pública para a identificação, recebimento e acolhimento de refugiados, funcionando no âmbito do Ministério da Justiça e que já completa mais de uma década de funcionamento. O desafio deste trabalho é analisar os procedimentos e as políticas colocadas por esta legislação e seu impacto na comunidade refugiada no Brasil, a partir da visão do Estado nacional e de suas autoridades. O trabalho, portanto, segue o roteiro de análise dos seguintes atores que executam a política para refugiados no país, e a conexão de trabalho conjunto entre eles:

Quadro 1 – O ROTEIRO DE ANÁLISE DA PESQUISA

GOVERNO	SOCIEDADE
1) Ministério da Justiça: - CONARE - Polícia Federal 2) Ministério das Relações Exteriores;	1) Organizações Não Governamentais 2) O papel do ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

FONTE: Elaboração própria

CATEGORIAS/TERMOS

Refugiados

A pesquisa adota o conceito de refugiado consagrado na Convenção de Genebra de 1951, relativo ao Estatuto dos Refugiados; e o Protocolo Adicional de Nova York, de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados, todos da Organização das Nações Unidas (ONU); e o do Estatuto dos Refugiados do Brasil, Lei 9.474/1997¹.

Dessa forma, os refugiados são categorizados segundo os parâmetros jurídicos nacionais e internacionais enquanto migrantes forçados que atravessam as fronteiras nacionais dos seus países de origem ou de moradia habitual em busca de proteção contra perseguições sistemáticas, como consequência de fundados temores de regimes políticos totalitários e/ou arbitrários, lutas pelo poder ou guerras civis que proporcionam perseguições fundamentadas nas cinco áreas apontadas

¹ Artigo 1º da Lei 9.474/1997, de 22 de julho de 1997.

pela legislação: raça, religião, nacionalidade, grupo social e opinião política, embora na realidade cotidiana situações de violência sistemática generalizada e de perseguições possam vir combinadas com questões sociais e econômicas, configurando as chamadas “migrações internacionais mistas”, como frisam BETTS (2010) e LONG (2013).

Migrações Forçadas

Migração forçada caracteriza-se pela necessidade imposta a indivíduos ou grupos inteiros de deixar o local ou país de origem por motivos alheios à sua vontade. Essas causas podem ser de origem econômica, social, desastres naturais, ambientais e outros fatores relevantes que provoquem crises humanitárias, isto é, situações onde a organização política e social não pode garantir as necessidades básicas indispensáveis de sobrevivência ao todo ou parte de população.

Asilados Políticos

Categoria distinta dos refugiados, particularmente na América Latina, onde os asilados (territoriais ou diplomáticos) não se confundem com os refugiados. O asilo surgiu ainda na formação do Estado moderno europeu como garantia de vida contra as guerras em mosteiros e instituições religiosas (solo sagrado), mas foi consagrado na América Latina por tratados regionais, enquanto garantia contra a perseguição do Estado, por meio das Convenções Americanas sobre Asilo de 1928, 1933, 1939 e 1954. Embora exista um intercâmbio e uma sinonímia com refúgio em grande parte do mundo, os dois institutos não se confundem, apresentando evolução histórica e jurídica distinta. O asilo configura uma relação particular do indivíduo perseguido com o Estado que o acolhe, um direito do Estado.

Apátridas

Todos aqueles indivíduos que não são titulares de uma nacionalidade e que por isso não são considerados nacionais de nenhum Estado. Alguns apátridas são também refugiados e recebem proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mas a maioria não é. A Assembleia Geral da ONU delegou ao ACNUR a função de reduzir os casos de apatridia no mundo mediante a aplicação da Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia.

Hannah Arendt é uma das primeiras autoras a chamar atenção para a população de apátridas.

Deslocados Internos

Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir de seus lares ou lugares de residência, ou abandoná-los em razão de conflitos armados, de situações de violência generalizada de violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, e que ainda não atravessaram uma fronteira entre Estados reconhecida internacionalmente.

Solicitantes de refúgio

Alguém que foge de seu país de origem ou habitual de maneira forçada e pede que lhe concedam a condição de refugiado em outro país.

Imigrantes Econômicos

Alguém que deixa seu país de origem ou habitual para buscar melhores condições de trabalho e de qualidade de vida em outro país.

Repatriação

As pessoas podem regressar ao seu país de origem voluntariamente. Mas, se são obrigadas a fazê-lo contra a vontade, chama-se de repatriação forçada, equivalente ao “refoulement” ou à deportação. A repatriação voluntária é considerada uma das soluções duradouras para o problema dos refugiados, por parte do ACNUR.

Reassentamento

Mecanismo proposto por países e pelo ACNUR aos refugiados que continuam ameaçados ou não conseguem integrar-se ao primeiro país de refúgio, deslocando-se para um terceiro país que os recebe, como resposta humanitária e solução duradoura para os problemas dos refugiados.

No caso da importância do levantamento bibliográfico, este trabalho busca analisar a política para refugiados no Brasil a partir do marco teórico de Hannah Arendt (1989, 1994, 1999, 2011) na ciência política, e a partir da literatura especializada em refugiados no âmbito da história, direito e relações internacionais,

ainda sem tradução para língua portuguesa: LOESCHER (1993, 1999, 2001), BETTS (2010), BETTS e LOESCHER (2011), BETTS, LOESCHER E MILNER (2008), CHIMNI (1998, 2004), HADDAD (2008), HATHAWAY (1997, 2007), BENHABIB (2004, 2012), ZOLBERG, SUHRKE E AGUAYO (1989).

Assim, a pesquisa desenvolver-se-á com base no levantamento da bibliografia nacional e internacional a respeito dos refugiados (cujas publicações no Brasil ainda são majoritariamente no campo do Direito, da História e da Sociologia), assim como na análise das entrevistas e palestras dos agentes públicos, da documentação e da legislação nacional.

A pesquisa empírica com autoridades de fronteira, com membros do CONARE e com organizações não governamentais, procura expor a relação Estado/sociedade na execução de políticas para refugiados com o objetivo de demonstrar a visão do Estado brasileiro, a habilidade dos agentes e o procedimento das instituições do Estado na burocracia para o reconhecimento da condição de refugiado aos solicitantes que chegam ao território nacional. Além do procedimento para a chegada e instalação dos refugiados reassentados, trazidos ao Brasil nos marcos dos acordos de solidariedade.

A perspectiva oficial, ou seja, dos agentes públicos envolvidos com a questão, é de fundamental importância para alcançar os objetivos do trabalho, particularmente dos agentes de fronteira e sua visão a respeito do fenômeno migratório e mais especificamente dos refugiados.

A pesquisa salienta as entrevistas com as autoridades de fronteira que, por força da lei 9.474/97, são as autoridades que primeiro entram em contato com os solicitantes de refúgio. Do mesmo modo que consultas às bibliotecas e aos acervos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Ministério das Relações Exteriores, e do Instituto Rio Branco e da Biblioteca Nacional, em Brasília e Rio de Janeiro.

Também consultas ao Instituto Interamericano de Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, e às organizações não governamentais que lidam com o tema (Cáritas Arquidiocesana em São Paulo e Rio de Janeiro, o Centro de Estudos Migratórios, Instituto de Migrações e Direitos Humanos, Associação Antônio Vieira) e ao ACNUR podem mostrar uma supervisão e as tendências a respeito da temática.

Desde a criação da Lei 9474/97, o Estatuto dos Refugiados do Brasil, o país vem procurando estabelecer uma política para esta população de deslocados de

maneira forçada que chegam ao território nacional. O governo brasileiro criou uma estrutura institucional para determinar quem é ou não refugiado no país, através do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE), e estabeleceu a competência funcional das autoridades de fronteira para identificar e encaminhar solicitações de refúgio ao órgão em Brasília.

Do mesmo modo que definiu um acordo internacional com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para uma política de reassentamento em seu território. Isto é, receber refugiados em grupo, trazidos pela ONU, daqueles que não se adaptaram ao primeiro país de refúgio, e apresenta o apoio das organizações não governamentais para o recebimento e integração desta população específica na sociedade brasileira.

No capítulo um trabalhamos com o desenvolvimento dos conceitos chaves, diferenciando o surgimento do fenômeno dos refugiados e suas distinções para as categorias mais gerais em torno das migrações internacionais e dos deslocamentos forçados. Assim como as políticas migratórias brasileiras no início do século XX, quando do surgimento internacional da questão.

Esta consideração é importante em um mundo contemporâneo formado por estados nacionais. Ou seja, de estados constituídos por membros que são entendidos como nacionais, e empenhados em monopolizar com eficiência os meios legítimos de circulação de pessoas, na linguagem de TORPEY (2005, p. 41).

Tendo em vista que os governos dos estados ainda hoje procuram incluir pessoas e, ao mesmo tempo, excluir outras, no desenvolvimento de suas políticas migratórias (HADDAD, 2008). Apresentam um sistema de registros, identificação, censos, carimbos e passaportes de modo a armazenar conhecimento e informação sobre seus nacionais e os estrangeiros, buscando desenvolver sua burocracia nacional de controle migratório (TORPEY, 2005).

Dessa forma, a política de refugiados do Brasil pressupõe uma política de regulamentação migratória a partir de normas de admissão e de estadia no país, que envolvem os processos decisórios do Estado nacional. Consubstanciado pela ação dos agentes públicos envolvidos diretamente na questão, assim como pela atuação das organizações não governamentais e de organizações internacionais humanitárias.

Isto é, a política de refugiados do Brasil pressupõe uma política de regulamentação (regulatória) migratória a partir de normas de admissão e de estadia no país, que envolvem os processos decisórios do Estado nacional, materializado pela ação dos agentes públicos envolvidos diretamente na questão, assim como pela atuação das instituições estatais.

O capítulo dois inicia com a trajetória histórica das primeiras grandes massas de refugiados no mundo europeu no período da Liga das Nações (SDN) e de sua ação política no contexto entre as duas guerras mundiais (ARENDETT, 1989, 1999, 2011). Chega até o período de criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seus organismos de proteção aos refugiados: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos.

O texto continua contextualizando em seu capítulo terceiro as políticas nacionais dos Estados no âmbito da Guerra Fria e o crescimento vertiginoso da questão dos refugiados ao tornar-se um problema global. E neste sentido, massas de deslocados de maneira forçada surgindo no continente africano, asiático e latino-americano, até chegar ao período do século XXI, particularmente na América Latina (BETTS; LOESCHER, 2011).

No capítulo quatro, de modo a examinar as decisões estatais brasileiras, remonta-se ao período entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Neste período o Estado nacional teve seu primeiro grande contato com aqueles que seriam definidos enquanto refugiados internacionalmente, de acordo com os critérios da antiga Liga das Nações. Ou seja, os assírios católicos e os judeus fugitivos dos regimes nazi-fascistas na Europa, tal qual expõe Carneiro (1995, p.79).

O estudo passa pelos primeiros acordos internacionais para receber refugiados e chega ao período do regime militar, quando o país afastou-se de suas posições em defesa dos direitos humanos de forma geral. O que incluía a situação dos refugiados, passando por um período bastante conturbado em sua política migratória, marcado por legislações inspiradas em mecanismos de proteção ostensiva ao trabalhador nacional e o utilitarismo dos estrangeiros.

Até chegar à fase da redemocratização dos anos 80 e a institucionalização do tema dos refugiados por meio da criação de um arcabouço político-jurídico específico. Movimento político inspirado na ascensão da doutrina integral dos direitos humanos, conforme expõem Leão (2007) e Trindade (2000, 2003).

Finalmente, no capítulo cinco, frisamos a análise no arcabouço político-jurídico do Brasil para recebimento e acolhimento de refugiados, desde a criação e funcionamento do Comitê Nacional de Refugiados, em 1998, até a atualidade. Os avanços, recuos e contradições das políticas para este grupo específico de pessoas que chegam ao Brasil para assim demonstrar os processos decisórios que giram em torno da chegada e acolhimento de refugiados no país.

A importância do estudo das instituições políticas diz respeito ao fato de que as agências e funcionários estatais têm autonomia em relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política, conforme Marques (2013, p.37). Busca-se uma visão de Estado que traz a dinâmica política para seu interior, evidenciando a autonomia dos atores estatais em relação à sociedade ao redor (MARQUES, 2013, p. 38).

É nesta abordagem que será desenvolvido o estudo, visto que o processo de produção de políticas públicas depende, neste sentido, da interação entre o Estado e os agentes políticos na sociedade, em ambientes institucionais específicos, como constata Marques (2013, p. 38). No caso, a interação entre as instituições políticas do Estado, e entre elas e os agentes da sociedade que promovem políticas para refugiados.

Incluindo o exame da política externa brasileira quanto aos temas humanitários vinculados aos assuntos internos do país (ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO, 1989): o posicionamento quanto ao tema dos direitos humanos, o destino dos refugiados, a ação política do governo brasileiro, através do Ministério das Relações Exteriores e das organizações não governamentais na política de reassentamento executada no país a partir do início do século XXI.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO E APORTES TEÓRICOS CONCEITUAIS: MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.

O aumento das migrações internacionais é parte do cenário global neste início de terceiro milênio, juntamente com as possibilidades de transformação e modernização política e social, tanto das regiões de saída como das regiões de chegada de imigrantes e refugiados.

Segundo o Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), para a Migração Internacional e Desenvolvimento, de 2013, as migrações continuam a aumentar em complexidade e impacto global (ONU, 2013, p.4)². As transições demográficas, o crescimento econômico e as crises financeiras internacionais tendem a remodelar a faceta das migrações.

Os avanços tecnológicos nos meios de transporte tornaram as migrações mais fáceis, mais rápidas e mais baratas desde o final do século XX. Do mesmo modo que o progresso nas comunicações aumentou os incentivos para se buscar oportunidades econômicas e sociais, aumentando as relações entre imigrantes e suas famílias e amigos nos países de origem (ONU, 2013).

As inovações na tecnologia de transporte permitem que milhares de pessoas migrem com maior frequência a distâncias cada vez maiores. Com a mobilidade humana transformando-se em um serviço acessível como opção para a maioria dos cidadãos do mundo, a imigração circular, a imigração de retorno, a mobilidade de curto prazo, tornam-se cada vez mais soluções complementares de longo prazo por famílias inteiras para resolver seus problemas econômicos³.

De acordo com este mesmo documento, em todo o planeta, milhões de pessoas são capazes de se mover, viver e trabalhar com segurança e dignidade, estimulando o comércio e o turismo. No entanto, outros são obrigados a mover-se por enfrentar violência, conflitos, mudanças ambientais, exploração, abusos e outras violações maciças de direitos humanos ao longo do caminho (ONU, 2013, p.5)⁴.

Neste mesmo sentido, paralelamente aumentaram as preocupações de estabelecer políticas migratórias restritivas por parte dos Estados, em uma agenda

² Disponível em http://www.un.org/esa/population/migration/ga/SG_Report_A_68_190.pdf . Acesso em 15.07.2013.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

política de “securitização” das migrações, acelerada desde os ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, como verificam Betts, Loescher e Milner (2008, p. 47-59), Van Hear (2011, p.5) e Benhabib (2012, p.4).

Ainda que Gibney (2002, p. 40-41) aponte para o fato de que a visão a qual a política estatal de recebimento de imigrantes e refugiados como sendo uma ameaça para a segurança dos Estados tenha se iniciado muito antes dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001⁵, os ataques terroristas nos Estados Unidos desempenharam um papel central no aumento das preocupações governamentais e nos gastos financeiros com controle migratório.

O movimento atual de circulação internacional de pessoas em nível mundial é o resultado de mudanças estruturais, sociais, econômicas e financeiras, e um grande impulso para uma transformação global, tanto nos locais de origem dos imigrantes como de onde são recebidos (ONU, 2013, p. 5; FIRMEZA, 2007, p. 21-33; PAOLETTI, 2007, p.14).

Na análise de Habermas (2002, p. 265), por exemplo, políticas migratórias são resultados de um entendimento ético-político muito antigo dos Estados nacionais que são afetados pelo fluxo deste movimento, no sentido de que a afluência de imigrantes de todos os tipos pode alterar a composição ético-cultural do país em médio e longo prazo.

Principalmente pela possível ameaça de formar “guetos” separados que não se integrem às sociedades de acolhimento, ou mesmo devido às políticas seletivas de autoridades estatais consubstanciada no direito coletivo das comunidades de definir os residentes de seu território por determinadas condições apontadas por Walzer (2002, p. 67). Ou seja, a identificação dos imigrantes com a sociedade de acolhida, a reciprocidade para com o Estado acolhedor ou auxílio mútuo, e um número determinado que não coloque em risco a sociedade local.

A sequência de atentados terroristas nos Estados Unidos, em Madrid e Londres, no início do século XXI, acabou por tornar a chegada de imigrantes e de solicitantes de refúgio como sendo vista enquanto uma potencial ameaça terrorista

⁵Matthew J. Gibney aponta para quatro grandes acontecimentos: a ratificação do Ato Europeu Unificado, que iniciou o debate sobre o fim do controle de fronteiras entre os membros da União Europeia; o fim da Guerra Fria, trazendo novos temas para o centro da agenda política mundial; proeminência do Conselho de Segurança da ONU no início dos anos 90, em operações de paz e segurança e o avanço da democracia desde 1989, principalmente na África.

cada vez maior à segurança dos Estados. O que remonta uma preocupação que se encontrava na origem da política para refugiados da primeira metade do século XX: o controle migratório seletivo, visível e rigoroso (LOESCHER; MILNER, 2004, p.03; HADDAD, 2008, p. 195).

Pelo menos, desde 2001, as fronteiras nacionais de países europeus e da América do Norte voltaram-se para o fechamento de fluxos migratórios, muitas vezes utilizando políticas de detenção, interdição e limitação de direitos de imigrantes e de refugiados, produzindo centenas de centros de detenção nas fronteiras (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 22). Assim como alguns estados do hemisfério sul vem usando a linguagem securitária dos estados do hemisfério norte para justificar restrições e limitações aos solicitantes de refúgio (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 124).

Como ressalta Hathaway (1997, p.4; 2007, p.57), os estados nacionais do hemisfério norte começaram a adotar procedimentos sumários de exclusão e de detenção de imigrantes e refugiados nas fronteiras e nas águas internacionais. Neste sentido, Betts (2010, p. 212) comenta que as imagens de imigrantes em dificuldades têm sido cada vez mais evidentes na imprensa nacional e internacional, colocando o tema no centro da agenda política internacional.

Conforme Benhabib (2012, p. 03), as políticas para refugiados tornaram-se um verdadeiro palco de alguns dos mais intensos confrontos globais distributivos e também “racializados” do planeta. Mesmo dentro da União Europeia (UE), o estabelecimento de campos de trânsito para o processamento de refugiados fora das fronteiras da União Europeia, tais como para capturar refugiados e imigrantes “indocumentados” antes que eles alcancem solo europeu, foram políticas defendidas pelas autoridades do Reino Unido e da Dinamarca e estão atualmente em operação nos territórios mantidos pela Espanha no Norte da África e em campos de trânsito na Líbia (BENHABIB, 2012).

Assim, no mar mediterrâneo, no norte da África, na Turquia, no Sudeste da Ásia, na fronteira entre Estados Unidos e México ou na península balcânica, as imagens de afogamentos no mar, de abusos físicos ou de detenções em condições precárias, reforçam a opinião pública da extrema vulnerabilidade de imigrantes sem documentos e de solicitantes de refúgio durante seus deslocamentos, enquanto parte da dinâmica dos atuais fluxos migratórios (BETTS, 2010, p. 212; CICV, 2009, p. 23).

Os refugiados e imigrantes passaram a ser vistos como potenciais ameaças aos países receptores (BENHABIB, 2012; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). Nesse sentido, a ideia de controle, da prevenção, classificação e contenção dos chamados “indesejáveis” vem se disseminando entre os países centrais do sistema internacional. Países que têm fornecido uma resposta negativa aos imigrantes, por meio de aprovação de legislações e diretivas fronteiriças cada vez mais restritas, estabelecendo sistemas extremamente burocráticos de controle contra imigrantes, como analisam Torpey (2005, p.196) e Goodwin-Gill (2001, p. 14-16).

Os governos muitas vezes tomam medidas radicais para repelir solicitantes de refúgio e/ou imigrantes encontrados em alto-mar ou próximos de seu território nacional. Conforme Hathaway (2007, p.56), há uma crescente crença por parte de governos dos Estados de que, quando a detenção ou impedimento de entrada acontece fora ou próximo de seu território, estes Estados encontram-se imunes à responsabilidade legal internacional, aumentando suas práticas por segurança e policiamento nos mares, portos e aeroportos para impedir a entrada de solicitantes.

Intensificam-se os requisitos para concessão de vistos, estabelecem multas para companhias aéreas e de navegação que transportam viajantes clandestinos, procuram interditar embarcações ainda em alto-mar e praticam controles prévios de passageiros antes dos embarques, buscando o controle migratório ostensivo analisado por Torpey (2005). Ou seja, tomam medidas e providências restritivas de modo a tornar mais difícil aos solicitantes conseguir chegar ao território dos Estados para pedir auxílio e segurança.

Em 2012, conforme a Anistia Internacional (2013, p. 22), embarcações carregadas de africanos que chegaram ao litoral da Itália foram repelidas pela guarda costeira daquele país, sem que pudessem solicitar refúgio ou pedir auxílio. As autoridades marítimas da Austrália continuaram a interceptar barcos de refugiados ou imigrantes em pleno alto-mar, assim como a Guarda Costeira dos Estados Unidos defende esta prática:

Interceptar os migrantes em alto-mar permite que eles possam ser rapidamente devolvidos aos seus países de origem sem o custoso processo que seria necessário caso conseguissem chegar aos Estados Unidos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013, p. 22-23).

E segundo a rede de organizações não governamentais Migreurop, observatório de fronteiras, sediada em Paris, nos últimos vinte anos, cerca de dezessete mil imigrantes morreram tentando chegar à Europa⁶. Sendo que as tragédias se sucederam nos últimos anos, quando em torno de 200 pessoas morreram em 2011 e outras 360 faleceram em outubro de 2013. Originários da África subsaariana, em sua maioria da Eritreia, Somália e Costa do Marfim, morreram tentando chegar à ilha de Lampedusa, na Itália.

Desta maneira, o que se destaca é que, ao mesmo tempo em que crescem as restrições e a parcimônia das políticas migratórias, crescem também as restrições estatais para os solicitantes de refúgio e o conseqüente reconhecimento do estatuto dos refugiados, preocupando vivamente instituições como o ACNUR (Tendências Globais, 2010) e as organizações não governamentais que trabalham com o tema (VAINER, 2005, p. 271).

Muitos governos utilizam os discursos antimigratórios para justificar as restrições e detenções contra solicitantes de refúgio. Desde o final do século XX, a Anistia Internacional (1997, p. 12) vem alertando para a diminuição da proporção de solicitações aceitas pelos países do hemisfério Norte, à medida que as autoridades e encarregados de tomar decisões vêm praticando interpretações restritivas dos regimes internacionais de proteção aos refugiados. Denunciando que o sistema de refúgio dos Estados está sendo explorado por imigrantes e por “coiotes” (os que lucram com o aliciamento de pessoas) em função da utilização abusiva do instituto.

No entanto, conforme ressaltam Dummett (2004, p.48), Crowley (2005, p.9) e o Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados de 2009 (ACNUR, 2010), os países que mais têm recebido refugiados e solicitantes de refúgio no mundo são aqueles do hemisfério sul tais como Paquistão, Etiópia, Congo e Tanzânia. Países vizinhos das crises de refugiados, pois o maior desejo destas pessoas é sobreviver, deslocando-se em sua maioria para os países vizinhos àqueles que produziram as crises de deslocamentos maciços de refugiados.

Mesmo diante deste fato, como analisa Crowley (2005, p.9), prevalece no mundo europeu uma convicção por parte de políticos profissionais e do público em geral: a suposição de que o sistema de refúgio é objeto de um abuso generalizado e

⁶ Disponível em <http://www.migreurop.org/?lang=fr>. Acesso em 25.05.2013.

de que maioria dos solicitantes não se encontra em uma situação real de necessidade de proteção, correspondendo muito mais a imigrantes econômicos em busca de vida melhor para si e para suas famílias.

No entanto, como afirma o mesmo Crawley (2005, p. 9) ou o camaronês Mbolo Yufanyi, refugiado na Alemanha, protagonista do documentário da cineasta brasileira Denise Garcia “*O Fardo das Fronteiras*”, de 2012 (filme documentário que retrata a vida de solicitantes de refúgio na Alemanha), é muito pequena a proporção dentre solicitantes de refúgio ou refugiados que deixam o próprio continente para vir à Europa; pois é necessário algo muito traumático, além de certo grau de recursos financeiros para que grupos enormes de pessoas se desloquem para regiões do mundo onde a cultura será distinta, além da falta de vínculos familiares⁷. O relatório do ACNUR de 2010 expõe que em torno de 80% do total de refugiados no mundo vivem em países em desenvolvimento, não correspondendo à lógica da imigração econômica em direção à Europa ou aos Estados Unidos⁸.

Betts (2011, p. 61) é outro analista que confirma que a maioria dos refugiados vem dos estados do hemisfério sul, e que por lá permanecem, existindo um impasse na relação entre os Estados dos dois hemisférios. Pois os Estados do norte têm poucas obrigações e poucos incentivos para contribuir para a proteção de refugiados no sul, na ausência de um quadro normativo claro e vinculativo sobre a partilha de encargos e a responsabilidades no sistema internacional.

De qualquer modo, os fluxos migratórios manifestam-se na ordem política, social e cultural dos Estados nacionais, levando maiores choques, tensões entre comunidades e povos, tornando as fronteiras entre Estados securitárias, particularmente do hemisfério norte (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; VAN HEAR, 2011). O que pode ser exemplificado na fronteira entre os Estados Unidos e o México, salientado por Huntington, em sua última obra “*Who Are We?*”⁹

⁷ Disponível em <http://www.dw.de/brasileira-produz-document%C3%A1rio-sobre-refugiados-negros-na-alemanha/a-15358993>. Acesso em 15.10.2012.

⁸ Disponível em http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Relatorio_Tendencias_Globais_2010_-_Principais_estatisticas. Acesso em 22.12.2012.

⁹ Nesta obra, o cientista político norte-americano alerta para o que ele considera uma verdadeira “espanholização” dos Estados Unidos, caso não seja controlado o afluxo de imigrantes mexicanos para o território norte-americano, com uma mudança da identidade nacional americana no longo prazo.

(HUNTINGTON, 2004), ou nas fronteiras entre Israel e Palestina e nas regiões do Sahara ocupadas por Marrocos¹⁰.

Ou seja, as questões de segurança estatal e de controle migratório cada vez mais rígido por parte dos governos dos principais Estados do sistema internacional entraram no centro da agenda política mundial recente, deteriorando regimes internacionais de proteção aos refugiados, como narra o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2006, p. 02), afetando todos os tipos de imigração.

Para Huntington (2004, p. 178-220), por exemplo, a identidade nacional dos Estados Unidos está sendo colocada em dúvida pela ascensão nos últimos anos das chamadas “subidentidades” nacionais dentro de seu território, provocada pelo fluxo maciço dos latinos de forma geral, particularmente dos mexicanos na fronteira entre os dois países.

Argumenta o autor que os imigrantes mexicanos, ao contrário da época das grandes migrações de vários povos no século XIX para os Estados Unidos, não assimilam bem os valores norte-americanos, visto que têm uma histórica rivalidade com a nação do Norte em função do passado de guerras, tendendo a formar “guetos” separados e reproduzir seus próprios valores (HUNTINGTON, 2004, p. 180).

Neste sentido, prega o controle rígido de fronteiras nacionais e a aprovação de leis restritivas quanto à imigração, particularmente em relação ao fluxo de irregulares que têm resistência à assimilação da língua inglesa e da “*american way of life*”. Tendo em vista o problema da xenofobia local e dos grupos vigilantes armados que atuam para impedir a entrada de imigrantes (HUNTINGTON, 2004, p. 221- 256; GROODY, 2004, p.27-28).

Os estados nacionais modernos e os seus sistemas de controle criados a partir dos Acordos de Westfália, entre 1644 e 1648 (TILLY, 1996, p. 262; WIGHT, 2002, p. 19; BETTS; LOESCHER, 2011, p. 6) foram paulatinamente tomando conta dos meios legítimos de circulação de pessoas, dando um sentido de pertencimento e identidade para elas por meio de uma rede de instituições do Estado, estabelecendo

¹⁰Nestas regiões do mundo, fronteira entre Estados Unidos e México, nos territórios árabes e israelenses, assim como entre o Sahara e o Marrocos foram construídos muros na tentativa de separar povos e impedir migrações consideradas ilegais pelas autoridades locais de uma região à outra.

diferenças entre os que pertencem e os que não pertencem, sobretudo a partir do século XX, como esclarece Torpey (2005, p. 34).

Dessa maneira, após a sequência de atentados terroristas nos Estados Unidos e na Europa, os fluxos migratórios, inclusive os forçados, estão sendo cada vez mais controlados pelos meios institucionais e burocráticos dos Estados desenvolvidos e organizados paulatinamente desde o século XVII, como ressalta Torpey (2005), ainda que os grandes fluxos internacionais de pessoas não sejam uma novidade histórica, afetando direta ou indiretamente todos os estados do sistema internacional.

De fato, os grandes fluxos migratórios não são uma novidade histórica, já aparecendo nos relatos bíblicos do mundo antigo (LOESCHER, 1993, p. 33-34; VILLA, 1999, p.34). Mas na era contemporânea é resultado de vários fatores combinados que dão um maior dinamismo e visibilidade aos movimentos e à política dos Estados nacionais, considerados aqueles que têm o monopólio legítimo da mobilidade humana no contexto de um sistema internacional de Estados, tal como explica Torpey (2005, p. 34).

Ressalte-se que os deslocamentos forçados coletivos contemporâneos são um problema distinto dos séculos anteriores, em função da criação de uma estrutura jurídico política para cuidar da questão no sistema internacional (LOESCHER, 1993, p. 33). Antes do século XX não havia uma proteção jurídica internacional para migrantes, refugiados e/ou apátridas, assim como para deslocamentos maciços em grande escala.

Os refugiados propriamente ditos, como ressalta o mesmo Loescher (1993, p.34), têm estado presentes em todas as épocas. Eles sempre estiveram presentes ao longo dos séculos, visto que guerras, revoluções, golpes de Estado, discriminações, conflitos religiosos e uma vasta gama de violações aos direitos humanos levam as pessoas a se tornarem refugiadas (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 20). Nos séculos anteriores, tendo em vista questões religiosas, protestantes, católicos e judeus eram exilados de algumas regiões e admitidos em outras conforme os interesses políticos, econômicos ou sociais conjunturais de governos locais ou regionais (LOESCHER, 1993, p.15).

Mas não havia organismos ou estruturas internacionais que cuidassem da proteção e das soluções para o problema, assim como não havia fluxos coletivos maciços de pessoas sem nacionalidade ou sem sentido de pertencimento, tal como

ocorreria a partir do século XX (ARENDDT, 1989, p. 302-303; LOESCHER, 1993, p. 34), na era contemporânea.

Em vários períodos da história mundial, os movimentos de circulação de população foram simultâneos com o desenvolvimento dos contatos entre sociedades e culturas distintas, particularmente na era das “grandes migrações europeias” (HABERMAS, 2002, p.268-269; MENEZES, 2007, p. 204). Desta forma, a migração internacional é um processo com profundas raízes milenares, parte integrante da história humana que se perde ao longo do tempo, voluntária ou forçada, e que sempre contou com o fenômeno do deslocamento coletivo forçado de pessoas por trabalho, expulsões, guerras, revoluções ou perseguições sistemáticas de todo tipo (LOESCHER, 1993; VILLA, 1999).

De forma geral, as migrações internacionais apresentam causas variadas, desde turismo, mudanças econômicas ou a busca pela reunião familiar (FIRMEZA, 2007, p.24). As causas econômicas costumam ter um determinado grau de centralidade no processo decisório dos migrantes, marcadamente influenciado pela busca de melhores condições de vida no país ou região de destino, conforme destaca o mesmo autor (FIRMEZA, 2007, p.24). Em razão dos maiores níveis salariais e do crescimento econômico contínuo no local de destino, servindo enquanto atração para os migrantes na busca por melhor qualidade de vida; mas não sendo o caso dos deslocamentos forçados por parte de refugiados (ANDRADE, 2006).

Neste sentido, frise-se que as migrações internacionais focadas neste trabalho são aquelas coletivas ou individuais que, a partir do século XX, passaram a receber proteção e tratamento específico por parte da comunidade internacional, por meio de tratados e acordos globais ou regionais. Tais acordos acabariam refletidos em continentes e países, com aprovação de legislações e procedimentos específicos, relacionados à perseguição política, nacional, social, religiosa ou étnica contra grupos vulneráveis.

Neste sentido, entende-se a categoria dos refugiados e solicitantes de refúgio a partir destas migrações forçadas maciças que se iniciaram na primeira metade do século XX, quando grandes organismos internacionais passaram a protegê-los e tentar soluções para seus problemas: o próprio deslocamento forçado, a expulsão de suas terras de origem, a desnacionalização e a perda do sentido de pertencimento.

A Sociedade ou Liga das Nações, fundada em 1919, no âmbito do final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), ao lado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foram àquelas organizações que passaram a ajudar e proteger estes grupos, fundando comissariados e instituições que passaram a focar e promover os direitos dos refugiados, ainda que seletivamente (OEA, 1965, p. 2; WALTERS, 1971, p. 113; KEELY; ELWELL, 1981, p. 40; HADDAD, 2008, p. 108).

Estes grupos determinados, sem sentido de pertencimento e desnacionalizados em massa, eram resultado do fim do Império Russo, do Turco-Otomano e do Austro-Húngaro, cujos estados nacionais sucessores não os incluíram como cidadãos, no contexto do final da Primeira Guerra Mundial (LOESCHER, 1993, p. 34-35; TORPEY, 2005, p.161; HADDAD, 2008, p.99). Pelo contrário, eram excluídos ou perseguidos sistematicamente com base em novos princípios ou critérios de nacionalidade (HOBSBAWN, 1990, p. 146), por racismo ou por ideologia.

Estas experiências políticas, cumuladas com os novos deslocamentos maciços da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), fizeram a comunidade internacional produzir documentos normativos no início da segunda metade do século XX (Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967 da Organização das Nações Unidas) com uma definição específica de quem seria considerado refugiado no mundo contemporâneo.

Um conceito adotado internacionalmente foi fundado em cinco elementos principais: o bem fundado temor de perseguição; o fato de que se encontra fora de seu país de origem ou habitual residência (extraterritorialidade); a perseguição motivada por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social; a necessidade de proteção; além do merecimento desta proteção (artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 da ONU).

O merecimento da proteção quer dizer que o possível refugiado não pode ter cometido crime de guerra, crime contra humanidade ou tido um comportamento contra os princípios da Organização das Nações Unidas, ou seja, as chamadas cláusulas de exclusão propostas na Convenção de Genebra de 1951, e incorporadas também pela lei brasileira sobre refúgio (artigo 3º da Lei 9.474/1997).

O conceito normativo de refugiado foi ampliado na segunda metade do século XX pelas experiências políticas regionais de deslocamento forçado no âmbito

africano e latino-americano. Os deslocamentos forçados no continente africano, fruto dos violentos processos de descolonização e de formação de novos Estados, fizeram aquela região produzir a Convenção da Unidade Africana para Refugiados, de 1969; assim como as experiências latino-americanas, nos anos 70 e 80, produziram a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, por meio de suas próprias experiências de deslocamentos forçados, conforme informam Trindade e Ruiz de Santiago (2004, p.33).

A definição da Convenção Regional africana incluiu a hipótese de considerar refugiado toda pessoa que, devido a uma agressão externa, uma ocupação ou dominação estrangeira, ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou na totalidade de seu país de origem, ou de seu país de nacionalidade, está obrigado a abandonar sua residência habitual para buscar segurança em outro lugar.

A importância política e jurídica da definição regional africana, para o caso da América Latina e do Brasil, foi sua utilidade como exemplo para a experiência latino-americana e sua ampliação do conceito de refugiado, como destaca Ruiz de Santiago (2003, p.456).

Na América Latina, os problemas a respeito de deslocamentos forçados maciços teriam lugar a partir das décadas de 60 e 70, particularmente na América Central. Esta região do mundo tornou-se politicamente instável, devido aos enormes fluxos maciços de refugiados enquanto consequência de dez anos de conflitos armados, tal como salienta o mesmo autor (RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 456).

Tornou-se, então, necessária uma abrangência maior para o reconhecimento de quem seria considerado refugiado na região, tendo em vista que os anos anteriores ao Colóquio Regional de Cartagena de 1984 testemunharam revoluções e guerras na América Central que resultaram em cerca de mais de dois milhões de refugiados e deslocados internos, dos quais somente uns 150 mil tornaram-se refugiados sob a proteção da Convenção de Genebra de 1951 (ANDRADE, 2001, p.91).

Assim, realizou-se, em 1984, o Colóquio de Cartagena sobre os Refugiados, que adotou em suas conclusões uma definição ampliada de refugiado, que seria útil para resolver parte dos problemas de refugiados na América Central, e mais tarde em toda a América Latina, incluindo influenciar a produção normativa de leis

nacionais sobre o tema com este conceito (ACNUR, 2004, p. 170; D'ALOTTO, 1996, p. 166; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 456).

A Declaração de Cartagena definiu a matéria no âmbito dos direitos humanos e introduziu, como elemento que compõe a definição ampliada de refugiado, a “violação maciça” de direitos humanos, ou seja, a grave e generalizada violação dos direitos humanos, enquanto hipótese para o reconhecimento do refúgio ao solicitante. Estabeleceu então a proteção dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos (D'ALOTTO, 1996, p. 166; TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p. 33).

Confirma a existência de uma estrita e múltipla relação entre a observação das normativas de direitos humanos e os movimentos de refugiados, promovendo que o fortalecimento dos regimes internacionais de direitos humanos como um todo seria a “pedra angular” e o denominador comum para toda e qualquer ação internacional, assim como a produção de normativas regionais posteriores (TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p. 34-36; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 458).

A grave e generalizada violação maciça de direitos humanos representa uma ampliação das hipóteses para o reconhecimento da condição de refugiado por parte dos governos dos Estados nacionais, mas, como lembra Jubilut (2007, p.135), além de ser reconhecido apenas pelos regimes regionais na África e na América Latina, é subjetivo ao ponto da questão do reconhecimento da condição de refugiado nesta hipótese ficar totalmente conforme a **discricionariedade e a vontade política** dos governos de cada Estado nacional.

De qualquer maneira, a lei brasileira produzida para estabelecer uma política para refugiados ao final do século XX adotou este conceito ampliado incorporando os conceitos estratégicos da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, no âmbito da ONU, e da Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito latino-americano (artigo 1º, inciso III da Lei 9474/1997).

Ou seja, estas são as aproximações teóricas normativas adotadas para a pesquisa, de modo a entender e analisar as políticas públicas para a população específica que chega às fronteiras nacionais em busca de refúgio e segurança, ou que são trazidos pela Organização das Nações Unidas nos marcos dos acordos de reassentamento com o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR),

vigentes desde 1999, e em conformidade com a própria lei brasileira, em seu artigo 46:

Artigo 46- O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais, e quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

Também no sentido de colocar em prática a legislação nacional, em 2004, na elaboração da Declaração e o Plano de Ação do México para fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, em comemoração aos vinte anos da Declaração de Cartagena de 1984, teve destaque a proposta do governo brasileiro da criação de um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos. Um programa marcado pelos princípios da solidariedade internacional e da responsabilidade compartilhada, batizado com o nome de “reassentamento solidário”, como expressão da política externa do país (BARBOSA; DA HORA, 2007, p.54).

Desta forma, a política para refugiados no Brasil, analisada desde a criação do Comitê Nacional para Refugiados até 2012, será examinada enquanto aspecto de uma política de direitos humanos por um lado; e por outro, um aspecto da política externa nacional (no que tange ao reassentamento solidário). Para os refugiados por elegibilidade, solicita-se refúgio, o exame da política de direitos humanos voltado aos refugiados no território nacional; para os refugiados trazidos pela ONU, na política de reassentamento, o exame da política externa do Brasil durante o período examinado.

O reassentamento solidário configura-se como uma solução duradoura pelas instituições internacionais que destaca a necessidade do reassentamento de refugiados para estabelecer a segurança física e legal do indivíduo, transferindo-o do primeiro país para um segundo país de acolhimento. E a viabilidade deste movimento é possível com a colaboração do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, de maneira “triangular”, a partir dos acordos firmados entre governos e o ACNUR.

A interação entre diversos atores políticos ao nível doméstico e internacional ajuda a entender como e por que Estados nacionais comportam-se desta ou daquela maneira face às migrações internacionais. É importante conhecer os interesses e as

tendências dos grupos políticos e atores de governo que influenciam nos processos decisórios e na execução de políticas a respeito do reconhecimento e da integração de refugiados, de modo a demonstrar que governos e Estados não são blocos monolíticos. Do mesmo modo que as conjunturas, os contextos e os atores internacionais na interação com os Estados a respeito da compreensão do fluxo das migrações internacionais, que incluem os refugiados (BETTS, 2010).

A abordagem a respeito de “*políticas públicas*”, originado dos estudos da ciência política, é fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Ganhou força e influência no Brasil ao sublinhar o exame das avaliações, diagnósticos e propostas sobre ações governamentais, de maneira separada das teorias do Estado de modelo europeu (SANTOS; PASE, 2011).

As teorias europeias tinham em seu núcleo central o estudo das instituições políticas e colocavam em segundo plano as análises da produção governamental, conforme avalia Everton Santos (2011, p. 71). Por outro lado, com base em estudos empíricos, nos indicadores sociais e nos diagnósticos sobre todos os tipos de problemas da sociedade, as políticas públicas pretendem responder aos desafios políticos e sociais de forma planejada em médio e longo prazo (ASTORGA; FACIO, 2009).

Para Pacífico (2010, p. 358), as políticas públicas são realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, buscando melhorar a qualidade de vida da população-alvo daquelas políticas específicas. Neste sentido, as políticas públicas possuem sempre natureza estatal, ainda que, durante a execução de programas, projetos e atividades, exista o envolvimento de agentes privados.

Ou seja, uma política pública trata de proporcionar soluções duradouras para um problema específico, a partir de estudos precisos com avaliação, análise e proposição, tal como propõe o ACNUR sobre a questão ao redor do mundo. Um Estado ou governo nacional, por mais democrático que atue, não tem condições de solucionar todos os problemas e, assim, torna-se fundamental o estudo a respeito do processo de tomada de decisões, dos processos decisórios, dos recursos envolvidos e das instituições relacionadas (ASTORGA; FACIO, 2009).

Este é o conceito de políticas públicas que será adotado por este trabalho, e neste sentido serão examinadas as instituições relevantes para uma política de refugiados sob o olhar estatal. Além dos processos decisórios destas instituições, os

recursos que são mobilizados e as instituições relacionadas para diagnósticos e proposições, isto é, o prisma e a visão do Estado brasileiro a respeito dos refugiados em seu território.

Neste sentido, no caso da política brasileira para refugiados, ao final do século XX, o governo brasileiro aprovou uma legislação em 1997, de modo a determinar a condição dos refugiados no país (Lei 9474/1997), em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 e a Lei 9.474/97 funcionam então como fundamentos para a criação e a prática das políticas públicas que visam à assistência e à integração dos refugiados no território brasileiro. Estabelecem os procedimentos para a obtenção e cassação do refúgio, os direitos e deveres dos refugiados, a institucionalização de um órgão específico ligado diretamente ao Ministério da Justiça para tomada de decisões sobre refugiados, incluindo a sociedade civil neste processo (CONARE), na execução das soluções duradouras para o refúgio (repatriação, integração local ou reassentamento).

Os refugiados, assim, podem ser reconhecidos por elegibilidade daqueles que conseguem chegar às fronteiras brasileiras e solicitam refúgio. E também podem ser trazidos para o Brasil por meio do ACNUR para a política de reassentamento, através dos acordos firmados desde 1999 entre o governo e a instituição da ONU, para recebimento e integração de refugiados reassentados.

Verifica-se, portanto, a política para refugiados no Brasil em dois níveis: a política para reconhecimento e acolhimento de pessoas que conseguem solicitar refúgio, uma vez alcançado o território nacional; assim como a política de reassentamento, porque, através do Acordo Marco de Reassentamento firmado entre o governo e o ACNUR, podem chegar refugiados que não se adaptaram ao primeiro país de acolhida, reforçado pelo Plano de Ação do México de 2004, ao estabelecer um programa de reassentamento solidário.

1.1 A ABORDAGEM POLÍTICA DE HANNAH ARENDT

O pensamento de Arendt (1989, 1994, 1999, 2008, 2011) a respeito da singularidade dos regimes totalitários, da categoria dos refugiados e dos apátridas é um importante e fundamental marco teórico do trabalho, pois se converte em um

eixo essencial para refletir acerca do instituto do refúgio e da condição de refugiado, tendo em vista o próprio histórico de vida da autora.

Dentre seus trabalhos, ela publicou originalmente, em janeiro de 1943, o texto “We Refugees”, onde defendeu que a história contemporânea havia criado um novo tipo humano, colocado em campos de concentração por seus inimigos e em campos de internamento por seus amigos, ou seja, os refugiados (LAFER, 1988, p. 148).

Posteriormente, em 1951, publica o livro “Origens do Totalitarismo”, onde continua sua abordagem sobre a condição dos apátridas e dos refugiados a partir de sua própria experiência pessoal como refugiada e, depois, apátrida nos Estados Unidos por 18 anos. Migrou para os Estados Unidos fugindo do regime da Alemanha e realçou a singularidade do totalitarismo enquanto uma nova forma de regime político, empregando o terror e a ideologia, com enorme capacidade de produzir refugiados, deslocados internos e apátridas, no contexto entre a I e a II Guerra Mundial (BERNSTEIN, 1996; JARDIM, 2011).

Segundo Arendt (1989), o totalitarismo, como uma nova forma de governar e de dominar populações, fundamentado na organização burocrática das massas, no emprego do terror e na propaganda de forma exaustiva, provou, através do genocídio nos campos de concentração nazistas e da União Soviética, não existirem limites à deformação da natureza humana (JARDIM, 2011, p.41). Inclusive para perseguir e matar sistematicamente os “estranhos” aos governos totalitários (LAFER, 2003, p. 25).

Para este fenômeno político singular, a tradição ocidental não tinha sequer categorias, nem respostas prontas e acabadas, visto que o totalitarismo apareceu tanto como um desdobramento do capitalismo quanto da utopia socialista, na análise de Lafer (2003, p. 25). O fenômeno totalitário, na acepção de Arendt (1989), explica uma grande parte do surgimento do deslocamento forçado maciço e o surgimento dos refugiados ao longo do século XX, principalmente em torno das perseguições políticas, sociais e ideológicas.

Ela analisa, por meio de sua própria condição de vida, o conceito de refugiado como elemento de uma nova consciência, constatando que o refugiado não se enquadrava na formação clássica do chamado “Estado – povo – território”, e que os Estados liberais e as instituições internacionais eram incapazes de ajudar e proteger efetivamente todos os refugiados produzidos naquele período histórico (ARENDR, 1989, p. 301).

Assim, Arendt (1989, p. 302) descreve o surgimento um novo sujeito, sujeito conhecido como refugiado, uma espécie de “refugo da terra” ou “indesejável” enquanto resultado da consolidação de uma nova ordem composta exclusivamente por Estados nacionais. E que perder esta proteção do Estado e o sentido de pertencimento equivaleria a ser expulso da humanidade (LAFER, 1988, p. 147).

Como descreve Bernstein (1996, p. 80), o que Hannah Arendt escreveu há mais de 50 anos ainda continua sendo de uma atualidade impressionante no que concerne ao fenômeno dos refugiados, quando os “direitos do homem” (os direitos humanos atualmente) tornavam-se e tornam-se politicamente inexecutáveis, impotentes e/ou sujeitos a debates intermináveis de como deveriam ser conceituados e/ou executados.

Os direitos humanos, supostamente inalienáveis, provaram-se ao tempo de Hannah Arendt serem impotentes, inclusive naqueles países que constitucionalmente eram baseados neles, particularmente relativos aos direitos dos refugiados e apátridas, escreve Bernstein (1996, p.80). A condição de “*sem Estado*” ou de “*refugos da terra*” na conceituação de Arendt (1989, p. 300) é um problema que afetou milhões de seres humanos antes, durante e depois da ascensão e queda dos regimes totalitários do século XX (BERNSTEIN, 1996).

Neste sentido, a atualidade e a importância do pensamento de Arendt quando políticas estatais paradoxais e a instabilidade que acontece quando massas de refugiados e de povos “sem Estado” são “criados” por decisões políticas estatais equivocadas (BERNSTEIN, 1996, p. 78), em um mundo contemporâneo em que persistem situações sociais, políticas e econômicas que continuam tornando seres humanos supérfluos ou sem direito à cidadania.

Tendo em vista que continua acontecendo o fenômeno pelo mundo, faz Benhabib (2012, p. 22) analisar a contemporaneidade do pensamento de Arendt, expondo que o que ela escreveu há mais de 50 anos permanece atual, pois conforme a autora, o “*o direito a ter direitos*” continua um desejo “aporético”. Isto é, levando em conta os paradoxos e as incertezas do sistema de Estados em relação suas fronteiras e ao exercício pleno da cidadania por parte de imigrantes e solicitantes de refúgio.

A interpretação de Arendt (1989, 1999) a partir de sua própria experiência em busca de proteção e refúgio proporcionou-lhe os fundamentos para pensar e analisar a incapacidade de Estados e de instituições internacionais para proteger

refugiados, a transferência do tema para o âmbito das polícias, de modo a demonstrar a necessidade de dar novos significados aos direitos humanos internacionais e de que eles nada valeriam fora do clássico – “Estado, Povo e Território” (LAFER, 1988, p.147; LAFER, 2003, p.113).

Ou seja, somente através da filiação a uma comunidade política em que o direito a ter direitos seria defendido pela solidariedade de todos, as aporias da condição de apátrida ou refugiado poderiam ser resolvidas (BENHABIB, 2012, p. 23-24).

As iniciativas dos próprios Estados nacionais permitiram que o problema dos apátridas e dos refugiados se tornasse uma questão profunda e complexa naquele período entre guerras, segundo Arendt (1989, p. 313). A primeira foi uma espécie de final do direito de asilo, defendido antigamente enquanto símbolo dos direitos humanos em nível das relações internacionais (ARENDR, 1989, p. 313).

Logo em seguida, a impossibilidade dos Estados de dar solução ao problema dos deslocados. Sendo impossível convertê-los em cidadãos do Estado de acolhida, visto que naquele período histórico somente a naturalização ou repatriação eram os meios eficazes para resolver a questão.

Diante da não aceitação da repatriação pelos países de origem e da naturalização pelos países de acolhida, tais medidas falharam (ARENDR, 1989, p. 316-318). E, assim, o problema então foi transferido para o âmbito das polícias, que receberam autoridade para agir e exercer o poder diretamente sobre estes indivíduos (ARENDR, 1989, p. 321).

A polícia passou então a ter uma espécie de poder político para governar apátridas e refugiados, decidindo se cruzavam ou não pelas fronteiras de seus Estados nacionais. E quanto mais crescia o número destes deslocados, mais se passava de um Estado de Direito para uma espécie de Estado policial, permitindo-se aos governos totalitários e às polícias nacionais imporem suas escalas de valores diretamente aos refugiados (ARENDR, 1989, p. 302).

Na concepção de Arendt (1989, p. 300), a Primeira Guerra Mundial foi uma espécie de explosão que desorganizou a comunidade de estados europeus, como nenhuma outra guerra havia feito antes. As guerras civis e o sentimento de nacionalismo que se seguiram alastraram-se durante os 20 anos posteriores, acompanhado da migração de grupos humanos de forma compacta que, ao contrário das migrações dos séculos anteriores, não podiam ser assimiladas pelos

demais países. E uma vez fora de seu país de origem, eles permaneciam sem lar, tornando-se apátridas, o que ela denomina de “refugos da terra” (ARENDR, 1989, p.300).

Este texto vai trabalhar com esta concepção de refugiados e apátridas, do mesmo modo que a concepção de nascimento do fenômeno internacional dos refugiados analisados pela autora, ao longo do capítulo cinco de “Origens do Totalitarismo” (ARENDR, p. 300-335). Ou seja, na primeira metade do século XX.

Arendt deixou a Alemanha em 1933, onde foi presa, e escapou para a França, em Paris, onde viveu até 1941, tendo passado antes por Praga (na República Tcheca) e Genebra (na Suíça). E trabalhou na Organização de Emigração da Juventude Sionista, com crianças judias expatriadas (BERNSTEIN, 1996, p. 72; FRIEDLANDER, 2012, p.94; JARDIM, 2011, p.18), sua principal razão para migrar, além de um breve período de encarceramento, fora o comportamento de seus amigos arianos, como Benno Von Wiese que, sem ter sido pressionado, aderiu entusiasmado aos ideais e normas do regime nazista, escreve Friedlander (2012, p. 94).

Neste sentido, elegemos seu pensamento político enquanto um importante instrumental e um marco teórico essencial para analisar as políticas brasileiras para refugiados: a capacidade do Estado de concretizar uma política abrangente e duradoura que integre os refugiados na sociedade brasileira, do mesmo modo que a ação política dos agentes governamentais a respeito da tomada de decisões. Particularmente as autoridades de segurança nas fronteiras (a polícia federal) decidindo o destino de pessoas “indocumentadas” ou “irregulares” e os agentes públicos do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE.

É fundamental destacar a atuação das polícias quanto aos solicitantes de refúgio, refugiados e imigrantes, pois, como lembra Arendt (1989, p.321), este tema foi tratado pela primeira vez como assunto de segurança pública pelos europeus, desde o surgimento destes deslocamentos maciços forçados ainda no período entre guerras, e cresceu vertiginosamente ao longo do século XX. As polícias tinham adquirido força e independência na proporção direta do influxo de apátridas e refugiados naquele período histórico, especialmente pela consolidação do poder de regimes totalitários, através do domínio de enormes grupos de pessoas fora do âmbito da lei (ARENDR, 1989, p. 321).

Vejamos o papel da polícia brasileira e das instituições políticas quanto à política para refugiados no Brasil. Essencialmente desde a criação da Lei 9.474/1997 que colocou a corporação policial como uma das protagonistas para o funcionamento da burocracia de identificação, recebimento e acolhimento de refugiados no território nacional.

No entanto, antes é necessário uma retrospectiva histórica a respeito da origem internacional do problema dos refugiados ao longo do século XX no mundo europeu, e como tais questões acabaram chegando ao Brasil.

2 NACIONALISMOS EUROPEUS E O SURGIMENTO DOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DO SÉCULO XX

Ao final do século XIX e início do XX, com o florescer dos nacionalismos europeus em busca da homogeneidade de população e de fixação ao solo, em uma mistura de coletivismo e individualismo, alguns estados europeus restringiram a saída de seus nacionais como parte de suas políticas públicas, enquanto outros promoveram migração de trabalho ou políticas restritivas aplicadas para a entrada no país, na concepção de Arendt (1989, p. 303) e Haddad (2008, p. 65).

Ou seja, entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, as grandes migrações de populações desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento do capitalismo mundial enquanto sistema social e econômico. Pode-se dizer que a revolução e a modernização industrial produziram grandes mudanças na sociedade e na política europeia naquele período (HABERMAS, 2004, p.268-269).

Migrar, naquele período, significava alimentar o crescimento e o desenvolvimento político e econômico do sistema capitalista nas Américas. Ou, parafraseando Arendt, a realização desde a Revolução Americana de 1776 de um projeto de “civilização atlântica como um todo”, a denominada “realização europeia na América” (ARENDR, 2011, p.185).

Os europeus, entre 1800 e 1960, participaram ativamente dos movimentos migratórios internacionais, sobretudo da Europa para as Américas, na Era das “grandes migrações” (HABERMAS, 2004, p. 269; ZARJEVSKI, 1988, p.209), em um êxodo decisivo para a melhoria da situação econômica e social dos países de origem dos migrantes, assim como daqueles que recepcionavam os fluxos.

E, paralelamente, havia o crescimento dos nacionalismos como força política organizativa dos Estados componentes de um sistema internacional que surgia gradativamente desde pelo menos o século XV (TILLY, 1996, p. 261). O que foi impulsionado posteriormente pelos citados Acordos de Westfália de 1648, advindo daí o surgimento das migrações forçadas em massa enquanto um problema político internacional, que se tornou evidente e institucionalizado durante o período das duas grandes guerras mundiais do século XX.

E por que o crescimento de estados nacionais? Conforme Tilly (1996, p.262), os estados nacionais triunfaram no mundo inteiro porque primeiramente tiveram sucesso na Europa, cujos estados agiram significativamente em torno de suas atividades e organizações permanentes, competindo uns com os outros. Neste sentido também, segundo Watson (2004, p. 369), a partir do século XIX, os europeus trouxeram o mundo inteiro para uma única rede de relações econômicas e estratégicas, conseguindo uma unificação mundial que lançaria as bases para o atual sistema internacional de Estados.

Uma expansão de longo prazo que forjaria um sistema internacional através da guerra e do conflito, impulsionado pela tecnologia e que criaria as condições pelas quais os seus membros entrariam em disputa e facilitaria a multiplicação destes mesmos estados nacionais (TILLY, 1996, p. 263; WATSON, 2004, p. 373).

No sentido proposto por Tilly (1996, p. 265), quando os estados europeus passaram a fase de nacionalização, as dinastias monárquicas perderam muito sua capacidade de fazer guerra em seu próprio nome, e aquilo que seria denominado de “interesse nacional” acabaria por dominar a participação dos estados nestas guerras. Em sua análise, o interesse nacional passou a resumir os interesses das elites políticas; porém, com uma impulsão muito mais forte para controlar territórios e populações contíguas dentro da Europa, bem como com uma competição entre si ainda mais acirrada por domínios territoriais fora do continente.

Assim, os estados nacionais juntaram, em uma estrutura relativamente coordenada, importantes organizações militares, administrativas e econômicas, coexistindo por longo tempo com outros tipos de organizações políticas (cidades-estados, impérios), mas acabaria prevalecendo de forma quase única a partir do século XX. Contudo, como lembra Tilly (1996, p. 69), sua formação e consolidação não constituiriam um processo histórico linear e muito menos isolado ao longo do tempo.

Assim, é fundamental ressaltar que as culturas nacionais para formação e expansão do sistema internacional de Estados no final do século XIX e início do XX costumavam casar o conceito flexível de “povo” com o rígido e restrito conceito de “raça” e os utilizavam frequentemente em um sentido próximo ou complementar, de acordo com Sand (2011, p. 60), na busca da homogeneidade nacional.

Ou seja, esta visão de mundo nacionalista restrita e excludente acabaria produzindo as políticas governamentais e sociais de perseguição às minorias

étnicas, políticas, religiosas ou culturais consideradas uma ameaça aos governos constituídos. Ou ainda políticas massivas de desnacionalização ou limpeza étnica, sobretudo com o esfacelamento dos impérios multinacionais ao final da Primeira Guerra Mundial (LOESCHER, 1993, p. 34-35; TORPEY, 2005, p. 161; HUNT, 2009, p.186-187).

E o nacionalismo sempre foi perigoso quando exercido desta maneira, ou seja, quando implicava desprezo e perseguição a outros grupos considerados inimigos da nação ou da ideologia nacional, categorizados enquanto minorias, como alerta Dummett (2004, p.24); quando se propõe criar ou ampliar um Estado-nação cujas únicas identidades sejam o idioma, a raça, a religião ou a combinação destes fatores.

Um Estado cujo governo seja imbuído de semelhante tipo de nacionalismo provavelmente negará a qualquer minoria política existente no seu interior um sentido de pertencimento, sendo um passo para a perseguição sistemática e a negação dos direitos de cidadania (ARENDDT, 1989).

E foi precisamente isto que aconteceu ao início do século XX no mundo europeu, antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial e nos acordos de paz que se seguiram: o triunfo generalizado de novos princípios da nacionalidade e da soberania, com a desintegração dos impérios multinacionais; e o deslocamento forçado de populações inteiras que não mais pertenciam aos estados nacionais sucessores, particularmente na península balcânica, salientado por Hobsbawn (1990, p.146), Loescher (1993, p. 35) e Haddad (2008, p.102).

A dispersão e a fragmentação das populações que viviam antes da Primeira Guerra Mundial no interior dos impérios multinacionais constituíram um importante fator de desestabilização do continente europeu (ARENDDT, 1989; BENHABIB, 2004). Os Estados sucessores destes impérios, como Polônia, Áustria, Hungria, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Bulgária, Lituânia, Estônia, Letônia, Grécia e Turquia passaram a controlar territórios nos quais havia um imenso número de “*minorias nacionais*” (BENHABIB, 2004, p. 53).

Por exemplo, em 1920, a Hungria foi fracionada em cerca de dois terços do seu território e três quintos de sua população – e cerca de três milhões de pessoas tornaram-se, de um dia para outro, minorias nos Estados vizinhos, como lembra Sémelin (2009, p.166).

Dito de outra maneira, o novo princípio das nacionalidades revelava tanto os limites quanto os problemas em relação aos povos que ele procurava emancipar. Confrontado com a geopolítica daquele momento na Europa em crise, a aplicação do princípio faria surgir as “*minorias nacionais*” e os “*grupos indesejáveis*” não reconhecidos pelos novos estados, conforme ressalta Sémelin (2009, p. 167), sendo que muitos acabariam migrando de maneira forçada.

O nacionalismo “de massa” havia ganhado espaço rapidamente no mundo europeu no período que vai de 1870 até pelos menos 1914, correspondendo a “Era das grandes migrações” no contexto da projeção europeia sobre o mundo (HOBBSAWN, 1990, p. 146; 1988, p.231). Sendo que um dos fatores para seu crescimento foi exatamente a diáspora múltipla de povos através do planeta em um movimento em busca de trabalho, de novas perspectivas de vida, ou mesmo de fuga por sobrevivência contra perseguições.

Configurando desejos de defesa coletiva, o envolvimento de massas humanas nas políticas nacionais e do morticínio da Primeira Guerra Mundial acentuaram os laços internos das sociedades, que passaram a ser reconhecidas enquanto “nacionais” de um determinado Estado, de forma restrita e excludente, produzindo por outro lado um êxodo maciço de pessoas fugindo de perseguições sistemáticas e de limpezas étnicas.

Nas palavras de Hobsbawn (1988, p.240):

O nacionalismo de Estado, quer real ou inventado por conveniência, era uma estratégia de “dois gumes”. À medida que mobilizava alguns habitantes, alienava outros – os que não pertenciam nem desejavam pertencer à nação identificada com o Estado. Em suma, auxiliava a definir as nacionalidades excluídas da nacionalidade oficial, por meio da separação de comunidades que, por qualquer motivo, resistiam à linguagem e à ideologia pública oficial.

Naquele período, a repercussão da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa sobre o pensamento das coletividades europeias foi mais forte que o de qualquer outro acontecimento político desde a Revolução Francesa de 1789 (ARENDR, 2011, p. 90; FRIEDLANDER, 2012, p. 138; WATSON, 2004, p. 391). Teve a mesma significação profunda que teve a Revolução Francesa para sua época: primeiro estabelecer as melhores esperanças da humanidade para depois perceber a extensão do desespero por mudanças pela violência e pela opressão.

Estes acontecimentos intensificaram os nacionalismos extremistas em vários países e lugares, as esperanças, os ódios e os temores de milhões de pessoas a favor ou contra mudanças sociais revolucionárias (FRIEDLANDER, 2012, p. 138). Tais sentimentos seriam canalizados contra minorias, imigrantes ou determinados grupos políticos, cujo deslocamento forçado produziria as primeiras grandes levas de refugiados no século XX.

Com a ascensão da identidade nacional e do nacionalismo extremo enquanto novos indicadores da fidelidade à comunidade, apenas o cidadão nacional recebia proteção de um Estado. Nas palavras de Haddad (2008, p. 108), “when the nation was ‘hyphenated’ with the state, the exclusion of certain individuals was inevitable”.

Em outros termos, tal qual salienta Arendt (2011, p.35), guerras e revoluções nacionais determinariam a fisionomia do século XX, sobrevivendo a todas as justificativas ideológicas e constituindo-se em duas questões centrais do século, produzindo morticínios, deslocamentos forçados e exclusão de pessoas.

Assim, ao início daquele século, as migrações internacionais ganhavam um capítulo mais específico de migrações forçadas coletivas, agora institucionalizadas no sistema internacional, sobretudo com a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Ou seja, pessoas que fugiam coletivamente dos movimentos de identidade nacional, de guerras intermitentes, conflitos e revoluções sociais em curso que desnacionalizavam e perseguiram pessoas: centenas de milhares de armênios, romenos, húngaros, russos, turcos, poloneses e espanhóis, para citar alguns (ARENDR, 1989, p.311; HADDAD, 2008, p. 111), fugindo coletivamente em grandes grupos, de modo a produzir os primeiros fluxos a serem conhecidos como refugiados no sistema internacional.

A categoria de refugiado trazia em si, então, as noções de provisório, de temporalidade, não se encaixando totalmente no esquema “estado-povo-território” (ARENDR, 1989, p. 301; HADDAD, 2008, p. 102), situando-se em uma espécie de limite entre o país de origem e o país de destino, ou seja, vivendo entre as soberanias estatais.

Isto é, como analisa Andrade (2006, p. 32), o processo de formação dos Estados nacionais, as revoluções e a descolonização explicam em grande parte os fluxos de refugiados durante os últimos séculos. Em um primeiro momento, a religião seria um fator determinante; em um segundo momento, os aspectos ideológicos e as

opiniões políticas tornaram-se centrais nas motivações para as perseguições sistemáticas.

Vejamos então como foram os esforços dos governos dos estados nacionais para receber refugiados na aurora do nascimento deste fenômeno no século XX.

2.1 A POLÍTICA DOS ESTADOS NACIONAIS E OS REFUGIADOS CONTEMPORÂNEOS NO INÍCIO DO SÉCULO XX

As políticas migratórias e de nacionalidade dos Estados parecem sempre estar interligadas em um sistema internacional de Estados que acabou se tornando praticamente único no início do século XX, sobretudo com o colapso dos impérios multinacionais (LOESCHER, 1993, p. 34; HADDAD, 2008, p. 101; TORPEY, 2005, p. 161). Do mesmo modo que chegava ao fim qualquer organização política relevante que não fosse um Estado nacional, de modo a definir quem seriam os nacionais e os estrangeiros, e se os governos teriam interesse em incluir todos no exercício da cidadania.

Os fluxos migratórios forçados mais significativos na primeira metade do século XX, com a ascensão do novo princípio das nacionalidades e a criação de novos Estados, foram os da população judaica, deslocados pelo movimento nazi-fascista e pelas perseguições em grande parte da Europa (ARENDR, 1989, 1999; EVANS, 2011, 2012; FRIEDLANDER, 2012), dos russos fugindo da guerra civil e da revolução que criaria a União Soviética (CARR, 1981; ACNUR, 2000; HADDAD, 2008), de espanhóis fugindo da guerra civil (BEEVOR, 2007; BUADES, 2013; MARRUS, 2002), e o de armênios em fuga do movimento nacionalista turco, sucessor do antigo Império Turco-Otomano (TORPEY, 2005; MARRUS, 2002; HADDAD, 2008).

No período logo após a Primeira Guerra Mundial intensificou-se ao mesmo tempo o controle de passaportes e as migrações coletivas forçadas, caracterizando uma verdadeira “revolução de identidade” no sentido de aumentar a capacidade estatal de reconhecer seus cidadãos, conforme destacam Lafer (1988, p. 140) e Torpey (2005, p. 153). Estas restrições legais tornaram-se cada vez maiores, assim como as possibilidades dos indivíduos adquirirem novas nacionalidades pelo único meio da naturalização, dificultando a livre circulação de pessoas pelo mundo.

Como ressalta Marrus (2002, p.216), por todo o século XIX não existiam sérios impedimentos administrativos para migração de pessoas entre os Estados. Os passaportes estavam presentes nesta época, incluindo nos impérios Otomano e Czarista, que exigiam tais documentos para viagens internas. No entanto, eles estavam largamente em desuso ao nível internacional, sendo apenas exigidos como instrumento diplomático de modo a identificar e designar pessoas que representavam Estados (MARRUS, 2002, p. 123).

Isto é, depois de 1919, a passividade de grande parte dos Estados em relação aos grandes movimentos migratórios praticamente desapareceu (MARRUS, 2002). Por toda parte, uma abundante legislação restritiva foi produzida assim como o controle de passaportes, imigração e emigração (MENEZES, 2007, p. 204). O que significava o interesse dos governos nacionais em diminuir o intenso fluxo migratório que vinha desde o final do século XIX, de modo a se proteger utilizando critérios nacionalistas restritos, na análise de Torpey (2005, p. 153).

Cada Estado nacional era totalmente livre para regulamentar a entrada de estrangeiros em seu território, e nos Estados que receberam o maior fluxo de imigrantes, ou seja, essencialmente os Estados americanos, para os quais se dirigiram cerca de 80% a 95% dos imigrantes europeus (HABERMAS, 2004, p. 268). O benefício para o crescimento econômico foi o maior atrativo, tal como na agricultura ou na indústria.

Torpey (2005, p. 155) ilustra muito bem este período histórico:

Durante o período de tempo que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, e imediatamente após, a importância crescente da noção de pertencimento à nação dá origem a uma infinidade de técnicas destinadas a gerir as fronteiras burocráticas das nações, tanto enquanto territórios, tanto quanto em termos de pertencimento. Enquanto isso, o número de estados que são definidos de acordo com critérios nacionais aumenta devido ao colapso dos impérios austro húngaro, otomano e russo: então somos testemunhas do crepúsculo dos estados europeus dinásticos e da eliminação de "nações irresponsáveis" do passado, substituído por aquilo que Karl Polanyi chamaria de "nação tipo crustáceo", um gênero particularmente rigoroso na distinção entre "nós" e "os outros" (Tradução nossa)

Ao fim da guerra surgiu um organismo internacional conhecido como Liga ou Sociedade das Nações que pretendia organizar e padronizar a política internacional, inclusive a circulação de pessoas pelas comunidades políticas, a expedição e o uso de passaportes, supervisionar o desarmamento militar e garantir os direitos das minorias nacionais em meio aos antigos impérios multinacionais que chegavam ao

fim, como narra Hunt (2009, p.202), uma tentativa de aplicar os princípios do liberalismo e da tolerância de John Locke, projetando uma sociedade liberal mundial, na “*construção de uma estrutura institucional liberal para a ordem internacional*”, na crítica de Carr (2001, p.40). Uma instituição que caminharia para a utopia e seria punida pelos acontecimentos internacionais dos anos 30 (CARR, 2001, p. 50).

A Liga das Nações criou comissariados específicos para tratar dos povos que perderam suas nacionalidades ou que não tinham cidadania ou mesmo “*direito a ter direitos*”, preteridos enquanto “*refugos da terra*” ou “*náufragos da humanidade*”, vítimas de desnacionalizações em massa e fugindo dos conflitos armados intermitentes (ARENDDT, 1989, p.302; BAILEY, 1963, p. 115).

Neste sentido, a entidade reconhecia que milhões de pessoas estavam fora da proteção legal e normativa de um Estado nacional, precisando de uma garantia externa para o exercício de seus direitos elementares por meio de seu mandato, como lembra Arendt (1989, p. 308).

O surgimento de grandes populações deslocadas de maneira forçada no contexto das duas grandes guerras mundiais causou grandes problemas para o sistema internacional de Estados que vinha se construindo desde o século XVII. Os refugiados e apátridas eram considerados “descartáveis” e se esperava que a Liga das Nações conseguisse resolver o problema de forma rápida (ARENDDT, 1989, p. 315).

Mas, pelo contrário, tornou-se um movimento crescente que desembocaria em uma questão insolúvel, visto, por exemplo, o crescimento paulatino do antissemitismo desde o final do século XIX e a passividade dos governos dos principais Estados europeus diante deste tipo de perseguição praticada na Alemanha e na Áustria (HUNT, 2009, p. 186; SEMELIN, 2009, p.188).

A Liga das Nações surgiu com o objetivo de regulamentar a política internacional da época por meio da prática de determinados princípios jurídicos considerados universais pelos países criadores daquele organismo, mas teve sua atuação bastante restringida pela soberania estatal e pelos interesses políticos imediatos de seus componentes (HUNT, 2009, p. 202; WALTERS, 1971, p. 773-774). Sendo incapaz de resolver de maneira contínua a situação dos refugiados, tendo em vista que na maioria das vezes ela esbarrava exatamente nas decisões políticas dos governos nacionais, o que significava que o organismo continuava a

funcionar segundo os padrões do sistema internacional do século XIX (CARR, 2001, p. 55).

Assim, cada potência tinha seus próprios objetivos e interesses imediatos, e falhavam no reconhecimento dos interesses coletivos em nome do nacionalismo, do “isolacionismo” e dos interesses próprios, conforme verifica Walters (1971, p.773-774). E, neste contexto, vários países receptores de imigrantes aprovaram normas restritivas para migração. E aqueles que os perseguiam, só os queriam de volta, se fosse o caso, para perseguir e punir.

Desta maneira, os refugiados converteram-se em pessoas deslocadas no âmbito do sistema internacional baseado no sistema “westphaliano” e no novo princípio das nacionalidades. Princípio tão sublinhado por Hobsbawn (1988, p.227-260), sendo que as vidas dos refugiados seriam consideradas totalmente supérfluas ou descartáveis, como verifica Lafer (1988, p. 140).

Os problemas que resultaram no deslocamento forçado coletivo de pessoas naquele período começaram com as guerras balcânicas ainda em 1912 e 1913, como salientam Viademonte (1961, p.116), Bailey (1963, p. 117), Marrus (2002, p. 631) e Haddad (2008, p.99). Quando iniciou a Primeira Guerra Mundial, em 1914, aquela península foi o cenário do fluxo maciço de gregos, búlgaros e sérvios, que fugiam do avanço do Império Austro-Húngaro, que, aliado aos problemas do fim do Império Russo e do Turco-Otomano, produziram cerca de 9,5 milhões de refugiados em 1926, somente na Europa, além de milhões de deslocados internos, nas estatísticas de Marrus (2002, p. 703) e Haddad (2008, p. 99).

Os conflitos armados que se iniciaram na península balcânica e acabariam desencadeando a Primeira Guerra Mundial são também narrados por Reed, em “Guerra dos Balcãs” (2002), em reportagem de guerra a respeito de refugiados, desertores e comerciantes que buscavam uma oportunidade, sobretudo, para sobreviver fugindo para cidade grega de Salônica:

Durante todos os dias chegavam cada vez mais refugiados. Exilados políticos de Constantinopla e Smyrna, europeus da Turquia, turcos que temiam a grande catástrofe que seria a queda do império, gregos do Levante. De Lemnos e Tenedos os barcos de refugiados carregavam a peste trazida pelas tropas indianas – que ainda se espalhava nos bairros mais baixos e populosos da cidade. Sempre era possível ver as procissões lastimáveis se arrastando pelas ruas – homens, mulheres e crianças com os pés ensanguentados, mancando ao lado de carroças caindo aos pedaços, cheias de móveis em péssimo estado da cabana de algum camponês desventurado (REED, 2002, p. 29).

Este sofrimento humano de deslocados e refugiados narrado pelo autor antes e durante a Primeira Guerra Mundial era uma constante naquele período de fluxo e refluxo coletivo de pessoas, descrevendo lugares e cidades onde se amontoavam todos os tipos de indivíduos que fugiam dos conflitos armados em busca de sobrevivência de qualquer maneira. Milhares de centenas de refugiados foram expulsos da Península Balcânica nas décadas anteriores e durante a Primeira Guerra Mundial, coincidindo com o gradual declínio do Império Turco-Otomano desde o século XVII até o seu colapso territorial no início do século XX até 1914 (MARRUS, 2002, p. 490).

O término do primeiro conflito mundial não colocou fim aos fluxos migratórios europeus. A dissolução dos antigos impérios da Europa Oriental e da Península Balcânica, assim como a expansão dos estados nacionais, veio acompanhada por deliberadas políticas de perseguição de minorias e de grupos “*sem Estado*”. Do mesmo modo que a eliminação das classes e dos grupos políticos de oposição aos novos governos (ARENDETT, 1989, p. 315; LOESCHER, 1993, p.34; VIADEMONTTE, 1961, p.117).

A revolta dos nacionalistas turcos contra as condições de paz impostas pelos vencedores da guerra, ao lado dos interesses políticos dos gregos, trouxe novas correntes migratórias forçadas, em torno de uma guerra entre gregos e turcos, e o surgimento de cerca de um milhão de novos refugiados (VIADEMONTTE, 1961, p.116-117; ZOLBERG; SUHKE; AGUAYO, 1989, p. 14).

A Liga das Nações e os Estados vencedores da guerra acompanhavam as tentativas de homogeneização nacional, chegando a negociar o transporte de populações inteiras, como após a guerra entre gregos e turcos, entre 1921 e 1922. O Tratado de Lausanne, de 24 de julho de 1923, reconheceu a expulsão de cerca de um milhão e duzentos mil gregos da Ásia Menor, na Anatólia. Enquanto que cerca de quatrocentos mil turcos foram obrigados a deixar a Grécia, em uma forma de depuração étnica reciprocamente consentida entre Estados, em uma inédita troca de população (VIADEMONTTE, 1961, p. 116; SEMELIN, 2009, p. 167).

O experimento da troca em massa de populações foi reproduzido, desta vez com gregos e búlgaros, apenas em menor escala (LOESCHER, 1993, p. 38); como frisa Semelin (2009, p. 168), muito antes da chegada de Adolf Hitler ou de Benito Mussolini ao poder na Europa. Ou seja, o problema da definição das nacionalidades

mostrou-se bastante violento na Europa balcânica e no Danúbio muito antes da ascensão nazi-fascista.

Os pequenos países balcânicos ganharam em importância política, na medida em que podiam dar apoio às organizações clandestinas e manter focos de agitação entre as “*minorias nacionais*” por dentro do Império Turco-Otomano e Austro-Húngaro. E muitas vezes os governos destes impérios multinacionais foram levados, antes de 1914, a fiscalizar e punir ações políticas internas separatistas, durante a decadência daqueles reinos.

Outro número de refugiados de proporções gigantescas cujo deslocamento maciço ocorreu nesta época pode ser vislumbrado entre os armênios. Estes indivíduos representaram por longo tempo uma minoria cristã de cerca de dois milhões de pessoas por dentro do Império Turco-Otomano, que acabariam perseguidos pelo movimento político de consolidação do Estado nacional da Turquia (HADDAD, 2008, p. 102; MARRUS, 2002, p. 1003). Por quinhentos anos eles foram súditos do Império Otomano, mas conseguindo manter sua identidade nacional, tendo sido o primeiro povo a abraçar coletivamente a fé cristã.

Quando o Império Otomano sofreu suas primeiras grandes derrotas entre 1877 e 1878, ocorreram massacres promovidos pelos turcos contra os armênios, de 1894 a 1905, forçando milhares de armênios a fugirem para preservar suas vidas. A violência de proporções genocidas durante a Primeira Guerra Mundial resultou no fato de dois terços (2/3) do total da população armênia do Império Otomano ser morta, ou seja, perto de um milhão de pessoas (HADDAD, 2008, p.102; MACMILLAN, 2004, p. 495; MARRUS, 2002, p.1028). Nos anos posteriores à guerra, os demais que conseguiram escapar e fugir para Europa foram desnacionalizados e perderam seus bens (ANDRADE, 1999, p. 80), tornando-se refugiados e posteriormente apátridas.

O envolvimento na guerra e a fuga de refugiados armênios, como destaca Haddad (2008, p.102), representam um exemplo evidente de “*etnicidade*” e de territorialidade entrando em conflito. Assim que espaços territoriais, fronteiras e governos mudavam de mãos, indivíduos membros de minorias étnicas, religiosas ou políticas tornavam-se vítimas de tentativas estatais da criação de homogeneidade territorial, com os “*de dentro*” identificados pela nacionalidade.

Como lembra Bauman (2001, p. 198), a “*etnicidade*”, ao contrário de qualquer outro fundamento da unidade humana, tinha a vantagem de “*naturalizar a história*”, e

de apresentar o fator cultural como um “fato da natureza”, a liberdade como “necessidade compreendida e aceita”. Isto é, fazer parte de uma etnia ou grupo estimulava uma ação política: devemos escolher a lealdade à nossa natureza, viver à altura do modelo e contribuir para sua preservação. O caso de formação dos estados nacionais neste período era um caso de sucesso de “etnicidade” que apostava no estatuto da comunidade com algum grau de convicção e efetividade (BAUMAN, 2001, p. 198).

Assim, demonstrava-se o crescimento e o fortalecimento do princípio criador de novas nacionalidades como base de critério para novos Estados, e que suas tentativas de homogeneização populacional nos territórios dos países da região produziram deslocados internos, apátridas e refugiados, enquanto consequência da transformação do sistema de Estados. A criação e proteção de refugiados tornaram-se parte integrante do processo de construção e transformação de Estados na Europa, assim como parte das mudanças na “balança de poder” naquele continente, como sustentam Betts e Loescher (2011, p. 07), com antecedentes que advinham desde o século XVIII.

A Primeira Guerra Mundial, então, acelerou o desmantelamento dos impérios multinacionais, substituídos por novos estados nações, em que massas de pessoas foram excluídas do exercício da cidadania neste ambiente, devido às questões de idioma, de etnia ou de afiliação religiosa (ou a combinação delas), na busca da homogeneização da população dos Estados (LOESCHER, 1993; HADDAD, 2008; MARRUS, 2002). Ao lado de outros acontecimentos de impacto internacional, acabou gerando migrações forçadas em massa: as guerras balcânicas de 1912 e 1913, a guerra entre Turquia e Grécia de 1921 e 1922, e a guerra civil da Rússia entre 1919 e 1922 (MARRUS, 2002).

Em outras palavras, após a guerra dos Balcãs entre 1912 e 1913, a Revolução Russa de 1917, o genocídio dos armênios em 1915, junto com a desintegração dos antigos impérios multinacionais, os refugiados e apátridas tornaram-se um assunto internacional (KUSHNER; KNOX, 2001, p. 45). Como destaca Haddad (2008, p. 102), os resultados cumulativos de todos estes eventos do início do século XX foram talvez produzir o maior deslocamento simultâneo de povos na Europa.

2.2 O PERÍODO ENTRE GUERRAS - OS REFUGIADOS E AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX – A CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRUTURA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO

A Conferência Internacional de Evian-lês-Bain, realizada entre 06 e 15 de julho de 1938, na França, por iniciativa dos Estados Unidos, reunindo 32 nações, deixaria ainda mais evidente as posições da maioria dos principais Estados no sentido de rejeitar receber grandes levas de apátridas e de refugiados (ANDRADE, 1996, p. 121-123; LOESCHER, 1993, p. 44; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 20).

Embora se solidarizassem com seu sofrimento, a maioria dos estados europeus, os Estados Unidos e a Austrália não os queriam alegando razões sociais e econômicas para não permitir um desproporcional aumento de migração em direção aos seus territórios capaz de ameaçar a segurança da população local (SEMELIN, 2009, p.188; CARNEIRO, 2010, p. 96; EVANS, 2011, p. 630).

Somente a República Dominicana fez uma declaração formal de que estava preparada para receber um grande número destes perseguidos. Ou seja, o governo dominicano sinalizou que poderia receber cerca de cem mil europeus, visto que anteriormente já tinham recebido mais de seis mil imigrantes, e estavam prontos para receber grandes levas de pessoas (TORPEY, 2005, p. 172).

O programa da Conferência Internacional focava-se no problema dos refugiados alemães e austríacos que já haviam deixado seus países ou desejavam partir, mas excluía da análise milhares de outros deslocados da Polônia, da Itália ou da Romênia, assim como não admitia a hipótese de migração em massa de armênios e gregos após o final da Primeira Guerra Mundial (DE AVILA, 1964, p. 343; CARNEIRO, 2010, p. 98). O que demonstrava que assuntos humanitários em torno de ajuda aos migrantes forçados não estavam no centro da agenda política mundial naquele momento.

Em outras palavras, a Conferência Internacional de Evian fez uma tentativa de impor diretrizes de concordância geral sobre o crescente fenômeno da migração forçada, particularmente da possível expulsão de milhares de judeus pobres da Polônia e da Romênia. Conforme Evans (2011, p. 630), o sentimento anti-imigratório de muitos países contribuiu muito para a relutância crescente dos governantes em lidar com refugiados.

A Alemanha não esteve representada na Conferência, alegando que o problema dos judeus era uma questão internacional a ser debatida sem necessidade de sua presença (EVANS, 2011, p. 630). Enquanto que o Brasil esteve representado na Conferência por Hélio Lobo, nomeado por Oswaldo Aranha, contando com a assessoria de Jorge Olinto de Oliveira, encarregado do consulado brasileiro em Genebra (ANDRADE, 1996, p. 121; CARNEIRO, 2010, p. 95).

A Conferência, ao não chegar a resultados concretos, trouxe uma certeza aos líderes nazistas: de que a comunidade internacional não faria nada contundente para socorrer os refugiados judeus alemães ou austríacos (ANDRADE, 1996, p. 123; SEMELIN, 2009, p. 188); e que sua situação somente pioraria na medida em que a Alemanha avançasse em direção à guerra total.

Em outros termos, conforme Carneiro (1995, p.46), a Conferência Internacional de Evian sinalizou ao mundo que o problema europeu dos refugiados judeus seria considerado um problema menor no contexto entre guerras, e que a maior parte dos principais Estados nacionais não tomaria grandes providências para ajudá-los. De fato, o ano de 1938 é lembrado como aquele em que os judeus alemães passaram a ser socialmente enclausurados em guetos e campos de concentração, supervisionados pelo Estado nazista, marcando uma verdadeira ruptura no processo de assimilação dos judeus na Alemanha.

Esta Conferência criou um comitê para refugiados chamado Comitê Intergovernamental para os Refugiados - CIR, cuja sede seria em Londres, por meio de uma resolução pormenorizada, apresentando diversas recomendações sobre o que se deveria entender pelo termo “refugiado”, como informam De Avila (1964, p. 343) e Andrade (1996, p. 125).

Dessa forma, a resolução recomendava que deveriam ficar sob proteção das atividades do Comitê as pessoas que ainda não tinham partido de seu país de origem, mas que deveriam migrar de maneira forçada em razão de suas opiniões políticas, crenças religiosas ou origem étnica ou racial. Ou aqueles que tinham partido de seu país de origem pelas mesmas razões e ainda não tinham se estabelecido definitivamente em outro país (ANDRADE, 1999, p. 104).

Como salienta o mesmo Andrade (1999, p. 104), uma definição jurídica internacional que pela primeira vez fazia referência às causas dos fluxos de refugiados, incluindo elementos ideológicos e políticos, em uma referência às

violações ou possíveis violações maciças de direitos humanos nos países de origem.

A resolução final da Conferência dizia que se deveria continuar a desenvolver um trabalho em prol de migrantes forçados em nova reunião internacional, que teria lugar em Londres, agendada para 02 de dezembro daquele ano. Nesta nova conferência, basicamente dois conceitos perpassaram os debates: emigração forçada ou involuntária e emigração transitória (CARNEIRO, 2010, p. 116). O segundo conceito referia-se às pessoas que haviam sido expulsas da Alemanha e da Áustria e que se encontravam nos países vizinhos esperando uma resolução final para seus destinos.

A questão central desta Conferência era resolver satisfatoriamente o fluxo de migração transitória de indivíduos expatriados alemães e austríacos, cuja situação tornava-se cada vez mais dramática. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, França e alguns latino-americanos foram aqueles que, dentro de certos limites regulamentares de seus ordenamentos jurídicos, aceitaram recebê-los, excluindo os poloneses (CARNEIRO, 2010, p. 117).

O presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Delano Roosevelt, convocaria nova Conferência sobre a situação dos refugiados, em Bermudas, em abril de 1943, em pleno curso da Segunda Guerra Mundial. O resultado desta nova empreitada foi uma extensão dos poderes do Comitê Intergovernamental criado em Evian para proteger os refugiados espanhóis e, em geral, para todas as pessoas que, como resultado dos acontecimentos europeus, tivessem sido obrigadas a deixar seu país de origem, porque suas vidas estavam em perigo (ANDRADE, 1996, p. 129; MARRUS, 2002, p. 481).

A Conferência de Bermudas foi uma espécie de pioneira na forma de conceber responsabilidade compartilhada para toda a comunidade internacional em procurar soluções aos problemas dos refugiados (ANDRADE, 1996, p.130; MARRUS, 2002, p. 482), mesmo tendo poucos resultados imediatos. Porque a Conferência rejeitou negociações com a Alemanha ou despachar comida e assistência aos refugiados judeus na Europa, entendendo que esta não seria a melhor abordagem (MARRUS, 2002, p. 376).

Neste íterim, após a anexação da Áustria pela Alemanha (o “Anschluss”), em 1938, e principalmente após a denominada “Noite dos Cristais”, entre 09 e 10 de novembro de 1938 (ARENDDT, 1999, p. 55; CARNEIRO, 1995, p. 45; KOIFMAN,

2002,p.196; SEMELIN, 2009, p. 190), as nações europeias e de todas as Américas temiam que uma grande massa de deslocados chegasse às portas de suas fronteiras, baseadas em alegações de segurança nacional. Entre 1938 e 1939, um total de 120 mil refugiados judeus tentou emigrar para os Estados Unidos, mas apenas oitenta mil conseguiu, dentro do sistema legal norte-americano de cotas criado ainda em 1924 (GOULART; SALES, 1996, p.11).

Além disso, neste mesmo período, no contexto da guerra civil espanhola, houve pelo menos três grandes deslocamentos de espanhóis fugindo dos conflitos armados. A primeira migração foi em torno de 15 mil pessoas saindo principalmente do País Basco em direção à França, quando as tropas nacionalistas atacaram as regiões de Irún e San Sebastian, tal como narrado por Beevor (2007, p. 667).

O segundo fluxo migratório giraria em torno de 150 a 160 mil pessoas e o terceiro a 14 mil. Destas três grandes levas, a maioria acabaria retornando ao território da Espanha, deixando cerca de 40 mil no território francês, ao final de 1938, conforme o mesmo autor (BEEVOR, 2007, p.667-668; MARRUS, 2002, p. 251).

Em outras palavras, durante a guerra civil espanhola, as milícias republicanas atravessaram o país em direção à França, ante o avanço das tropas nacionalistas. A estes soldados fugitivos juntaram-se muitos civis que haviam ocupado postos governamentais na extinta república espanhola, temerosos da perseguição política e criminal (BEEVOR, 2007, p. 668; VIADEMONTTE, 1961, p.120).

Calcula-se que a França teve que receber de 200 a 400 mil refugiados espanhóis, dentre os quais havia idosos, portadores de necessidades especiais, doentes, assim como fugitivos das prisões espanholas (LOESCHER, 1993, p. 41; VIADEMONTTE, 1961, p. 121), produzindo ainda mais caos no mundo europeu. E várias embaixadas em Madri, particularmente da América Latina, receberam milhares de asilados políticos, incluindo a embaixada do Brasil (BUADES, 2013, p. 320-321), fazendo convergir o tema dos asilados com os refugiados.

No entanto, o que poderia ter sido feito para ajudar os refugiados como um todo naquele momento histórico europeu? Quais as medidas políticas e normativas que poderiam ser tomadas para ajudar aqueles que se deslocavam coletivamente de maneira forçada advindos de quase todas as partes do continente? É neste ponto que entrou em cena a construção de uma estrutura normativa internacional oriunda,

sobretudo, dos esforços internacionais da Liga das Nações, que colocaria o tema dos refugiados como assunto central de política internacional.

2.3 O PERÍODO ENTRE GUERRAS: OS REFUGIADOS E O FRACASSO DA LIGA DAS NAÇÕES

Ainda em 1920, a Liga das Nações reuniu-se em uma conferência internacional em Paris, na França, com o objetivo de ocupar-se de um novo regime de passaportes e recomendações públicas visando atenuar as restrições colocadas ao movimento migratório de pessoas entre as comunidades políticas (TORPEY, 2005, p. 161).

Os esforços institucionais buscaram ajudar os refugiados, quando o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) solicitou à Liga das Nações que prestasse assistência a mais de 800 mil deslocados russos, inimigos políticos do socialismo, aos quais fugiam da revolução e da guerra civil após 1918 (CAVARZERE, 2001, p. 127; HADDAD, 2008, p. 108; GIBNEY, 2010, p. 149).

A Liga das Nações, então, nomeou no verão de 1921 o norueguês Fridtjof Nansen como seu Alto Comissário para resolver primariamente o problema dos documentos de identificação e de viagem dos deslocados russos na Europa, o que girava em torno de quase dois milhões de pessoas (KEELY, ELWELL, 1981, p.41; TORPEY, 2005, p. 162; WALTERS, 1971, p. 193).

Nansen aceitou o posto de Alto Comissário depois que Gustave Ador, o diretor do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, tinha recusado o convite, e foi indicado pelo seu sucesso na repatriação de alemães e austríacos prisioneiros de guerra. Desde o início, o mandato do Alto Comissário tinha um caráter temporal, de forma apenas a organizar a repatriação de prisioneiros e de deslocados ou para lutar contra epidemias na Europa Oriental (KEELY; ELWELL, 1981, p.40; WALTERS, 1971, p. 194).

Fritjof Nansen teve muitas dificuldades para o exercício integral de seu mandato. Ainda assim, seu cargo foi ampliado para também tratar dos refugiados gregos e turcos em 1923; dos armênios, em 1924; dos búlgaros, em 1926; e dos assírios, turcos e montenegrinos, em 1927 (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 19; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p.446).

O norueguês tinha o trabalho de estabelecer o estatuto legal dos refugiados russos, e seus resultados também influenciariam futuras convenções internacionais (ACNUR, 2000, p. 15). E com os poucos recursos aplicados pela Liga das Nações, o Alto Comissário montou pequenas equipes e uma estrutura enxuta para dar assistência aos considerados refugiados.

Um aspecto muito importante que estimulou o Conselho da Liga das Nações na criação deste cargo foi o trabalho do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Liga da Sociedade da Cruz Vermelha devido ao exemplo de trabalho voluntário e pelo papel desempenhado por organismos privados na ajuda aos deslocados, de acordo com os informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 1965, p.03). Na prática, o Escritório do Alto Comissário Fridtjof Nansen tinha uma situação jurídica praticamente de um consulado no país em que estava situado. No entanto, as atividades que podia realizar eram restritas, conforme a procedência dos refugiados e de acordo com o mandato da Liga.

Nas negociações com a União Soviética, por exemplo, quando ficou claro que a repatriação dos deslocados não seria possível e nem desejável pelo governo bolchevique, foram realizados esforços para encontrar empregos e oportunidades para o reassentamento desta população (LONG, 2013, p. 09). Este trabalho foi coordenado pelo Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1924 até 1929 (KEELY; ELWELL, 1981, p.42).

Em outros termos, Fridtjof Nansen foi solicitado pela Liga das Nações para tratar das consequências dos conflitos armados europeus, ou mesmo da contraofensiva turca contra os gregos, isto é, conseguir ajudar aos deslocados de guerra que escapavam dos combates, e não tentar impedir o fluxo de refugiados contrapondo-se às autoridades turcas, europeias ou soviéticas (BARUTCISKI, 1998, p.13). E, assim, trabalhou em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho e com a Cruz Vermelha, em torno de providenciar ocupação para os refugiados (ACNUR, 2000, p. 16; LOESCHER, 1993, p.38).

O Escritório era uma instituição que não gozava de popularidade entre as grandes potências, que temiam serem obrigadas a contribuir de forma mais concreta com a solução para o problema dos refugiados. A pequena equipe de Nansen era composta em sua maioria de funcionários do governo, que secundariamente eram agentes da Liga.

Conforme Walters (1971, p. 195) e Marrus (2002, p. 1.192), os governos dos Estados Unidos, Alemanha, Itália, Grã-Bretanha e União Soviética não tinham muito apreço pelo trabalho desta instituição. Somente a França e os países escandinavos colaboravam mais decisivamente, acolhendo e prestando um tratamento mais equânime e eficaz aos refugiados supervisionados pela instituição do Alto Comissário. Dessa forma, não é de surpreender que seus resultados políticos tenham sido escassos ou pouco eficazes, tal como ressalta o mesmo Walters (1971, p. 195).

Uma importante exceção foi organizar uma conferência internacional que culminaria na criação de documentos de identidade e de viagem para os refugiados, que ficaria conhecido como Passaporte Nansen, ou seja, o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, um documento de identificação e de viagem para os refugiados. Depois foi transformado em Certificados de Identidade para Refugiados Russos e Armênios, de maneira que se assegurasse a proteção legal aos refugiados (VIADEMONTE, 1961, p. 118; LOESCHER, 1993, p. 37; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 53).

O Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios outorgou a esses refugiados o direito de usufruir do Passaporte Nansen e de ser beneficiado da proteção jurídica pela qual os russos já gozavam. Tal qual afirma Andrade (1999, p. 80), os armênios então passaram a ser chamados de “Refugiados Nansen”, pois desde 1922 os refugiados armênios haviam sido privados de suas propriedades do mesmo modo que tinham sido desnacionalizados, tornando-se apátridas.

Este passaporte é o primeiro documento jurídico internacional a identificar refugiados (VIADEMONTE, 1961, p. 118; TORPEY, 2005, p.162), substituindo os passaportes nacionais na forma de Certificados de Identidade para os refugiados russos em 1922. Posteriormente para os armênios em 1924, para os assírios, assírios caldeus e turcos em 1928; assim como para os refugiados do Saar, em 1935 (HADDAD, 2008, p.111; LONG, 2013, p. 09).

No entanto, após tornarem-se muito difíceis as negociações entre a Liga e a então União Soviética, no que se refere aos russos, o Alto Comissário lançou medidas suplementares de maneira a identificar todos os refugiados nos países de recepção (ACNUR, 2000, p.15; KEELY, ELWELL, 1981, p. 42).

Tal documento foi muito importante para os refugiados, mas também para os governos dos Estados nacionais, tendo em vista que podiam assim controlar com maior rigor e mais exatidão o número de refugiados que entravam e saíam de seus territórios. E estabelecer uma política migratória mais detalhada e precisa, no sentido exposto por Torpey (2005, p.197), de monopolização e legitimidade da circulação internacional de pessoas por parte dos Estados.

Até aquele momento, os refugiados e suas famílias tinham muitas limitações para viajar ou eram incapazes de fazê-lo, incluindo para lugares onde existiam trabalho e emprego formal esperando, e com pessoas dispostas a recebê-los (WALTERS, 1971, p.194). As questões de passaporte e de identidade estavam claramente relacionadas com a imigração e o emprego, e, desta forma, a Organização Internacional do Trabalho colaborou de maneira decisiva, organizando um vasto programa de estrutura e garantias de direitos (BECKER, 2011, p.160; LONG, 2013, p.7).

Em 1926, por exemplo, o Serviço de Refugiados da OIT abriu dois novos escritórios na América do Sul, e conseguiu chegar a um acordo com o estado de São Paulo, no Brasil, para aceitar até 265 refugiados por mês, um número que incluía serralheiros, estucadores e sapateiros (LONG, 2013, p.7). E muitos outros refugiados encontraram emprego como trabalhadores agrícolas: dez mil ucranianos foram colocados em fazendas canadenses, enquanto que 7.600 refugiados russos foram empregados na França, com mais alguns outros a serem enviados para Bélgica e Luxemburgo (LONG, 2013).

Em 1928, a diretoria da OIT informava que o número de refugiados desempregados havia caído de 400 mil para 200 mil desde que o escritório tinha se envolvido em trabalhos com refugiados, com 50 mil postos de trabalho sendo encontrados diretamente pela organização (LONG, 2013, p.7).

Conforme constatam Viademonte (1961, p. 120), os relatórios da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965, p. 3) e Long (2013, p. 10), em 1926, pouco mais do que 50 nações reconheciam a validade do Passaporte Nansen. Assim como dois anos mais tarde, uma Convenção Internacional regularia o direito dos refugiados em relação ao seu estado civil. Sob o signo desta Convenção, o país de recebimento garantia aos refugiados os mesmos direitos de outros estrangeiros, portadores de passaportes nacionais de seus países.

Ou seja, o nascimento do direito internacional dos refugiados remete exatamente a este período de criação do sistema de Passaportes Nansen. Em outros termos, o passaporte significava uma etapa de soluções normativas ao nível internacional das contradições internas de um sistema de controle de movimentos migratórios baseado no pertencimento nacional, pelo menos no mundo europeu, e que se expandiria ao resto do mundo, como constata Torpey (2005, p. 164).

Na década de 30, após a morte de Fritjof Nansen, a Liga criou o chamado Escritório Internacional Nansen para os Refugiados que já estavam sob seu mandato, firmando-se o Estatuto Internacional dos Refugiados, em 1933 (ANDRADE, 1996, p.68-70; MARRUS, 2002, p. 709; VIADEMONTTE, 1961, p. 118), do mesmo modo que nomeou o norte-americano James G. McDonald como Alto Comissário para os refugiados procedentes da Alemanha.

Este movimento deveu-se ao fato de que, entre 1933 e 1935, por volta de 78 mil judeus fugiram da Alemanha, atingidos paulatinamente pelas Leis de Nuremberg aprovadas pelo regime nazista, retirando a cidadania dos judeus. E obrigando os alemães a demitirem-nos dos seus postos de trabalho e boicotarem seus negócios (CARNEIRO, 2010, p. 193).

Posteriormente, em um período de 15 meses chegou-se às estatísticas de cerca de 150 mil refugiados judeus retirando-se em direção à Bélgica e a França, sendo que o governo nazista alegava que havia restrições ao trabalho e ao modo de vida judaico, mas não impedimentos totais para viver na Alemanha (ARENDDT, 1999, p. 55; CARNEIRO, 1995, p.43).

Todavia, a Liga das Nações visualizava essa situação como uma mera questão interna da Alemanha, não aceitando os conselhos do Alto Comissário para tomar medidas mais contundentes contra o governo alemão. Pois, o país ainda era um membro do organismo e mostrava-se hostil a qualquer interferência do órgão no sentido de ajudar os judeus que saíssem de seu território (ANDRADE, 1996, p. 96).

Contrariado com a análise da instituição sobre o tema, McDonald demitiu-se em 27 de dezembro de 1935 e divulgou uma carta que parecia uma previsão do que estava por vir no que se refere às limitações das respostas internacionais relativas à causa dos refugiados:

Quando a política nacional ameaça desmoralizar os seres humanos, as considerações de conveniência diplomática devem ceder às dos princípios da humanidade. Seria desonestidade da minha parte não chamar a atenção para a situação atual e exorto a opinião pública mundial a atuar, por intermédio da Sociedade e dos Estados-membros e de outros países, para impedir as tragédias em curso e as que se avizinham (ACNUR, 2000, p. 15; LOESCHER, 1993, p. 43).

É importante ressaltar que, embora os apelos de James McDonald não tenham sido levados em conta e a Liga das Nações não tenha conseguido sucesso em suas políticas para deter o fluxo dos deslocamentos forçados na primeira metade do século XX, ele foi pioneiro ao defender uma ação política global para atacar as causas que estavam na raiz dos movimentos forçados de pessoas naquele momento: as políticas estatais de desnacionalizações e as perseguições sistemáticas contra todos os tipos de grupos sociais, religiosos, políticos ou étnicos distintos daqueles que estão no governo constituído.

McDonald foi então substituído por Sir Neill Malcom, em 1936, que recebeu autoridade um pouco mais ampla, o que lhe permitiu emitir Passaportes Nansen para todos os refugiados e apátridas advindos da Alemanha. Além disso, dali para frente estabeleceu-se uma receita e um orçamento um pouco maior para o trabalho de todo o Alto Comissariado, em um movimento inédito de aumentar o volume de recursos disponibilizados para o trabalho desta instituição (OEA, 1965, p. 5; TORPEY, 2005, p.175).

Existiam, assim, dois organismos nos anos 30, o Escritório Nansen e o Alto Comissariado para Refugiados Alemães, lidando com a situação dos refugiados na Europa (KEELY, ELWELL, 1981, p.43). Mas a depressão econômica mundial, o declínio do prestígio da Liga das Nações, assim como a oposição soviética às atividades da Liga no que tange à repatriação, e a pouca importância concedida pelas grandes potências indicavam claramente que o problema dos refugiados poderia continuar indefinidamente.

De fato, o desgaste do Alto Comissariado e a falta de eficácia dos organismos até então existentes da Liga ensejou a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, em dezembro de 1938, e a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ANDRADE, 1996, p. 115; KEELY; ELWELL, 1981, p. 43; VIADEMONTTE, 1961, p. 119).

Esta nova instituição iniciaria seus trabalhos em 1939, sob a chefia de Herbert Emerson, em Londres, e duraria até 1946, com a extinção da própria Liga das

Nações, que havia fracassado em evitar a guerra (CARR, 2002). E resistiu a muitas reformas pontuais, mas não tendo capacidade de realizar grandes tarefas ou assumir compromissos financeiros ambiciosos, mesmo porque seu funcionamento foi muito prejudicado pelo início da Segunda Guerra Mundial (ANDRADE, 1996, p. 115; CARNEIRO, 2010, p. 91).

Pode-se dizer que a Segunda Guerra Mundial foi o acontecimento que provocou um dos maiores, senão o maior, deslocamento forçado de pessoas da história contemporânea. Somente no período que vai de 1939 a 1945 em torno de 40 milhões de pessoas foram deslocadas no continente europeu, pelo menos conforme fontes oficiais da ONU, muitas delas vivendo em campos provisórios para pessoas desalojadas (BAILEY, 1963, p.117; HAKOVIRTA, 1986, p. 31; HUNT, 2009, p. 203).

Em resposta a esse fluxo de refugiados, ainda durante a guerra, o Supremo Quartel General da Força Expedicionária Aliada (SHAEF) percebeu que o problema dos refugiados poderia ser um fator de futura desestabilização da Europa. Assim, na primeira metade de 1944, ela coordenou esforços para repatriar centenas de milhares de refugiados e deslocados internos para Europa Oriental e União Soviética (MARRUS, 2002, p. 453). No entanto, o comando militar agiu de maneira não muito eficaz, visto que não estava preparado para lidar com refugiados, pois ignorava os desejos de muitos destes indivíduos que não desejavam retornar para seus lares por fundados temores de perseguição em sua terra natal (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 19).

Sendo assim, mais tarde, antes mesmo da criação formal da ONU (1945), os países aliados criaram um corpo intergovernamental chamado Administração das Nações Unidas para Auxílio e o Restabelecimento (UNRRA), tendo em vista que os refugiados tornaram-se um problema sistêmico e de responsabilidade internacional (ACNUR, 2000, p. 14; CAVARZERE, 2001, p. 131; HADDAD, 2008, p.130).

Com a finalidade de ajudar no socorro e na reconstrução das regiões devastadas pelo conflito mundial, a UNRRA não se estabeleceu enquanto uma organização específica para assistir os refugiados, mas para prestar auxílio a todas as vítimas do conflito armado. Durante a guerra, a UNRRA trabalhou subordinada aos governos que compunham a SHAEF, que facilitaram o apoio estrutural e logístico (MARRUS, 2002, p. 416).

Ao terminar a guerra esta instituição dedicou-se ao trabalho de repatriação de quase todos os deslocados que se encontravam em território europeu. E conseguiu ajudar em torno de sete milhões de pessoas deslocadas a retornarem aos seus países (BAILEY, 1963, p.115; CAVARZERE, 2001, p. 131; KUSHNER; KNOX, 2001, p. 55).

Porém, muitos problemas levaram este organismo à extinção ainda em 1947 (ACNUR, 2000, p.114; ANDRADE, 2005, p. 15). Do mesmo modo que a própria SHAEF, ela não apresentava treinamento específico para lidar com deslocamentos forçados, e tinha dificuldades para realizar operações de repatriação. A falta de estrutura administrativa significava que a instituição em Londres não conseguia monitorar os movimentos de suas equipes na Europa, além do grau de incapacidade de tratar com pessoas deslocadas (SHEPHARD, 2012 p. 181-213). Várias vezes, quando os deslocados começavam a desenvolver atividades comunitárias, como teatro ou escolas, eram imediatamente transferidas ou repatriadas pela UNRRA, como verifica Shephard (2012, p. 328).

Para Shephard (2012, p. 332-344), a vida da maioria das pessoas deslocadas e dos refugiados confinados em campos também era também muito difícil, e aos poucos foram sendo dominadas pelo comércio ilegal de cigarros, chocolates e outros produtos, particularmente dentre poloneses (2012, p. 346).

Além disso, o clima de Guerra Fria já alcançava a organização, visto que os Estados Unidos relutavam em utilizar a ONU para canalizar fundos para recuperação da Europa Ocidental com receio de que a União Soviética tivesse capacidade para desviar os objetivos da ajuda, do mesmo modo que havia problemas relativos ao modelo para fornecimento de alimentos aos refugiados (SHEPHARD, 2012, p. 308-311). Desta forma, o receio norte-americano levou seu governo a deixar de financiar a UNRRA em 1947, da qual eram os principais contribuintes (LOESCHER, 1993, p. 49; SHEPHARD, 2012, p. 307).

Neste contexto, à medida que diminuía o número dos refugiados que ainda não haviam sido repatriados, muitos russos e das repúblicas soviéticas não queriam voltar aos seus países de origem (ACNUR, 2000, p.115; MADSEN-GRAHL, 1966, p.85; VIADEMONTE, 1961, p. 123). Do mesmo modo que deslocados de guerra do leste europeu não queriam retornar aos seus países, visto que estavam localizados na zona de influência da então União Soviética (SHEPHARD, 2012, p.100).

Inclusive os conceitos de “deslocados de guerra” e de “refugiados” foram utilizados frequentemente como sinônimos pelas partes envolvidas em solucionar as questões, tornando-se fonte de muita incerteza e confusão. Os deslocados eram aquelas pessoas que haviam sido removidas ou deportadas de seus lares à força, enquanto resultado da guerra, principalmente para serem concentradas em campos de trabalhos forçados. Portanto, desejavam e poderiam retornar para seus lares, e não eram considerados refugiados pela comunidade internacional (ANDRADE, 2006, p. 49).

Conforme frisa o mesmo autor (ANDRADE, 2006, p. 49), os refugiados propriamente ditos eram aqueles que não podiam ser repatriados em nenhuma hipótese, visto que abandonaram sua terra natal e não desejavam retornar, ao menos para as circunstâncias que causaram sua migração, em torno normalmente da perseguição política ou ideológica. Estes estavam na responsabilidade das organizações que precederam a ONU e também tinham ajuda de organizações privadas.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, havia muitos “deslocados de guerra” que não desejavam retornar, e que, portanto, do ponto de vista terminológico, seriam considerados refugiados (ACNUR, 2000, p. 16; ANDRADE, 2006, p. 49). A questão do repatriamento, então, tornou-se um problema político relevante na medida em que tomava conta até mesmo das deliberações do Conselho de Segurança da ONU (ACNUR, 2000, p. 16; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.53).

Particularmente para os nacionais soviéticos que se encontravam nas zonas ocupadas americanas ou britânicas. Sobrevivendo em campos de refugiados por muito tempo, quando alguns deles resolveram se repatriar, acabaram sendo tratados como equivocadamente enquanto “deslocados de guerra” (ANDRADE, 2006, p. 50).

2.4 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O NASCIMENTO DO ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS) – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional passou a ter uma organicidade institucional que era inexistente nos séculos anteriores (LOESCHER, 1993). Os estados nacionais, tomados individualmente, assim como

por dentro da Organização das Nações Unidas, passaram a ter como um de seus focos de atuação resolver o problema do deslocamento forçado de pessoas, tendo em vista o clima de Guerra Fria que se iniciava (ANDRADE, 2005, p. 02; LOESCHER, 1993, p.15; SHEPHARD, 2012, p.326).

Tal como relatado pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965, p. 9), as Nações Unidas encararam o problema dos refugiados originalmente como um fenômeno temporário provocado pelas circunstâncias da situação internacional, considerando que se chegaria rapidamente em soluções permanentes, por meio do repatriamento ou do reassentamento.

Conforme Owens (2011, p. 137), no entanto, os refugiados revelavam os limites assumidos entre quem seriam “homens” e “cidadãos” no sistema internacional de Estados nacionais, e o conceito detalhado e aceito de direitos humanos. A função das organizações internacionais seria então administrar populações refugiadas de um modo que não prejudicasse radicalmente a estrutura do sistema internacional que os Estados nacionais haviam criado (OWENS, 2011).

Os refugiados e os deslocados de guerra estavam espalhados pelo mundo europeu e, assim, aquela organização e seus principais atores (Estados Unidos e os vencedores da guerra) organizaram a repatriação e a ajuda aos sobreviventes, ao lado de organizações de caráter humanitário. A Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento (UNRRA) operaram até meados de 1947 e, juntamente com organizações voluntárias, conseguiram repatriar em torno de sete milhões de pessoas, dentre refugiados, deslocados internos e deslocados de guerra (ACNUR, 2000, p. 14; HADDAD, 2008, p. 131-132; SCHECHTMAN, 1995, p. 3).

Entretanto, com determinada pressão dos países da Europa do Leste, os norte-americanos começaram a forçar para que se criasse uma nova organização para os refugiados; e desta vez com a orientação de conceder ao indivíduo o direito de optar se deveria voltar ao seu país de origem, ou seja, com o direito de ser ouvido e de escolher seu destino, visto que este desejo foi muitas vezes ignorado pelos organismos anteriores (ACNUR, 2000, p. 15).

Por outro lado, os soviéticos defendiam o estabelecimento de uma nova organização internacional para registrar, sustentar e repatriar refugiados e deslocados de guerra, mas se opunham de forma veemente a usar a nova instituição para o reassentamento de refugiados que, por razões políticas, recusavam-se ao repatriamento, os considerados “colaboradores e fascistas”

(SHEPHARD, 2012, p. 318). As autoridades soviéticas estavam então decididas a não contribuir para o surgimento de uma organização nestes moldes (SHEPHARD, 2012 p. 318).

O número de deslocamentos forçados não diminuiu com o fim da Segunda Guerra, ainda que muitos daqueles que trabalhavam com ajuda humanitária imaginassem que o problema estava sendo resolvido (SHEPHARD, 2012, p. 484). Ao contrário, o número aumentou com as novas crises sucessivas no interior e entre Estados. Depois de um tênue período de estabilização do continente europeu, guerras civis, como na Grécia, ou o nascimento do Estado de Israel, no Oriente Médio, assim como o deslocamento maciço dos chineses em função de sua revolução social (ACNUR, 2000, p. 16; ZOLBERG, SUHRKE, AGUAYO, 1989, p.228), geraram-se novos fluxos de refugiados. Assim, houve mais uma tentativa de criação de uma organização que regulasse o problema de forma completa.

Então, uma nova entidade denominada Organização Internacional dos Refugiados (OIR) foi criada em dezembro de 1946, enquanto uma organização especializada temporária, a primeira grande agência internacional criada pela ONU, com sede em Genebra, na Suíça, sem representação da União Soviética, transferiu a ela as atribuições e as finanças da UNRRA e da CIR (ACNUR, 2000, p. 17; DE AVILA, 1964, p. 344; OEA, 1965, p.07; SCHECHTMAN, 1995, p. 4).

Ainda que o trabalho da OIR estivesse mais direcionado aos refugiados europeus, foi desbravadora no sentido da abordagem da totalidade das facetas das questões dos refugiados em ações diretas para seu transporte: a identificação, o registro, a classificação, a proteção legal, a repatriação e, quando necessário, o reassentamento em um terceiro país, particularmente pela necessidade de diferenciá-los dos criminosos de guerra (ACNUR, 2000, p. 17; OEA, 1965, p. 12; RUIZ DE SANTIAGO, 1990, p.93).

E as atividades da OIR não se limitaram ao transporte dos refugiados, pois também iniciaram missões adjuntas como a formação profissional destas pessoas. Até 1º de setembro de 1947 haviam matriculado mais de 30 mil refugiados da Alemanha, Áustria e Itália em estabelecimentos de ensino e formação profissional (DE AVILA, 1964, p. 345).

Contando com apenas 18 membros de um total de 54 países componentes das Nações Unidas, a OIR se tornou na prática um instrumento político das potências ocidentais. Especialmente dos Estados Unidos da América, cuja

contribuição financeira cobria mais da metade de sua verba operacional, o que era o “segredo do sucesso” da instituição (SHEPHARD, 2012, p. 406).

Sem representação da União Soviética e de seus aliados, a objetividade do organismo era maior, conseguindo uma unidade extraordinária, cujas políticas eram ditadas mais pelas necessidades dos refugiados (SHEPHARD, 2012, p. 406). No contexto da Guerra Fria, a legislação autorizando o orçamento da OIR foi aprovada no Senado dos Estados Unidos sob o signo da “Doutrina Truman”, de contenção e dissuasão da expansão soviética (SHEPHARD, 2012, p.321-322).

Para os países vencedores da Segunda Guerra, em torno de quatro soluções surgiram para os deslocados nas regiões de guerra americana, inglesa, francesa e soviética: a repatriação forçada, o fechamento dos campos e a entrega dos seus habitantes à Alemanha e à Áustria, a manutenção indefinida dos mesmos nos referidos campos, e por fim o estabelecimento em outras regiões, tal qual exposto por Lobo (1950, p. 11) e Salles (2007, p. 188).

Essencialmente, a política da nova instituição tinha uma mudança fundamental em relação à política da instituição anterior: além de estimular e favorecer o regresso dos refugiados aos seus países de origem ou às suas moradias habituais, não seria mais obrigado a regressar a seu país nenhum deslocado que argumentasse razões válidas contra o regresso, tais como o medo da perseguição, razões de saúde ou graves motivos familiares (ACNUR, 2000, p. 17; VIADEMONTE, 1961, p. 127; SHEPHARD, 2012, p. 406). Isto é, a política desta organização não tinha como foco a repatriação compulsória, dando oportunidade para uma migração permanente para outros lugares (SCHECHTMAN, 1995, p.5).

Durante seu tempo de vida, esta agência reassentou mais de um milhão de pessoas dentre refugiados e deslocados internos, em mais de 40 países. Sendo a maioria fora da Europa, além de mais de 70 mil que foram auxiliados a retornar para sua região de origem, completando o trabalho da UNRRA (ANDRADE, 1996, p.175; OEA, 1965, p. 12; MARRUS, 2002, p. 447; SCHECHTMAN, 1995, p.4). Conforme Suhrke (1998, p.404), os Estados Unidos lideraram o processo de recebimento de reassentados (31,7%), seguidos pela Austrália (17,5%), Israel (12,7%), Canadá (11,9%), Inglaterra (8,3%), ficando os países da América Latina com 6,5% do total de deslocados internos e refugiados.

Estima-se que, daqueles que de uma maneira ou outra receberam assistência da OIR, mais de 100 mil eram de origem polonesa, mais de 90 mil oriundos dos

países bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia), cerca de 60 mil eram ucranianos e mais de 20 mil eram iugoslavos. Em relação a estes números, Carneiro (2010, p. 356) faz uma estimativa de que a quarta parte do total de refugiados seria composta por judeus.

Tendo aprendido com os erros cometidos pela UNRRA, a instituição assegurou sua independência em relação aos militares, negociando diretamente com autoridades zonais da Alemanha e com os governos ao redor do mundo. Trabalhando estritamente com 60 agências voluntárias de ajuda humanitária de vários países, gastou cerca de \$450 milhões de dólares (uma quantia extremamente elevada para a época), mas manteve boa reputação de eficiência e integridade, analisam Shephard (2012, p. 407) e Marrus (2002, p. 472).

Por outro lado, ainda que tivesse como principal função a repatriação, os critérios utilizados para determinar quem seria considerado refugiado eram tão restritos que dificultou demasiadamente a assistência, conseguindo auxiliar menos do que 6% do total de refugiados e deslocados de guerra (ANDRADE, 1996, p. 175; CAVARZERE, 2001, p. 133; CHIMNI, 2004, p.57).

Estes critérios estavam voltados exclusivamente para as vítimas dos regimes totalitários até aquele momento: aqueles que foram obrigados a abandonar seus países por motivos raciais, religiosos ou políticos, os republicanos espanhóis e demais vítimas do “falangismo”¹¹, todos os menores de 16 anos que se encontravam em países estrangeiros sem a companhia dos pais, e as pessoas que eram consideradas como refugiadas pela Liga das Nações antes do início da Segunda Guerra (VIADEMONTE, 1961, p. 126; PAIVA, 2000, p.27).

Desta forma, trabalhando com critérios restritos, aquela organização não conseguiu alcançar todos os seus objetivos em torno da repatriação e de ajuda a todos os refugiados e deslocados de guerra. Mesmo porque, como frisam Shephard (2012, p. 406), Andrade (1996, p.160) e Viademonte (1961, p. 126-127), o limitado número de países que participava da organização comprometia seu orçamento, além de ter nascido sob a disputa ideológica entre Oriente e Ocidente, de modo a

¹¹De acordo com Antony Beevor (2007, p. 32), a Falange era um pequeno partido de estilo fascista fundado por José Antônio Primo de Rivera em 1933 que depois se fundiu em 1934 com as Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista. Posteriormente o ditador Francisco Franco fundiu o movimento com os carlistas, em abril de 1937. O uniforme do movimento combinava a camisa azul escuro da Falange com a boina vermelha dos carlistas.

distinguir quem seriam considerados refugiados, distintos dos criminosos de guerra que procuravam fugir de punições e represálias.

Ainda que fizessem um trabalho detalhado e individualizado com cada refugiado, com identificação e expedição de documentos, na localização de desaparecidos, a instituição não teve muito sucesso na integralidade de sua missão, tendo em vista limitações políticas e ideológicas que já perpassavam o conflito bipolar (ANDRADE, 1999, p. 111; MARRUS, 2002, p. 447). Quando a OIR havia adotado a política da repatriação de maneira formal enquanto a melhor solução, por insistência das potências hegemônicas acabou prevalecendo a política de reassentamento, tal como destaca CHIMNI (1998, p. 363).

Por outro lado, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC – International Committee of the Red Cross) percebia a urgência que existia em ajudar os refugiados e deslocados de guerra de todos os tipos, e haviam perdido suas identidades e seus documentos de viagem. Providenciou então algumas soluções paliativas em torno da emissão de certificados de viagem que ficaram conhecidos enquanto “ICRC Travel Document n. 10,100 A”, tal qual expõe Cavarzere (2001, p.132).

Tal documento internacional destinava-se a capacitar o portador a retornar ao seu país de origem, ou ainda a fixar-se no país onde se encontrava. Não era considerado um passaporte, ao estilo do Passaporte Nansen, e nem mesmo um substituto para ele. E mesmo após a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, este documento continuou a ser emitido por este órgão, em conjunto com a ICRC, de modo a auxiliar na identificação dos refugiados perante os Estados nacionais (CAVARZERE, 2001, p.133).

A Guerra Fria e os interesses mais imediatos dos principais Estados nacionais que já apareciam durante a Segunda Guerra, pareciam não deixar que se formasse um novo organismo de proteção permanente e integral aos refugiados. A posição da União Soviética era simplesmente de repatriação voluntária de todos os refugiados; enquanto os Estados Unidos queriam um órgão restrito, de caráter temporário, com baixo financiamento e objetivos limitados que não ameaçassem a soberania nacional dos Estados (ACNUR, 2000, p. 19; CHIMNI, 2004, p.57; KELLY; ELWELL, 1981, p. 47).

Os debates para a criação de uma nova organização giravam em torno do financiamento que a comunidade internacional estava disposta a estabelecer para o

surgimento desta nova agência, se o reassentamento era uma possibilidade viável, e quais seriam os poderes e a forma que deveria assumir esta nova agência (KEELY; ELWELL, 1981, p. 47).

Os pontos críticos de discordância a respeito do tema eram principalmente a natureza do material de assistência aos refugiados, extensão das atividades do escritório da nova agência, a proteção legal dos refugiados e principalmente a definição de quem seria considerado refugiado. E também se o Alto Comissariado da agência desenvolveria suas atividades sob a direção da Secretaria Geral da ONU, ou se teria um escritório próprio, separado e independente.

A posição dos governos dos países que recebiam refugiados reassentados, em articulação com os Estados Unidos, era de que esta nova agência deveria ser temporária, com propósitos limitados. E somente para conceder proteção legal internacional, operando com uma definição de refugiado tal qual a OIR, focando nos eventos da Segunda Guerra Mundial, e como parte do Secretariado Geral da ONU (KEELY; ELWELL, 1981, p. 48).

Ao final de 1949, após longas e sucessivas negociações, houve finalmente um acordo aceito por todas as partes, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi criado como órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU; mas não submetido ao Secretariado-Geral (KEELY; ELWELL, 1981, p. 48-49; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.23).

Pelas negociações que resultaram na criação do ACNUR e da Convenção de Genebra, inclusive pela pressão de organizações não governamentais (TAVARES, 1999, p.80-81), a resolução do problema dos refugiados, no longo prazo, seria feita por três caminhos. Isto é, a repatriação voluntária, a integração no local do país de refúgio ou o estabelecimento em um terceiro país, a política de reassentamento.

As negociações sobre o estabelecimento desta Convenção ocorreram juntas com os acordos para a criação do ACNUR, desenvolvidas no ambiente do Comitê Econômico e Social (ECOSOC) e na Assembleia Geral (KEELY; ELWELL, 1981, p. 48). A Convenção sobre Refugiados foi adotada em 1951 através da Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas em Genebra, e entrou em vigor em 1954.

O ACNUR nasceu com várias limitações financeiras e de recursos humanos, assim como em termos de mandato, tendo em vista o contexto de Guerra Fria e os

interesses específicos dos países ocidentais de que tal órgão não constituísse uma ameaça à soberania dos Estados (KEELY; ELWELL, 1981; SHEPHARD, 2012).

A nova organização nasceu com o mandato limitado de três anos, mas que com as grandes e complexas funções acabaria tornando-se permanente (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 23-24; SHEPHARD, 2012, p. 485). Ao longo do tempo, o ACNUR foi se ocupando cada vez mais de grupos de pessoas deslocadas que não se encontravam enquadradas nos requisitos formais da definição exposta na Convenção de 1951, demonstrando determinado grau de flexibilidade (KEELY; ELWELL, 1981, p. 49).

As negociações entre Estados nacionais no âmbito da ONU envolvendo questões humanitárias eram tensas e complicadas naquele contexto (KEELY; ELWELL, 1981, p. 48-49; HATHAWAY, 1990, p. 5-6). Não era muito simples encontrar interesses comuns e nem países que quisessem liderar o processo e arcar com o ônus das iniciativas em favor de refugiados e dos deslocados de guerra. Aquelas negociações exigiam habilidade de convencimento e a percepção de que todos têm algo a ganhar, ou pelo menos de minimizar suas perdas.

De todos os pontos de discórdia, o maior desafio das negociações foi definir quem seria considerado refugiado, tendo em vista a influência da Guerra Fria (ANDRADE, 1996, p.151-152; KEELY; ELWELL, 1981, p. 47-48). Como a criação de um tratado levaria a obrigações legais, do mesmo modo que os Estados queriam limitar as funções do ACNUR, também queriam o mesmo para a definição de refugiados, ou seja, até que ponto os Estados estariam dispostos a assumir responsabilidades e obrigações jurídicas.

A definição geral de refugiado oferecida pela Convenção foi:

toda pessoa que se encontra fora de seu país de origem e que não pode regressar a ele como consequência de um medo fundado da perseguição por motivos de raça, religião ou nacionalidade, por suas opiniões políticas ou por pertencer a um grupo social (artigo 1º, A, B, C).

Esse conceito restringia-se a pessoas que haviam se convertido em refugiados como resultado dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, isto é, no contexto do problema europeu da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Os Estados nacionais também podiam estabelecer declarações limitando

as obrigações quanto às estes refugiados europeus, de modo a não produzir tensões entre eles (PREÂMBULO DA CONVENÇÃO).

A Convenção também definiu todos os tipos de pessoas que não seriam consideradas refugiadas (as chamadas cláusulas de exclusão), tais como aqueles que cometeram crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade, ou que já tinham a proteção de outro organismo da ONU. Tais cláusulas estavam postas no sentido de que os fugitivos da justiça comum ou internacional não evitassem processos judiciais recorrendo à proteção internacional prevista no tratado (TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p.268).

A Convenção de 1951 focou o refugiado como aquele que sofre alguma perseguição ou tem fundados temores desta perseguição, ou sendo apátrida, está fora de sua moradia habitual ou por motivações fundamentadas não quer retornar, combinando fatores objetivos e subjetivos quanto à definição (GOODWIN-GILL, 1983, p.25). Como afirma Dummet (2004, p.44), ela não reconhecia como refugiado aquele que migrasse por outras circunstâncias tais como fome, miséria, desastres naturais ou outras causas que impedissem que ele e sua família tivessem uma vida digna.

Mas tanto o estatuto de criação do ACNUR, em 1950, como a própria Convenção de Genebra superaram as limitações em relação à proteção de determinados grupos nacionais específicos como existia no âmbito da Liga das Nações, estabelecendo um critério objetivo para qualificar os refugiados de forma geral, ainda que com a cláusula geográfica e temporal vigente (RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 446). No entanto, estrategicamente não mencionava a responsabilidade internacional dos Estados produtores de crises que deslocam indivíduos maciçamente (CHIMNI, 1998, p.360).

A Convenção surgiu enquanto um primeiro acordo internacional que abarcava todos os aspectos sobre o deslocamento dos refugiados. O tratado estabeleceu algumas obrigações para os Estados em relação aos refugiados, não obrigando a concessão de refúgio, mas proibindo a expulsão e a devolução a um país onde possam sofrer perseguição (princípio do “*non refoulement*”) e a obrigação de oferecer ao refugiado as mesmas liberdades que se ofereceria aos nacionais (TROELLER, 2003, p. 3; DUMMETT, 2004, p. 45). Consagrava princípios e regras que promoveriam e preservariam os direitos humanos dos refugiados, pelo menos teoricamente.

Como sublinha Troeller (2003, p. 03), tal Convenção continua sendo até hoje o mais abrangente e específico tratado global a respeito dos refugiados, com alguns acréscimos propostos pelo Protocolo de Nova York de 1967. Estabelecendo uma verdadeira Carta de Direitos, sendo de fundamental importância a proibição da expulsão e da devolução a um país onde ele possa correr riscos de vida.

Por outro lado, a definição de refugiado presente na Convenção da ONU, formulada em um contexto imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, em grande medida é uma resposta aos grandes deslocamentos forçados que aconteciam na Europa naquele momento e está fortemente marcada pelo contexto da Guerra Fria (RUIZ DE SANTIAGO, 1990, p. 94; LOESCHER, 1999, p. 234). Ou seja, o conceito é marcadamente restrito e não ofereceria muitas alternativas para outros tipos de deslocamento forçados que aconteceriam na segunda metade do século XX, focando nas experiências europeias das guerras mundiais.

Neste sentido, ainda que a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU tenha consagrado o direito de toda pessoa buscar asilo e desfrutar dele (artigo 14), a importância que os governos dos Estados nacionais davam à preservação de seu poder soberano de exercer o legítimo controle migratório sobre seu território (TORPEY, 2005, p. 12-13) fez com que parte deles não estivesse com nenhuma disposição para o reconhecimento de um direito ao refúgio incondicional na nova Convenção internacional.

É fundamental ressaltar que, mesmo com a força da Declaração, ela foi preparada em um contexto em que os Estados-membros confirmavam não terem as Nações Unidas em geral e a Comissão de Direitos Humanos, em particular, nenhum poder para agir em relação às reclamações sobre este tema e não se dispunham a aceitar obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos, visto ser um tema secundário (FREEMAN, 2002; HUNT, 2009).

E assim, neste mesmo contexto, a Convenção de Genebra não falava em nenhum momento em conceder refúgio total e permanente ou obrigando-os a aderir aos regimes de proteção, do mesmo modo que não mencionava a responsabilidade internacional dos Estados que provocassem crises de refugiados, evocando a cooperação e boa vontade dos governos (PREÂMBULO DA CONVENÇÃO De 1951).

O teor geral da elaboração da Convenção e sua evolução posterior podem ser resumidos em três pontos essenciais, conforme analisa Hathaway (1990, p.5).

Primeiro, ela manteve o foco em uma definição estratégica de refugiado, de modo a não constranger nenhum Estado nacional. Em outras palavras, um princípio de defesa dos direitos humanos de todos os tipos de refugiados e pessoas em situação semelhante foi totalmente rejeitado pela maioria dos estados nacionais. Segundo, uma abordagem universalista de proteção dos refugiados foi derrotada em favor de um mandato eurocêntrico derivado de uma concepção seletiva das responsabilidades em nível internacional.

E terceiro, e o mais importante na concepção de Hathaway (1990, p. 5-6), optou-se por assumir o controle direto do processo de determinação de refugiados e de se obter um quadro jurídico internacional que permitisse a seleção de candidatos para a proteção dos refugiados em uma variedade de razões conforme os interesses nacionais e domésticos dos Estados.

Ou seja, a política de poder dos Estados nacionais protagonistas do sistema internacional limitou e influenciou a produção e aplicação imediata da Convenção de Genebra. Especialmente considerando o início da Guerra Fria por meio da criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do lançamento da Doutrina Truman¹², em 1947, que colocaria o tema mais geral dos direitos humanos como assunto secundário, como destacam Freeman (2002, p.43) e Hunt (2009, p. 208), em face das lutas anticoloniais e dos processos de independência dos novos Estados na África e na Ásia.

Em outros termos, os ideais dos direitos humanos, emanados pela Declaração Universal de 1948, foram alcançados pela Guerra Fria e limitados por este ambiente político, ressaltado por Schlesinger Jr.(1992, p. 106). Os direitos humanos, de forma geral, e dos refugiados, em particular, começaram a emergir como tema de política externa e de propaganda dos Estados Unidos e da União Soviética para que um acusasse o outro de violação aos direitos humanos no ambiente da Organização das Nações Unidas (FREEMAN, 2002, p. 43; SCHLESINGER, 1992, p. 106).

Assim, pode-se dizer que o regime internacional de proteção aos refugiados, produzido no âmbito da ONU, da maneira como surgiu e posteriormente se

¹² Base da nova política externa norte-americana com relação à União Soviética e à Cortina de Ferro, fornecida por George Kennan, chefe do Ministério das Relações Exteriores dos EUA no governo de Harry Truman, argumentando que o sistema soviético trazia em si sua própria destruição, recomendando paciência e contenção nas linhas "imaginárias" da Guerra Fria (Berlim, na Europa, e Paralelo 30º entre as Coreias, na Ásia).

fortaleceu, reforçou o âmbito da segurança e a lógica da soberania estatal, tendo em vista que o dever de receber refugiados não foi instituído, transferindo aos Estados o direito de administrar a Convenção de Genebra conforme seus interesses nacionais e de limitar a chegada de refugiados, de forma harmônica com seus próprios objetivos e interesses domésticos (HATHAWAY, 1990, p. 6).

Em outras palavras, o fenômeno dos refugiados serviu como uma forte reafirmação do poder soberano dos Estados, pois, como lembra Gibney (2010, p. 22), ficou claro que nenhum Estado seria obrigado a admitir qualquer refugiado. E por outro lado, a Convenção de Genebra não impedia que os Estados adotassem medidas para impedir que refugiados ou solicitantes de refúgio chegassem às suas fronteiras.

A única obrigação era não devolver os refugiados para locais que suas vidas pudessem correr sérios riscos (o chamado princípio do “*non refoulement*”). Obrigação esta, aliás, que algumas vezes, considerando os interesses dos governos dos Estados no contexto bipolar, não seria muito praticada, fato observado com preocupação pelo próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 47^a Sessão, 1996, p. 2). Assim como os esforços dos estados nacionais têm ocorrido em alto-mar, patrulhando suas águas territoriais para impedir a chegada de imigrantes e aplicar sua legislação migratória e devolvê-los aos países de origem (GIBNEY, 2010, p.52).

3 OS REFUGIADOS E OS ORGANISMOS DE PROTEÇÃO DA ONU NA POLÍTICA INTERNACIONAL DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

3.1 AS AGÊNCIAS DA ONU DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA

No período inicial de funcionamento da Organização das Nações Unidas e do próprio ACNUR, a maioria dos refugiados reconhecidos como tal estavam concentrados nos estados europeus, sendo que a rápida reconstrução daquele continente e o crescimento da economia internacional, apoiados dentre outros pelo Plano Marshall e pelo surgimento das instituições de Bretton Woods¹³, possibilitou uma ampla série de recursos e benefícios para os grupos sociais que sofreram as perseguições e as privações da Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 1995, p. 144; SHEPHARD, 2012, p. 322-326).

Ainda que com limites impostos pelas políticas migratórias restritivas dos Estados, do mesmo modo que o surgimento do Estado de Israel, em maio de 1948, a instituição absorveu muitos dos judeus perseguidos pelo nazismo desde a década de 30, visto o reforço da ajuda de funcionários da UNRRA para imigração judaica em direção à Palestina (SHEPHARD, 2012, p. 289-290). Mesmo que tal solução permanente para a diáspora judaica tenha produzido outro prolongado problema de deslocamento forçado, a dos árabes palestinos, em função das guerras de independência de Israel (BAILEY, 1963, p. 12; ZOLBERG; SUHARKE; AGUAYO, 1989, p. 23).

O movimento político conhecido como “*sionismo*” (SAND, 2011) montou uma forte operação de influência sobre as principais lideranças mundiais, a época, principalmente, sobre as autoridades dos Estados Unidos (inclusive sobre o próprio presidente Harry Truman) para a aprovação da Resolução 181 da ONU, que criava o Estado de Israel. E como ressalta Shephard (2012, p. 430), o argumento mais forte e persuasivo foi a “história de dois mil anos de sofrimento e da apatridia dos judeus, culminando no Holocausto, e a responsabilidade da comunidade internacional de compensá-los”.

¹³ Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

E foram necessários muitos meses de lutas e negociações diplomáticas entre as nações para que a resolução fosse finalmente executada, ao mesmo tempo em que se iniciava o conflito civil opondo judeus e árabes na Palestina e, posteriormente, as guerras de independência que produziram em torno de 700 mil refugiados na região (SHEPHARD, 2012, p. 432-440).

E o problema dos refugiados palestinos possui até hoje uma complexidade ímpar, sem precedentes em relação às outras situações de refúgio, devido à prolongada situação de guerra intermitente que opõe Israel e seus vizinhos no centro da crise do Oriente Médio (ACNUR, 2006, p. 112; SAID, 2012, p.133-136).

No período imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, até por volta de meados dos anos 50, os refugiados europeus estabeleceram-se, em sua maioria, nos Estados Unidos, nos países da Europa Ocidental, nos países da Comunidade Britânica e na América Latina. O número de refugiados existente no continente europeu baixou de cerca de 12 milhões para algo em torno de 300 mil na primeira metade dos anos 50, segundo os parâmetros internacionais; uma grande parte ainda sobrevivendo em acampamentos na Alemanha e na Áustria (BAILEY, 1963, p. 121).

Por outro lado, já existiam aproximadamente 15 milhões de refugiados em todo o globo, visto que novas ondas de refugiados foram criadas no contexto do conflito entre hindus e muçulmanos na Índia, os árabes fugindo da Palestina, assim como chineses se deslocando para Hong Kong (SHEPHARD, 2012, p. 484).

As responsabilidades assumidas pelas Nações Unidas para tratar com a questão dos refugiados passaram a ser exercidas por meio de dois organismos principais: a Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos do Oriente Próximo (UNRWA), responsável por milhares de refugiados palestinos, que fugiram em sua maioria para a Jordânia, Faixa de Gaza, Cisjordânia, Síria e o Líbano (BAILEY, 1963, p. 121; GUNNARSDÓTTIR, 2007, p. 10); e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), principal instituição para a proteção e assistência aos refugiados globalmente (ACNUR, 2000, p. 03; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 24).

O estatuto do ACNUR estabelecia um mandato claro, definindo o âmbito e as funções da organização. Seu mandato fundamentalmente tinha como foco atuar em duas áreas principais. Em primeiro lugar, a instituição foi concebida para trabalhar

com os Estados nacionais para garantir aos refugiados acesso total à proteção e assistência (GIBNEY, 2010, p. 154).

Em outras palavras, àqueles que estão fora do seu país de origem e com fundados temores de perseguição seriam garantidos certos direitos claramente definidos. Em segundo lugar, com mandato para assegurar que os refugiados tivessem acesso às soluções duradouras e que fossem reintegrados no seu país de origem ou permanentemente integrados dentro de um novo país (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 15).

Assim, o ACNUR desempenhava dois papéis principais, que podem ser resumidos em dar aos perseguidos a assistência material para sobreviverem no exílio e tentar assegurar que não fossem forçados a retornar aos países que os haviam expulsado ou que os perseguiam como simplifica Power (2008, p.42).

Acrescente-se a isso o fato de que o mandato essencial do ACNUR abria a possibilidade da instituição poder trabalhar como extensão de solicitações da Assembleia Geral da ONU. E ao lado deste mandato, o ACNUR também foi concebido para ser o guardião do regime mais amplo possível de proteção aos refugiados, ainda que inicialmente com mandato de três anos. No entanto, como salientado anteriormente, à medida que surgiam os desafios internacionais para a instituição, seu mandato ia se prolongando e suas ações se alargando (ACNUR, 2000, p. 03; KEELY; ELWELL, 1981, p.49).

Nos primeiros anos, estes desafios giraram em torno da crise do deslocamento húngaro em 1956, e dos argelinos durante a Guerra da Argélia, a partir de 1954. Apesar dos esforços do primeiro Alto Comissário Van Heuven Goedhart para convencer os governos a respeito da gravidade e da amplitude da situação dos refugiados, apenas foi atribuído um financiamento mínimo (LOESCHER, 2001). Logo que assumiu o cargo, o Alto Comissário declarou que “encontrou três salas vazias e teve que começar do zero” (LOESCHER, 2001, p. 65), ou seja, ele precisava proteger os refugiados e praticamente não tinha capital e nem financiamento para desenvolver seu trabalho.

Como destacam Marrus (2002, p. 328) e Shephard (2012, p. 485), o ACNUR nasceu como uma organização com recursos limitados e poucos funcionários, mas sua área de responsabilidade era vasta e sua definição de refugiados e âmbito para ações de proteção infinitas, tendo que enfrentar o desinteresse cada vez maior dos

delegados e dos governos dos países membros das Nações Unidas (SHEPHARD, 2012).

Desta maneira, nos primeiros anos, o ACNUR promoveu parcerias com organizações religiosas e humanitárias para conseguir operar nas situações mais graves que se apresentavam principalmente com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ACNUR, 2000, p. 24; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 24).

Enquanto isso, a organização da ONU para os refugiados palestinos tornou-se um corpo operacional que realizava projetos de assistência e serviços diretamente em colaboração com governos locais, ajudando mais de dois milhões de pessoas, segundo o ACNUR (2000, p.21).

A agência foi estabelecida como organismo subsidiário da Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1949, de modo a auxiliar os refugiados da Palestina na busca pela autossuficiência. Assim, seu mandato focava-se nas questões de educação, saúde, serviço social, além de concessão de microcrédito aos refugiados (OEA, 1965, p. 15; ACNUR, 2006, p.112). Do mesmo modo que o ACNUR, a UNRWA nasceu de forma limitada, com mandato renovável periodicamente, de modo a providenciar toda ajuda possível aos refugiados palestinos, na questão econômica, e principalmente educacional em conjunto com a UNESCO (ACNUR, 2000, p.21; FAHERTY, 1959, p. 8).

Para a UNRWA, um refugiado palestino é toda pessoa cujo lugar de residência habitual tenha sido a Palestina em um período compreendido entre primeiro de junho de 1946 a 15 de maio de 1948, e que perdera tanto sua casa quanto seus meios de subsistência devido aos conflitos de 1948 (ACNUR, 2006, p. 112; BISHARA, 2003, p.91-92). E com os conflitos posteriores de 1967, e a ocupação da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, e a conseqüente produção de novos refugiados palestinos, o mandato da entidade foi sendo renovado ao longo do tempo.

Ou seja, mesmo após 60 anos, a UNRWA continua a assistir mais de quatro milhões de palestinos registrados no Oriente Médio, operando mais de 700 escolas, clínicas e outras instalações para os refugiados na Jordânia, no Líbano, na Síria, na Faixa de Gaza e no território ocupado da Palestina (ACNUR, 2006, p. 113; GUNNARS DÓTTIR, 2007, p.10; LOESCHER, MILNER, 2011, p. 10), sendo que os palestinos constituem atualmente a maior comunidade de pessoas sem Estado no mundo global. A ausência de um Estado tem dominado e marcado a vida de no

mínimo quatro gerações de refugiados palestinos, desde o êxodo de 1948 (SHIBLAK, 2007, p.08).

De qualquer modo, ambas as instituições procuravam trabalhar dentro de um espírito humanitário e de maneira apartidária, colaborando com diversas organizações não governamentais (BAILEY, 1963, p. 116-117; TAVARES, 1999, p. 81). Tais organismos trabalhavam para obter a máxima proteção internacional possível aos refugiados, tendo como função principal fazer com que eles fossem repatriados de maneira segura, ou conseguissem uma nova nacionalidade, podendo usufruir de uma situação jurídica o mais semelhante possível a dos cidadãos do país que os acolhiam, pelo menos teoricamente.

No caso dos refugiados palestinos, tentando mantê-los a um passo da independência política e que retornassem para Israel, na medida em que passasse o conflito bélico, existindo um mínimo de estabilidade política e assim procurando pressionar Israel para que aceitasse os árabes palestinos de volta, exercendo-se o direito de retorno (BISHARA, 2003, p. 95-97; SHIBLAK, 2007, p.8-9; SAID, 2012, p.151-162).

Porém, uma parte das autoridades dos Estados tem uma tendência de conceder um tratamento mais favorável aos seus cidadãos nacionais, de privilegiar as pessoas de mesma origem nacional, o que ocasiona choques culturais, problemas de adaptação ou integração dos antigos expatriados. E, no caso de Israel, a questão era tanto política e ideológica quanto religiosa, o que manteve o impasse a respeito da repatriação dos refugiados por longo tempo (SAID, 2012, p.150-151).

Em 1959, o relatório oficial das Nações Unidas para a criação de um ano mundial para os refugiados referia-se a cerca de 40 milhões de deslocados entre homens, mulheres e crianças, pelo menos ao final da Segunda Guerra Mundial. E salientava as dificuldades de adaptação dos refugiados nos países de acolhida, e que muitas situações de refúgio ainda remontavam aos acontecimentos da Primeira Guerra, permanecendo sem solução (BAILEY, 1963, p. 117; HATHAWAY, 1990, p. 5).

Dessa forma, foi instituído o Ano Mundial do Refugiado naquele ano pelas Nações Unidas, para chamar a atenção mundial para a situação dos refugiados, enquanto resposta da comunidade internacional para pelo menos utilizar agências voluntárias para ultrapassar os obstáculos burocráticos que tinham surgido

(LOESCHER; MILNER, 2011, p. 10; SHEPHARD, 2012, p. 485). Tal movimento de solidariedade requeria maiores responsabilidades internacionais e uma maior colaboração financeira dos Estados.

A Grã-Bretanha, a Noruega e a Nova Zelândia foram alguns dos países cujos governos mais colaboraram para o reassentamento; no entanto, as maiores contribuições financeiras continuaram chegando de organismos não governamentais e voluntários (BAILEY, 1963, p. 117; LOESCHER; MILNER, 2011, p. 10; VIADEMONTTE, 1961, p. 142).

Naquele ano, em torno de 918 mil refugiados sob o mandato do ACNUR (918 mil) ainda permaneciam na Europa. Mas deste total somente 105 mil eram ainda não eram reassentados e necessitavam de assistência material (SCHECHTMAN, 1995, p. 05). Para estes refugiados residuais havia três possíveis soluções, dependendo da escolha deles mesmos: repatriação voluntária, reassentamento ou integração no país de residência atual.

Neste sentido, a realização e promoção internacional do Ano Mundial do Refugiado eliminaram as barreiras burocráticas que ainda existiam, relaxando as exigências para entrada e em países como Canadá e Grã-Bretanha, com o objetivo de conceder oportunidades aos doentes crônicos e pessoas com antecedentes criminais de menor importância (SHEPHARD, 2012, p. 486).

Durante a Guerra Fria, o reassentamento em um segundo país de acolhida e a integração local foram os mais aplicados enquanto solução durável, na medida em que ao fim deste período, a partir da década de 90, novas circunstâncias e regras fizeram prevalecer repatriação como mais desejável e durável das soluções, como frisa Van Hear (2006, p. 10).

Assim, o fenômeno do refúgio ao longo deste tempo era visto como uma situação temporária, manifestada na forma de viver em campos de refugiados ou frequente internação nos países vizinhos. Somente quando o exílio tornava-se permanente que era recomendável a integração local ou o reassentamento. E no caso das crises de refugiados ao longo da Guerra Fria estas duas soluções foram as mais aplicadas, inclusive por estas circunstâncias como lembra o mesmo Van Hear (2006, p.10-11).

Como já destacado anteriormente, a Guerra Fria pautou a agenda política internacional nos temas da segurança e da guerra, o que colocou a questão dos refugiados e dos direitos humanos em geral numa agenda secundária (FREEMAN,

2002; HUNT, 2009) para a maioria dos principais Estados nacionais membros da ONU.

As superpotências mundiais, Estados Unidos e União Soviética, e seus aliados, nas regiões menos desenvolvidas economicamente do mundo tinham interesses estratégicos em questões humanitárias, tanto de desacreditar os países de origem dos fluxos dos deslocados como de melhorar a imagem dos países de acolhida, competindo para estabelecer aliados locais (ACNUR, 1995, p. 37; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 25).

As migrações forçadas constituíam uma das preocupações estratégicas da política externa dos Estados Unidos e da maior parte dos países ocidentais. Os refugiados eram percebidos como parte do confronto global bipolar, e os deslocados em fuga dos regimes comunistas eram retratados como sobreviventes que deveriam ser bem recebidos e reinstalados com base no conceito de segurança (LOESCHER; MILNER, 2004, p.03; KUSHNER; KNOX, 2001, p. 47; ROBERTS, 2011, p.215).

No interesse de explorar os benefícios ideológicos e de fazer propaganda contra os regimes socialistas, a Europa Ocidental atuou através de financiamentos para programas de reassentamento e de integração dos refugiados do Leste europeu no mundo ocidental, mas de forma pontual (LOESCHER, 1999, p. 239; LOESCHER; MILNER, 2004, p. 3-5).

Desta maneira, os húngaros em fuga da invasão soviética em 1956, os cubanos exilados após a instalação do regime de Fidel Castro, em 1959, ou os alemães orientais buscando chegar à Alemanha Ocidental, funcionaram dentro desta lógica e os refugiados receberam ajuda e programas de reinstalação nos Estados Unidos e nos demais países ocidentais. No caso norte-americano, esta política prevaleceu até pelo menos meados da década de 70, de modo a conter a política socialista (ACNUR, 2000, p. 34-35; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p.188).

Ainda assim, durante grande parte deste período, os governos ocidentais limitaram o compartilhamento de responsabilidades na eficácia dos regimes internacionais de proteção aos refugiados. Estes governos colaboraram abertamente para uma indefinição dos custos financeiros e dos programas de reassentamento de refugiados, colaborando somente de forma pontual e ocasional, e dentro da lógica dos interesses nacionais no contexto da bipolaridade (LOESCHER, 1999, p.237).

Com a condição bipolar do sistema internacional até o início dos anos 90, as potências evitaram uma atuação incisiva neste setor, a fim de se resguardar de atritos diretos, inicialmente diplomáticos, que poderiam rapidamente se transformar em conflitos de natureza bélica (LOESCHER, 1999, p. 238). Esta mesma postura foi adotada pelos países aliados componentes deste sistema bipolar, visto que a tomada de atitudes radicais que desagradasse às potências hegemônicas poderia implicar sanções indesejadas que ameaçariam sua autonomia relativa, ou até mesmo sua condição soberana.

O receio que impediu a eficácia plena do regime internacional de refugiados no contexto bipolar originou-se no fato de que as potências hegemônicas, assim como seus aliados, capazes de estabelecer punições aos países infratores, seriam exatamente àqueles maiores responsáveis pela criação de fluxos maciços de refugiados (LOESCHER, 1999).

Por exemplo, os húngaros tentaram uma sublevação contra seu governo em outubro de 1956, que estava dentro da chamada “Cortina de Ferro” e era um país aliado da antiga União Soviética, tal qual informa Grahl-Madsen (1966, p. 85) e Colville (2006, p. 4). Com a reação militar soviética, os deslocados e fugitivos do novo regime que conseguiram atravessar fronteiras foram imediatamente recebidos como refugiados pelos países ocidentais.

Os exércitos da União Soviética ocuparam a capital, Budapeste, em 04 de novembro daquele ano para esmagar a revolta (COLVILLE, 2006, p. 5). Nas diversas batalhas que se seguiram em torno de dois mil e 500 húngaros foram mortos, e outros milhares foram deportados ou simplesmente desapareceram, sendo que, ao todo, perto de 200 mil tiveram que fugir de sua terra natal, exilando-se em primeiro lugar na Áustria e na Iugoslávia (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 21; COLVILLE, 2006, p. 6; GRAHL-MADSEN, 1966, p.85).

A Áustria ainda sofria efeitos da Segunda Guerra, e possuía em torno de 150 mil refugiados alemães, e em torno de 30 mil refugiados da Europa Oriental, quando os húngaros chegaram. Os grupos religiosos austríacos, assim como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, os receberam, demonstrando enorme boa vontade política (MARRUS, 2002, p. 472).

A mobilização para receber os húngaros não veio apenas da repulsa contra a repressão soviética, mas principalmente de um histórico senso de solidariedade e comunidade entre austríacos e húngaros, advindo desde a época do Império Austro-

Húngaro, assim como geograficamente a Áustria era o único país não comunista para o qual os húngaros necessariamente poderiam escapar (MARRUS, 2002, p. 4720; KUSHNER; KNOX, 2001, p. 75). Enquanto que a Iugoslávia administrada pelo Marechal Tito tinha certo grau de independência em relação à influência soviética, recebendo em torno de 20 mil húngaros, mesmo com a histórica antipatia entre sérvios e magiares (MARRUS, 2002).

Eles foram distribuídos posteriormente para países ocidentais, sobretudo para o Reino Unido e os Estados Unidos, sem que se estabelecessem retaliações ou quaisquer punições à União Soviética. As operações de evacuação e assistência aos refugiados foram dirigidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, pelo ACNUR e por organizações não governamentais, como a Cáritas Arquidiocesana, em operações de larga escala (ACNUR, 2000, p. 30; COLVILLE, 2006, p. 8; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.21).

Para organizar o tamanho e a extensão desta ajuda, o ACNUR teve que superar algumas restrições legais impostas em suas atividades pelos Estados e por seu próprio estatuto. Em relação à cláusula temporal, o Alto Comissário alegou que as causas do deslocamento forçado dos húngaros tinham como raiz os acontecimentos anteriores a 1951, tendo em vista que a Hungria havia passado para a zona de influência soviética logo depois da Segunda Guerra Mundial (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.21-22).

No entanto, é importante ressaltar que, em menos de seis meses, os húngaros conseguiram refúgio de forma permanente em quase 30 países ocidentais distintos, em rápidas operações nunca vistas, em contraste com os problemas para conseguir refúgio ao tempo da Segunda Guerra Mundial. Em torno de 18 mil ou 10% da população húngara refugiada foi repatriada depois que o ACNUR conseguiu entendimento com as novas autoridades da Hungria, impostas pela União Soviética (MARRUS, 2002, p. 738), assim como convencer os governos dos países ocidentais a recebê-los (LOESCHER, 2001, p. 23).

Como verifica Loescher (2001, p. 23), a operação de repatriação dos húngaros demonstrou a importância política que poderia ter o Alto Comissariado da ONU em eventos no centro da política mundial durante a Guerra Fria, exercendo bons ofícios e sua capacidade de negociação.

A integração dos húngaros nos países de acolhida foi relativamente fácil, visto que em primeiro lugar havia uma profunda simpatia no mundo ocidental por estes

refugiados. Em segundo lugar, em sua maioria eram pessoas jovens e aptas ao trabalho, sendo beneficiadas pelos programas de reassentamento que os países ocidentais faziam questão de estabelecer pontualmente, de modo a demonstrar as falhas e os problemas do sistema socialista (VIADEMONTTE, 1961, p. 141; ROBERTS, 2011, p. 215).

Além da Hungria, a principal fonte de refugiados europeus durante o período da Guerra Fria foi Alemanha Oriental. As estimativas são de que quase quatro milhões partiram das áreas da Alemanha ocupada pelos soviéticos em direção à Alemanha Ocidental ao longo de toda década de 50 até o ano de 1961 (MARRUS, 2002, p. 473; HADDAD, 2008, p. 144), e outros sete milhões chegaram dos países da Europa do Leste (SHEPHARD, 2012, p. 486).

A maioria deles chegava pela cidade de Berlim, que se manteve dividida e ocupada pelas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra. Desta forma, a cidade tornou-se um grande meio de fuga da “Cortina de Ferro”, enquanto local de fluxo de imigrantes recebidos como refugiados no mundo ocidental (MARRUS, 2002; HADDAD, 2008).

Ao longo do tempo, a passagem de alemães do Leste para o Oeste provou-se não ser apenas um constrangimento para a União Soviética e para os países da Europa Oriental, mas também extremamente custoso, como percebem Roberts (2011, p.215) e Haddad (2008, p. 144). Pois os refugiados advindos dos países comunistas que migravam para o Ocidente em sua maioria eram trabalhadores especializados e serviriam para legitimar as posições dos países capitalistas.

Para Shephard (2012, p. 487), o fluxo de refugiados funcionou em benefício da Alemanha Ocidental, ao lhe fornecer uma enorme força de trabalho e um crescente mercado interno. Assim, estes refugiados eram vistos pelas sociedades ocidentais como uma forte demonstração dos problemas do socialismo, e comparativamente se frisavam as vantagens do capitalismo.

A tensão entre as grandes potências da Guerra Fria atingiu o auge na Europa durante o ano de 1961, em relação à cidade de Berlim. No sentido de conter a fuga em direção à Alemanha Ocidental, a polícia da Alemanha Oriental selou as saídas de sua metade da cidade; e em questão de tempo o Muro de Berlim surgia de forma a impedir o contínuo fluxo de alemães orientais em direção ao Ocidente (LOESCHER, 2001; MARRUS, 2002; HADDAD, 2008).

Com isto, o êxodo foi sendo gradualmente reduzido ao longo dos anos 60. E, mesmo com as melhorias periódicas das relações entre Ocidente e Oriente, continuaram chegando imigrantes do mundo socialista que imediatamente eram recebidos como refugiados na Europa Ocidental, mas agora em número bem menor (HADDAD, 2008, p.148). Em 1963, o Alto Comissário do ACNUR reportou que havia cerca de 100 mil refugiados oficiais advindos dos países do Pacto de Varsóvia, instalados em países ocidentais, ao lado de um fluxo de refugiados cubanos que chegavam à Espanha (MARRUS, 2002, p. 4746).

Entretanto, durante a década de 60 e 70, a Europa assistiu as atenções e os esforços humanitários dos organismos internacionais a respeito do tema dos refugiados se moverem para África e Ásia, visto os problemas da situação de novos refugiados que irromperam naqueles continentes (HADDAD, 2008; MILNER, 2009).

Os contínuos processos políticos de descolonização e de formatação de novos estados africanos e asiáticos, ao longo dos anos 60 e 70, ampliaram definitivamente a questão dos refugiados para fora da Europa, transformando uma questão continental em um problema mundial, o que exigia maiores responsabilidades e maiores gastos econômicos para solucionar os problemas dos deslocamentos forçados, ampliando as operações do ACNUR (ACNUR, 1995, p. 144-145; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 21-25).

Muitos países africanos ganharam a independência da década de 60, e a criação de fronteiras nacionais tornou-se um importante símbolo de soberania para grande parte dos novos governos independentes, surgindo muitas ocasiões para migrações voluntárias e forçadas na região, no contexto de formação de novos Estados, como expõe Herbst (2000, p. 128), o que ocasionaria uma atenção mais focada da comunidade internacional para aquela região do mundo.

Como analisam Betts e Loescher (2011, p.15), a existência dos refugiados ao longo de todo o século XX contribuiu para o reforço e a legitimidade do sistema internacional formado por Estados nacionais pela evidente noção de “*insiders*” e “*outsiders*” e a identificação dos refugiados enquanto “*outsiders*”. Ou seja, como aqueles que vivem no limite entre duas identidades, habitando uma região “*limite*” entre soberanias estatais na linguagem de Haddad (2008, p.7-8), e que muitas vezes é percebido como ameaça pelas autoridades nacionais.

Estas noções ficaram muito claras na criação dos novos estados africanos e asiáticos saídos do sistema colonial, e a busca pelo reforço de suas soberanias,

assim como as conseqüentes crises de deslocamentos forçados de pessoas em grande parte dos dois continentes ao longo de toda a segunda metade do século XX.

Como destaca Ruiz de Santiago (2003, p. 455), particularmente a década de 60 é conhecida como a década da descolonização africana, produzindo um complexo processo de formação de novos estados de forma mais ou menos arbitrário, incluindo com frequência um enorme grau de violência e de deslocamentos forçados, com fluxos maciços de refugiados na região, de forma crescente.

Dito de outra maneira, na verificação de Milner (2009, p. 37), o surgimento do fenômeno dos refugiados na África pode ser conectado com as lutas anticoloniais e simultaneamente com a independência da maioria dos países na década de 50 e metade dos anos 60 por pelo menos duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque o processo de descolonização trouxe novas forças políticas em jogo e a liberação de forças políticas que haviam sido suprimidas durante o período colonial, resultando em um crescimento vertiginoso de refugiados. Segundo, o crescimento destes refugiados ocorreu no contexto do surgimento de novos estados independentes, com reconhecimento internacional de fronteiras, alterando as relações de poder com o sistema internacional (MILNER, 2009).

Hakovirta (1986, p. 27) e Haddad (2008, p. 150) destacam algumas destas situações conflituosas e as guerras internas e internacionais, que se seguiram e a conseqüente produção de refugiados: a guerra civil no Sudão iniciada ainda em 1955; as revoltas armadas no Tíbet, em 1959; a situação no Congo, onde os governantes belgas utilizavam técnicas de repressão contra a população nativa desde 1958, e as guerras de independência em Moçambique e na Rodésia. Além disso, também o início das situações repressivas em Ruanda entre hutus e tutsis desde o fim dos anos 50, com o estabelecimento de um governo de maioria hutu; os movimentos de guerrilha no Chade, ainda em 1966. E ainda, o surgimento de conflitos armados intermitentes no Vietnã, no Laos, no Camboja e no Afeganistão, no contexto da Guerra Fria.

Como destaca o ACNUR (2006, p.89-90), na medida em que o problema de refugiados deslocava-se para a África, a instituição expunha-se a numerosos desafios e perigos ao proporcionar assistência e proteção aos diversos grupos de

refugiados. Em 1969, aproximadamente dois terços dos fundos de financiamento do seu programa global gastavam-se nos países africanos (ACNUR, 2006, p. 90).

Os Estados Unidos e a União Soviética, por outro lado, seletivamente concediam suporte para diferentes grupos africanos e asiáticos no exílio que eram chamados de “*guerreiros refugiados*” como parte de suas estratégias de poder para os conflitos nos países em desenvolvimento, tais como os guerreiros “mujahidden” afegãos no Paquistão, os “Khmers Rouges” na Tailândia, e os “Contras” da Nicarágua na América Central (MILNER, 2009, p. 83). Como parte da lógica da Guerra Fria, estes grupos receberam apoio militar e político, simbolizando a rejeição popular aos governos comunistas, legitimando movimentos de resistência armada (LOESCHER, 2001, p. 11; BETTS; LOESCHER, 2011, p. 9-16).

Assim, as guerras de libertação colonial eram frequentemente lideradas ou provocadas por grupos políticos no exílio, ajudados por uma das superpotências (BETTS; LOESCHER, 2011, p. 16). Estas estratégias políticas juntavam-se às questões coloniais e de formação de novos Estados de maneira violenta, provocando um movimento de migração forçada de milhares de indivíduos de maneira quase simultânea nos dois continentes, elevando o tema dos refugiados para a escala planetária. O que iniciou uma série de desafios intermitentes para a estabilidade política do sistema bipolar, tendo em vista que muitos destes refugiados não eram bem recebidos nos países europeus (KNOX; KUSHNER, 2001, p. 85).

Pode-se ilustrar a escala destes desafios utilizando-se o exemplo africano: no início dos anos 60, cerca de 150 mil (150.000) tutsis ruandeses fugiram de Ruanda em direção ao Zaire, Uganda, Burundi e Tanzânia, e mais do que 80 mil refugiados do Zaire foram para o Burundi, República Central Africana, Sudão, Uganda e Tanzânia, em 1966. A primeira guerra civil sudanesa, ao fim de 1972, havia criado 170 mil refugiados e deslocados internos; e havia 250 mil refugiados da Rodésia em Moçambique, Zâmbia e Botswana, ao final dos anos 70 (KNOX; KUSHNER, 2001, p. 55; HADDAD, 2008, p. 150).

Dito de outra maneira, simultaneamente, vários fluxos de deslocamentos forçados de pessoas irromperam na África e na Ásia como resultado da escalada de violência da descolonização na Argélia (1954 -1962), na África portuguesa (a partir de 1961), no Zaire (1960), em Ruanda (1963), no Sudão (1955). Enquanto que antigos e novos conflitos asiáticos irrompiam, particularmente em Bangladesh e na China, causando novos fluxos de milhares de refugiados (ZOLBERG; SUHRKE;

AGUAYO, 1989, p. 228). Estima-se que, ao final do ano de 1964, a população refugiada somente na África era cerca de 400.000 mil pessoas, uma cifra que subiria para quase um milhão ao final da década, e para casa dos milhões ao final dos anos 70 (HADDAD, 2008).

Neste sentido, a África foi o primeiro continente no qual houve um aprofundamento da importância do problema dos refugiados após a Segunda Guerra Mundial, visto a transcendência que este tema ganharia em torno da formação e da consolidação de novos estados (HERBST, 2000, p. 218; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 455). Ao ponto da Organização da Unidade Africana (OUA) formar uma comissão para verificar os problemas dos refugiados na África e que, em colaboração com o ACNUR, produziria um instrumento normativo regional: a Convenção da Unidade Africana para Refugiados de 1969.

Milner (2009, p. 41) expõe que os instrumentos normativos internacionais disponíveis não refletiam a situação dos refugiados no continente africano. E, assim, os líderes dos países recém-independentes empreenderam um processo para resolver esta lacuna e ao mesmo tempo responder às preocupações estratégicas com a precoce experiência africana ao lidar com refugiados.

A grande novidade trazida pela Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) foi uma ampliação do termo “refugiado”. Estabelecia que também seria aplicado à toda pessoa que, por causa de uma agressão externa, uma ocupação ou dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em parte ou na totalidade de seu país de origem ou de nacionalidade, estaria obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar outro lugar para sobreviver fora deste país (artigo 1º, parágrafo 2º).

A importância política e jurídica desta ampliação pode ser compreendida devido à realidade africana dos anos 60 e 70, quando milhares de pessoas deixaram seus países de origem, por diferentes motivos. Devido aos processos de formação e de consolidação dos novos estados nacionais, como constatam Herbst (2000) e Ruiz de Santiago (2003), sendo socorridas pelas organizações internacionais e regionais.

No caso africano, ainda havia um componente étnico a mais, bastante ressaltado por Haddad (2008): a implicação paralela entre o que seria considerado “estado nacional” e o “lar” para vários grupos étnicos de refugiados, pois muitos grupos não reconheciam as novas fronteiras nacionais e podiam ser reconhecidos

oficialmente como refugiados sem terem saído ou abandonado os territórios onde habitualmente viviam seus grupos.

E com a intensificação da Guerra Fria, sobretudo a partir do final dos anos 70 e início dos anos 80, agravou-se ainda mais a situação dos refugiados em várias regiões do mundo, inclusive em relação aos recursos para ajuda econômica na África e na Ásia. A relativa impaciência do governo dos Estados Unidos com o esbanjamento do sistema ONU vinha se refletindo até mesmo em suas relações com o ACNUR (POWER, 2008, p. 81), pois o governo de Ronald Reagan esperava que a instituição se tornasse enxuta e parcimoniosa.

As rivalidades entre os Estados Unidos e a União Soviética continuaram e influenciaram conflitos locais e regionais, tornando-os conflitos globais e extremamente violentos. Consequentemente, as guerras intermitentes no chifre da África, na África do Sul, assim como na Indochina, no Afeganistão e na América Central prolongaram-se por anos e triplicaram os fluxos maciços de refugiados nos anos 70 e 80, passando de cerca de três milhões em 1977 para 10 milhões em 1982, como destacam Loescher, (2001, p. 217) e Betts, Loescher e Milner (2008, p.35).

E, como consequência, o ACNUR foi ganhando cada vez mais importância e se tornando cada vez mais operacional, possuindo mais programas de auxílio e oferecendo uma maior variedade de serviços para os refugiados. Graças ao amplo financiamento de doadores, a instituição da ONU começou a dar maior prioridade à assistência material do que proteção aos deslocados (LOESCHER, 2001). A ênfase na prestação de auxílio e programas de cuidados e manutenção também refletia o desejo dos governos ocidentais de ajudar comunidades de “guerreiro refugiados” que lutavam contra regimes apoiados pelos soviéticos (LOESCHER, 2001, p. 217).

Como destaca o mesmo Loescher (2001, p. 217), o Alto Comissário daquele momento, Paul Hartling, não manteve um distanciamento e um grau de independência dos Estados Unidos, tendo em vista as questões geopolíticas para o auxílio aos refugiados. Em temas extremamente complexos e politizados pela Guerra Fria, como no sudeste da Ásia e na América Central, o ACNUR evitava fazer críticas ao governo norte-americano ou usava o tom conciliatório, pelo receio de incomodar o seu maior doador ou os Estados de acolhida. E isso custou ao ACNUR a autonomia relativa que tinha conquistado durante o período anterior, na avaliação de Loescher (2001, p. 217).

E naquele período histórico, nos países do hemisfério sul, incluindo a América Latina, os refugiados estavam em perigo de serem forçados a voltar aos seus próprios países, de serem atacados por piratas em alto-mar, ou de serem bombardeados em seus acampamentos ou locais de reassentamentos (LOESCHER, 2001).

Para efeitos deste trabalho, importante a ser destacado e analisado são as experiências políticas da América Latina a respeito dos fluxos de refugiados, tendo em vista de que destas experiências surgiu a Declaração de Cartagena de 1984, que seria adotada pelo Brasil de modo a colocar em prática sua política para refugiados.

Assim é o que se passará a discutir no próximo tópico.

3.2 A POLÍTICA PARA REFUGIADOS NO ÂMBITO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA

Conflitos sociais e políticos de exílio não são novidades na América Latina, mas a partir dos anos 60 do século XX houve uma intensificação destes conflitos capazes de produzir um fluxo de refugiados estimado entre quatro e seis milhões de pessoas, contando as décadas de 60, 70 e 80, conforme avaliam Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989, p. 180).

Particularmente, após 1959, profundos conflitos sociais e políticos, assim como fluxos maciços de refugiados, apareceram em toda a região com muita frequência. Tais conflitos estavam ligados diretamente aos efeitos da Revolução Cubana e à lógica da Guerra Fria que perpassava todo o continente (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989).

A Revolução Cubana foi o evento que, por um lado, alterou a política internacional da América Latina e principalmente as relações de política externa dos Estados Unidos com a maioria dos países da região, visto que inspirou outros movimentos socialistas revolucionários, produzindo reações da grande potência mundial (CORREA, 2007, p. 148). E, por outro lado, produziu um enorme fluxo de refugiados, visto que de 1959 até 1980, entre 700 e 900 mil cubanos deixaram a ilha (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 184) e foram em sua maioria para os Estados Unidos e para Espanha.

Desde 1962, o fluxo de cubanos e de haitianos em direção aos Estados Unidos e à Espanha já exigia a assistência e proteção do ACNUR. Com o auxílio desta organização, em torno de duas mil pessoas foram instaladas nestes países e um número muito semelhante foi reassentado no México, em Bahamas e na Jamaica. A maioria daqueles que migraram para os Estados Unidos foi admitida provisoriamente e mais tarde ganhou a categoria de residentes permanentes (ONU, 1979, p. 46). Em 1969, havia tantos novos refugiados por toda a América Latina que o ACNUR teve que abrir um escritório regional em Buenos Aires, e comprometer em torno de três milhões de dólares para custos de assistência para os deslocados na região (ZARJEVSKI, 1988, p. 212).

No caso dos refugiados cubanos nos Estados Unidos, o governo norte-americano pôde financiar programas de reassentamento, de educação e inserção no mercado de trabalho local. Todavia, a maioria dos governos latino-americanos não dispunha de recursos econômicos para financiar programas custosos tais quais aqueles desenvolvidos pelos norte-americanos (OEA, 1965, p.80), o que somente se agravaria, na medida em que a região fosse tomada por guerras civis e conflitos armados no contexto da Guerra Fria.

O movimento revolucionário liderado por Fidel Castro e Ernesto Che Guevara teve um grande impacto na política internacional do período. Primeiro, porque a incorporação de Cuba no bloco soviético introduziu definitivamente o hemisfério Ocidental no sistema da balança de poder mundial da bipolaridade (GIL, 1971, p. 228; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 185). Em segundo lugar, porque, após o episódio da Baía dos Porcos em 1961, o pequeno país caribenho demonstrou que os pequenos países latino-americanos, tradicionalmente dependentes política e economicamente dos Estados Unidos, podiam desafiar os poderes hegemônicos do hemisfério (GIL, 1971, p. 232-233; ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 185).

No ambiente da Guerra Fria, as crises políticas internas e conflitos internacionais entre alguns países da região converteram-se em situações de violência generalizada, com desaparecimentos forçados, execuções sumárias e torturas como método habitual das autoridades nacionais. Tais conflitos produziram fluxos regionais, proliferando êxodos maciços de refugiados e deslocados internos em todo o continente centro americano e na América do Sul, na segunda metade dos anos 60 e ao longo dos anos 70 (ORTIZ, 1995, p. 201; DEMANT, 2009, p. 31).

A experiência cubana e a ascensão das guerrilhas em outros países latino-americanos, tais como Venezuela, Guatemala ou Peru, fez a política de segurança dos Estados Unidos em relação ao continente modificar-se sensivelmente. Desta vez focando sua política externa na segurança interna contra subversões domésticas e contra guerrilhas de inspiração marxista (GIL, 1971, p. 237). Assim como fortalecer as posições de grande parte das Forças Armadas dos diferentes países, de modo a intervir e conter grupos guerrilheiros e/ou impedir medidas governamentais consideradas socialistas.

Em outras palavras, a Revolução Cubana havia despertado a ameaça da multiplicação da subversão da ordem por grupos armados em outros países da região. Em resposta a este desafio, os Estados Unidos desenvolveriam uma intensa ação para prevenir ocorrências e combater surtos guerrilheiros. Neste sentido, iria se reformular o conceito de segurança hemisférica no continente (GIL, 1971, p. 237; CORREA, 2007, p.148).

Os Estados Unidos assumiriam a responsabilidade inicial pela defesa do hemisfério em caso de agressão externa, enquanto que as Forças Armadas dos países latino-americanos seriam reequipadas e doutrinadas para exercer um papel mais ativo na manutenção da paz hemisférica e na proteção interna (CORREA, 2007, p. 148), conforme a chamada “Doutrina da Segurança Nacional”.

O resultado prático desta divisão foi uma proliferação de regimes militares em vários países da região que se tornaram cenário de violações maciças de direitos humanos, incluindo Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Chile e Brasil (CANÇADO TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p. 114; CORREA, 2007, p. 148).

A justificativa usada por estes regimes era a “Doutrina da Segurança Nacional”, marcadamente anticomunista, formatada pela primeira vez no Brasil. E que ganhou força internamente através da redefinição do conceito de segurança advinda do intercâmbio com os Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial (ARTURI, 2011, p.241-242).

As Forças Armadas destes regimes justificavam suas ações alegando que ações radicais eram necessárias para limpar as sociedades de suas “doenças” (o inimigo interno). E tal prática abrangia uma guerra total inclusive contra ideias (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 183), podendo enxergar todo e qualquer civil como potencial inimigo.

Após o golpe militar no Chile em 1973, o ACNUR foi chamado para ajudar uma enorme quantidade de refugiados latino-americanos que já se encontravam naquele país, bem como chilenos que tinham procurado refúgio na Argentina e na Europa (ONU, 1979, p. 46). Por causa de suas crenças políticas, visto que eram conhecidos por terem sido membros ativos de partidos políticos ou sindicatos, os governos dos países que os acolheram os encaravam como elementos perigosos, e não se inclinavam a conceder-lhes o direito de residência permanente (ZARJEVSKI, 1988, p.209; LOESCHER, 2001, p. 179).

Necessário ressaltar que neste período o ACNUR evoluía rapidamente para uma organização realmente global, a partir da década de 60 e 70. Situações de fluxos de refugiados aconteciam em todos os continentes, assumindo proporções numéricas desconhecidas pela instituição anteriormente. Ao lado destas crises e fluxos maciços de refugiados na Argentina e no Chile, surgiam êxodos no Paquistão, Uganda e na Indochina, além de operações de repatriação e reintegração de deslocados ao sul do Sudão, na exposição de Betts, Loescher e Milner (2008, p.63).

Neste sentido, o ACNUR iniciava novos programas de proteção e assistência em todo o globo, evoluindo para tornar-se uma das organizações humanitárias protagonistas do sistema internacional, e muito presente na América Latina (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008).

E muitas vezes também ocorria que os deslocados latino-americanos eram submetidos a tratamentos arbitrários pelas autoridades dos países perseguidores, pois muitos foram presos e torturados (LOESCHER, 2001, p.184) enquanto propagação do terror como política de Estado. A política do reassentamento em um terceiro país, frequentemente na Europa, foi a solução prática encontrada pelo ACNUR para assegurar a vida dos refugiados, incluindo aqueles que chegavam ao Brasil (ALMEIDA, 2001, p. 119; LOESCHER, 2001, p. 179; ZARJEVSKI, 1988, p. 209).

O Chile tinha sido uma das primeiras democracias da América Latina, um continente com tradição de asilo político (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989; LOESCHER, 2001). E o fato de que tais eventos brutais pudessem acontecer naquele país, sugeriu que poderia acontecer em qualquer lugar do continente, gerando outros milhares de asilados e refugiados. Estes eventos chamaram a atenção da opinião pública ocidental, gerando uma onda de simpatia e de protestos

contra as ditaduras latino-americanas nos anos 70, na análise de Loescher (2001, p. 184-185).

Os sindicatos e partidos políticos do espectro político da esquerda (da tradição jacobina da Revolução Francesa de 1789) dos países europeus fizeram uma vigorosa campanha para que seus governos reagissem positivamente e acolhessem os refugiados. Em resposta ao ACNUR, a França, a Alemanha Ocidental e a Suécia aceitaram receber entre 800 a 1000 refugiados, enquanto os Estados Unidos aceitaram somente 26 de cerca de 150 pessoas que solicitaram admissão no território norte-americano, através do ACNUR (LOESCHER, 2001, p. 185).

No entanto, os governos militares em conflito com grupos socialistas ou comunistas não eram os únicos fatores que determinavam o surgimento de refugiados em massa naquele continente. Estando longe de explicar suficientemente o fenômeno dos refugiados em toda a região da América Latina, tal como verifica Hakovirta (1986, p. 62).

Tanto Hakovirta (1986, p. 62-63) quanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu relatório "*Informe sobre Refugiados Políticos en América*", de 1965 (OEA, 1965, p. 75; ACNUR, 2004, p. 168), alertavam que o problema dos refugiados derivava diretamente dos problemas políticos internos dos países, particularmente pela falta de estabilidade democrática, da cultura política autoritária e a falta de consenso. E de que este quadro se agravaria cada vez mais devido aos longos períodos de exílio pelos quais eram submetidos aqueles já estavam deslocados, tornando difícil uma reconciliação nacional.

Assim, por exemplo, a Comissão fazia referência a cerca de 700 mil cubanos que haviam fugido para os Estados Unidos, estando em longo exílio, do mesmo modo que à grave situação em que se encontravam centenas de exilados do Haiti, Paraguai, Bolívia, República Dominicana, Nicarágua, Honduras e Colômbia (ACNUR, 2004). E nem todos os países governados por regimes militares.

Ou seja, os violentos conflitos internos pelo poder entre distintos grupos e subgrupos sociais com diferentes visões políticas e ideológicas de mundo acabaram por produzir estes fluxos de refugiados por todo o continente (ZOLBERG; SHURKE; AGUAYO, 1989). Os problemas de violência generalizada e de fluxos de pessoas se espalharam pela região de forma sistemática ao ponto de que somente na América Central o número de refugiados elevou-se para mais de 150 mil pessoas, incluindo

ainda cerca de 1,8 milhões de deslocados internos na Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Peru (ORTIZ, 1995, p. 202; COHEN; SANCHEZ-GARZOLI, 2001, p.41). Em outras palavras, ao todo, em torno de dois milhões de pessoas foram deslocadas de maneira forçada durante os conflitos armados na região das Américas.

Na análise de Hakovirta (1986, p. 62), a região assistiu ao crescimento destes conflitos sociais devido à falta de reformas sociais e políticas, que redundavam no exercício restrito dos direitos civis e políticos para a maioria da população, e que se transformava em uma batalha social e ideológica condicionada pela Guerra Fria. Visto que os Estados Unidos e a União Soviética apoiaram e auxiliaram lados opostos na Nicarágua, em El Salvador e na Guatemala, trazendo ainda mais instabilidade política.

Os refugiados e deslocados internos destes países eram em geral pessoas com educação média ou superior, de origem urbana, além de possuir recursos econômicos suficientes para sua sobrevivência (CANÇADO TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p. 115). Sendo que normalmente não significava uma carga econômica extra para os Estados receptores, pela facilidade de integração e de adaptação cultural (ACNUR, 2004, p. 168).

No entanto, à medida que aumentava o tempo de exílio e deteriorava-se a economia da região, com a degradação dos fatores produtivos e da capacidade de acolhida dos países receptores, colocavam-se todos em sérias dificuldades: refugiados e países acolhedores.

O início da década de 80 viu continuar os conflitos civis e a lógica da Guerra Fria perpassar o continente, em países como Cuba ou Nicarágua. A Doutrina da Segurança Nacional foi revitalizada por grande parte das Forças Armadas locais, com efeitos dramáticos no sentido do êxodo maciço de pessoas, fugindo das guerras intermitentes (CANÇADO TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004).

Neste sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomendava para a Organização dos Estados Americanos que tomasse medidas de forma a dar uma resposta institucional ao fenômeno da produção de refugiados na região, tomando proporções nunca vistas (D'ALOTTO, 1996, p.166).

Assim é que foi necessário um acordo regional para abarcar uma série de pessoas deslocadas que não se encontravam no âmbito da Convenção de Genebra de 1951 ou mesmo no seu Protocolo Adicional de 1967. O foco dos trabalhos para a

Conferência de Cartagena de 1984 dirigiu-se para este esforço, tendo em vista a complexidade dos fatores colocados, de modo a estabelecer um alargamento do conceito de refugiado.

Esta necessidade de ampliar o conceito de refugiado já existia desde o colóquio internacional organizado no México, promovido pelo ACNUR e pela OEA, em maio de 1981, sobre Asilo e Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (ACNUR, 2004, p. 170; D'ALOTTO, 1996, p. 166; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 456).

A reunião afirmava a necessidade de estender para a América Latina os instrumentos jurídicos universais e interamericanos, outorgando a condição de refugiado para todas as pessoas que tenham saído de seu país devido à agressão, ocupação ou dominação estrangeira, violação maciça de direitos humanos ou acontecimento que altere seriamente a ordem pública, tal como prevista na Convenção da Unidade Africana, de 1969, no corpo de seu texto (SOARES, 2002, p. 402).

Assim, o Colóquio de Cartagena das Índias, na Colômbia, em 1984, como resultado do encontro de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos, adotou como conclusão que a definição de refugiado no âmbito regional interamericano deveria ser um conceito ampliado, lançando o termo “violação maciça de direitos humanos”. O que seria muito útil para resolver os problemas de deslocamentos forçados na região da América Central e, posteriormente, no resto da América Latina (BARRETO, 2010, p. 155; RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 456).

A produção da Declaração de Cartagena, então, adquiriu um enorme grau de importância por ter recomendado a aceitação ao nível regional de uma definição ampliada sobre o termo refugiados, incluindo vários acordos internacionais de pacificação como o denominado “Grupo de Contadora” (SOARES, 2002, p. 402), promovendo também a adoção de normas e procedimentos que facilitassem a aplicação da Convenção da ONU de 1951. E assim, reiterando a importância do princípio da “não devolução”, incluindo a proibição de detenção nas fronteiras, enquanto “pedra angular” dos regimes internacionais de proteção aos refugiados (D'ALOTTO, 1996, p.166; MONDELLI, 2004).

A definição de refugiado recomendável para utilização em todo continente era aquela que, além de possuir os elementos da Convenção de 1951 da ONU e do

Protocolo Adicional de 1967, considerava também como refugiado as pessoas que tenham saído de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçada pela violência generalizada, conflitos internos, a violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado no todo ou em parte gravemente a ordem pública (RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p. 457; BARRETO, 2010, p. 16).

Dessa forma, a Declaração de Cartagena de 1984 situou o tema dos refugiados no universo conceitual dos direitos humanos, referindo-se inclusive aos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados. Conclamava Estados-partes da Convenção Americana de Direitos Humanos que aplicassem aquele documento tanto aos *asilados* como aos *refugiados* que se encontrassem em seu território (TRINDADE, 2003, p. 406).

Ainda assim, os Estados Unidos, relativo a todo este trabalho no ambiente interamericano, consideravam como refugiado somente aquelas pessoas fugitivas de regimes comunistas, tais quais os cubanos; e não estabeleciam o mesmo tratamento para aqueles advindos de El Salvador ou do Haiti, considerando-os somente como imigrantes econômicos (CANÇADO TRINDADE; RUIZ DE SANTIAGO, 2004, p. 116). Os norte-americanos tinham alguma consideração pela Convenção de Genebra de 1951, mas de maneira seletiva; enquanto que a União Soviética ignorava completamente as convenções sobre refugiados da ONU naquele momento.

Desta forma, situações políticas de países como o Haiti, que durante toda a ditadura de François Duvalier e Jean Claude Duvalier (“Papa Doc” e “Baby Doc”, respectivamente), de 1957 até 1986, era tolerada pelos Estados Unidos porque tanto o pai quanto o filho se declaravam anticomunistas. E produziam um enorme fluxo de pessoas que fugiam do país como consequência do quadro sistemático de graves violações aos direitos humanos (ACNUR, 2004, p. 171-172; CÂMARA, 1998, p. 52-53).

A maior parte dessas pessoas fugia pelo mar, em precárias embarcações, com alguma esperança de chegar a lugares seguros na América do Norte ou Europa. No entanto, eram interceptadas pela guarda costeira norte-americana e obrigadas a retornar, em função de acordo celebrado entre Estados Unidos e Haiti para o controle da migração ilegal (“*boat people*”).

E muitas eram devolvidas ao país de origem, com graves consequências relativas à violação ao “*non refoulement*”, visto que eram considerados apenas imigrantes econômicos pelo governo norte-americano (ACNUR, 2004). Ao ponto de que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos considerava que o comportamento do governo norte-americano, neste período, com sua política de interceptação e abordagem em alto mar de pessoas vulneráveis em risco de vida, devolvendo-os aos locais de origem, produzia mortes sistemáticas e constituía uma grave violação aos direitos humanos dos haitianos em relação à vida e à liberdade (ACNUR, 2004, p. 172).

Enquanto que Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile tornaram-se parte efetiva da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967 e, em consequência, haviam adotado a definição destes documentos normativos (MONDELLI, 2004). E passou a ser uma prática comum e reiterada, as autoridades nacionais encarregadas do reconhecimento da condição de refugiado nestes países adotarem a definição regional ampliada após os trabalhos em Cartagena das Índias.

Em alguns casos, como na Bolívia, Brasil e Paraguai, a definição foi adotada de forma expressa, ainda que com diferentes alcances em relação à normativa específica que regulasse a matéria do procedimento de determinação da condição de refugiado (MONDELLI, 2004). No Uruguai, o Decreto 414/2003 fazia referência aos conflitos armados e à violência generalizada que afeta vários Estados nacionais do mundo como causa do aumento total de refugiados de todas as procedências. Na Argentina, a resolução n. 465/98, de 24 de fevereiro do “Comitê de Elegibilidad para los Refugiados”, recomendava aos organismos estatais a integração da definição clássica com a definição ampliada contida na Declaração (MONDELLI, 2004).

É fundamental destacar o ambiente da produção da Declaração de Cartagena de 1984, tendo em vista os efeitos que teriam sobre a construção normativa da legislação e da estrutura normativa latino-americana e brasileira a respeito de refugiados. Assim como serviria de impulso decisivo para o tratamento sobre os refugiados em toda a América Latina, em harmonia e coordenação com as competências e recursos do ACNUR (RUIZ DE SANTIAGO, 2003, p.458; SOARES, 2002, p. 403).

A Declaração de Cartagena, além de inspirar a produção da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), de ter sido citada na II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, em 1993,

foi também incorporada pela legislação brasileira a respeito de refugiados, a lei 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados (artigo 1º, III).

Passamos, então, a falar especificamente a respeito do Brasil, e sua trajetória sobre o tratamento aos refugiados ao longo da história. Parte-se desde a administração de Getúlio Vargas, pelas circunstâncias da chegada dos primeiros grandes grupos de deslocados que seriam denominados posteriormente de refugiados no século XX. Ou seja, os assírios caldeus e os refugiados judeus em fuga dos regimes nazi-fascistas da Europa.

4. O BRASIL E A POLÍTICA MIGRATÓRIA PARA REFUGIADOS NO SÉCULO XX

Este trabalho coloca como marco inicial para uma política migratória para refugiados no Brasil a época em que as propostas racistas dominavam o debate político para imigração, indicando “tipos” desejáveis para compor a identidade brasileira (MIZRAHI, 2005, p.50; SCHWARCZ, 1993, p.63).

Remonta-se ao período do governo de Getúlio Vargas (1930-1945), em sua primeira passagem pelo poder, configurando uma política migratória para refugiados restrita e seletiva que atingiria o auge durante o Estado Novo (1937-1945), pois naquele período o governo brasileiro teve que lidar com grandes fluxos de pessoas que seriam consideradas refugiadas, no caso os assírios e posteriormente os judeus, ao final da década de 30 (CARNEIRO, 1995, 2001, 2010; KOIFMAN, 2002, 2012; LOPES, 2012). Embora o governo brasileiro desde os anos 20 tenha recebido pequenos grupos de refugiados no Estado de São Paulo ao negociar com a OIT um número que incluía serralheiros, estucadores e sapateiros, conforme verifica Long (2013, p.7).

De modo a compreender como se configurou esta política governamental brasileira dos anos 30, necessário remontar as primeiras manifestações de uma política migratória brasileira. O que remete ao Império e início da República, que trouxe desdobramentos durante a administração de Vargas (SEYFERTH, 2000; SCHWARCZ, 1993).

Até as últimas décadas do século dezenove não houve restrições formais à entrada de imigrantes no Brasil, embora o branqueamento da população e a europeização da cultura fizessem parte do projeto étnico-político do governo republicano (CARNEIRO, 2010, p.43; MIZRAHI, 2005, p. 49-50; SEYFERTH, 2000, p. 46). Estavam em evidência as teses darwinistas sociais e raciais, que ganhariam ainda mais força política no mundo na primeira metade do século XX.

Estas teses tinham como postulado fundamental a desigualdade das raças, baseado na superioridade dos brancos europeus e na inferioridade dos demais, incluindo dizer que a política de mestiçagem dos povos somente poderia trazer prejuízos à civilização e ao futuro das sociedades e das comunidades. Tal como exposto dentre outros por Joseph Arthur, o Conde de Gobineau, ainda na metade do

século XIX, conforme verificam Arendt (1989, p. 188-201), Schwarcz (1993, p. 63-64) e Carneiro (2010, p. 49).

O racismo recebeu uma considerável substância “teórica” no século XIX - pensamento racial constituído por uma fonte de argumentos vindos de trabalhos do chamado “poligenismo” em função da sofisticação da biologia, na expressão de Schwarcz (1993, p.48). De uma determinada conveniência para diversos conflitos políticos nacionais, mas que nunca monopolizou a vida política dos respectivos países, porém acabou acirrando e explorando interesses opostos ou tensões políticas determinadas, impulsionando os conflitos e a discriminação contra as consideradas “raças inferiores” e minorias étnicas ou culturais.

O darwinismo social ou uma teoria das raças alcançou o auge ao final do século XIX e início do XX, na Europa (ARENDR, 1989; SCHWARCZ, 1993) e via de forma negativa a miscigenação, acreditando que não se transmitiriam caracteres adquiridos, nem mesmo por um processo de evolução social. Isto é, as raças constituiriam fenômenos prontos e acabados, resultados completamente imutáveis, sendo todo o cruzamento, por definição, entendido enquanto um erro.

As decorrências lógicas desses postulados seriam a exaltação da existência dos chamados “tipos puros”, e assim não sujeitos aos processos de miscigenação, e o entendimento da mistura como sinônimo de degeneração não só racial como também social. E seria utilizada inclusive como base política para o movimento do nacional-socialismo na Alemanha e no resto da Europa (ARENDR, 1989; SCHWARCZ, 1993).

No caso brasileiro, o projeto governamental de sociedade republicana na primeira metade do século XX, como ressaltam Seyferth (2000, p. 46-47) e Carneiro (2010, p.43-62), incluía um branqueamento da sociedade nacional ao longo das gerações, pela mestiçagem. Adaptando-se as teses darwinistas à realidade brasileira, combatendo a imigração de determinadas etnias, e, por meio da colonização dos espaços vazios do país através da imigração exclusivamente europeia, projetando que ao longo do tempo, os elementos negros e indígenas desapareceriam por completo.

Assim, o povo brasileiro teria uma representação “racial” que faltava de modo a definir um projeto completo de nação, com o “abrasileiramento” dos imigrantes europeus. Neste sentido, os imigrantes tinham um papel estratégico ao contribuir para o branqueamento do país através de um processo de assimilação deste projeto

nacional (SEYFERTH, 2000, p.46-50; SCHWARCZ, 1993, p. 239-245), e que atingiria o auge com a nacionalização forçada nos anos 30 (SEYFERTH, 2000).

A preferência pela imigração europeia, no início da República, estava expressa inclusive no próprio texto da Constituição de 1891: incentivando especialmente aqueles mais próximos da cultura latina (italianos, espanhóis, portugueses). O que comprovava que este era realmente o projeto das autoridades, tendo em vista a visão dos governos e de muitos historiadores e diplomatas a respeito da questão racial, evidenciada por Salles (2007, p. 191).

Assim, as restrições à imigração de negros, índios ou de asiáticos correspondiam a esta lógica, durante toda a República Velha (1889-1930), recusando-se à imigração irrestrita (SCHWARCZ, 1993, p. 232). O momento mais forte de inflexão acontece durante o governo Vargas com a aprovação de legislações restritivas em 1930 e 1934, que acabariam atingindo também a chegada dos refugiados assírios, e depois judeus ao final da década (CARNEIRO, 1995, 2010; MIZRAHI, 2005, p. 50).

Com a Revolução de 1930 que levou Getúlio Vargas ao poder, ocorreu uma centralização das decisões políticas para o Poder Executivo, com grandes esforços para diminuir a autonomia dos Estados, principalmente em matéria policial e tributária. E, desta forma, a política migratória que era gerida amplamente pelos Estados-membros não ficou isenta das medidas de centralização (TRUZZI, 2003, p. 237).

De fato, após dois meses no poder, Vargas adota medidas de restrição à entrada de imigrantes estrangeiros por um decreto de 12 de dezembro daquele ano. O objetivo era corrigir a política migratória ao limitar a entrada de passageiros estrangeiros de terceira classe de navios aqueles já domiciliados no país, trabalhadores especializados cuja entrada fosse solicitada pelo Ministério do Trabalho (cartas de chamada) ou trabalhadores agricultores constituídos em famílias regulares (TRUZZI, 2003; CARNEIRO, 2010). Um decreto que seria renovado pelo n. 20.917, de 1932, que proibia totalmente a imigração (CARNEIRO, 2001, p. 158).

Posteriormente, os Decretos n. 24.215 e n. 24.258, ambos de 1934, criariam regimes de cotas para imigração, com base em cartas de chamadas. A preocupação era, sobretudo, com o desemprego nas cidades, a desorganização social e a formação étnico-cultural do país. A partir da metade final da década, com a entrada em cena do problema dos refugiados europeus, particularmente os judeus fugitivos

dos regimes nazi-fascistas, estas preocupações e controles rígidos ficariam ainda mais claros e evidentes (TRUZZI, 2003, p. 242).

4.1 O GOVERNO VARGAS E A POLÍTICA MIGRATÓRIA PARA REFUGIADOS: ANOS 30

Como exposto anteriormente, os modelos deterministas raciais foram bastante populares no Brasil no início do século XX, até se tornarem uma espécie de jargão comum nos anos 30, durante o governo Vargas, época de intenso debate político e ideológico (SCHWARCZ, 1993, p.65). O modelo racial serviria para explicar as diferenças e as hierarquias existentes. Mas, feitas certas adaptações teóricas (como considerar a mestiçagem de forma positiva), não se impedia de pensar em uma nação mestiça, porém com a estratégia de fazer desaparecer as raças consideradas “inferiores” através da miscigenação e por meio da imigração europeia seletiva.

Para compreender o fluxo e refluxo de refugiados em direção ao Brasil nesta fase, é necessário estar atento às simpatias e aproximações de Getúlio Vargas aos regimes totalitários e ao posterior envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial (CARNEIRO, 1995, p. 133). Mas, também, focar na formação intelectual, na cultura política e na diversidade de perfis dos principais burocratas do governo Vargas influenciando de maneira decisiva na produção de regulamentação sobre estrangeiros, particularmente as rivalidades e as disputas institucionais entre o Ministério da Justiça (de Francisco Campos) e o Ministério das Relações Exteriores (de Oswaldo Aranha), conforme nos relata Koifman (2012, p. 87).

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o governo enveredou para uma política migratória nitidamente mais restritiva (CARNEIRO, 2001, p. 157; TRUZZI, 2003, p. 236-247), que culminaria com medidas cada vez mais seletivas para entrada de imigrantes, sobretudo a partir de 1934. Nesse ano, houve a instituição de um sistema de cotas por nacionalidade (a exemplo dos Estados Unidos), e a diminuição das cartas de chamadas, que eram enviadas aos consulados dos países emissores (KOIFMAN, 2002, p.103-105; SALLES, 2007, p.186).

As políticas migratórias então foram estabelecidas com o objetivo de limitar a entrada de determinados grupos em território nacional, a cargo do Ministério do Trabalho e das Relações Exteriores (LESSER, 2001, p.119). Em 1932, entrou no

cenário brasileiro ter que tratar pela primeira vez com refugiados oficiais, ou seja, os refugiados assírios (LESSER, 2001; CARNEIRO, 2003). Encaminhado pela Liga das Nações e pelo Escritório Internacional Nansen para Refugiados, a questão tornou-se uma verdadeira ação coletiva.

Tal como assevera Lesser (2001, p. 145), ainda que o Brasil e os países da América Latina tivessem relutância em aceitar quaisquer refugiados, estas instituições internacionais solicitaram a colaboração do Brasil para reassentar 20 mil assírios. De modo estes deslocados deixassem o Iraque, fazendo propaganda positiva dos assírios, mostrando que eram pessoas cristãs, agricultoras e pastoras, e que colaborariam para o desenvolvimento do país.

Os assírios eram membros caldeus da Igreja Nestoriana, que estavam em uma comunidade autônoma e separada no interior do Império Turco-Otomano. Haviam lutado contra os nacionalistas iraquianos. E, quando o país de maioria muçulmana tornou-se independente, em 1923, o novo regime recusou-se a conceder cidadania aos assírios, transformando-os primeiro em apátridas, e posteriormente em refugiados dentro de seu próprio país (LESSER, 2001, p. 118).

O governo brasileiro, por meio do Ministério do Trabalho, informou a Liga das Nações que permitiria a entrada destes assírios, em grupos de mais ou menos 500 famílias, interessados na propaganda internacional a respeito dos esforços nacionais humanitários (LESSER, 2001; CARNEIRO, 2003). O acordo para a vinda dos assírios incluía a empresa Paraná Plantations Ltda. que garantiria a instalação dos refugiados, visto que a companhia estava interessada na colonização da região norte e noroeste do Estado do Paraná.

No entanto, grande parte da imprensa brasileira não demorou a espalhar notícias de que a chegada dos assírios correspondia a um “perigo” para a harmonia social, transformando os assírios em um grupo de refugiados belicosos e inassimiláveis, pois naquele momento imigrantes de forma geral eram encarados como uma das causas dos problemas econômicos do país (LESSER, 2001, p.119-129).

Lesser (2001, p. 122) assevera que, quando a grande imprensa brasileira da época transformou os imigrantes cristãos assírios em refugiados muçulmanos iraquianos, eles perderam sua condição de desejáveis pelo governo e pela sociedade brasileira. A administração de Getúlio Vargas então foi atacada pelos nacionalistas “nativistas” que alegavam que os refugiados assírios eram “nômades e

muçulmanos”, tendendo a formar guetos separados. Os esforços humanitários governamentais deveriam ser dirigidos para o Vale do Rio São Francisco, então devastado pela seca (LESSER, 2001, p. 120).

Tendo em vista esta questão, o governo montou uma comissão oficial para examinar a questão migratória, particularmente à chegada dos assírios. Encabeçada, dentre outros, por Francisco José de Oliveira Vianna, o intelectual do regime de Vargas, cuja “erudição” seguia claramente os ideais de eugenia racial de Arthur de Gobineau (LESSER, 2001, p. 127), ela sistematizou os refugiados do Oriente Médio como “não brancos”, o que se tornou um sinal para a administração federal não permitir a entrada dos assírios (CARNEIRO, 2003, p. 339-340).

Além disso, desde 1933, quando a Liga das Nações concluíra uma convenção específica para elaborar um Estatuto Internacional dos Refugiados, os países membros, dentre os quais o Brasil, deveriam se pronunciar se aderiam ou não à causa dos refugiados. Conforme a autora, já era visível uma má vontade do governo brasileiro em se aliar àquela proposta aplicável aos “refugiados russos e armênios”, tal como definido pelos acordos de 12 de maio de 1926 e 28 de junho de 1928, tendo em vista sua experiência anterior com a questão assíria (CARNEIRO, 2005, p. 340).

Mesmo elogiando o objetivo final desta convenção, as autoridades brasileiras procuraram se fundamentar em opiniões normativas antes de assumir qualquer posição. A regra seria pautar-se pela legislação e de forma técnica, e não por qualquer sentimento humanitário, tendo em vista que a convenção permitia adesão com reservas de interpretação, respeitando-se a segurança e a ordem pública de cada Estado nacional (CARNEIRO, 2005, p. 340).

De fato, foi o posicionamento brasileiro a adesão com reservas, assim como não aderir à 14ª Assembleia da Liga das Nações, que reconhecia o problema internacional dos refugiados como uma questão econômica, financeira e social. A proposição chegou a circular entre o Ministério da Justiça e o das Relações Exteriores, sendo encarado como “desnecessário” pelas autoridades nacionais (CARNEIRO, 2005, p. 341).

E a tentativa de golpe de Estado por parte da Intentona Comunista de 1935 foi o pretexto que faltava para a administração de Vargas aprovar uma Lei de Segurança Nacional, e assim deportar e expulsar estrangeiros considerados indesejáveis, além de aumentar cada vez mais as restrições para entrada de

imigrantes internacionais. Os estrangeiros eram chamados de “alienígenas” pela burocracia do governo federal (BUADES, 2013, p. 321; SEYFERTH, 1997, p. 15).

De acordo com Koifman (2002, p.109), o governo brasileiro sabia que os comunistas não representavam uma ameaça real após o fracasso da Intentona de 1935, com seus líderes exilados ou presos (Luís Carlos Prestes, Arthur Ewert, Agildo Barata, Rodolfo Ghioldi), mas souberam manipular o perigo comunista para insuflar pânico no imaginário de muitos cidadãos. Em quatro anos, de 1930 a 1934, com base na ideia de expulsar do território nacional os “alienígenas” perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses governamentais, em torno de 178 líderes do movimento operário já haviam sido banidos do país (NETO, 2013, p. 207).

Em função da Intentona Comunista, o governo de Vargas havia encarcerado as companheiras de Luís Carlos Prestes e de Arthur Ewert, ou seja, Olga Benário e Elise Sabrowski Ewert (NETO, 2013, p. 267). As duas foram levadas para Alemanha, onde já vigoravam as primeiras leis antissemitas do regime nazista, ou seja, as Leis de Nuremberg (1935). Olga Benário foi extraditada com a concordância do Supremo Tribunal Federal¹⁴, a pedido do regime de Hitler, mesmo estando grávida de sete meses¹⁵.

Nos anos de 1940 e 1942, respectivamente, Elise e Olga, ambas judias, morreriam nos campos de concentração do III Reich alemão, em Bernburg, na Alemanha. Cujas funções de extermínio coletivo dos judeus ainda não fora revelada ao mundo, ainda que a perseguição sistemática daquele regime totalitário contra judeus já fosse de amplo conhecimento público, inclusive no Brasil (NETO, 2013, p. 267).

Os casos de extradição, expulsão e deportação de estrangeiros, tais como de Elise e Olga, estavam diretamente ligados à prática política de uma espécie de “*profilaxia social*” que tinha como primeira proposta de ação o “*isolamento do vírus*”, devido à ação perniciosa dos militantes políticos¹⁶. As leis de nacionalização, de repressão aos estrangeiros promovida pelo governo Vargas atingiria seu auge com o Estado Novo, incluindo a expulsão, deportação e extradição daqueles contrários ao regime ditatorial, ao ponto de Francisco Campos, o Ministro da Justiça, defender que

¹⁴ Disponível em <http://www.nagib.net/index.php/variedades/artigos/constadminteori/1183-o-pedido-de-habeas-corpor-de-olga-benario-prestes> . Acesso em 12.08. 2012.

¹⁵ Disponível em http://www.usp.br/proin/download/artigo/artigo_guerreiras_anonimas.pdf Acesso em 12.08.2012.

¹⁶ Disponível em http://www.usp.br/proin/download/artigo/artigo_guerreiras_anonimas.pdf Acesso em 12.08.2012.

tais medidas formavam um “magnífico” corpo de leis nacionalizadoras do Estado Novo para o bem do país (CAMPOS, 2001, p. 130-131).

Durante este período, a burocracia administrativa ao redor de Vargas era formada por um grupo de intelectuais que passariam a atuar não só no mundo das ideias, agindo também na prática política, preocupados em redesenhar os processos políticos advindos desde a Revolução de 30, com base em ideias racistas e seletivas. Defendiam inclusive que a revolução só se realizaria efetivamente com o Golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 (CAMPOS, 2001, p. 71-72), e que a “anarquia” liberal levaria à instauração final do comunismo. Neste sentido, o corporativismo do Estado Novo seria o remédio que interromperia o processo de decomposição do capitalismo previsto por Karl Marx (CAMPOS, 2001, p.63-64; CARNEIRO, 2001, p.97).

Carneiro (2001, p.90) sumariza o pensamento destes intelectuais que ocupariam cargos importantes e estratégicos para a imigração, fundamentalmente durante o Estado Novo (1937-1945): um pensamento político voltado para homogeneização da população, para eugenia das raças e para imigração seletiva. Estes pensadores colocavam-se totalmente contra as “raças inferiores”, “os estrangeiros sem pátria” (os refugiados), os “subversivos” (anarquistas ou comunistas), e contra os “vagabundos” (considerados “parasitas”, inimigos do trabalho).

Estes intelectuais e funcionários de Estado eram basicamente Francisco José de Oliveira Vianna, Francisco Luís da Silva Campos, assim como Dulphe Pinheiro Machado, Ernani Reis e Antônio José de Azevedo Amaral (CARNEIRO, 2001). Tais intelectuais tiveram um papel importante na divulgação destes valores e no comportamento das instituições de controle migratório do governo durante grande parte da administração de Getúlio Vargas (1930-1945), além de determinado apoio social para realizar tais medidas, como ressalta Vainer (2000, p.23).

O conceito de homogeneidade racial proposto pela eugenia ganhou grande espaço no discurso da administração Vargas, sustentado por esta visão de mundo e por este grupo de intelectuais. O que subsidiaria centenas de artigos publicados pela revista “Educação Física, Ciência Política e Cultura Política” (CARNEIRO, 2001,

p.92), assim como pela revista “Novas Diretrizes: Política, Cultura e Economia”, fundada por Azevedo Amaral¹⁷.

Esta última publicação, por exemplo, fazia propaganda explícita do regime ditatorial do Estado Novo, e assumia posturas críticas contra a chegada de imigrantes e refugiados israelitas no Brasil, considerando-os uma ameaça nacional. Utilizavam argumentos de que eles seriam indesejáveis para a maioria das nações, pois vinham cheios de ódio contra elementos étnicos distintos e formados por indivíduos mais ou menos influenciados pelo comunismo¹⁸.

A questão migratória, especialmente a partir de 1937, passou a ser confundida com o problema da entrada de refugiados europeus. E mesmo que esse grupo não fosse composto unicamente por israelitas, o termo refugiado passou a ser frequentemente associado aos judeus por esta burocracia que ocupava os cargos mais importantes na decisão sobre a entrada de estrangeiros, em particular o Conselho de Imigração e Colonização - CIC, na exposição de Koifman (2002, p. 111).

O tema da futura migração para o Brasil passou a ser uma espécie de tema central na política brasileira do Estado Novo em decorrência das mudanças políticas no exterior e do avanço das teorias darwinistas no seio da burocracia do Estado. Não foi mera coincidência que, em 1938, foram produzidos Decreto – Lei n. 392 (27/04/1938) que regulava a expulsão de estrangeiros; o Decreto – Lei n.406 (04/05/38), que criava a primeira delegacia migratória brasileira - a Delegacia de Fiscalização de Entrada, Permanência e Saída de Estrangeiros (CAVARZERE, 2001, p.262; KOIFMAN, 2012, p. 157). Somente no período que vai de 1938 até 1941, houve mais de 20 decretos-leis do Estado Novo referindo-se ao fator migratório.

De acordo com Kosminsky (1985, p. 38-39) e Carneiro (2001, p. 130-131), com a instauração do Estado Novo e o estabelecimento de uma política externa equidistante de forma pragmática entre Estados Unidos e Alemanha, assim como a simpatia do presidente pelos regimes nazi-fascistas, determinavam o aumento de dificuldades e de barreiras para imigração judaica. Principalmente com a emissão da

¹⁷ Disponível em <http://hemerotecadigital.bn.br/artigos/novas-diretrizes> Acesso em 15.07.2012.

¹⁸ Disponível em <http://memoria.bn.br/DOCREADER/DOCREADER.ASPX?BIB=122670> . Acesso em 15.07.2012

Circular Secreta do Ministério das Relações Exteriores, de 26 de setembro de 1938, que norteava as decisões do Conselho de Imigração e Colonização (CIC).

Criado pelo Decreto – Lei n. 406, o CIC era um órgão supraministerial subordinado diretamente ao Presidente da República, tendo atribuições relacionadas ao controle de entrada de estrangeiros, assim como a supervisão das comunidades de imigrantes que já habitavam o país. Era um grupo com a função de elaborar a política migratória do Estado, representando o auge da trajetória “migratória étnica racial” no aparelho do Estado (CAVARZERE, 2001, p. 266; VAINER, 2000, p.23). Seus funcionários não eram exclusivos do Conselho, e cada componente, então, acumulava seus cargos com os postos que ocupavam nos respectivos ministérios, o que os transformava, até certo ponto, em porta-vozes dos seus chefes ministeriais, explica Koifman (2002, p. 114).

Assim, Ernani Reis representava Francisco Campos, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (MJNI); Dulphe Pinheiro Machado a Waldemar Falcão, do Ministério do Trabalho; João Carlos Muniz representava Oswaldo Aranha, do Ministério das Relações Exteriores (MRE - Itamaraty); e Arthur Hehl Neiva representava o Chefe do Departamento de Polícia do Distrito Federal, Filinto Muller; além de Francisco José de Oliveira Vianna exercendo o cargo de consultor jurídico do Ministério do Trabalho. O CIC procurava conceder participação aos ministérios que queriam opinar sobre a questão migratória, decidindo de forma colegiada e por consenso (mesmo mecanismo de funcionamento do futuro CONARE).

Koifman (2002, p. 150-151) procura resumir o pensamento antisemita destes burocratas do Estado Novo que decidiam a questão migratória internacional para o país, sintetizada em uma análise de Francisco Campos, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, a respeito dos refugiados judeus:

Deixam a Europa, apenas, os elementos que não fazem falta, isto é, os elementos inadaptáveis à vida dos campos e os operários não especializados, quando não os turbulentos de que as autoridades policiais anseiam por se verem livres. Localizados no Brasil, esses imigrantes, ainda quando tangidos de seu país natal pelas perseguições, não hesitarão contudo em aceitar a proteção dos mesmos governos de que hoje fogem.

O ministro procura demonstrar que os judeus seriam um grupo potencialmente perigoso porque tendiam para formação de guetos, sendo inadaptáveis ao Brasil. Ao menor sinal de que a Alemanha os quisesse de volta, eles

desconsiderariam as perseguições que sofreram e retornariam às suas pátrias. E assim seriam “inúteis” ao país, porque a maioria deles seria formada por gente de “má qualidade”, com pouca formação e sem especialidade alguma no trabalho; portanto, deveriam ter seus vistos negados por “origem étnica semítica” (KOIFMAN, 2002, p. 152).

De forma geral, as propostas e medidas tomadas pelo Conselho de Imigração e Colonização, ao longo de sua existência, mostravam a permanência de uma visão que continuava enxergando o Brasil como um imenso vazio a espera da ocupação por correntes migratórias qualificadas europeias para a constituição da própria nacionalidade brasileira (VAINER, 2000). E com uma atuação extremamente seletiva em seus despachos e análises, querendo atrair determinados grupos étnicos em detrimento de outros.

Como expõe o mesmo Koifman (2002, p. 115), entre 1938 e 1941, as resoluções do Conselho de Imigração e Colonização e as circulares secretas do Ministério das Relações Exteriores buscaram coordenar e controlar dentro do possível tal complexa questão. Especialmente sobre a restrição da entrada dos refugiados judeus perseguidos pela Alemanha nazista, permitindo somente a entrada de nove mil refugiados no período.

Durante todo o Estado Novo, nas estimativas do mesmo autor (2002, p. 110), foram editadas pelo Ministério das Relações Exteriores e enviadas para as representações diplomáticas no exterior em torno de 50 circulares que tratavam da entrada de estrangeiros no país, sendo que 12 delas tratavam especificamente dos refugiados judeus. Como ressaltado por Carneiro (2001, p. 113) e Mello (2007, p. 71), a Circular Secreta do Ministério das Relações Exteriores n. 1.127, expedida pelo Ministro Mário de Pimentel Brandão, ao lado da Ordem de Serviço n. 25, ambas de 1937, procurava disciplinar a entrada no Brasil de imigrantes judeus sem nacionalidade e também de apátridas, na medida do possível.

Outra Circular do Itamaraty n. 1.249, esta de 27 de setembro de 1938, tratava da entrada dos israelitas em território brasileiro (GARCIA, 2008, p.424-425; MELLO, 2007, p. 72), mas autorizando sobre determinadas condições. Ela permitia a entrada, desde que obedecidos certos critérios seletivos, ou seja, que fossem investidores capitalistas, ou turistas com passagem de retorno em plena validade, ou ainda que pudessem provar seu valor técnico profissional, particularmente no que se refere à vocação industrial ou tecnológica.

Esta Circular específica, por outro lado, como constata Koifman (2002, p. 117), procurava dar uma solução para o assédio que o Ministério das Relações Exteriores estava sofrendo por parte da comunidade judaica residente no Brasil, que buscava trazer seus parentes para o país, tendo em vista o avanço da perseguição nazista na Europa, mesmo com todas as barreiras migratórias colocadas pelo governo.

Tal medida excepcional do governo Vargas acabaria por salvar muitas vidas, e terminaram entrando no Brasil mais de quatro mil refugiados durante o ano de 1939, o que teve ligação direta com os 1.296 certificados de autorização de vistos concedidos por conta diretamente desta Circular. Tal medida foi considerada extraordinária porque os imigrantes encarados como ideal pelo próprio presidente Vargas e seus burocratas eram claramente os “elementos portugueses” (KOIFMAN, 2002, p. 117).

No entanto, muitas circulares secretas foram expedidas ao longo de sua administração com o intuito de combater a entrada de “pessoas nocivas” à sociedade brasileira, particularmente os judeus. Além daquelas citadas, Carneiro (2001, p. 150) enumera várias outras que ajudam a compreender o contexto político, os valores e a visão de mundo das autoridades de fronteira do Brasil naquele período histórico: as circulares n. 1323, n. 1328 e n. 1498, todas elas buscando restringir, opor-se e/ou proibir a vinda dos israelitas para o país.

Importante ressaltar que, sobretudo a partir de 1937, grande parte dos governos latino-americanos fechou suas portas para a imigração judaica de forma geral, e não apenas o Brasil (KOSMINSKY, 1985, p.41). Uma série de instruções normativas, recomendações, circulares e advertências despachadas para os consulados e embaixadas dos governos de Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Colômbia, El Salvador e Guatemala estabeleceram uma espécie de “muralha antisemita”, conforme destaca Roberto Lopes (2012, p.17).

Neste contexto, somente os governos da Bolívia, da República Dominicana e do Paraguai consideraram o acolhimento de refugiados em massa. Uma série de papéis, documentos, carimbos e classificações que continham argumentos embasados em motivos sócio-econômicos nacionalistas, em racismo, e até em avisos expressos de que tal conduta ajudaria nas promoções dos servidores públicos (LOPES, 2012, p.18).

Na visão de Castro (2012, p. 14), por exemplo, a legislação imigratória no Brasil, a partir de 1937, foi uma mera consequência da situação internacional dominante, ou seja, das tendências discriminatórias que redundariam na Segunda Guerra Mundial. Neste período, também época da realização da Conferência Internacional de Evian (1938), a respeito da situação dos refugiados na Europa, os governos latino-americanos participaram do evento, vendo com boa vontade a iniciativa do presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt para resolver o problema dos refugiados. Mas, ao mesmo tempo colocando condições restritivas para sua entrada, como comprova documentação exposta pelo Ministério das Relações Exteriores¹⁹.

Eles continuaram entrando individualmente ou em pequenos grupos, como ressaltam Koifman (2002, p. 111-112) e Lobo (1950, p. 3), seja de forma clandestina subornando burocratas corruptos seja porque eram considerados grandes capitalistas, cientistas ou técnicos (no caso do Brasil). Ou ainda por meio de acordos entre o Vaticano e os governos nacionais, para evacuar grupos de refugiados em direção à América do Sul, desde que em pequeno número (LOPES, 2012, p.98-102).

Mas constata-se que a posição majoritária do governo brasileiro, através das cotas migratórias, pelas análises e pareceres do Conselho de Imigração e Colonização, do Ministério da Justiça e pelas circulares secretas do Ministério das Relações Exteriores, era de conter e/ ou impedir a entrada maciça do considerado “elemento judeu sem pátria”.

Ou seja, dos refugiados judeus, que tendiam para não assimilação da cultura nacional e que formariam guetos isolados e inassimiláveis, conforme avaliação da burocracia do Estado (CARNEIRO, 2001, p. 114; LOPES, 2012, p. 98; VAINER, 2000, p.22-23). Some-se a isto o fato de que tais avaliações eram reforçadas pela constante preocupação das autoridades em manter o assunto da proibição de entrada de judeus como algo de caráter privado ou secreto.

Uma observação importante, como destacado por Lesser (2003, p.280), é que entre 1933 e 1942, quase 25 mil refugiados judeus conseguiram entrar legalmente no Brasil, mesmo com a maioria das autoridades da administração de Vargas considerando a imigração judaica como indesejável e existindo legislação em vigor,

¹⁹ Disponível em <http://www.arqshoah.com.br/arquivo/1437/>. Acesso em 15.07. 2012.

circulares secretas e procedimentos restritivos em prática. Como se explica esta aparente contradição?

Por um lado, a comunidade judaica local organizada em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre atuou junto ao governo, para trazer seus parentes e amigos em fuga dos regimes nazi-fascistas (KOIFMAN, 2002; MELLO, 2007). E por outro, as organizações internacionais e não governamentais de ajuda atuaram também utilizando os estereótipos sobre os judeus de forma positiva ao influenciar autoridades e políticos brasileiros em benefício dos refugiados, transformando a imagem dos israelitas enquanto bons contadores e estrategistas financeiros.

Do mesmo modo que alguns diplomatas brasileiros situados na Europa desobedeciam abertamente às diretrizes restritivas do governo e concediam vistos aos judeus, como Luís Martins de Souza Dantas, na França (KOIFMAN, 2002; FRANCO, 2008). Ainda assim, o país recebeu menos refugiados judeus do que Argentina ou Estados Unidos (LESSER, 2003, p. 280-282).

Uma grande parte dos judeus que conseguiram vistos para entrada no Brasil teve ajuda de organizações judaicas internacionais como a *Alliance Israélite Universelle*, a *Hias (Hebrew Immigrant AID Society)*, a *Joint (American Jewish Joint Distribution Committee)*, além do Fundo dos Refugiados da Liga das Nações (CARNEIRO, 2002, p.301-304; MIZRAHI, 2005, p.44). A organização *Joint*, particularmente, tinha importante papel na assistência aos refugiados judeus por todo o planeta, atuando no Brasil a partir de 1937 vinculado à Congregação Israelita Paulista, e funcionando na capital de São Paulo até por volta de 1959 (CARNEIRO, 2002, p. 304).

Assim, tal qual verifica Vargas (2007, p. 356-357), uma legião de intelectuais judeus conseguiu entrar no país neste período histórico, além de um determinado número de refugiados. Frequentemente eram jovens cujos talentos foram aplicados posteriormente na criação de empresas que se expandiram (por exemplo, a Fundação VITAE) contribuindo na promoção da ciência, cultura e ações filantrópicas pelo Brasil.

Além disso, muitos deles conseguiram ingressar no território nacional portando atestados de batismo como católicos em atenção aos acordos entre o governo brasileiro e as autoridades do Vaticano (KOSMINSKY, 1985, p. 44; MIZRAHI, 2005, p. 45). Em atenção ao Papa Pio XII, por exemplo, o governo Vargas e o embaixador junto a Santa Sé, Hildebrando Accioly, resolveram empenhar-se na

questão do Brasil receber grupos de judeus convertidos ao cristianismo, com a obtenção de três mil vistos para católicos “não arianos” advindos da Alemanha.

Coube ao Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR) estabelecer um plano de evacuação destes refugiados, em negociação direta com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Em 25 de maio de 1939, em reunião plenária do Conselho de Imigração e Colonização, firmou-se regras que deveriam pautar o ingresso dos israelitas recomendados pelo Papa em território brasileiro. A preferência governamental era por agricultores, sendo que todos deveriam ter um capital mínimo de 500 libras, além de recursos financeiros para custear a viagem até o Brasil (LOPES, 2012, p.101).

Mas é necessário frisar que, como diz o mesmo Lopes (2012, p. 102), o governo Vargas ficou muito longe de cumprir as metas de concessão de três mil vistos aos refugiados, ajustado com o Vaticano, ainda que com o empenho do embaixador Hildebrando Accioly, entrando de fato menos da metade deste contingente.

A maioria dos judeus refugiados dos regimes nazi-fascistas buscou como centros de destino as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, lugares onde existiam comunidades judaicas e sinagogas estruturadas. Mas também foram para o interior do Estado de São Paulo e para o norte do Paraná, nas chamadas “operações triangulares” (DE AVILA, 1964, p. 381; MIZRAHI, 2005, p. 45; MELLO, 2007, p.61). Os refugiados de origem alemã buscaram instalar-se ao redor da Congregação Israelita Paulista (CIP) a partir de 1936 (MIZRAHI, 2005, p. 46).

Os judeus de origem alemã e italiana que se refugiaram no Brasil, de forma geral, acusados de produzir conflitos em seus países de origem, como destaca Kosminsky (1985, p. 91) e Mizrahi (2005, p. 52), agruparam-se nas cidades e regiões do Brasil onde existiam comunidades organizadas e certa proximidade cultural com seus hábitos de vida. Baseando-se na solidariedade, união e senso de responsabilidade para sobrevivência da população judaica (reciprocidade mútua, identificação e um número razoável que não colocava em risco a população local).

Além de refugiados judeus de origem alemã e italiana, neste período o Brasil recebeu também judeus “asquenazes” e “sefardis” originários da Iugoslávia, Bulgária, Polônia, Grécia e de outros países europeus ameaçados pela expansão nazi-fascista. A imensa maioria destes refugiados acomodou-se nas cidades do interior do Estado de São Paulo, em cidades como Santos, Campinas, Rio Claro,

São Carlos e Franca, agrupados coletivamente em comunidades organizadas, assim como no Paraná (MIZRAHI, 2005, p. 38-47).

O que deve ficar claro é que a época da ditadura de Vargas marca a produção do primeiro Estatuto do Estrangeiro do Brasil (Decreto-Lei n. 406, de 04 de maio de 1938, regulamentado pelo Decreto n.3.010, de 20 de agosto do mesmo ano), regulando inclusive a situação dos refugiados judeus, assim como a fundação da primeira delegacia migratória brasileira. Do mesmo modo que, de uma instituição política (CIC) que atuaria por meio de um processo seletivo rigoroso na questão da entrada de estrangeiros, salientaria critérios deterministas e racistas, ainda que muitos refugiados judeus tenham conseguido entrar no Brasil, devido aos fatores internacionais, a pressão da comunidade judaica local e à ambivalência das autoridades nacionais (KOIFMAN, 2002; LESSER, 2003).

Conforme atesta parte da historiografia do período (CARNEIRO, 1995, 2001, 2003, 2005, 2010; KOIFMAN, 2002, 2012; KOMINSKY, 1985; LOPES, 2012), houve uma verdadeira mobilização política contra a entrada dos refugiados judeus, muitos simplesmente barrados por motivações raciais e estereotipadas, pois existia desde a década de 20 uma adaptação das ideias eugênicas no país. Muitos conseguiram entrar, mas um número ainda maior foi barrado ou não conseguiu chegar às fronteiras nacionais (KOIFMAN, 2002; CARNEIRO, 2010).

Uma política migratória que remonta ao período da República Velha contra determinados tipos de imigrantes, na busca da melhoria genética da população, e que acabaria atingindo o auge nos anos 30 marcando uma política migratória seletiva e discriminatória (SCHWARCZ, 1993, p. 65), tratando a chegada de refugiados como um assunto de segurança nacional (CARNEIRO, 2001, p.101-102).

Os critérios para o recebimento e hospedagem de estrangeiros eram baseados a princípio em motivações sanitárias, profissionais e finalmente ideológicas, ou seja, com base no darwinismo racial (CARNEIRO, 2001, p. 102). De acordo com Francisco Campos, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, tais medidas seriam justas porque se tratava da defesa do país contra doenças, incapacidades laborais e doutrinas “alienígenas” (CAMPOS, 2001, p. 130-131).

Ou seja, o governo de Getúlio Vargas foi marcado por uma política migratória restritiva e securitária, mas ao mesmo tempo ambivalente e obscura. A combinação da legislação e dos decretos do governo disciplinou a corrente migratória segundo um sistema de cotas, protegendo o trabalhador nacional (CAHALI, 2010, p. 73) e ao

mesmo tempo restringindo a chegada de refugiados israelitas e assírios (CARNEIRO, 2001, 2005; LESSER, 2001).

O Ministério da Justiça e das Relações Exteriores disputavam espaço político, destaque e centralidade na política migratória brasileira neste período, como afirmam Koifman (2002) e Carneiro (2001). E só ocorreria uma mudança geral na política migratória para refugiados conforme chegasse ao fim o regime de Vargas, na medida em que o próprio país se redemocratizasse e colocasse fim ao Estado Novo.

4.2 O PERÍODO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: O UTILITARISMO E OS ACORDOS COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS

Uma mudança na política migratória brasileira para refugiados ocorreria então ao fim da ditadura de Vargas, e ainda assim paulatinamente (CARNEIRO, 2005, 2010). Durante a administração de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), até mesmo em função da participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, oficialmente grupos de refugiados poderiam ser recepcionados no Brasil, **após seleção prévia do governo**, pela nova orientação de política externa em torno do realinhamento brasileiro a favor dos vencedores da guerra, como verificam Moniz Bandeira (2011, p. 78) e Carneiro (2012, p.306).

Geraldo de Menezes, nomeado pelo presidente Dutra para o Conselho de Imigração e Colonização, ressaltava a importância da imigração para o Brasil, incluindo os refugiados, que eram apontados como vítimas de neuroses de guerra, e que poderiam vir, desde que cuidadosamente selecionados e utilizando-se “critérios agrícolas e industriais” (SALLES, 2007, p. 200).

O país queria trabalhadores agrícolas, sem crianças pequenas, de todas as nacionalidades e grupos religiosos, exceto judeus e pessoas de origem asiática (SHEPHARD, 2012, p. 413). De qualquer forma, o realinhamento brasileiro fez o governo de Dutra estabelecer um acordo com a organização da ONU, conhecida como UNRRA, em que se comprometia a receber ao todo cinco mil famílias de refugiados ou deslocados de guerra (SALLES, 2007, p. 201).

Assim, a grande novidade do pós-guerra em relação às migrações internacionais foi criação de organismos internacionais que cuidavam diretamente do

movimento migratório, como as agências da ONU encarregadas do repatriamento, reassentamento e integração local das populações deslocadas, e que firmaram acordos com o governo brasileiro. Dentre estes organismos, destacava-se a UNRRA, em 1946; e a OIR, em 1947 (SALLES, 2007; LOBO, 1950).

Ainda assim, mesmo com a queda da ditadura de Vargas, permanecia uma legislação migratória discriminatória e seletiva. Era o Decreto-lei n. 7.967, de 1945, que estimulava a chegada de imigrantes orientada segundo a “necessidade de preservar e desenvolver na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia” (Artigo 2º do Decreto).

E também é importante destacar, conforme alerta Carneiro (2010, p. 356), que o governo brasileiro relutou em aderir à OIR, além de não acenar oficialmente com possibilidades de abrir suas portas para à emigração judaica, alegando que a seleção dos refugiados e deslocados de guerra se pautaria em critérios econômicos e de utilidade ao desenvolvimento do país. Do mesmo modo que durante todo o intervalo entre o final da guerra e a votação da partilha da Palestina, na ONU, em 1947, procurou esquivar-se das pressões internacionais que investiam na ideia de incluir o país entre as nações eleitas como *território de trânsito e de acolhimento de refugiados políticos*, em particular, os judeus (CARNEIRO, 2010, p.376).

E mesmo nas regiões ocupadas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, muitas barreiras de ordem política atrapalharam a missão militar brasileira e a delegação do Conselho de Imigração e Colonização. Estas equipes foram enviadas para escolher e recrutar, dentre milhares de refugiados e deslocados, determinado número de técnicos e profissionais especializados capazes de contribuir com o desenvolvimento econômico do Brasil, dentre outros pelo chanceler Helio Lobo, tal qual ressalta Moniz Bandeira (2011, p. 78).

Lobo (1950, p. 10) e Salles (2007, p. 200-201) narram que os contingentes de refugiados e deslocados de guerra estavam espalhados na proporção de 60% na zona americana, dividindo-se o resto entre a inglesa e a francesa. Ou seja, em um total de 638.759 refugiados nas três zonas de guerra até agosto de 1947, havia 32.434 na região francesa, 176.049 na região britânica e 328.180 na zona dos Estados Unidos.

Os deslocados de guerra e refugiados eram um problema sério para todas as potências ocupantes. Os soviéticos tentavam fazer com que passassem

rapidamente por sua zona e fossem para o Ocidente, mas ainda assim tiveram que absorver milhares deles (SHEPHARD, 2012, p. 163). Acreditava-se que havia 28 mil refugiados “profundamente deprimidos” morando em Leipzig em julho de 1946, incapazes de se adaptar às novas circunstâncias (SHEPHARD, 2012, p. 163-164).

Mesmo assim, as dificuldades relacionadas à Guerra Fria faziam com que o governo brasileiro, sozinho, só conseguisse trazer, dentre os alemães parentes mais próximos dos brasileiros, em torno de 4069 mil até 1948, pelo critério humanitário de não separar famílias, visto que em sua maioria estas unidades familiares eram mistas (MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 78-79).

As autoridades norte-americanas, francesas, inglesas e soviéticas não concediam facilmente permissão de deslocamento aos alemães residentes nas zonas de ocupação, inclusive quando se tratava de transferência para outra zona ocupada. No caso soviético, a permissão de saída tornava-se muito difícil quando descobriam que se tratava de alemães candidatos à imigração para países da região capitalista do mundo, de acordo com Moniz Bandeira (2011, p. 80).

De qualquer maneira, a nova administração de Dutra havia assinado *ad-referendum* os Acordos de Londres de 1946 a respeito de expedição de vistos de viagem aos refugiados supervisionados pela Comissão Intergovernamental de Refugiados, aprovados no Decreto Legislativo n. 21, em 22 de julho de 1949. Anteriormente, o Decreto n. 25.796, de 10 de novembro de 1948 promulgara o acordo administrativo com a Comissão Preparatória da OIR, garantindo aos refugiados tratamento não inferior aos dos imigrantes recebidos em função de outros acordos (CARNEIRO, 2012, p. 306).

Ou seja, no contexto do contato brasileiro com aquela organização internacional, surgiu uma Comissão Mista Brasil-Comitê Intergovernamental para Refugiados (Decreto 25.796, de 10 de novembro de 1948). Este movimento do governo brasileiro encaixava-se no contexto da abertura da América Latina, entre 1947 e 1952, para a chegada de refugiados e deslocados de guerra pelos acordos com a Organização Internacional para Refugiados (ZARJEVSKI, 1988, p. 211). Ao redor de 100 mil refugiados foram instalados em todo o continente latino-americano, transportados pela OIR naquele período.

Vale ressaltar que o Brasil nunca chegou a ratificar a Convenção de constituição da OIR, embora, como destacado por Pacífico (2010, p. 71), tenha sido um dos países sul-americanos que mais contribuíram para o reassentamento de

refugiados e deslocados de guerra durante o mandato desta organização. Possuía comitês de pessoas no Rio de Janeiro, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Goiás, com a finalidade de recepcionar, documentar e hospedar os refugiados nos novos lares (PACÍFICO, 2010, p.71).

Como analisam De Avila (1964, p. 345) e Shephard (2012, p. 416), em torno de 100 mil refugiados e deslocados de guerra sob o mandato da OIR que migraram para América Latina se estabeleceram na Argentina, no Brasil e na Venezuela. Particularmente para o Brasil vieram em torno de 29 mil refugiados e deslocados de guerra, encorajados pelo governo a viverem na zona rural, mas que rapidamente se estabeleceram nas cidades, nas indústrias de fabricação de chapéus e na metalurgia, sendo que o governo havia prometido no total receber de 40 até 700 mil deslocados de forma geral (ZARJEVSKI, 1988, p. 211; PAIVA, 2000, p. 28; SHEPHARD, 2012 p. 416).

Esta organização desenvolveu sua atuação através da assistência e sustento de caráter temporário, transporte de refugiados com o objetivo de repatriá-los ou facilitar migração, e a integração em uma comunidade nova como indivíduos com direitos de cidadania e recursos para se sustentar (o assentamento/reassentamento). Para De Avila (1964, p. 346), esta última medida foi adotada pela OIR pela adoção de um estatuto legal, originado de acordos e convenções internacionais anteriores que remontam à década de 20 e à adoção do Passaporte Nansen.

Evidentemente, o governo brasileiro do Presidente Dutra estava muito mais preocupado em facilitar a imigração de refugiados e deslocados de guerra com perfil bastante específico: aqueles que tivessem qualificação para inserir-se em atividades urbano-industriais, tendo em vista o crescente aumento da industrialização do país naquele momento (PAIVA, 2000, p. 28-29; MONIZ BANDEIRA, 2011, p. 79).

No período de abertura da América Latina para imigrantes, entre 1947 e 1952, a OIR editava um boletim denominado “A Elite Esquecida”, onde existiam conteúdos enormes a respeito de “Vantagens Econômicas e Práticas ao Empregar um Refugiado Especializado” (PAIVA, 2000). A peculiaridade do boletim era evidenciar que um grande número destes refugiados possuía formação profissional especializada, dentre veterinários, agrônomos, físicos, engenheiros, professores ou habilitados para trabalhar na indústria.

O aumento de importância das atividades industriais no Brasil, sobretudo em São Paulo, exigia uma política de atração e de contratação de mão de obra considerada qualificada e especializada para o trabalho na indústria. Diferente da atração da política migratória anterior, entre o final do século XIX e início do XX, que impunha a necessidade da mão de obra para o campo, tendo em vista as exportações agrícolas.

Este era sem dúvida o critério principal para a vinda e recepção dos refugiados, conforme atesta Paiva (2000), com base nos critérios da migração estimulada. As atividades da OIR em São Paulo eram coordenadas pelo Serviço de Imigração e Colonização e logo depois foram transferidas para o Departamento de Imigração e Colonização (PAIVA, 2000).

Como ressalta Pacífico (2010, p. 72), na metade de 1949, em torno de 12.491 refugiados, estavam reassentados no Brasil, com relativo sucesso, espalhados, sobretudo, pelos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná depois de selecionados pela missão brasileira enviada à Europa. No entanto, como analisa a mesma autora, na metade de 1949, o governo de Dutra suspendeu a imigração de refugiados e trouxe de volta sua equipe instalada no exterior (PACÍFICO, 2010, p. 72).

Uma política focada no tema dos refugiados somente teria continuidade com a segunda administração de Getúlio Vargas, após 1950. Durante sua nova administração (1950-1954), em matéria de política externa, o governo assinou a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados em 1952. Essencialmente porque o consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores garantia que a posição brasileira deveria ser de conceder preferência para resolver a situação internacional dos refugiados em detrimento dos apátridas, pela transcendência que o tema se revestia para o país (CARNEIRO, 2012, p. 309).

Posteriormente, o Brasil foi escolhido pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU para integrar o Comitê Consultivo do ACNUR, que funcionaria como organismo subsidiário da Assembleia Geral (ONU, 2005, p. 228). E em 1960, o país foi o primeiro país da região do Cone Sul da América Latina a ratificar a Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, por meio do Decreto Legislativo n.11, de 07 de julho, promulgado pelo Decreto 50.215, de 28/01/1961, já durante a administração de Jânio Quadros (DE SÁ, 2011, p. 83).

A nova entidade internacional que surgia, o ACNUR, no âmbito da Organização das Nações Unidas, não tinha ainda total respaldo internacional e nem mandato permanente, assim como recursos integrais para tratar diretamente de todas as migrações europeias (LOESCHER, 1999). Além disso, estava indiretamente sujeita à vontade soberana estatal de cada um dos membros da ONU, dentre os quais havia aqueles que se opunham ou dificultavam o financiamento de ações protetoras em favor de refugiados (DE AVILA, 1964, p.347; LOESCHER, 1999, p.237).

Sendo assim, a atuação de organismos não governamentais, tais como a Conferência Mundial das Igrejas que existia desde 1910, foi essencial para completar e auxiliar a atuação do ACNUR nos primeiros anos de sua existência (DE AVILA, 1964). O serviço de refugiados, uma divisão do secretariado da entidade, desenvolveu-se rapidamente chegando a se constituir em um organismo quase autônomo, de alcance mundial. Primeiramente funcionando onde o problema dos refugiados era mais problemático, nos anos 30 (na Alemanha e na Áustria), suas atividades foram aos poucos chegando aos países considerados de acolhida (DE AVILA, 1964, p. 380).

Na América do Sul, onde o serviço de refugiados da entidade funcionava desde outubro de 1952, com sua sede latino-americana na cidade do Rio de Janeiro, existia trabalho de imigração da Conferência nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Para o Brasil, entre 1952 e 1959, esta organização não governamental enviou em torno de cinco mil refugiados, priorizando estabelecê-los em programas de formação de colônias agrícolas (DE AVILA, 1964, p. 381). Destacavam-se grupos de agricultores russos que foram estabelecidos no Estado do Paraná, durante o ano de 1958. Uma colonização feita em bloco de um grupo em torno de 550 pessoas, que se constituiu na maior empresa de colonização, pelo menos numericamente, desde a colonização de grupos de alemães, em Guarapuava, Paraná, em 1952 (DE AVILA, 1964).

Este grupo de refugiados russos foi instalado como colônia agrícola sem auxílio governamental e sem créditos do Banco do Brasil ou outra instituição financeira governamental (DE AVILA, 1964). Financiado totalmente em partes iguais entre a Conferência Mundial de Igrejas e o Alto Comissariado das Nações Unidas

para Refugiados (ACNUR), constituiu-se em um exemplo de reassentamento modesto e calculado. Conforme De Avila (1964, p. 382), calculava-se o custo desta colonização de refugiados em torno de dois mil a dois mil e quinhentos dólares por família, em um programa precursor de reassentamento de refugiados no Brasil, com relativo sucesso.

Fora isso, também em 1952, cerca de 1500 famílias de refugiados judeus procedentes do Egito estabeleceram-se em São Paulo e no Rio de Janeiro, trazidos pelos comitês de federações israelitas brasileiras, que passaram a organizar, desde 1948, a entrada de famílias judias procedentes da Síria, do Líbano, do Iraque e do Egito, expulsas desses países árabes, cujos governos estavam incomodados com a instalação do Estado de Israel no Oriente Médio (MIZRAHI, 2005, p.48). Foram incluídos no mercado de trabalho destas cidades, que estava em plena expansão, trabalhando em empresas multinacionais, abertas aos profissionais estrangeiros, ou trabalhando em empresas familiares.

Nesta época, também se instalaram refugiados judeus de origem chilena, argentina, uruguaia e venezuelana, principalmente no sul do Brasil, em cidades como Porto Alegre/RS e Curitiba/PR (MIZRAHI, 2005). Particularmente em Porto Alegre, até o final da década de 50, mais de 12 mil refugiados e deslocados de guerra desembarcaram na cidade, sendo uns seis mil italianos da região de Calábria (ZAMBERLAM *et al.* 2010, p. 103).

O país possuía altas taxas de crescimento demográfico, além de enorme migração populacional interna do campo para a cidade, o que era acompanhado pela migração de outras regiões do mundo (MIZRAHI, 2005). Neste sentido, era importante a presença dos imigrantes europeus, latino-americanos e do Oriente Médio em torno da aceleração industrial e a busca por mão de obra especializada, o que incluía os refugiados.

Para coordenar o recebimento de refugiados em pequenos grupos e dos imigrantes de forma geral, o governo brasileiro havia criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização pela Lei n. 2.163, de janeiro de 1954, de forma a executar a política migratória preceituada na Constituição de 1946. Uma Constituição mais liberal do que à época do Estado Novo e sua Constituição de 1937, que era mais restritiva e privilegiava abertamente a imigração europeia (CASTRO, 2012, p. 15; MILESI, 2007, p.79).

Ou seja, como ressaltam Andrade e Marcolini (2002, p. 168), vários distintos grupos de refugiados foram reassentados no Brasil desde o final da Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 50, a maioria proveniente da Europa Oriental. No entanto, do mesmo modo que nos anos 30, a legislação nacional não os reconhecia enquanto refugiados, e sim como imigrantes comuns.

A Constituição Federal de 1946, tendo como objetivo fundamental estabelecer a centralização dos interesses relativos à incorporação ativa do imigrante estrangeiro pela questão do trabalho estabelece a competência deste organismo federal para supervisionar a seleção, entrada, distribuição e fixação destes imigrantes, tal qual analisa Cahali (2010, p.496).

As funções desempenhadas pelo antigo Conselho de Imigração e Colonização, pelo Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho e pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura passaram a ser desempenhadas pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, ficando extintas as instituições anteriores (CAHALI, 2010, p. 496).

Tendo em vista que nos anos 50 até a metade dos anos 60 o fator migratório tinha uma importância central para as políticas governamentais do país, o que fazia com que organizações não governamentais e instituições internacionais, em parceria com o governo federal, não encontrassem grandes dificuldades para que o transporte e instalação de refugiados fossem realizados no Brasil. Visto os interesses econômicos industriais e a atração de migrantes que trouxessem valor agregado à economia nacional (MIZRAHI, 2005).

Ou seja, este é o período da política de chegada de refugiados, sobretudo por meio das organizações não governamentais, estabelecendo uma prática de reassentamento e de integração local, com participação direcionada e seletiva do governo brasileiro. Tentava-se atrair e estimular estrangeiros para a indústria e para a mão de obra especializada, ainda que em pequenos grupos, visto que crescia a economia e a industrialização do país, e isto induzia o governo a estabelecer uma política migratória estimulada. Contudo, ainda que reconhecidos como refugiados no sistema internacional, eram acolhidos como imigrantes comuns.

No âmbito da política internacional, o fator principal dos planos e projetos para imigração de refugiados em direção à grande parte dos países da América Latina, incluindo o Brasil, era promovido pela colaboração de entidades particulares de

caráter voluntário, como frisa os relatórios da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965, p. 18).

Suas atividades e serviços em favor dos refugiados constituíram a base dos programas de ação direta de ajuda para instalação, procura de oportunidades de trabalho e emprego na nova terra, serviços de embarque e desembarque, assim como de serviços de especialização e ajuda material aos refugiados (OEA, 1965, p. 18).

Entretanto, este quadro de colaboração parcial por parte dos governos brasileiros com a comunidade internacional para receber e reassentar refugiados iria mudar com os acontecimentos políticos de 1964, assim como em quase toda a América Latina, pelo surgimento de regimes ditatoriais no contexto do açodamento da Guerra Fria na região.

4.3 OS REFUGIADOS E O REGIME CIVIL-MILITAR BRASILEIRO (1964-1984)-MUDANÇAS NA POSTURA GOVERNAMENTAL E NA PERCEPÇÃO DOS REFUGIADOS

Com o advento do regime militar de 1964, o Brasil fechou-se de forma geral à migração internacional ou ao recebimento de refugiados em larga escala, ou mesmo em grupos determinados, destacando-se o recuo formal do governo do país com a causa dos refugiados, segundo Moreira (2012, p. 102). O clima político de restrição aos estrangeiros aumentou e, conforme o país adentrava em um regime de exceção que violava direitos humanos como política de Estado, cada vez mais se afastava dos regimes internacionais de direitos humanos que emanavam tanto da Organização das Nações Unidas como da Organização dos Estados Americanos (OEA, 1965).

Em outros termos, o país recuou quanto à adesão ao sistema das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos para os direitos humanos durante todo o período do regime civil-militar, e o mesmo pode ser dito a respeito do tema dos refugiados, assumindo posições defensivas perante organismos internacionais (MOREIRA ALVES, 1985, p.203; FICO, 2004, p. 85-86).

O controle ditatorial do país era garantido pelo Ato Institucional n.5, de 1968 (que fechou o Congresso por tempo determinado, decretou intervenção nos Estados e municípios, e concedeu poderes absolutos ao Executivo), pela Lei de Imprensa de

1967, pela Lei de Segurança Nacional, elaborada ainda em 1968, sob o nome de Decreto-Lei n.314, o Ato Institucional n. 13 e o Ato Institucional n.14 (emenda à Constituição de 1967).

O Ato Institucional n.13 rezava que todos os presos políticos trocados por diplomatas sequestrados por guerrilheiros seriam banidos do território nacional, ou seja, objetivamente este Ato Institucional concedia poderes ao Executivo de banir do país o “brasileiro que comprovadamente se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional”, o que correspondia a um exílio forçado (MOREIRA ALVES, 1985, p. 157).

O Ato Institucional n. 14, uma Emenda à Constituição de 1967, tornou as penas de morte, de prisão perpétua e de banimento aplicáveis em casos de “guerra psicológica, guerra adversa revolucionária ou subversiva”, assim como nos casos de guerra externa. Os conceitos detalhados destes tipos de guerra eram mantidos de forma imprecisa no ordenamento jurídico, exatamente para que qualquer cidadão pudesse ser considerado como potencialmente um “inimigo interno”, e, assim, alvo de punição, caso enquadrado nestas legislações (MARIANO, 2003, p. 307; MOREIRA ALVES, 1985, p. 158).

Estes Atos Institucionais, analisados sistematicamente dentro da estrutura organizativa do novo regime, verificavam que o governo estava voltado para a questão da segurança de fronteiras, incluindo o tema de estrangeiros e refugiados. Assim, de acordo com o Decreto-Lei n. 200, de 1967, o país criava o Conselho de Segurança Nacional (CSN), um organismo de assessoramento direto ao Presidente da República para temas de segurança nacional e internacional (BRASIL, 2011, p. 80).

A política migratória de entrada e saída do país envolvia tanto o Ministério do Trabalho e da Previdência Social quanto o Ministério da Justiça, das Relações Exteriores, do Interior (já separado do Ministério da Justiça) e da Saúde, encarregado da vigilância sanitária nas fronteiras (MOREIRA, 2012, p. 99), sendo então totalmente fragmentada e pulverizada.

Os Decretos-Leis n. 941/1969 e 66.689/1970 estabeleciam as diretrizes globais da situação jurídica dos estrangeiros no país, que eram passíveis de expulsão, caso atentassem contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a moralidade pública e a economia popular. As diretrizes para admissão de estrangeiros estavam então sob a ótica do utilitarismo, da proteção ao trabalhador

nacional, da complementação da economia interna através da atração de trabalhadores especializados para o desenvolvimento econômico do país (MOREIRA, 2012, p. 99-100; CASTRO, 2012, p. 15).

O governo estava voltado para concepções ideológicas em torno da investigação e da eliminação do denominado “inimigo interno”, que impunha remodelações na estrutura do sistema de segurança e do corpo diplomático do Estado brasileiro, com base na doutrina da segurança nacional (FILHO, 2009, p.45). Paulatinamente, a hipertrofia e o contínuo crescimento de órgãos de regulamentação de segurança e controle tornou-se uma constante (FILHO, 2009, p. 45-46; BRASIL, 2011, p. 81).

Com este crescimento, o regime teve a necessidade de integrar as instituições repressivas existentes ligadas às três Forças Armadas (CISA, CIE, CENIMAR), à Polícia Federal e às Polícias Estaduais, de forma quase independente, de maneira a aumentar a eficácia dos mecanismos de controle e repressão política. E assim surgiu uma verdadeira Comunidade de Informações e Segurança no interior do regime civil-militar, liderada pelo grupo conhecido como “*Linha Dura*”, como lembra Arturi (2011, p. 241-260).

Isto é, uma comunidade liderada por um grupo político que, contrariando o consenso deste período da história mundial, acreditava que a perpetuação do regime autoritário era antes de tudo possível e desejável, rejeitando todas as formas democráticas de governo, em busca da continuidade do regime (ARTURI, 2011).

Esta Comunidade de Informações e Segurança surgiu como um setor diferenciado das Forças Armadas, com um orçamento não controlado e com liberdade de ação não sujeita às cadeias regulares de hierarquia e disciplina. Ou seja, ao ponto de ameaçar alguns dos valores tão caros à instituição militar: a hierarquia dos comandos e a unidade de seus membros, no sentido de que nem os titulares das pastas militares tinham o controle total destes grupos, pois atuava em faixa própria, em todos os níveis da repressão, sem fiscalização (BRASIL, 2011, p.82; FILHO, 2009, p. 46-47; CAMARGO, 1988, p. 27; STEFAN, 1986, p.37-38).

Em 1967, no seio destas reformas e ampliações do sistema de segurança, o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) recebeu finalmente a denominação de Departamento de Polícia Federal (DPF), diretamente subordinado ao Ministério da Justiça (MOREIRA ALVES, 1985, p.175), nome atual até hoje. Durante o regime, a Polícia Federal não era protagonista do

sistema de segurança, com exceção da burocracia da censura aos jornais e ao meio artístico, assim como repressão física em épocas de mobilização nacional (ARANTES, 2011, p. 111; MOREIRA ALVES, 1985, p. 175).

Em termos de repressão política e de segurança institucional, através do Ato Institucional n.5 (AI-5) de 1968, o Exército, Marinha e a Aeronáutica reforçaram os departamentos de Ordem Política e Social (DOPS), configurando um regime de exceção propriamente dito (OLIVEIRA, 1999, p.82). E, assim, os civis e militares designados para a repressão política passaram a atuar pelos departamentos de Operações Internas (DOIS) e pelos Centros de Operações de Defesa Interna (CODIS), mas não constituindo agentes próprios destes organismos.

Então, os “Doi-Codis” começaram a atuar a partir de janeiro de 1970, dotados de existência legal, comandados por civis e militares do Exército e providos com dotações orçamentárias regulares não controladas. Estas instituições passaram a ocupar o primeiro posto na repressão política, na colaboração com a denominada “Operação Condor”²⁰ e principalmente nas denúncias sobre violações aos direitos humanos e apresentação dos dissidentes como terroristas perante a sociedade e organismos internacionais (BRASIL, 2011, p.82; MARIANO, 2003, p.306-307).

Neste ambiente repressivo e securitário, a política governamental brasileira relacionada aos refugiados pautava-se pelas ideias de segurança nacional e de fechamento de fronteiras, enxergando imigrantes estrangeiros enquanto uma possível ameaça e um inimigo que impactaria a população brasileira (HAMID, 2012, p. 97; MOREIRA, 2012, p. 101). Visão ligada ao contexto da bipolaridade internacional da Guerra Fria e pelo medo do comunismo, representado pelos valores e pela ação política dos partidos e dos grupos do espectro político da esquerda internacional.

Neste sentido, o Estado de segurança nacional e o Serviço Nacional de Informações (SNI) enraizaram-se profundamente na rotina institucional do aparelho estatal. Sem paralelo nos países vizinhos da América Latina (STEFAN, 1986, p. 33; FILHO, 2009, p.55), e sob esta ótica era vista a chegada de possíveis refugiados ao Brasil.

²⁰ De forma clandestina e transnacional, os regimes autoritários interligaram os aparatos repressivos para perseguir adversários políticos além das fronteiras dos países. Ao estabelecerem um intercâmbio e colaboração mútua, levaram ao extremo o chamado terrorismo de Estado, com sequestros, prisões arbitrárias, torturas, assassinatos e ocultação de cadáveres, no contexto do combate à ameaça interna e internacional do comunismo. MARIANO (2003), PAREDES (2004).

Os documentos do Conselho de Segurança Nacional narram que o governo alegava não ter restrições quanto à imigração de refugiados, desde que tais fatores fossem levados em conta, assim como questões de política externa (MOREIRA, 2012). Por exemplo, relativo a manter um bom relacionamento com países do Oriente Médio no que concerne a receber refugiados árabes em território israelense, desde que se preservasse o fornecimento de petróleo.

Os documentos do regime militar relatavam a possível vinda de refugiados árabes para o Brasil, informes da Divisão de Segurança e Informação do Ministério das Relações Exteriores enviado ao CSN e ao SNI, naquele período. Estes documentos narravam que o governo israelense havia consultado diplomatas brasileiros sobre a possibilidade de abrigar uma parte de cerca de um milhão de indivíduos que estavam nos territórios árabes ocupados por Israel.

O governo brasileiro temia que o gesto de receber refugiados da região do Oriente Médio pudesse ser interpretado de forma partidária em relação aos conflitos entre árabes e israelenses. Na visão do Ministério das Relações Exteriores era fundamental manter o equilíbrio e a equidistância nas disputas entre dos dois povos, devido ao fato de que podia trazer possíveis repercussões na política externa, prejudicando a segurança nacional e a diplomacia do “Interesse Nacional” do chanceler Gibson Barboza, na avaliação de Vizentini (1998, p. 182- 184).

Assim, mesmo sendo cogitado pela comunidade internacional como um dos países candidatos a receber refugiados árabes na época, o governo brasileiro rechaçou tal possibilidade advertindo que isso poderia comprometer as relações políticas com algumas nações do Oriente Médio. Países que compravam armas e veículos brasileiros e em contrapartida o país comprava petróleo destas nações (MOREIRA, 2012; VIZENTINI, 1998).

Além disso, os solicitantes de refúgio advindos de outros países latino-americanos não seriam reconhecidos pelo governo, ainda que considerados como refugiados pelo ACNUR (BARRETO, 2010; CHADE, 2012). Levando em conta que, para o governo brasileiro, persistia juridicamente a questão da cláusula geográfica da Convenção de Genebra de 1951 (TRINDADE, 2006, p.237).

Assim, as mudanças de rumo e de visão da política brasileira e na região da América Latina traziam consequências ao país frente aos fluxos de refugiados, muito comuns na região naquele momento. O país deixava de ser um país de recebimento e de reassentamento de refugiados como no período dos anos 50, e tornava-se um

país produtor de refugiados, ainda que muitos brasileiros fossem recebidos como exilados políticos nos países vizinhos (MOREIRA, 2012, p. 102). Até mesmo porque já existia a convergência de direitos humanos “*strictu sensu*” entre o direito de asilo e o direito dos refugiados, na constatação de Soares (2002, p. 405).

Neste sentido, após o movimento político de 1964, particularmente após a edição do AI-5, vários brasileiros buscaram asilo diplomático ou territorial no Chile. E lá se encontravam quando ocorreu o Golpe de Estado de 11 de setembro de 1973, liderado pelo general Augusto Pinochet. E tal como destaca Soares (2002, p. 405) foi através da intervenção decisiva do ACNUR que muitos brasileiros asilados no Chile não foram devolvidos ao Brasil, ao lado de outros cinco mil refugiados de outras nacionalidades para seus diversos países de origem, evidenciando-se a convergência entre asilo político e refúgio.

Internamente, o trabalho da Igreja Católica Romana, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) tornou-se crucial neste período, para uma relativa proteção aos prisioneiros políticos e refugiados latino-americanos não reconhecidos pelo governo brasileiro (OLIVEIRA, 1999, p.84-85). A Igreja Católica estava envolvida na proteção dos prisioneiros políticos, de imigrantes e refugiados, denunciando a violação maciça de direitos humanos (HAMID, 2012, p.98; OLIVEIRA, 1999, p. 84).

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) era a organização que mais atuava neste contexto, organizando em 1969 uma Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz, no Estado de São Paulo, revertendo sua posição oficial em relação ao início do movimento de 1964 (BRASIL, 2011, p. 68; MOREIRA ALVES, 1985, p.201).

A Conferência Nacional dos Bispos havia fundado a organização Cáritas Arquidiocesana, ainda em 1956. Esta instituição começou a lidar com o tema dos refugiados no Brasil, desde pelo menos o ano de 1975, durante o regime que não reconhecia refugiados latino-americanos, pela cooperação entre as ditaduras da região, naquele período conturbado, juridicamente utilizando a cláusula temporal da Convenção de Genebra, conforme enunciam Balera (2009, p. 15) e Trindade (2006, p. 237).

Mesmo nesta época, a Caritas desenvolveu um trabalho de proteção aos solicitantes de refúgio que chegavam ao Brasil, advindos da Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai, acumulando muita experiência e “*know how*” a respeito de como

ajudar solicitantes em extremo risco de vida (SALES; ARNS, 2010, p. 62-69; BARRETO, 2010, p. 17). Como frisado anteriormente, estes solicitantes eram considerados refugiados pelo ACNUR, mas não pelo governo brasileiro (CHADE, 2012).

A Comissão de Justiça e Paz (São Paulo) e a Caritas Brasil (Rio de Janeiro) eram parceiras na realização de um minucioso trabalho humanitário, em meio ao aumento da violência e da perseguição do regime civil-militar contra dissidentes, prisioneiros políticos e refugiados. Ambas as instituições realizavam um cuidadoso trabalho de recebimento, encaminhamento e hospedagem dos solicitantes. De acordo com as estatísticas dos centros de acolhida, ao redor de 20 mil refugiados da América do Sul foram reassentados para fora do país neste período de perseguição (ALMEIDA, 2001, p. 119).

E, mesmo assim, o governo brasileiro rejeitou centenas de pedidos da ONU para que concedessem refúgio para famílias que estavam sendo ameaçadas ou perseguidas nos países sul-americanos vizinhos. Sendo que no total o regime expulsou em torno de mais de mil argentinos, uruguaios e chilenos que procuravam o país para obter segurança, ou sequestrou-os para devolvê-los aos países de origem, em nome da colaboração com seus vizinhos de regime de exceção (MARIANO, 2003; PAREDES, 2004; CHADE, 2012).

Os endereços da Cúria Metropolitana em São Paulo ou no Rio de Janeiro eram os mais procurados por refugiados ou perseguidos. Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, convenceu-se de que era necessário não apenas receber e acomodar refugiados, mas também denunciar a violência e encorajar ações humanitárias em favor das vítimas de perseguição (SALES; ARNS, 2010, p.63).

O ACNUR, naquele momento, criticava o tratamento que o Brasil dispensava aos refugiados, negando autorização para sua permanência definitiva no país (BARRETO, 2010; CHADE, 2012). Como ressaltado anteriormente, o governo brasileiro argumentava que somente reconhecia refugiados vindos da Europa, pois mantinha a cláusula geográfica da Convenção da ONU.

Enquanto isso, o Ministério das Relações Exteriores, através de seu Ministro Azeredo da Silveira, tentava explicar a posição oficial do governo em face aos direitos humanos na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1977, em discurso de 26 de setembro: a tese da “*não ingerência em assuntos internos de outros Estados*”, utilizada como argumento para defender-se das críticas internacionais, e

associando o tema ao atendimento do desenvolvimento econômico e o fim da corrida armamentista (CORREA, 2007, p.346-349; TRINDADE, 2000, p.59-60).

Os argumentos da “*não ingerência em assuntos internos de outros Estados*” ou da “*soberania absoluta dos Estados*” também eram repetidos nas Assembleias Gerais da OEA, de forma a defender-se dos trabalhos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que denunciava a prática da violação de direitos humanos por parte do Brasil, enquanto política estatal (TRINDADE, 2000, p. 58-59). E considerado como uma interferência indevida nos assuntos internos do Brasil pelas autoridades nacionais.

O Centro de Informações do Exército (CIE) aconselhava que os órgãos descentralizados do Departamento de Polícia Federal guiassem as demais autoridades para adotar a política do Ministério das Relações Exteriores no sentido de não informar a respeito destas violações sistemáticas para organizações como a Anistia Internacional ou a Comissão Internacional de Juristas, considerados intrusos.

Conforme narra Almeida (2001, p. 119), é neste contexto que chegou ao Brasil, em 1977, uma missão do ACNUR, que abriu um escritório não oficial na cidade do Rio de Janeiro junto às instalações do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Iniciaria seus trabalhos em janeiro de 1978, visando conceder o status de refugiado aos perseguidos e retirá-los do país.

Neste ambiente, o seguinte acordo foi estabelecido entre ACNUR e o governo brasileiro: a) O Brasil aceitava a presença da instituição em seu território, mas não aceitava a execução de seu mandato como organização internacional; b) O governo brasileiro não reconhecia refugiados no território nacional (exceto europeus), concedendo-lhes visto de turista, de “pessoas em trânsito”, a qual eles podiam ficar provisoriamente no país por um prazo de até seis meses (ALMEIDA, 2001, p.119).

Segundo telegramas trocados entre autoridades do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, a entidade confirmava que atuava de forma não oficial no Brasil por exigência do próprio regime e em acordo com o Itamaraty (ALMEIDA, 2001; CHADE, 2012). Além do sigilo em suas atividades, outra condição colocada pelo regime era de que a ONU fizesse o possível para dar um destino final aos refugiados que estavam entrando no país (CHADE, 2012; HAMID, 2012), ou seja, retirá-los do território nacional, assim que possível, visto que o governo não garantiria a segurança e nem a integridade física destes deslocados.

Estes refugiados latino-americanos que chegavam ao país eram reassentados em sua maioria em países da América do Norte, da Oceania ou da Europa, ou seja, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Suécia, Holanda e Nova Zelândia (MTE, 2011, p.4; HAMID, 2012, p. 97). A propaganda governamental e a legislação não eram favoráveis aos refugiados estrangeiros e aos exilados brasileiros, tendo em vista o ambiente de Guerra Fria e a propaganda política contra os perseguidos.

Desde o início dos anos 70, o Serviço Nacional de Informação havia recebido cerca de três mil cartas da organização Anistia Internacional, um organismo de raízes “marxistas”, conforme avaliação do Ministro do Exército da época, o general Frota (2006, p.117). Tais cartas vinham diretamente de cidadãos europeus, a respeito dos abusos e dos excessos praticados contra prisioneiros e imigrantes. Conforme aquela instituição internacional, mais de duas mil pessoas haviam sido presas arbitrariamente no período de 1975 e 1976, e das quais 700 continuavam presas, e em torno de 240 haviam sido “adotadas” pela Anistia (ALVES, 1985, p. 203).

Em torno de 20 mil refugiados latino-americanos foram ajudados pelas organizações não governamentais neste período, fugindo da perseguição política de seus países de origem (OLIVEIRA, 1999; ALMEIDA, 2001; HAMID, 2012). Gradativamente, o governo começou a permitir que solicitantes latino-americanos permanecessem em seu território na medida em que o regime promovia sua distensão política (DA CUNHA, 1995, p. 197). Porém, o reconhecimento enquanto asilados políticos, e não como refugiados seria dado somente para cerca de 1380 deles, e todos seriam transferidos pela ONU para outros países, a pedido do governo brasileiro (DA CUNHA, 1995; CHADE, 2012).

Ao final dos anos 70, mais precisamente em 1979 e 1980, o Brasil recebia, em caráter excepcional, em torno de 150 refugiados vietnamitas, conhecidos como “*boat people*” que foram salvos por navios brasileiros. E tendo sido aceitos pelo regime como imigrantes, ainda que existissem as restrições da legislação brasileira em torno da Convenção de Genebra de 1951 (ANDRADE; MARCOLINI, 2005, p.169).

Neste mesmo período, com a revogação do AI-5, em 1978, e a aprovação da Lei de Anistia, em 1979, houve o retorno dos exilados brasileiros no processo de abertura política “lenta, segura e gradual” do presidente Ernesto Geisel (STEPAN,

1986). Esta medida durante a administração de João Figueiredo, o último presidente militar, refletiu diretamente em relação ao tratamento dispensado ao ACNUR, tanto que reconheceu o mandato da instituição em 1982 (TRINDADE, 2006, p. 237), e permitiu suas ações mais diretamente e de forma oficial, ainda que sem estabelecer um acordo sobre a sede do escritório (ANDRADE, 2005).

Ou seja, sobretudo a partir dos anos 80, iniciava uma mudança do tratamento governamental aos refugiados. O escritório do ACNUR permaneceu como aquele que possibilitava o reassentamento de refugiados latino-americanos em outros países, pois a reserva geográfica à Convenção de 1951 continuava. Mas como um sinal de mudança no relacionamento com o sistema ONU, em 1986, o país aceitaria receber em torno de 50 famílias iranianas que professavam a fé Baha'i, ou seja, 20 pessoas perseguidas pelo regime de seu país, concedendo-lhes vistos de asilados políticos (ALMEIDA, 2001b, p. 157; DA CUNHA, 1995, p. 197; HAMID, 2012, p. 99).

Era o primeiro grupo de refugiados não europeus que foi recebido de modo oficial e ilimitado no país, sinalizando uma grande mudança de percepção quanto ao fenômeno dos refugiados e de que a cláusula geográfica não podia mais continuar enquanto uma barreira intransponível. Em 1987, o então Conselho Nacional de Imigração no início dos anos 80 produziu a Resolução n. 17 - que recebia estrangeiros temporários, não como refugiados, mas que também eram vítimas de perseguição em razão dos regimes ditatoriais em seus países de origem (BARRETO, 2010, p. 18).

Por outro lado, foi aprovada uma legislação restritiva sobre imigração, o Estatuto dos Estrangeiros, Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Foi enviado pelo presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional em regime de urgência e aprovado por decurso de prazo menos de três meses depois. Uma legislação que refletia o utilitarismo econômico complementar ao estrangeiro e a doutrina da segurança nacional, com redação dada pela legislação de 1981, restringindo direitos de estrangeiros em geral, com algumas modificações pontuais ao longo de 30 anos (CAHALI, 2010; CASTRO, 2012).

A Lei n. 6.815/1980 repetia o padrão anterior de viabilizar uma política migratória orientada no sentido de reduzir o fluxo de estrangeiros ao utilitarismo e ao necessário para o desenvolvimento da economia nacional (CASTRO, 2012, p. 15). Estabelecia diretrizes de modo a permitir a fixação no país de estrangeiros que viessem trazer trabalho e conhecimento especializado, em níveis de qualificação em

que a mão de obra nacional não pudesse atender (CAHALI, 2010; CASTRO, 2012), pois procurava defender o trabalhador nacional.

Conforme observa Cahali (2010, p.496), estabeleceu-se um padrão na política e na legislação brasileira de atribuir grande parte do tema relativo aos estrangeiros, nas fases de entrada, distribuição e permanência no país à supervisão de um órgão administrativo federal. No passado, ao tempo do Estado Novo, o Conselho de Imigração e Colonização (CIC), com atribuição de determinar cotas de admissão para estrangeiros, deliberou sobre os pedidos dos estados da federação para inserção de estrangeiros, assim como solicitações de empresas que pretendessem o mesmo objetivo (CARNEIRO, 2010; CAHALI, 2010).

A Constituição de 1946 também tinha estabelecido competência de um organismo federal para supervisionar a escolha, chegada e distribuição de imigrantes estrangeiros pelo território nacional, do mesmo modo que coordenar os serviços de naturalização e colonização, ou seja, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), ao final do segundo governo Vargas.

Com o Estatuto dos Estrangeiros de 1980, surgiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIG), ligado ao Ministério do Trabalho, a quem caberia orientar e coordenar todas as atividades de imigração de estrangeiros, conforme os dispositivos dos artigos 129 e 144 daquela legislação, a não ser o policiamento das fronteiras, que caberia à Polícia Federal, ligada ao Ministério da Justiça. Esta nova legislação buscava organizar as normas esparsas a respeito de estrangeiros no país (CAHALI, 2010, p. 73), seguindo as diretrizes estabelecidas durante o governo de Ernesto Geisel (CASTRO, 2012, p. 15).

Com a liberalização e redemocratização paulatina (MOISES, 1995, p. 32-33; ZAVERUCHA, 2005), esta legislação teria alterações pontuais ao longo de mais de 30 anos, mas permanecendo politicamente o Conselho Nacional de Imigração ligado ao Ministério do Trabalho. A Constituição de 1988 não fez nenhuma alteração sobre o órgão federal controlador da entrada, permanência e saída de estrangeiros, preferindo colocar o tema como matéria de legislação ordinária (artigo 5º, XV).

Ou seja, a lei 8.490/1992, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, colocou o Conselho Nacional de Imigração como órgão específico do Ministério do Trabalho. E uma nova Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, manteve o Conselho integrado ao Ministério do Trabalho e Emprego, estabelecendo a atual organização do Conselho Nacional (DE ALMEIDA, 2009, p.

16-17). Isto é, um conselho vinculado ao Ministério do Trabalho, mas composto por representantes do Ministério da Justiça, da Saúde, Educação e Relações Exteriores – o CNIG, que compreende também representantes das centrais sindicais e dos empregadores, além de observadores da sociedade civil e de organizações internacionais.

O Estatuto do Estrangeiro faz uma única e solitária referência aos apátridas e refugiados admitidos no Brasil, quando menciona a possibilidade da polícia federal emitir passaporte ou documentos de viagem para estes indivíduos quando fosse necessário, em seu artigo 55 (Lei 6.815/1980). Isto é, quase se omitindo em relação aos deslocados de maneira forçada que podiam chegar ao território brasileiro e solicitar refúgio, demonstrando que não era um tema central para o legislador nacional a época.

De qualquer modo, o Brasil havia iniciado um longo período de liberalização e redemocratização política, em direção à democracia representativa. Ou seja, paulatinamente se definiam regras capazes de garantir a livre competição, através de eleições previsíveis e periódicas, disputadas por dois ou mais partidos políticos por cargos e posições de governo. Neste sentido, tal processo acabava refletindo na política voltada aos imigrantes e refugiados, com mudanças procedimentais e pontuais para favorecê-los. No entanto, podiam ser interpretadas como contradições e ambivalências na passagem para o regime democrático (ZAVERRUCHA, 2005).

Se, por um lado, havia o longo processo político de distensão “*lenta, segura e gradual*”, o que significava um melhor tratamento aos refugiados que chegavam, assim como um reconhecimento do trabalho do ACNUR; por outro, permaneceriam regras e regulamentos restritivos para a circulação de pessoas e de informações, tal qual o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e uma nova versão da Lei de Segurança Nacional, em 1983 (ZAVERRUCHA, 2005, p. 183-210).

A redemocratização, conforme Zaverucha (2005) seria então um interminável processo político paulatino, perdurando por dez anos, trazendo mudanças substanciais a respeito da política para refugiados, somente a partir da década de 90, e novos processos democratizantes em um longo período de transição.

4.4. PERÍODO DE TRANSIÇÃO: DO REGIME MILITAR À REDEMOCRATIZAÇÃO - A DOCTRINA INTEGRAL DOS DIREITOS HUMANOS

Com a liberalização e redemocratização do país ocorrendo gradualmente (MOISES, 1995, p. 33), por um lado o governo brasileiro começou a se comprometer retoricamente com o tema dos direitos humanos, reconhecendo os sistemas global e regional de proteção, na medida em que deixava para trás institucionalmente o regime de exceção. Por outro lado, permaneceram regras e práticas autoritárias (BELLI, 2009, p.176-177; ZAVERUCHA, 2005, p.15).

Na política externa, o Ministério das Relações Exteriores, na administração de José Sarney (1985-1990), fundava as bases jurídicas e políticas para uma nova posição que o país deveria adotar em matéria de proteção aos direitos humanos, e que estaria exposto no próprio texto constitucional de 1988 (BELLI, 2009, p. 176; TRINDADE, 2006, p.220-221). Em meados dos anos 80, com os pareceres do Ministério das Relações Exteriores e os discursos do presidente Sarney na Assembleia Geral da ONU, demonstrava-se a mudança de rumo que o governo brasileiro pretendia dar à política externa no que se refere aos direitos humanos em geral e aos refugiados em particular (TRINDADE, 2006, p.227-228).

Em relação ao tema dos refugiados, o Consultor Jurídico argumentou que era necessário remover as limitações geográficas à Convenção de Genebra de 1951, o que ocorreria somente em 1989 por meio do Decreto n. 98, de 19. 12. 1989, fazendo finalmente o governo brasileiro aceitar integralmente a Convenção da ONU, sem cláusulas de limitação geográfica (TRINDADE, 2000, p.74), no mesmo período em que o escritório do ACNUR era transferido do Rio de Janeiro para Brasília.

Em 1991, por meio de uma Portaria Interministerial, n. 394 do Poder Executivo, ficou estabelecido que a instituição política responsável para aceitar ou não refugiados no país seria o Ministério das Relações Exteriores (TRINDADE, 2000). E, quando um indivíduo tivesse reconhecido sua condição de refugiado no Brasil, ganharia um visto temporário que deveria ser comunicado ao Ministério da Justiça para a publicação no Diário Oficial da União (DOU). Assim, o refugiado que tivesse sua condição publicada poderia requerer na Polícia Federal a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), que lhe permitia a estadia legal e também a obtenção da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Ao final de 1992, quando passaram a ingressar no Brasil centenas de solicitantes de refúgio majoritariamente de Angola, e também da República Democrática do Congo, da Libéria e da antiga Iugoslávia, sob a égide da portaria interministerial, o ACNUR entrevistava os solicitantes e pedia ao governo o reconhecimento formal de refugiado. Um procedimento com base na Declaração de Cartagena de 1984, e na generalizada violação de direitos humanos (ALMEIDA, 2001b, p. 158), que viria a se transformar em um dos dispositivos da futura lei brasileira.

Como frisa Barreto (2010, p. 19), o papel do governo brasileiro restringia-se à liberação dos documentos de identificação e, a partir deste momento, os refugiados tinham que se integrar individualmente por conta própria na sociedade brasileira, tais como os angolanos, tornando evidente a insuficiência das medidas tomadas em prol dos refugiados. A vinda dos angolanos para o país se explicava pela proximidade cultural, pelo fato de que o consulado brasileiro permaneceu aberto no país africano mesmo como recrudescimento da guerra, e a ligação histórica entre os dois países, colonizados pelo mesmo Estado europeu (DA CUNHA, 1995, p. 198; HAMID, 2012, p. 35).

No sentido de participar de debates e avaliações para melhorar a política brasileira para refugiados, como ressalta Barreto (2010, p. 19), durante as administrações de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, foi chamada a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro. Estas organizações tinham amplo conhecimento de como trabalhar com refugiados e asilados pelo seu histórico no Brasil (ARNS; SALES, 2010). Assim como também foram chamados vários ministérios que poderiam colaborar na assistência e proteção aos refugiados na produção de um projeto de lei (BARRETO, 2010, p. 19).

Deste modo, o governo tomou muitas iniciativas voltadas à causa dos direitos humanos em geral, e dos refugiados em particular, como o Programa Nacional dos Direitos Humanos (Decreto n. 1904, de 13/05/1996), sendo um dos primeiros países a estabelecer internamente os planos de metas para cumprir as diretrizes da Declaração e do Programa de Ação de Viena, de 1993, da II Conferência Mundial da ONU (ALVES, 2003; TRINDADE, 2003).

Atribuía de forma inédita aos direitos humanos o status de política pública governamental, e sem abdicar de uma compreensão geral e interdependente dos direitos humanos enquanto direitos civis, políticos, sociais e culturais, o que incluiria

a situação de imigrantes e de refugiados (BRASIL, PNDH, 1996). Ou seja, a compreensão da doutrina integral dos direitos humanos.

Visto que a II Conferência Mundial de Direitos Humanos havia incorporado as contribuições do ACNUR para o tema dos refugiados, registrado na Declaração e no Programa de Ação de Viena de 1993 (LINDGREN ALVES, 2003, p. 158; TRINDADE, 2003, p. 414-415). A Declaração reafirmava o direito de toda pessoa de buscar e desfrutar asilo contra perseguição em seu país de origem, assim como de retornar, caso cessassem as hostilidades (TRINDADE, 2003, p. 415-416).

Identificava, inclusive, as violações maciças de direitos humanos como um dos fatores que levavam ao deslocamento global de pessoas e recomendava desenvolvimento de estratégias globais para abordar causas e efeitos dos movimentos de refugiados e deslocados de forma geral (ALVES, 2003, p. 159).

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, ao ressaltar as responsabilidades dos Estados, particularmente em relação aos países de origem dos deslocados, enfatizavam o enfoque integral de direitos humanos, a importância das soluções duradouras (repatriação voluntária, integração local e reassentamento) e as questões relacionadas aos deslocados internos. Enfatizava a prevenção de situações futuras de refugiados, alertando para o fato de que na época existiam em torno de 18 milhões de refugiados (TRINDADE, 2003, p. 414).

Ou seja, foi amplamente reconhecida por esta Conferência Mundial da ONU a relação intrínseca entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais (violações maciças de direitos humanos), e os direitos humanos, em etapas sucessivas (TRINDADE, 2003, p. 272). E, assim, muitos dos direitos humanos enunciados na Declaração que comemorava 44 anos da Declaração de 1948 aplicavam-se aos refugiados.

Neste sentido, o grau de pioneirismo normativo do Brasil, ao incorporar a Declaração e o Programa de Ação no seu Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, foi elaborado a partir de debates da Coordenadoria do Programa Nacional, recebendo contribuições de organizações não governamentais, de universidades e de centros de pesquisa sobre a temática (MESQUITA NETO, 2011, p. 269). O projeto do Programa foi debatido na Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizado em Brasília, com grupos temáticos que dariam sua contribuição para o conteúdo do programa (MESQUITA NETO, 2011, p. 269-270).

O Programa Nacional dos Direitos Humanos foi o primeiro para proteção e promoção dos direitos humanos na América Latina, e o terceiro no mundo (MESQUITA NETO, 2011, p. 269), e a proposição mais concreta para conformar uma política real de direitos humanos no país até aquele momento (GONZALEZ, 2010, p.7). Estabeleceu objetivos de curto, médio e longo prazo para os refugiados e imigrantes, conforme as citadas diretrizes da II Conferência Mundial de Viena. Dentre objetivos de curto prazo estava criação de legislação específica para refugiados. E quanto aos objetivos de longo prazo, previa a reformulação do Estatuto do Estrangeiro.

Desta maneira, o Programa Nacional de Direitos Humanos foi enviado ao Congresso Nacional, em 1996, acompanhando o Projeto de Lei sobre Refugiados, e aconteceram várias reuniões de especialistas para a produção da legislação (BARRETO, 2010, p.19-20). Este projeto de lei transformou-se na lei 9.474/1997, colaborando para a aprovação da legislação junto ao Congresso Nacional, a Igreja Católica, através da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, representantes do ACNUR, assim como a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (BARRETO, 2010, p. 19; JUBILUT, 2007, p.190; ANNONI, VALDEZ, 2012, p. 102).

O processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos também constituiu um marco na promoção e proteção dos direitos humanos no país. Destacaram-se os direitos econômicos, sociais e culturais no mesmo patamar de importância dos direitos civis e políticos. O que atenderia à reivindicação formulada pela sociedade civil por ocasião da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 na Câmara dos Deputados (BRASIL, PNDH II, 2002), inclusive referindo-se que estes direitos deveriam contemplar imigrantes e refugiados.

Tendo passado mais de cinco anos, este programa foi atualizado por meio da publicação de novo decreto (Decreto n.4.229, de 13.05.2002). E, dos objetivos de curto, médio e de longo prazo estabelecidos em 1996, tornou-se realidade o Estatuto dos Refugiados (Lei 9474/1997), mas ainda não reformulado o Estatuto do Estrangeiro, permanecendo em vigor a legislação de 1980, com atualizações pontuais.

O novo decreto estabeleceu objetivos no contexto do crescimento da doutrina integral de direitos humanos relativos aos refugiados: a promoção da capacitação de

autoridades nacionais diretamente envolvidas na execução da política nacional para refugiados (a especialização temática para os agentes públicos migratórios); promoção e apoio aos estudos a respeito da proteção, promoção e direitos dos refugiados (o direito internacional dos refugiados), incluindo as soluções duradouras promovidas pelo ACNUR (reassentamento, integração local e repatriação). Além de apoio aos projetos públicos e privados de educação e de capacitação profissional de refugiados, assim como campanhas de esclarecimento sobre a temática (BRASIL, PNDH II, 2002, p. 20).

A legislação criada em 1997, então, incorporou tanto as diretrizes da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967 da ONU, assim como a Declaração de Cartagena de 1984, a respeito da situação e proteção de refugiados (SOARES, 2002, p.403). Ou seja, no dizer de Leão (2006, p. 105-106), a legislação brasileira captou o “Espírito de Cartagena”, adotando o conceito ampliado, considerando também como aquelas pessoas que se deslocam de maneira forçada atravessando fronteiras internacionais devido à grave e generalizada violação maciça de direitos humanos.

A determinação da condição de refugiado está vinculada a dois elementos essenciais presentes na definição incorporada no artigo 1º, inciso I, reproduzindo a Convenção de Genebra de 1951: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, e o elemento objetivo que concede fundamento a este temor, isto é, fatos que permitam avaliar e interpretar a possibilidade da perseguição ao solicitante realmente acontecer (LEÃO, 2007, p. 25).

Enquanto consequência do Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e das forças políticas que atuaram para a criação da legislação de 1997, pode-se dizer que o Estatuto dos Refugiados, por um lado, era uma tentativa de criação de uma política pública de direitos humanos para refugiados; e por outro, uma faceta da política externa brasileira²¹, no contexto do acordo Marco de Reassentamento, implantado a partir de 1999. Considerada pela própria Organização das Nações Unidas como uma das legislações mais modernas e abrangentes do mundo a respeito do tema dos refugiados (BARRETO, 2010, p. 152; DEMANT, 2009, p. 29).

²¹ Lei 9.474 - de 22 de julho de 1997, Estatuto dos Refugiados, artigos 45º e 46º.

Está prevista na legislação a aplicação de princípios como do “*non refoulement*”, da máxima proteção possível aos refugiados, e também do “*in dubio pro refugiado*” (LEÃO, 2007, p.30-46), em tese. É um instrumento normativo que possibilita a configuração e a **execução de políticas públicas** para refugiados no país inspirado por documentos jurídicos internacionais (ALMEIDA, 2001; SOARES, 2002; LEÃO, 2011).

O conceito de “políticas públicas” ganhou força e influência no Brasil ao sublinhar o exame das avaliações e propostas sobre as ações governamentais, de maneira separada das teorias do Estado de modelo europeu, originado dos estudos da Ciência Política (SANTOS; PASE, 2011, p. 71). As teorias europeias tinham em seu núcleo central o estudo das instituições políticas e colocavam em segundo plano as análises da produção governamental. Por outro lado, com base em estudos empíricos, em indicadores sociais e diagnósticos sobre todos os tipos de problemas da sociedade, as políticas públicas pretendiam responder aos desafios políticos e sociais de forma planejada em médio e longo prazo (SANTOS; PASE, 2011, p. 72).

O desenvolvimento de políticas públicas requer a disponibilidade e a mobilização de recursos técnicos, administrativos, econômicos e sociais para sua configuração e execução (MESQUITA NETO, 2011, p.109), no sentido de estabelecer indicadores de desempenho, de resultados objetivos para alcançar benefícios públicos. A análise de processos de produção de políticas demonstra que com muita frequência as políticas não são geradas por tomadores de decisão de forma isolada um do outro, ou separado de outros atores sociais, conforme verifica Marques (2013, p. 34).

O que torna então de fundamental importância o estudo tanto da coordenação entre os atores quanto os diferentes padrões de atores presentes em cada situação específica, assim como o estudo das instituições no interior do Estado (MARQUES, 2013; WEBER, 2012). Neste sentido, torna-se essencial o estudo a respeito do processo de tomada de decisões, da participação social, dos recursos envolvidos e das instituições relacionadas.

Conforme verifica Pacheco (2010, p. 4), no caso de políticas públicas regulatórias, elas regem os comportamentos trabalhando com ordens, proibições, decretos e portarias, ou seja, regras normativas por parte de um Estado. Os efeitos que concernem aos custos e benefícios estão sujeitos à configuração concreta destas políticas, não havendo uma determinação prévia. Há uma busca pelo

equilíbrio no atendimento de interesses, podendo tanto distribuir custos e benefícios de forma igualitária entre os grupos e setores da sociedade quanto servir a particulares.

Neste raciocínio, no caso da política brasileira para refugiados, a lei 9.474/1997 estabeleceu critérios e procedimentos para a obtenção e cassação do refúgio, direitos e deveres dos refugiados, previu a aplicação das soluções duradouras para refugiados. Assim como tornou as autoridades de fronteira protagonistas para o recebimento de solicitantes de refúgio, e ainda institucionalizou um órgão específico colegiado, interministerial, diretamente ligado ao Ministério da Justiça de modo a decidir o status de refugiado aos solicitantes que chegam ao país, de modo a procurar ditar diretrizes políticas para os deslocados, articulada com as autoridades nacionais de fronteira e com os Estados-membros da federação²².

A instituição política que foi criada pela legislação é o CONARE, de modo a tentar responder ao desafio de estabelecer diretrizes para políticas relacionadas aos refugiados; um organismo coletivo, tripartite, não paritário, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional²³. É a partir desta instituição política específica que se procuram analisar as políticas para refugiados no Brasil, desde sua implantação ao final do século XX até 2012, a partir do próximo capítulo.

²² Lei 9.474 – de 22 de julho de 1997 – Estatuto dos Refugiados – artigos 17º ao 28º, artigos 38º ao 39º, artigos 4º ao 6º, artigos 40º ao 41º, artigos 42º ao 46º, respectivamente.

²³ Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, OFÍCIO N.42. 2012. Lei 9.474/1997, artigo 16º.

5 AS POLÍTICAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL: 1998-2012

Neste capítulo, então, analisamos os processos decisórios, os procedimentos das instituições governamentais que lidam com refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil; os encaminhamentos da polícia federal, a visão de seus agentes e as interações com os demais órgãos que tratam do tema, particularmente com os membros do CONARE (Comitê Nacional para Refugiados). Para assim verificar a política voltada aos refugiados no período examinado, de 1998 até 2012, seus avanços, retrocessos e contradições.

Neste capítulo trabalhamos com entrevistas estruturadas e semiestruturadas junto aos agentes públicos que ocupam cargos estratégicos na estrutura migratória brasileira relativa aos refugiados, do mesmo modo que com palestras proferidas por estas autoridades, e normativas governamentais sobre o tema, particularmente as resoluções normativas do CNIG e do CONARE. Assim como as legislações nacionais e internacionais pertinentes para, deste modo, estabelecer um panorama geral e uma análise sobre a política para refugiados no Brasil, desde a institucionalização de uma estrutura normativa específica.

O foco do trabalho é verificar a visão dos representantes do Estado a respeito do fenômeno migratório e a chegada de refugiados, assim como a interação entre os diversos atores envolvidos. Por isso optou-se por não entrevistar ou buscar a visão dos refugiados ou solicitantes de refúgio presentes no Brasil, mas apenas dos agentes de Estado e do relacionamento entre eles, de modo a verificar o desenho das instituições e o procedimento da cada uma delas.

Como assevera Marques (2013, p. 38), o processo de produção das políticas públicas dependerá da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos. Os ambientes influenciam as instituições a respeito da produção de políticas específicas, impactando o resultado dos conflitos, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões prioritárias que se tornam objeto de políticas, evidenciando a luta política no interior das instituições e entre elas, através de suas regras e de formatos organizacionais (MARQUES, 2013, p. 38).

As decisões de política interna e externa de autoridades dentro de um modelo de política burocrática evidenciam o tema dos refugiados, assim como os

pressupostos levantados por Arendt (1989), Benhabib (2004, 2012), Hathaway (2007), Betts, Loescher e Milner (2008), de que o tratamento de agentes de fronteira dos Estados nacionais diretamente aos refugiados tende à detenção sumária e às interpretações normativas restritivas e criminalizantes dentro de suas instituições políticas.

Inclusive relativo aos estados do hemisfério sul, enquanto um caso de polícia, no contexto de uma nova agenda internacional de segurança desde os acontecimentos nos Estados Unidos e Europa no início do século XXI. Do mesmo modo que o pensamento de Haddad (2008), de que refugiados e solicitantes de refúgio são indivíduos e populações que vivem em uma região “cinza”, intermediária entre estados nacionais, vivendo entre “soberanias”, vivendo de maneira provisória, ainda não integrada, e não exercendo direitos de cidadania na sociedade de acolhida nem exercendo direitos de cidadania na sociedade de origem.

Iniciamos pelos processos administrativos estatais para o reconhecimento de refugiados e a (falta) inserção destas populações na sociedade brasileira.

5.1 OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA O RECONHECIMENTO DE REFUGIADOS PERANTE AS AUTORIDADES BRASILEIRAS E AS POLÍTICAS VOLTADAS AOS REFUGIADOS

Os solicitantes de refúgio no Brasil precisam apresentar-se às autoridades migratórias dentro do território nacional, e explicar as razões que os levaram a deixar seu país de origem e solicitar refúgio, conforme o Estatuto dos Refugiados (artigos 7º e 9º). A solicitação de proteção do governo pode ser feita a qualquer momento, ainda que o solicitante já esteja em território brasileiro há algum tempo (artigo 8º).

Seu pedido será encaminhado ao CONARE – Comitê Nacional dos Refugiados, que decidirá a situação do solicitante. Neste ínterim, o possível refugiado passa por uma rigorosa triagem realizada pelas autoridades nacionais, em torno de entrevistas e checagens, e sua permanência no país, encontra-se ao abrigo desta legislação, assim como pela Lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, no que não contraria a legislação de 1997, adquirindo documentos provisórios para sua legalização no país.

Neste sentido, em nenhuma hipótese, será efetuada sua deportação para fronteiras de territórios em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, com exceção se for considerado perigoso para a segurança do país (artigo 7º). Ou seja, o fato de ter adentrado território brasileiro sem documentação de forma irregular não o impedirá de solicitar refúgio, pelo menos teoricamente, visto a desconfiança e o medo que perpassa nos solicitantes diante de autoridades migratórias, pois normalmente eles estão fugindo exatamente de perseguição das autoridades de seu país. Em outros termos, o imigrante internacional tem o direito público subjetivo de ingresso no território do Estado de acolhida e ter seu pedido analisado à luz do devido processo legal administrativo (CAHALI, 2010, p. 28).

Do ponto de vista normativo, significa dizer que há uma importante exceção ao direito internacional costumeiro e ao princípio da soberania dos Estados que dispõe que, cada Estado, de maneira discricionária, pode permitir ou não o ingresso de estrangeiro em seu território (CAHALI, 2010, p. 28), exercendo monopólio legítimo da circulação migratória em seu espaço territorial conforme analisa Torpey (2005). Como salienta Leão (2011, p. 772), o instituto do refúgio não se oferece nem se outorga; ele se reconhece porque a situação de perseguição ou de fundados temores já existia antes mesmo da solicitação.

As autoridades migratórias então precisam produzir um documento chamado “Termo de Declaração”, narrando circunstâncias e condições de entrada do solicitante no país, a partir do depoimento do próprio solicitante (Resolução Normativa n. 1, de 27 de outubro de 1998 - CONARE). E este termo serviria de documento ao indivíduo até a emissão do chamado Protocolo Provisório, autorizado pelo CONARE (Resoluções Normativas n.1 e n. 2, de 27 de outubro de 1998), sendo que, desde setembro de 2013, os solicitantes podem pedir diretamente na Polícia Federal²⁴.

O Protocolo Provisório será produzido pelo Departamento de Polícia Federal e será o fundamento jurídico da estadia até a decisão definitiva sobre sua situação pelo Conselho em Brasília, permitindo, portanto, emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória pela Delegacia Regional do Ministério do Trabalho. Do mesmo modo que um documento de Cadastro de Pessoa Física

²⁴ Disponível em <http://oestrangeiro.org/2013/10/18/residente-substitui-refugiado-na-identidade-de-estrangeiros/> Acesso em 19.10.2013.

(CPF), de modo ao exercício de atividade remunerada, ao qual será utilizada enquanto o pedido é examinado na capital federal.

Este protocolo provisório será emitido em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre em território nacional e terá um prazo de validade de 180 dias, prorrogável por igual período, até a decisão final administrativa do processo no CONARE (Resolução Normativa n. 15, de 27 de julho de 2012).

O protocolo assegura a estadia regular no país; porém, é um documento precário, gerando determinada insegurança social aos solicitantes, visto que é um pequeno pedaço de papel com dificuldades de reconhecimento em praticamente todas as demais instituições públicas, como aduzem Milesi (2012, p.9), do IMDH, uma das advogadas da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Andréia Costa Vieira²⁵, assim como Fernanda Hahn, da Defensoria Pública da União²⁶.

Quando o solicitante não souber se expressar na língua portuguesa, é necessário requisitar um intérprete que deve fazer a tradução das declarações do solicitante para a autoridade policial, tal como no caso de solicitações senegalesas em Caxias do Sul/RS, visto que não sabiam se comunicar em português e as autoridades federais não conheciam o idioma dos senegaleses²⁷. E sempre que forem constatadas imprecisões contidas no Termo de Declaração, deve-se realizar um Termo de Reinquirição ou realização de diligências complementares (DE ALMEIDA, 2008, p.435), pois todos os documentos posteriores produzidos pelo CONARE têm como base exatamente este documento.

O chamado Termo de Declaração deverá ser colocado no sistema SIAPRO logo após sua elaboração, o sistema de acompanhamento processual, pois desta maneira é conhecida a existência da solicitação de refúgio por todos que o operam. Este procedimento deve impedir a devolução do solicitante ao país de origem, na prática do “*non refoulement*”. Assim como todo e qualquer procedimento posterior a respeito deste solicitante deve ser protocolado e incluído no SIAPRO para o conhecimento dos usuários daquele sistema, com informações descritivas e detalhadas.

²⁵Entrevista com Andreia Costa Vieira, uma das advogadas da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, em São Paulo, em 25.07.2012.

²⁶ Palestra durante o lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, dia 06.11.2013.

²⁷ Relatório do Acompanhamento realizado no Município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013.

Em outros termos, além de declarações esclarecedoras, o solicitante deve preencher documentos fornecendo sua identificação completa, indicando os elementos de prova existentes, tudo de forma sigilosa, como indicado pelos artigos 19 e 20 da Lei 9.474/1997, e as subsequentes Resoluções Normativas do CONARE produzidas para esclarecer a legislação.

Ou seja, a Polícia Federal deve estabelecer eventuais esclarecimentos e diligências requeridas pelo CONARE, devendo investigar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma decisão do órgão colegiado em Brasília, obedecendo ao princípio da confidencialidade para a proteção do solicitante de refúgio. Ao final deste processo, passa-se à fase de instrução, em que a autoridade migratória deve elaborar um relatório que será enviado à Coordenadoria Geral do CONARE (DE ALMEIDA, 2008, p.435), para os procedimentos relativos à inclusão na pauta da próxima reunião do órgão (Resolução Normativa n. 2, de 27 de outubro de 1998).

Conforme o Coordenador Geral da instituição, em torno de 80% das solicitações preenchidas pelas autoridades policiais de fronteira, assim como as diligências preenchidas por estas autoridades, instruindo o processo administrativo, posteriormente são confirmadas pelo plenário do CONARE²⁸.

Seja qual for decisão do CONARE, ela necessita ser fundamentada, notificando-se o solicitante diretamente a respeito, conforme o Estatuto dos Refugiados, artigos 26º e 27º. Se a decisão reconhecer a condição de refugiado, ela terá caráter de decisão declaratória, produzindo efeitos retroativos, e registrando-se o refugiado no Departamento de Polícia Federal, onde assinará termo de responsabilidade e solicitará Carteira de Identidade permanente, no mesmo órgão (artigo 28º) em que deve constar a classificação de “Residente”²⁹. Se a decisão for negativa, o solicitante terá prazo de 15 dias para apresentar recurso ao Ministro da Justiça, conforme artigo 29 da legislação, ficando sujeito ao Estatuto de Estrangeiros.

Tendo reconhecida sua condição de refugiado, em que ele é notificado pessoalmente, ele terá direito a toda documentação garantida pela lei nacional: Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), a Carteira de Trabalho e Previdência

²⁸ Entrevista com Virgínius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

²⁹ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/10/18/residente-substitui-refugiado-na-identidade-de-estrangeiros/> Acesso em 19.10.2013.

Social (CTPS), o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o passaporte para estrangeiro, no caso de viagem previamente autorizada pelo CONARE (BARBOSA, DA HORA, 2007). Ou seja, participando parcialmente da sociedade brasileira, reconhecido enquanto pessoa, em um estado político e social transitório.

E tal como destacado pelo representante do Ministério do Trabalho, Paulo Sérgio de Almeida (MTE, 2012), ele pode requerer visto permanente no país após ter vivido quatro anos na condição de refugiado ou em razão de ter cônjuge ou filho brasileiro. No entanto, este refugiado também possui deveres, que se configuram no respeito às leis nacionais, não podendo exercer atividades de natureza político-partidária nem organizar-se politicamente (artigo 107 da Lei 6.815/1980),

Pois, os imigrantes internacionais se veem impedidos de uma ação política no espaço público brasileiro, verificando-se a constatação de Arendt (1989, 1994) de restrição de exercício político no espaço público. Além disso, deve manter sua documentação atualizada, e não podendo sair do território brasileiro sem prévia e expressa autorização do CONARE, tendo como consequência a perda da condição de refugiado.

O Cadastro de Pessoa Física (CPF) é essencial na medida em que é um dos principais documentos dos cidadãos residentes no país, permitindo o acesso e atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS), o registro em instituições públicas de educação, a abertura de contas bancárias, por exemplo. Ao passo que a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), que é solicitada à Superintendência Regional do Trabalho e do Emprego ou Gerência Regional mais próxima da residência, facilita sua entrada no mercado de trabalho formal; com a identificação de “Estrangeiro com base na Lei 9474/1997”.

Esta série de documentos, permissões e normas exigíveis dos solicitantes ou mesmo do refugiado para que se legalize no Brasil, bem como seus direitos e deveres perante a sociedade local, configura a acepção de Torpey (2005, p.199) da série de atos burocráticos por parte do Estado nacional de forma a exercer o legítimo controle da circulação migratória em seu território. Além do reconhecimento e exercício dos direitos civis por parte deste possível refugiado, de modo a fazer parte da comunidade e não ser totalmente excluído enquanto um “refugio da terra” (ARENDR, 1989, p.313).

Até o ano de 1998, o ano em que o CONARE passou a funcionar, já existia cerca de 2.700 refugiados no Brasil, reconhecidos pelo ACNUR, particularmente

aqueles advindos de Angola, que passava pelo momento histórico de guerra civil, que se tornou patente entre 1993 e 1994 (PATARRA; FERNANDES, 2011). Estes refugiados completariam mais de dez anos no país, e muitos tendo adquirido laços familiares com o Brasil, antes do retorno de alguns para a terra natal.

Eles totalizam mais de 70 nacionalidades diferentes presentes no país desde africanos, latino-americanos até populações advindas do Oriente Médio, e chegam ao número de por volta de 4.294 refugiados reconhecidos até o final de 2012, segundo o CONARE. O que inclui aqueles advindos pelo programa de reassentamento do Brasil, em acordo oficial com o ACNUR desde 1999. E, mesmo assim, com a emissão da cláusula de cessação de refúgio para o caso dos liberianos e angolanos, o número total de refugiados oficiais não deverá alcançar cerca de 3000 pessoas (ACNUR, 2012, p.19).

Segundo as estimativas do CONARE, em sua maioria são africanos, ou seja, em torno de 63,65% do total, enquanto que 20% são sul-americanos, 9% do Oriente Médio, 2,8% europeus e 1,9% asiáticos. E vem aumentando os solicitantes originários da Colômbia, Congo e Síria, além de bengalis e senegaleses, não considerando o fluxo de haitianos, aos quais não foram reconhecidos como refugiados.³⁰ Desde a criação da instituição até o final de 2012, temos a seguinte trajetória a respeito das solicitações de refugiados, escolhidos por elegibilidade, examinadas pelo órgão:

³⁰ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/07/09/exclusivo-numeros-atualizados-dos-refugiados-no-brasil/> Acesso em 10.07. 2013.

Quadro 2 – REFUGIADOS POR ELEGIBILIDADE /POR ANO

ANO	SOLICITAÇÕES DEFERIDAS	SOLICITAÇÕES INDEFERIDAS	PERDA POR CASSAÇÃO	REUNIÃO FAMILIAR	RECURSOS PROVIDOS
1998	20	01	-	-	-
1999	168	33	3	16	-
2000	471	306	13	10	-
2001	115	186	9	13	2
2002	112	490	21	30	-
2003	77	222	24	08	2
2004	157	197	07	10	2
2005	226	234	16	08	4
2006	233	419	17	10	8
2007	355	322	04	16	11
2008	106	226	24	13	6
2009	275	166	11	21	0
2010	126	169	24	04	1
2011	124	311	7	15	1
2012	199	596	554	05	0
TOTAL	2.762	3.884	734	179	37

Fonte: Conare – Comitê Nacional de Refugiados (www.justica.gov.br)

Verifica-se um relativo aumento da produtividade da instituição desde 2010, em relação ao número de casos atendidos nos anos anteriores de forma crescente. Até o final de 2012 e início de 2013, as respostas públicas do CONARE tinham aumentado mais de 64% em relação ao ano inteiro de 2012³¹. As estatísticas da instituição apontam para a análise de 300 casos em 2010 e que saltaram para 823 casos no ano de 2012, com um percentual de elegibilidade de 24%. Na América Latina seria um dos mais altos índices de reconhecimento de solicitações de refúgio³², demonstrando o foco na política de elegibilidade, como asseverado pela pesquisa de Moreira (2012, p. 269).

A instituição apresenta uma trajetória histórica desde 1998 com um trabalho detalhado, aplicando uma política de reconhecimento de refugiados baseada nos modernos princípios de direito internacional (LEÃO, 2007, p. 73-78), cujo trabalho vem crescendo em demanda, devido a sua entrada na rota de país estável enquanto local para solicitar refúgio e o aumento dos conflitos internacionais³³.

Assim, seu desempenho perante esta demanda cresceu percentualmente nos últimos anos. Um percentual que apresenta um aumento real, mas um crescimento de produtividade que se torna insignificante, levando em conta as estatísticas sobre refugiados no mundo inteiro, estáveis em torno de 15 milhões de pessoas, conforme o último relatório do ACNUR, Tendências Globais (ACNUR, 2013, p.3), ou mesmo o Relatório da ONU para Migração Internacional e Desenvolvimento (ONU, 2013, p.7).

E destaque-se que o número de imigrantes internacionais no Brasil, ao todo, representa somente um percentual de 1% da população do país, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e seu recenseamento do ano de 2010³⁴.

O grupo de mais de quatro mil refugiados reconhecidos no Brasil significa uma população da proporção de alguns dos menores municípios do país, tais como Várzea Grande, no Piauí, ou Araricá, no interior do estado do Rio Grande do Sul. Pelos números do quadro acima, a média de reconhecimento de refúgio, nos últimos

³¹ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/07/09/exclusivo-numeros-atualizados-dos-refugiados-no-brasil/> Acesso em 10.07. 2013.

³² Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/10/09/brasil-faz-acordo-para-aprimorar-acolhimento-de-refugiados/> . Acesso em 09.10.2013.

³³ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/10/05/aumento-de-pedidos-de-refugio-no-pais/> Acesso em 06.10.2013.

³⁴ Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas> . Acesso em 12.07. 2012.

anos, pelo organismo responsável, tem girado em torno de 150 reconhecimentos por ano, relativamente baixa no que tange ao número de solicitantes³⁵, sendo que o auge das solicitações ocorreu nos anos de 2000 (setecentas e setenta e sete), depois em 2002 (mil e trinta e cinco), e posteriormente nos últimos três anos (2010, 2011 e 2012).

Ou seja, levando em conta os maiores fluxos migratórios mundiais, a quantidade de refugiados no mundo, assim como a potencialidade e o tamanho do território nacional, o trabalho do CONARE, no que tange à política interna para refugiados, é salutar, mas ao mesmo tempo insignificante quando se leva em conta as variáveis citadas. A desproporcionalidade entre a quantidade de refugiados no mundo e aqueles presentes no Brasil cresce quando se levam em conta alguns dados a respeito do crescimento deste fenômeno mundial e a centralidade na agenda política social da ONU que passou a existir após a década de 90, de acordo com Loescher (2001), Betts, Loescher e Milner (2008).

Em 1975, a ONU registrava cerca de 2,4 milhões de refugiados ao redor do mundo (ACNUR, 1995). Um número que subiria para cerca de 10 milhões em 1982, conforme Loescher (2001, p. 217), assim como Betts, Loescher e Milner (2008, p.35). Em 1993, o número alcançaria a cifra de 18,2 milhões, tornando a questão do refúgio como um dos principais temas sociais na agenda política da ONU (TRINDADE, 2003, p.228). E desde o início do século XXI, o número de refugiados no planeta, levando em conta somente os parâmetros estritos das convenções internacionais, estabilizaria em torno de 15 milhões de pessoas ao longo de toda a década, conforme o Relatório para Migração e Desenvolvimento (ONU, 2013, p.7).

Isto é, note-se que estas estatísticas contabilizam apenas os refugiados enquadrados nos termos da Convenção de Genebra de 1951, e seu Protocolo Adicional de 1967, assim como as convenções regionais, não incluindo os deslocados internos, apátridas e deslocados por desastres naturais ou questões ambientais. Como anota Vainer (2005, p.271), estas cifras crescentes, ainda que impressionantes, subestimam os números reais a respeito dos deslocamentos forçados no mundo e os vários tipos de migrações internacionais contemporâneas. Nestas amplas estatísticas de deslocamentos forçados, o Brasil contribui quantitativamente recebendo pouco menos do que cinco mil pessoas reconhecidas

³⁵ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/07/09/exclusivo-numeros-atualizados-dos-refugiados-no-brasil/> Acesso em 10.07. 2013.

como refugiados oficiais, com menos de 500 pessoas reassentadas no território nacional.

Ainda é importante ressaltar que estes números do CONARE referem-se ao reconhecimento da condição de refugiado desde o final da década de 90 até o final do ano de 2012, não correspondendo exatamente à população de refugiados residentes efetivamente no país, conforme avaliam Patarra e Fernandes (2011, p.80). Ao mesmo tempo em que uma parte destas pessoas continuou no Brasil, obtendo carteira de trabalho e residência permanente enquanto imigrantes regulares, sendo objeto de um amplo estudo do IPEA (a partir de 2013) em pleno andamento para verificação do perfil social e econômico dos refugiados efetivamente presentes, onde e como vivem³⁶. De acordo com Patarra e Fernandes (2011, p.80), um número não estimado deles retornou, ou se mudou para outras regiões do mundo.

Isso se verifica particularmente quanto ao caso dos angolanos que, após a estabilização política desde o fim da guerra civil, alguns voltaram, e ainda assim continuam a integrar as estatísticas de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro. Do mesmo modo que com a aplicação da cláusula de cessação de refúgio, recomendada pelo ACNUR desde 2012, excluindo angolanos e liberianos da condição de refugiado, o número total e efetivo de refugiados no país deve cair para menos de três mil pessoas, oficialmente (ACNUR, 2013, p.19), ou seja, uma estatística ainda mais insignificante relativa aos temas humanitários mundiais.

Na América Latina, o Equador apresenta em números absolutos uma quantidade muito maior de refugiados reconhecidos, sendo o principal destino dos refugiados colombianos, tendo em vista o conflito civil daquele país, assim como a Costa Rica, em termos absolutos, de acordo com o último relatório do ACNUR (2013, p.38). Mesmo que exista a política governamental brasileira de doação e colaboração com o ACNUR e a UNRWA para manutenção de programas de reassentamento em outros locais do mundo, ou a questão das barreiras geográficas na fronteira entre Brasil e Colômbia, para explicar a quantidade menor no Brasil.

Conforme o mesmo relatório do ACNUR há mais de 55 mil refugiados no Equador, o maior contingente na América Latina, e ainda com 20 mil solicitações em

³⁶ Entrevista com João Brígido Bezerra de Lima, representante do IPEA no convênio com o CONARE, para traçar o perfil dos refugiados presentes no país. Em 27.08.2013.

andamento, enquanto que a Costa Rica registrou em torno de 12.629 refugiados (ACNUR, 2013, p.38).

No caso equatoriano, percebe-se que algumas das regiões da Colômbia em que o conflito é mais intenso são muito próximas da fronteira com o Equador, e longe da fronteira com o Brasil. E, embora a questão geográfica seja um dos principais fatores que explica o fluxo para aquele pequeno país, o representante do ACNUR no Brasil, Andrés Ramirez, destaca as políticas de recepção e de solidariedade aos refugiados, desenvolvidas pelo Estado equatoriano, ainda que de maneira modesta³⁷.

Além do registro e de uma relativa rapidez na legalização de solicitantes de refúgio, são necessárias também políticas específicas para integrá-los à sociedade, e o Equador vem se destacando nesses pontos, sendo um modelo de solidariedade internacional para outros países, na avaliação da agência da ONU, mesmo que de forma limitada e em condições estruturais precárias.

E, ainda assim, os colombianos refugiados no Equador vinham sendo afetados pelas políticas migratórias adotadas pelo Estado equatoriano nos últimos dois anos, pois o governo daquele país estava procurando conter a imigração colombiana, exigindo certificados de antecedentes penais enquanto requisito imprescindível para entrar no país e para tramitar a solicitação de qualquer tipo de visto de longa permanência³⁸.

De qualquer maneira, como destaca a pesquisa de Moreira (2012, p. 269), o Brasil, através do CONARE, tem se preocupado muito mais com critérios de elegibilidade e reconhecimento de refugiados do que com a integração do mesmo na sociedade brasileira, dadas as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, verificados tanto por Milesi (2012, p.10) como por Lima e Simões (2012, p.15).

Ao longo de todo o período examinado, a prática mais frequente e constante do poder público (1998-2012) foi delegar funções à sociedade civil organizada (CARITAS, IMDH) para o cumprimento da responsabilidade de integrar refugiados no mercado de trabalho. E que tais instituições consigam superar as barreiras impostas pelo próprio Estado, através de suas outras instituições políticas que

³⁷ Disponível em http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/23611/vitimas_do_conflito_mais_de_1.300_colombianos_fogem_por_mes_para_o_equador.shtml. Acesso em 12.08.2012.

³⁸ Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=28145>. Acesso em 12.12.2012.

parecem não estarem coordenadas com as políticas sociais de inclusão de refugiados.

Tal constatação aparece também com base nos trabalhos e procedimentos do CONARE. Em entrevista com o atual Coordenador Geral³⁹, verificamos reuniões longas demais, assim como iniciativas para concessão de benefícios sociais para os refugiados presentes no país, ao alcance dos brasileiros, sendo atravancadas pela burocracia administrativa de órgãos governamentais (INSS, Caixa Econômica Federal). Fora isso, chama a atenção também no quadro acima, a respeito dos deslocados no país, os recursos administrativos em direção ao Ministro da Justiça aos quais ele decidiu favoravelmente, em números relativamente pequenos no que tange ao número de indeferimentos do colegiado do CONARE.

Ou seja, muito poucos solicitantes de refúgio recorreram administrativamente da decisão do órgão, denotando falta de informação a respeito da possibilidade por um lado, e/ou o conformismo com as decisões, por outro, embora Moreira (2012, p.265), em pesquisa com o antigo Coordenador Geral, vislumbre que o entrevistado atribui as razões do baixo número de recursos devido à seriedade do trabalho colegiado dos membros e ao surgimento de elementos novos, desconhecidos pelo Comitê quando da decisão em primeira instância.

Ao longo do tempo de seu funcionamento, vale salientar, o CONARE apresentou o máximo de deferimentos da condição de refugiado no ano de 2000, quando o organismo deferiu 471 pedidos, no contexto de mais de 770 solicitações. Conforme assinalam Baeninger e Dominguez (2005, p. 6), no ano de 2002 somente cerca de 10% das solicitações foram deferidas, de um total de mais de mil pedidos. E nos anos de 2003 e 2004, o total de solicitações cairia vertiginosamente para uma média de 350 por ano.

Assim, também cairia vertiginosamente o número de deferimentos que vislumbramos no quadro acima, para ser relativamente recuperado nos últimos anos. E, ainda assim, nestes últimos anos (2010, 2011 e 2012), os casos deferidos seriam em torno de 200 por ano, com a diminuição da taxa de elegibilidade devido ao aumento do total de solicitações. Acrescente a isso o fato de que existia até o final do ano de 2012 uma estatística de 995 solicitações pendentes de entrevistas, ou seja, ainda não examinadas pela instituição, sendo que 12 solicitações

³⁹ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

remontavam ao ano de 2010, 226 referiam-se ao ano de 2011, e 757 solicitações pendentes do ano de 2012, conforme o Coordenador Geral⁴⁰.

O CONARE vem registrando o aumento do total de solicitações de refúgio, especialmente a partir do ano de 2010, em que foram registradas em torno de 566 solicitações ao todo naquele ano, mais de 1200 no ano de 2011 e mais de dois mil pedidos no ano de 2012, evidenciando uma tendência de crescimento de solicitações de refúgio e um aumento do trabalho para a instituição⁴¹.

Se levarmos em conta a inclusão das solicitações haitianas a partir do ano de 2010, que não se enquadrara nestas cifras, o país recebeu 4.670 solicitações de refúgio no ano de 2011, um número que seria cinco vezes maior em relação ao ano de 2010 (ACNUR, 2012, p.38).

O último relatório Tendências Globais do ACNUR narra que 45,2 milhões de pessoas ao redor do mundo são consideradas como "*forcibly displaced*", ou seja, vítimas de deslocamentos forçados enquanto consequência de perseguições sistemáticas, guerras e violações generalizadas de direitos humanos. Estas estatísticas incluem 15,4 milhões de refugiados, 937 mil solicitantes de refúgio e 28,8 milhões de deslocados internos (ACNUR, 2013, p.4).

Os conflitos armados permanecem como a principal causa dos deslocamentos forçados e da produção de refugiados. Conforme o documento, 55% dos refugiados ao redor do mundo advêm de cinco países: Afeganistão, Iraque, Somália, Síria e Sudão. Apenas a Colômbia destaca-se na América Latina, com ao redor de 394 mil refugiados, além da produção maciça de deslocados internos.

E os países que mais recebem refugiados são exatamente aqueles que praticamente estão ao lado das grandes crises internacionais, com uma exceção: Paquistão, Irã, Alemanha, Quênia, Síria e Etiópia. Apenas a Alemanha é um país europeu e encontra-se longe geograficamente das atuais crises internacionais que produzem deslocamentos maciços de refugiados, estando entre os primeiros países de recepção (ACNUR, 2013, p.14), enquanto que a Síria transformou-se de um país de grande recepção para um país de produção de refugiados, com sua guerra civil afetando todo o Oriente Médio, com inclusive registros da chegada de sírios ao

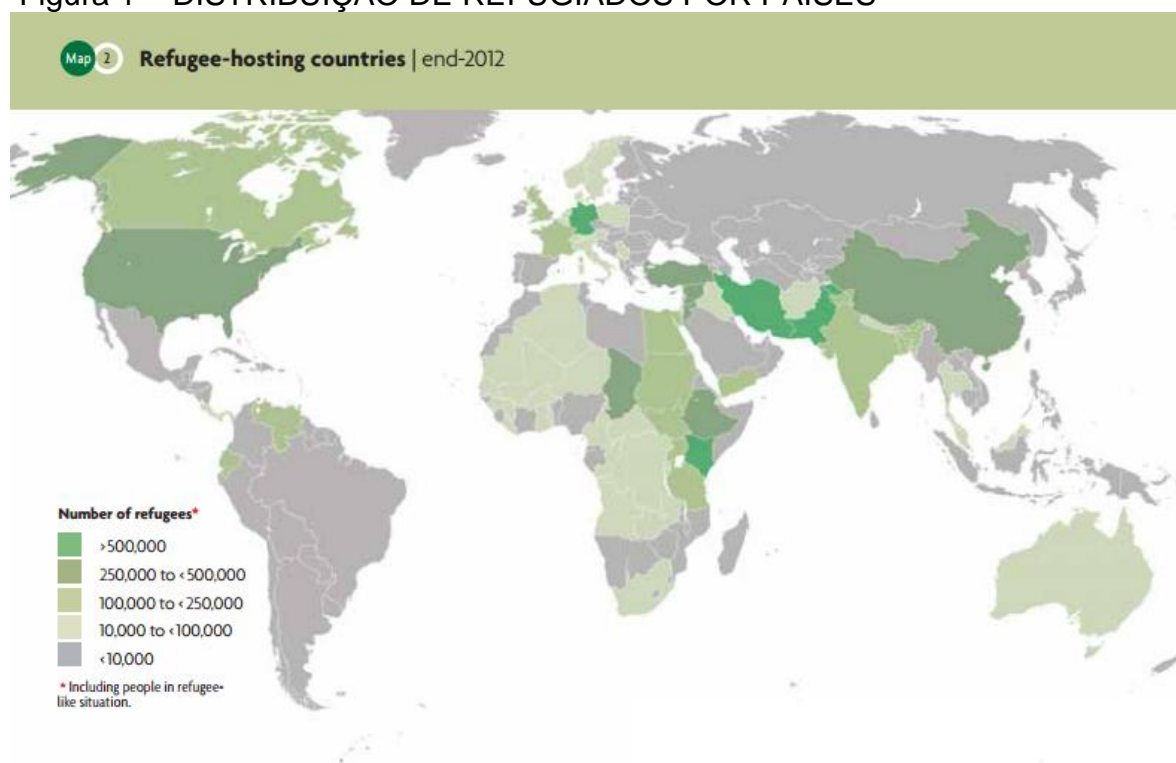
⁴⁰ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

⁴¹ Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-04-26/triplica-numero-de-estrangeiros-que-pedem-refugio-no-brasil>. Acesso em 10.07.2013.

Brasil. O que fez o CONARE aprovar nova resolução (n.17) para regulamentar a chegada destes deslocados, concedendo-lhes um visto humanitário, para posteriormente examinar caso a caso a condição de refugiado.

Os conflitos civis e desastres humanitários continuam acontecendo em estados considerados “falidos” e/ou “frágeis” pela literatura de ciência política e de relações internacionais (FUKUYAMA, 2005; LOESCHER *et al*, 2007; LONG, 2010; BETTS; LOESCHER, 2011). Na Somália, por exemplo, continua o fluxo de pessoas para a Eritreia e para a Etiópia. Assim como no Afeganistão mais de dois milhões fugiram e estão refugiados no Paquistão (um dos maiores países de recepção de refugiados) e um crescente número de deslocamentos forçados ocorre por desastres naturais e questões ambientais, enquanto persistem os refugiados decorrentes de antigos conflitos civis e guerras intermitentes.

Figura 1 – DISTRIBUIÇÃO DE REFUGIADOS POR PAÍSES



FONTE: ACNUR (RELATÓRIO TENDÊNCIAS GLOBAIS 2012)

O relatório sobre o ano de 2012 destaca a ausência de equilíbrio entre países ricos e pobres, quando se trata de quem está acolhendo mais ou menos refugiados. De acordo com o documento, cerca de 10,5 milhões de refugiados sob o mandato do ACNUR, metade reside em países com PIB per capita inferior a US\$ 5.000

dólares. Ao todo, conforme este documento, os países em desenvolvimento hospedam 81% dos refugiados do mundo, comparados aos 70% de uma década atrás (ACNUR, 2013, p. 13). Um número que sobe para 87% conforme outro documento oficial, o Relatório Migração e Desenvolvimento da ONU, a respeito de migrações internacionais de forma geral (ONU, 2013, p.7).

Em outras palavras, levando em consideração as estatísticas dos últimos Relatórios “Tendência Global” do ACNUR, assim como da ONU para Migração Internacional e Desenvolvimento, pode-se verificar que o trabalho de política migratória para refugiados do CONARE no âmbito dos direitos humanos, ainda que destacado entre os países emergentes no que tange ao reassentamento, de maneira global, continua sendo periférico. Claro, levando em conta as estatísticas dos movimentos migratórios internacionais, os países mais solidários na recepção de refugiados, assim como a quantidade de estrangeiros residentes oficialmente no país proporcionalmente ao tamanho da população brasileira.

A participação ínfima do país no panorama migratório mundial e na recepção de refugiados torna-se evidente, ainda que exista o discurso oficial de que somos um país acolhedor, aberto aos imigrantes internacionais, formado por todas as etnias, marcado pelo “homem cordial” (HOLANDA, 1995, p. 146), e com uma legislação generosa em matéria de refugiados elogiada pelas agências internacionais (BARRETO, 2010; LEÃO, 2010). O Brasil, segundo os relatórios citados, abriga menos do que cinco mil refugiados oficiais de um total mundial que vem oscilando na casa dos 15 milhões desde o início do século XXI, ou seja, uma proporção em torno de 0,03% da população refugiada no mundo.

Ainda que o Brasil participe dos regimes internacionais de proteção fazendo parte da Executiva do ACNUR, e contribua com doações para a instituição, assim como para a UNRWA para manutenção dos programas de reassentamento no resto do mundo (IPEA, 2013, p. 79-84) e para todo o sistema ONU de ajuda aos refugiados, mesmo colaborando financeiramente para edificação e manutenção destes regimes de proteção, a participação continua sendo extremamente pequena, no que tange ao protagonismo internacional e suas ambições de política externa em relação às responsabilidades compartilhadas na arena internacional (DA SILVA, 2010, p. 74; HAMID, 2012, p.110-111; OLIVEIRA, 2013, p.118-124).

Como destacam Zolberg, Suhke e Aguayo (1989, p.279), as obrigações de um país decorrentes dos tratados internacionais de fornecer meios seguros para os

refugiados em relação aos países ricos não podem fazê-los esquivar-se simplesmente, exercendo o papel de fornecedor de ajuda financeira generosa aos países em desenvolvimento, visto que suportam a maior parte dos refugiados no mundo (uma prática que ficou conhecida como posição japonesa, em referência à política do Japão para os refugiados da Indochina).

Ainda assim, enquanto os países ricos admitem relativamente poucos requerentes de refúgio (com exceção da Alemanha), a lógica de uma política liberal de refugiados exige que seja dada assistência financeira compensatória para aqueles que fornecem refúgio seguro em condições extremamente limitadas, como é o caso da maioria dos países africanos e asiáticos que recebem grande parte dos refugiados no mundo, visto que são vizinhos das grandes crises sociais humanitárias (ACNUR, 2013, p.13; ONU, 2013, p.7).

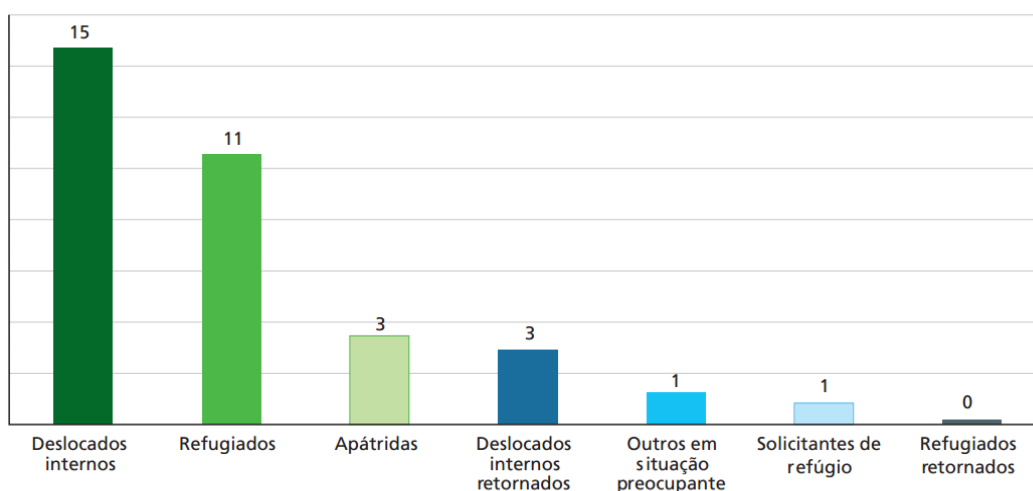
Neste mesmo sentido, ao tentar praticar uma política aberta e liberal para refugiados, na ideia do discurso oficial de seu governo, com históricas alegações de país hospitaleiro, praticante do respeito à diversidade e à tolerância, com assuntos migratórios vinculados aos direitos humanos (BARRETO, 2010, p. 152; DEMANT, 2009, p.29; RIBEIRO LEÃO, 2010, p. 73), o Brasil não poderia esquivar-se de ampliar sua participação no instituto do refúgio e simplesmente alegar participação maior no sistema internacional por outros meios.

Isto é, através do fornecimento de doações e ajuda financeira às agências internacionais para o desenvolvimento de políticas em outros locais. E desta forma, adotando a posição japonesa, sendo que esta participação no sistema internacional, concedendo suporte financeiro às instituições internacionais, não está vinculada aos refugiados presentes no país.

Figura 2 – NUMERO DE REFUGIADOS SOB PROTEÇÃO DO ACNUR

Número de refugiados: população sob o mandato do Acnur (2010)

(Em milhões)

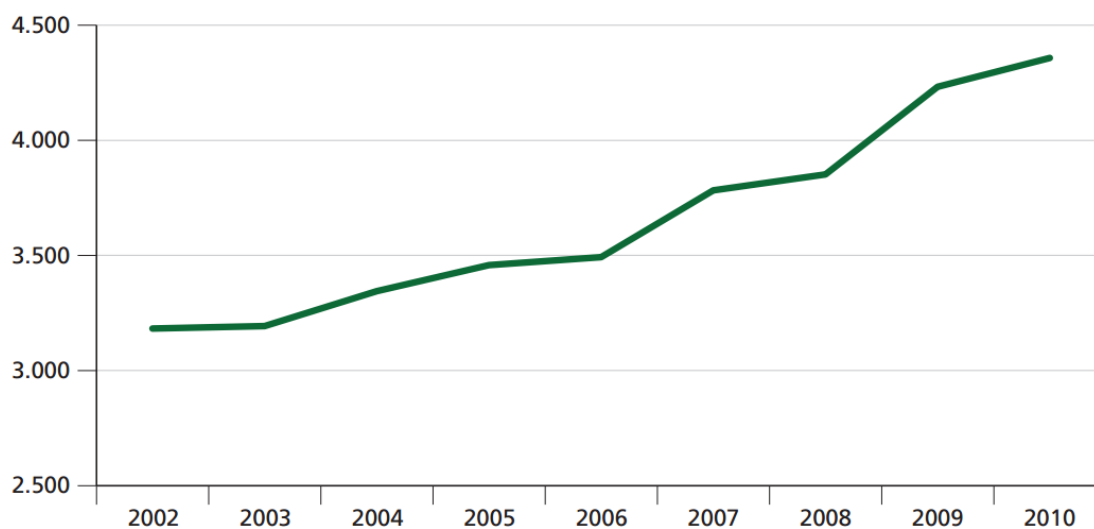


Fonte: Acnur/ONU.

FONTE: ACNUR/ONU

Figura 3 – ESTIMATIVA DE CRESCIMENTO DE REFUGIADOS NO BRASIL

Variação do número de refugiados no Brasil (2002-2010)



Fonte: Acnur/ONU.

FONTE: ACNUR/ONU

O atual presidente do CONARE, Paulo Abrão Pires Junior, analisa que há uma tendência de aumento do número de solicitantes de refúgio no Brasil. O número de imigrantes que pedem proteção mais que triplicou em 2012 em comparação com

os anos anteriores, particularmente desde o ano de 2010, revelam as estatísticas oficiais até o início de 2013 pelo Comitê Nacional para Refugiados⁴².

Mas, ainda assim, números que ficam muito aquém da capacidade política e da potencialidade econômica do país, isto é, naquilo que Chimni (1998, p. 350) denomina como geopolítica do tema dos refugiados vistos a partir do hemisfério sul.

Na avaliação do presidente do órgão, os refugiados que se dirigem ao Brasil são resultado principalmente de grandes problemas do colapso social e humanitário de Estados nacionais, denominados de “Estados falidos ou Estados frágeis” pela literatura especializada (FUKUYAMA, 2005; LOESCHER *et al*, 2007; LONG, 2010; BETTS; LOESCHER, 2011), ou seja, antigas e novas crises que continuam provocando deslocamentos forçados, e aumentando a chegada de sírios, colombianos e congolezes no território brasileiro, além daqueles que procuram refúgio por razões múltiplas, incluindo as migrações sociais e econômicas (Haiti, Bangladesh e Senegal) no contexto das migrações internacionais mistas.

Isto é, conforme o presidente da instituição, em 2010, houve um aumento exponencial de 254% de solicitações em relação ao ano de 2009. Em relação a 2011, quando foram registradas mais de mil solicitações de refúgio, o aumento também foi expressivo (76%) em comparação com o ano seguinte. Em 2012, o CONARE aprovou 199 pedidos de refúgio, sendo que as nacionalidades que mais tiveram processos deferidos foram os colombianos (53), seguidos por congolezes (39) e por sírios (37).

Embora haja um aumento substancial de pedidos, percebemos que muitos estrangeiros têm buscado o refúgio em busca de novas oportunidades de vida, observa o presidente do órgão. No entanto, o refúgio é aplicado apenas para casos de perseguições⁴³.

Ou seja, o Brasil contabilizou até o final de 2012 um total de 4.294 refugiados reconhecidos, sendo a maior parte de angolanos (1.060), colombianos (738), congolezes (570) e iraquianos (215), e ultimamente vem aumentando a chegada de sírios, sendo que 70% são homens e 30% são mulheres. E, como já frisado, este número deve ser reduzido para menos de três mil, após a aplicação total da cláusula

⁴² Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-04-26/triplica-numero-de-estrangeiros-que-pedem-refugio-no-brasil> Acesso em 15.07.2013.

⁴³ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-04-26/triplica-numero-de-estrangeiros-que-pedem-refugio-no-brasil>. Acesso em 15.07.2013.

de cessação de refúgio para angolanos e liberianos (ACNUR, 2013, p.19). O Relatório do ACNUR menciona que, em 26 de outubro de 2012, um decreto foi produzido pelo governo brasileiro garantindo o visto permanente para refugiados angolanos e liberianos, ainda que tenha terminado a condição de refugiado para estas pessoas.

Conforme diz a cláusula, os africanos poderão pedir residência permanente no Brasil e deixarão de ser refugiados. Tal medida tem sido executada pelo governo brasileiro desde junho de 2012, após orientação feita pelo ACNUR, visto que acabaram as causas para o refúgio naqueles dois países africanos, devendo ganhar residência permanente no país, pois a grande maioria encontra-se há quase dez anos no Brasil, e assim, não seriam deportados nem obrigados a deixar o país.

Isto é, incluindo o reconhecimento dos angolanos que já eram reconhecidos como refugiados antes do CONARE, da década de 90 até o final de 2012, o Brasil deve possuir menos de três mil refugiados reconhecidos oficialmente, mediante os parâmetros internacionais e sua legislação nacional. Uma estatística que pode ser considerada irrelevante em números absolutos, mas que ganha certa importância relativa para o governo levando em conta todas as iniciativas e a integralidade da participação brasileira nos regimes internacionais de proteção aos refugiados, e a política de reassentamento colocada em prática a partir de 2001, conforme avaliação do presidente da instituição⁴⁴.

As iniciativas de inclusão nas políticas públicas existentes e promovidas pelo governo brasileiro para todos os cidadãos, que procuram incluir os refugiados presentes no país, abrangem o setor educacional, de saúde e de benefícios sociais, como analisa o coordenador geral da instituição⁴⁵. Incluem a busca pelo acesso ao Sistema Único de Saúde, às universidades e aos programas sociais do governo administrados por outros ministérios, e também por entidades paraestatais (MILESI, 2008, 2012). Além de políticas estaduais, promovidas pelos estados membros que apresentam comitês voltados para os refugiados: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul.

Isto é, somente quatro estados membros da federação apresentam comitês estaduais, agravado pelo fato de que dentre eles não aparecem alguns daqueles em

⁴⁴ Palestra de Paulo Abrão Pires Junior. 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados, em Curitiba-PR, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 04 de outubro de 2012.

⁴⁵ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

que mais adentram solicitantes de refúgio: Acre, Ceará, Amazonas e Mato Grosso do Sul, conforme o próprio presidente do CONARE⁴⁶.

O que já ocasionou uma crise humanitária no pequeno estado do Acre, por exemplo, quando do fluxo de haitianos entre 2010 e 2012, e o esforço federal para ajudar na regulamentação dos imigrantes por meio de vistos humanitários para aqueles que já se encontravam em território nacional, evidenciando as medidas paliativas enquanto solução.

Ou seja, as iniciativas são salutares, mas ainda extremamente limitadas, devido as dificuldades de reconhecimento dos protocolos provisórios àqueles em processo de reconhecimento de refúgio por parte das demais instituições do Estado. Além da falta de compreensão pública no que tange ao reconhecimento social local de que refugiados não são criminosos. Assim como em relação à quantidade de refugiados e solicitantes de refúgio presentes no mundo, do mesmo modo que o peso do assunto na geopolítica mundial em relação a inserção de refugiados por parte do governo brasileiro, no sentido exposto por Chimni (1998, p. 350-351), da centralização global do tema dos refugiados e a geopolítica mundial.

Aliás, a questão da interação e da conexão entre a política interna e a externa brasileira no que tange ao tema geral dos direitos humanos está conectada com iniciativas voltadas aos refugiados, pelo menos desde a Declaração de Cartagena de 1984, adotada pela legislação brasileira, demonstrando as políticas voltadas aos refugiados enquanto conectadas com a política externa dos Estados (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 273). Ou seja, em um sistema internacional competitivo formado por estados nacionais, um movimento de pessoas através das fronteiras internacionais acaba afetando a relação entre os governos dos estados, particularmente os de acolhida em relação aos de origem (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989).

No caso brasileiro, a relação do interno com o externo, isto é, nesta relação de política interna com externa, podem ser enquadradas as iniciativas para a criação da Declaração e do Programa de Ação do México de 2004, a Declaração de Brasília de 2010, bem como as iniciativas no âmbito do Mercosul, tornando o tema dos refugiados uma questão estratégica para a política externa, particularmente na relação com países de expulsão no sentido exposto por Zolberg, Suhrke e Aguayo

⁴⁶ Palestra de Paulo Abrão Pires Junior. 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados, em Curitiba-PR, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 04 de outubro de 2012.

(1989, p. 273-274). Assim como um maior grau de importância para seu governo ao se inserir na cooperação humanitária internacional, levando em conta custos e benefícios enquanto “global player” (REBELLO, 2008; DA SILVA, 2010, p. 74; OLIVEIRA, 2013, p.118-124).

Mas antes do exame da política externa brasileira quanto aos temas humanitários, mostrando as conexões entre direitos humanos internacionais e refugiados, é necessário analisar os atores políticos centrais do governo federal que protagonizam o processo decisório e os procedimentos de reconhecimento e recebimento de refugiados no território brasileiro: o CONARE e a Polícia Federal.

O Comitê Nacional para Refugiados criado em 1997 para executar políticas públicas para refugiados presentes no Brasil apresenta a polícia federal como um de seus mais importantes componentes, visto que são as primeiras autoridades migratórias que os refugiados por elegibilidade entram em contato, ao lado das organizações não governamentais, nas fronteiras territoriais brasileiras. Neste sentido, então, a análise política destas duas entidades é de deveras importância para o desenvolvimento do trabalho.

5.2 OS PRINCIPAIS ATORES POLÍTICOS NA POLÍTICA BRASILEIRA PARA REFUGIADOS

5.2.1 CONARE: Comitê Nacional para Refugiados – lei 9.474/1997

5.2.1.1 *Estrutura, composição e funcionamento.*

A instituição criada pela Lei 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, é o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que é um órgão deliberativo colegiado, interministerial, não paritário, com representantes do governo (6), da sociedade civil (1) e da comunidade internacional (1), que toma suas decisões técnicas e políticas em plenário, deliberando de forma colegiada por maioria simples e com quórum mínimo de quatro membros, tal qual informa o dispositivo 16º do Estatuto dos Refugiados.

Assim, é composto por um representante do Ministério da Justiça, que o preside, e por um representante das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência. Também por um representante do Ministério do Trabalho e do

Emprego, um representante do Ministério da Saúde e do Desporto, do Ministério da Educação, do Departamento de Polícia Federal e por uma organização não governamental que se dedique ao trabalho em favor dos refugiados, que desde a criação do órgão tem sido a Cáritas Arquidiocesana, de São Paulo ou do Rio de Janeiro (artigo 33º).

As atribuições do CONARE, segundo os dispositivos 12º e 13º do instrumento normativo, são de analisar os pedidos e declarar o reconhecimento em primeira instância da condição de refugiado; decidir a respeito da perda e da cessação da condição de refugiado; e orientar e coordenar ações de proteção, assistência e apoio aos refugiados, assim como aprovar resoluções normativas de esclarecimentos para execução da lei. O regimento interno determina a periodicidade das reuniões sendo aprovado pelo Ministro da Justiça, a quem cabe recurso no prazo de 15 dias para as decisões negativas do órgão colegiado.

Em relação à sua primeira atribuição, as reuniões colegiadas do CONARE, então, decidem sobre solicitações de refúgio com seis votos de governo, e um voto da sociedade civil, tendo em vista que o representante da comunidade internacional (ACNUR) não pode votar, mas com direito a ser ouvido nas reuniões colegiadas, ou seja, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados participa da instituição, somente com direito à voz, mas sem voto.

No entanto, exerce grande influência por sua experiência internacional ao lidar com a temática do refúgio, do deslocamento interno e da apátrida em todo o mundo, atualmente representado por Andrés Ramirez. Além da participação do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), e da Defensoria Pública da União (DPU), com status de função consultiva, a partir de convênio firmado no ano de 2012.

A representação da sociedade civil no CONARE, a Cáritas, como exposto anteriormente, vem lidando com a temática do refúgio no Brasil desde os anos 70, no período do regime civil-militar que perseguia seus dissidentes e não reconhecia refugiados latino-americanos. Mesmo nesta época, a instituição desenvolvia um trabalho de proteção aos refugiados que chegavam ao Brasil, ainda que não reconhecidos como tais pelo governo, acumulando grande experiência e conhecimento especializado sobre o assunto (SALES, 2010, p. 62-69; MTE, 2011, p.5).

O ACNUR apresenta uma longa trajetória histórica na promoção do tema dos refugiados. Desde sua criação, em 1951, ainda que tenha surgido com recursos mínimos, buscou desenvolver um trabalho de médio e longo prazo para solucionar os problemas, focando nas chamadas soluções duradouras – repatriação voluntária, integração local e reassentamento, desde suas primeiras experiências, na crise da Hungria, em 1956, e na guerra da Argélia, de 1954 a 1962 (ACNUR, 2000; LOESCHER, 2001; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008). E, neste sentido, seus funcionários salientam a importância do Brasil para o fortalecimento do tema e solicitam a máxima cooperação possível do país na busca de equacionar as questões para os deslocados, exortando por melhorias no CONARE.

Assim, pronuncia-se o representante do ACNUR no Brasil, e membro do CONARE, Andrés Ramirez, a respeito da lei e do CONARE:

A lei foi pioneira sobre refúgio, uma das mais avançadas em nível internacional. É uma ferramenta de grande importância para a proteção dos refugiados aqui no Brasil.....eu que já trabalhei em muitos países do mundo, reconheço que a lei é uma das mais avançadas no mundo, é de vanguarda..... o Brasil incorporou na lei a Convenção da ONU de 1951 e aspectos importantes da Declaração de Cartagena de 1984.....como .a violação generalizada de direitos humanos. É importante também porque está estabelecido os princípios internacionais de proteção. A lei é importante também porque estabelece o Comitê Nacional de Refugiados, para elegibilidade, o processo de determinação de refugiados aqui no Brasil. **E o Comitê é importante porque é uma ferramenta institucional, estratégico, para fazer políticas públicas para apoiar o processo de integração dos refugiados.** Com a presença de vários ministérios no Comitê, temos a possibilidade de encontrar soluções e avançar no processo multidimensional de integração de refugiados. Não é um tema somente jurídico, é um tema interdisciplinar. O solicitante tem o direito de trabalhar, e isto não acontece em outras legislações, com o protocolo, e isto é um grande avanço⁴⁷. (Grifo nosso)

O representante do ACNUR reconhece a legislação brasileira como avançada e pioneira no que tange à incorporação de princípios internacionais e regionais de proteção aos refugiados, do mesmo modo que frisa o aspecto estratégico e institucional do CONARE para produzir políticas públicas na integração dos deslocados na sociedade brasileira. Chama atenção para o fato do tema do deslocamento forçado ser interdisciplinar e destaca principalmente a presença de

⁴⁷ Palestra dia 18 de setembro de 2012, no Auditório da PUC-SP, na Faculdade de Direito. Em comemoração aos 15 anos da Lei 9.474/1997 no Brasil, no III Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello.

vários outros ministérios governamentais no comitê, buscando produzir e executar políticas públicas em prol dos refugiados.

A representante anterior no Brasil, Demant (2009, p.30), também destacava o caráter interministerial do CONARE, representando um fórum adequado para discutir e planejar a inserção de solicitantes de refúgio nas políticas públicas disponíveis aos brasileiros. Acrescentava que a participação da sociedade civil organizada no comitê trazia a esta instituição uma visão mais ampla do fenômeno do refúgio e dos deslocamentos forçados, visto que as organizações não governamentais é que estão nas fronteiras, ao lado dos policiais federais, atendendo e assistindo à população beneficiada pela Lei 9.474/1997 (DEMANT, 2009, p.30).

A presença do Ministério do Trabalho e do Emprego no Comitê tem sido ativa, desenvolvendo oficinas de emprego para a inserção dos refugiados no mercado de trabalho, desde fevereiro de 2011 (MTE, 2011), de modo a demonstrar as possibilidades de absorção dos refugiados, tendo sido realizado três edições até o final de 2012. Tais oficinas descrevem a criação e o funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e as possibilidades relativas à sua expansão, a respeito do microcrédito, os direitos trabalhistas e os procedimentos de oferta de emprego aos refugiados (MTE, 2011, p.03).

Neste sentido, o Ministério do Trabalho e o ACNUR institucionalizaram um acordo para promover a inclusão dos refugiados no mercado de trabalho brasileiro. Conforme o acordo, as especificidades culturais, psicológicas, de gênero e de idade dos deslocados seriam consideradas na montagem de programas de qualificação social e profissional por parte do Ministério. No entanto, tal inserção vem apresentando seguidas barreiras quanto ao aprendizado da língua, à compreensão da legislação brasileira, à resistência por parte dos empregadores locais e à inserção na cultura nacional (MILESI, 2012; LIMA; SIMÕES, 2012).

O Coordenador Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Paulo Sérgio de Almeida, na tentativa de diminuir estes obstáculos contra os deslocados, explanou nas oficinas a respeito das iniciativas neste sentido. Por exemplo, em que se subtraiu o termo “refugiado” da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS – Ofício Circular n.103, de junho de 2006), a diminuição do tempo mínimo de moradia no país, de seis para quatro anos para os refugiados solicitarem residência permanente (MTE, 2011, p.5),

exposto no conteúdo da Resolução Normativa n.91, de 12 de outubro de 2010, do Conselho Nacional.

Em relação à substituição do termo “refugiado” da Carteira de Trabalho, para a expressão “estrangeiro com base na Lei 9.474/97” não quer dizer necessariamente que diminua a discriminação contra os deslocados, bastando que o empregador consulte a legislação citada para verificar que se trata de um estrangeiro que está sob a tutela do Estado, como percebe Paschoal (2012, p. 116). O mesmo autor ainda lembra que não deveria nem mesmo existir anotação na carteira de trabalho do refugiado, pois, se ele possui o documento, trata-se de estrangeiro regular, podendo assim exercer livremente atividade laboral no território nacional (2012, p. 116).

De qualquer maneira, seguindo nesta linha de combate à discriminação, a Defensoria Pública da União (DPU) também produziu um Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva de recomendação à Polícia Federal de que o termo “*refugiado*” deve ser retirado dos cartões de identificação, substituído pela expressão “Residente – Lei 9474/1997”. Para assim preservá-los de preconceitos derivados da interpretação equivocada da nomenclatura “refugiado” no país⁴⁸, que na língua portuguesa remete ao termo “foragido”. Uma medida que foi providenciada posteriormente pelo Departamento de Polícia Federal e o CONARE em relação à identificação dos refugiados, de modo a ampliar direitos e garantias, procurando evitar uma possível estigmatização por parte da comunidade local⁴⁹.

O representante do Ministério do Trabalho, em entrevista, ainda ressalta a colaboração entre o CNIG e o CONARE, para elaboração de uma política migratória brasileira, exemplificando com o caso dos haitianos, através do procedimento da proteção complementar oferecido pelo governo federal. Com a combinação das duas instituições, por meio da Resolução Recomendada n.8, de 2006, emanada do CNIG, que dispõe sobre solicitações de refúgio apresentados ao CONARE, procurou-se resolver a questão do fluxo de haitianos a partir do ano de 2010⁵⁰.

⁴⁸ Disponível em http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16374:termo-refugiado-foi-retirado-da-carteira-de-identidade-de-estrangeiros&catid=79:noticia_s4&Itemid=220. Acesso em 14.08.2013.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.adus.org.br/2013/10/nova-cedula-nacional-de-identidade-de-refugiados-facilitara-sua-integracao-no-brasil/>. Acesso em 18.10.2013.

⁵⁰ Entrevista de Paulo Sérgio de Almeida, presidente do Conselho Nacional de Imigração, no Seminário “Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como uma Lei de Migração”, realizado no Hotel Ipanema, Rio de Janeiro, de 16 a 18 de maio de 2012. Representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE.

Ou seja, a Resolução facultava a possibilidade de colaboração e intercâmbio entre duas instituições migratórias brasileiras quanto às situações especiais ou omissas, que posteriormente seriam utilizadas para resolver o caso dos haitianos no que tange à concessão governamental do visto humanitário.

Neste ambiente, o representante asseverou que as reuniões do CNIG já ocorriam vislumbrando a condição dos haitianos, desde que os primeiros começaram a chegar ainda em 2010:

Em 2012 houve uma resposta através de uma resolução. Algumas pessoas achavam que a cota era muito pequena, outras pessoas achavam que se estava abrindo demais, não importa. Acho que houve uma discussão, uma longa discussão, e a resposta foi dada pela Resolução Normativa n. 93. E isto mostra claramente uma política que acontece, sem que necessariamente ela esteja escrita. Então para que uma política nacional para o imigrante, se ela já existe? Pelo menos para os operadores e para as pessoas que estão mais atentas às estas nuances. E para os operadores do Conselho Nacional de Imigração é do interesse sim que esta política esteja escrita, esteja evidente, transparente. E que vai ajudar aos operadores que estão lá na “ponta” , lá na fronteira, a terem mais visibilidade, mais informação para o que é de fato o interesse e o desejo do governo⁵¹

O presidente do CNIG confirmou então que o Brasil possuía uma política migratória clara, com base nos pronunciamentos internacionais que as autoridades nacionais vinham fazendo, nos acordos internacionais que têm sido feitos, nos decretos presidenciais de anistia para estrangeiros e principalmente nas resoluções normativas do CNIG, que são feitas após longas discussões e debates, tais como a Resolução Recomendada n.8 ou a Resolução Normativa n. 93. Segundo o representante, todas estas iniciativas normativas estavam encadeadas de forma a estabelecer uma política migratória clara, ainda que não escrita, incluindo o tema dos refugiados⁵².

Assim, conforme o representante do Ministério do Trabalho, quanto maior a demanda para o CONARE, mais importante tornava-se capacitar e treinar servidores públicos, sendo que a Polícia Federal tinha uma situação diferenciada: ela foi convidada a participar enquanto uma representação política a mais, além do Ministério da Justiça, pela compreensão do colegiado em relação ao papel

⁵¹ IBIDEM

⁵² IBIDEM.

estratégico desempenhado pela instituição em relação aos imigrantes nos postos de fronteiras⁵³.

Todavia, o Estatuto dos Estrangeiros, Lei 6.815/80, que rege a política migratória como um todo, particularmente restritivo aos estrangeiros, é uma legislação da década de 80, produzida em outro momento político: o contexto do regime civil-militar de 1964 e inspirado na doutrina da segurança nacional e na defesa do mercado doméstico ao trabalhador brasileiro, como já referido anteriormente⁵⁴. Uma legislação que buscava viabilizar uma política migratória no sentido de reduzir o fluxo de estrangeiros ao utilitarismo para economia e adequar a legislação aos princípios fixados em 1976 para a imigração e o fechamento do Brasil ao exterior daquele momento, na administração de Ernesto Geisel (CASTRO, 2012, p.15).

Como descreve Milesi (2009, p. 58), a axiologia do Estatuto do Estrangeiro defende a ideologia recorrente dos regimes autoritários, apresentando o estrangeiro como alguém que mina a coesão social, trazendo anarquia e subversão de valores, sendo assim perigoso para o país. Isto é, a vinda e estadia definitiva do estrangeiro no país tornou-se uma exceção, obedecendo aos critérios de proteção de mercado e da segurança nacional, ao que podemos acrescentar o reforço da agenda política global da securitização das migrações desde o início do século XXI, conforme Betts e Loescher (2011, p.10).

Tal legislação, além de restringir direitos e aumentar a burocracia para regularização de estrangeiros, no sentido de exigências de vários documentos, também acabou por pulverizar e fragmentar a questão migratória para recebimento e acolhimento de estrangeiros, solicitantes de refúgio ou não. Exatamente como nas legislações esparsas anteriores ao tempo do início do regime civil-militar de 1964, ou mesmo no período do Estado Novo (CAHALI, 2010; CARNEIRO, 2010; KOIFMAN, 2012).

Em outras palavras, mantém a questão dos vistos de trabalho no Ministério do Trabalho e do Emprego, os vistos de entrada na Polícia Federal (Ministério da Justiça), além da prévia competência do Ministério das Relações Exteriores para os

⁵³ IBIDEM.

⁵⁴ Estatuto de Estrangeiros – Lei 6815/1980. Artigo 2º “Na aplicação desta lei atender-se-á precipuamente **à segurança nacional**, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, em assim **à defesa do trabalhador nacional**”.

vistos diplomáticos e consulares, colaborando, assim, para uma confusão e falta de entendimento por parte dos imigrantes e refugiados quanto à compreensão da burocracia procedimental brasileira e a certeza de quais seriam as instituições competentes para recorrerem⁵⁵. E ainda permanecendo enquanto legislação atual (CAHALI, 2010; CASTRO, 2012), demonstrando o controle migratório restritivo e burocratizado, evidenciando as hipóteses de Hathaway (2007, p. 56-57), Betts, Loescher e Milner (2008, p.124) e Betts e Loescher (2011, p. 10), no sentido de normas e ações políticas restritivas feitas por países do hemisfério sul, repetindo a linguagem securitária dos países do hemisfério norte.

Ao longo dos últimos 30 anos, sucessivos governos civis iniciaram projetos de reformulação da legislação para estrangeiros, sem conseguir terminar o processo. Durante a administração de Fernando Collor de Melo (1990-1992), houve uma primeira tentativa (P.L 1.813/91), que foi arquivada na Câmara dos Deputados, por falta de interesse político.

Por sua vez, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) enviou proposta de nova lei para estrangeiros ao Congresso Nacional, mas o projeto de lei ficou parado durante muito tempo, recebendo dezenas de emendas, e acabou sendo retirado de pauta (SPRANDEL, 2012). Neste período, o Conselho Nacional de Imigração veio formulando a política migratória e opinando pontualmente sobre alterações da legislação relativa à imigração, reunindo governo e sociedade civil (SPRANDEL, 2012).

Em uma das últimas tentativas (P.L 5.655/2009), na administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o projeto procurava desvincular a imigração estrangeira da segurança nacional e do utilitarismo, e colocar sob a ótica dos direitos humanos, enquanto uma lei de migrações, procurando transformar o Conselho Nacional de Imigração em um Conselho de Migração (DE ALMEIDA, 2010; VENTURA, 2012), no entanto um processo ainda não concluído.

Ou seja, mesmo com as atualizações do CNIG (no caso de imigrantes de forma geral) e do CONARE (no caso de refugiados), ainda permanece uma legislação pulverizada e restritiva enquanto diretriz de política migratória para o Brasil, sob a ótica da segurança nacional e da proteção ao trabalhador local.

⁵⁵ O jornalista britânico Mark Hillary lançou o livro "Reality Check: Life in Brazil Through the Eyes of a Foreigner" (2012), em que narra dificuldades e a burocracia brasileira para conseguir vistos para o trabalho e para instalação no país.

Em outros termos, parece existir falta de vontade política e de consenso entre os diferentes atores políticos para aprovação de reforma no Congresso Nacional e no Poder Executivo, pelo menos desde o início da década de 90. Nas palavras de Milesi (2009, p. 60), “falta pensar a migração como um fato social e uma questão de direitos humanos que pressupõe um novo conceito de imigrante onde o ser humano não seja simplesmente um estrangeiro, mas um cidadão”.

O Chefe da Divisão de Estrangeiros da Polícia Federal no Rio de Janeiro, Ogdacgy Junior, que não conhecia o trabalho da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro naquele momento⁵⁶ mostrou sua perspectiva de segurança pública e nacional, enquanto um contraponto aos demais palestrantes a respeito dos imigrantes internacionais, principalmente daqueles que migraram irregularmente para o país:

Ninguém se atreve a realmente dizer quantos clandestinos, quantos estrangeiros irregulares nós temos no país; é um número sombrio. Mas eu não me espantaria se esse número fosse equivalente ao dos regulares. Diariamente nós encontramos, nos são apresentados situações lá na Delegacia de Imigração de estrangeiros que vêm para regularizar a sua situação no país. Como? Normalmente ou porque vão se casar ou porque tiveram filho brasileiro. O quadro que a gente vê é que entraram clandestinamente se valendo de documentos falsos ou entraram pela fronteira terrestre e não passaram no posto de migração. O número de chineses que tem entrado é muito grande, asiáticos também alguns, africanos em grande quantidade, e também do Leste Europeu vem crescendo.....Eu me pergunto se o país está preparado para atender também esta demanda dos estrangeiros irregulares....**Ora, se migraram irregularmente tudo leva a crer, e esta é a realidade que nós vemos, que é uma mão de obra extremamente desqualificada, não tem preparo.....e vem para cá, no caso dos chineses, porque procuram maior liberdade política, porque o sistema lá é mais severo, porque as condições de vida não são como as nossas**, e porque nosso dinheiro favorece. Enfim, eles buscam melhores condições de vida. Eu volto a perguntar: o nosso país teria condição de salvar o planeta? Atender a tantos estrangeiros que passam por inúmeras dificuldades? Será que não seria o caso de cada país solucionar os seus próprios conflitos?⁵⁷ (Grifo nosso)

⁵⁶Entrevista com Fabrício Toledo, advogado da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, em 26.08.2012, atuando na organização desde 2008, e que expôs que após o evento “Direito dos Migrantes” no Hotel Ipanema, os representantes da Polícia Federal participantes do evento procuraram a instituição para conhecer melhor e aproximar-se do trabalho da organização não governamental ligada à Igreja Católica. Pelo menos aqueles representantes participantes do evento, porque anteriormente, representantes anteriores conheciam o trabalho da Cáritas, previamente.

⁵⁷ Palestra no Seminário Direito dos Migrantes no Brasil – o Estatuto do Estrangeiro como Lei de Migrações, promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, de 16 a 18 de maio de 2012, no Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf. Acesso em 15.12.2012.

A visão restritiva em relação à mobilidade humana de imigrantes internacionais para o território brasileiro aparece muitas vezes no depoimento do representante estatal, citando várias vezes o Estatuto de 1980 e o envolvimento dos estrangeiros em crimes ao adentrar no território nacional. Assim como uma impossibilidade estrutural do Brasil (e da própria polícia federal) em atender ao fluxo irregular contínuo de imigrantes internacionais, incluindo possíveis solicitantes de refúgio e refugiados propriamente ditos, em uma tendência de criminalização de solicitantes de refúgio, enquanto mentirosos ou que somente querem beneficiar-se do sistema social e político do país, o que evidencia o raciocínio de Benhabib (2012, p.22).

O representante da Polícia Federal demonstra uma preocupação com o aumento do ingresso de estrangeiros no território brasileiro e o consequente aumento da demanda de serviços prestados pela instituição, mostrando os problemas da diminuição do quadro efetivo de recursos humanos na Polícia Federal. Além de evidenciar que existe uma falta de integração entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Justiça (MJ) no que diz respeito ao sistema de emissão de vistos de entrada para estrangeiros, enquanto um problema de segurança.

Demonstrava-se neste sentido a fragmentação na gestão da questão migratória nacional. Isto é, nesse caso, **a ausência de um sistema informatizado dos vistos emitidos pelo MRE para verificação da Polícia Federal**, o que melhoraria a fiscalização nos aeroportos e portos brasileiros, segundo seu depoimento⁵⁸.

No caso dos chineses, segundo o representante, eles mostram vistos de trabalho ou um visto coreano, cuja falsidade não é possível identificar imediatamente. Ele também aborda o assunto de uma possível perseguição política aos chineses, além da migração econômica. O que seria o caso deste possível chinês que migrasse irregularmente solicitar refúgio perante as autoridades nacionais com fundamento na perseguição política. No entanto, muitas vezes esse pedido sequer chega a ser formulado por falta de informação do próprio estrangeiro, como constata De Sá (2011, p.93), Defensor Público da União.

⁵⁸ Palestra. Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf. Acesso em 15.12.2012.

Como expõe De Sá (2011, p. 93), parece que a única forma de harmonizar o procedimento administrativo sumário da deportação com o direito do imigrante de solicitar refúgio no Brasil é efetivar-se a intimação da Defensoria Pública da União (DPU) para participar do procedimento administrativo, assim que este imigrante internacional em situação irregular ou “indocumentado” seja detido pela Polícia Federal.

Estabelecer uma política administrativa clara e precisa sobre os institutos do refúgio, da deportação, da expulsão e da extradição, conforme avaliação do Defensor Público da União continua sendo ambíguo e nebuloso. Corroborando suas afirmativas, por exemplo, somente a partir do convênio firmado entre DPU e CONARE, no ano de 2012, os solicitantes de refúgio passaram a ter assessoria jurídica especializada e contínua para o encaminhamento e o esclarecimento de seus pedidos, inclusive serem entrevistados por membros da DPU⁵⁹.

No caso do projeto de lei iniciado na Câmara dos Deputados, P.L.5.655/2009, mencionado pelo presidente do CNIg, que visava transformar o estatuto em uma Lei de Migrações, poderia modificar o status de um solicitante de refúgio ou mesmo de um refugiado no país. O atual presidente do CONARE, também Secretário Nacional de Justiça, Pires Junior, iniciou mais uma tentativa de criação de nova legislação⁶⁰, constituindo uma comissão de especialistas pelo Ministério da Justiça para elaborar uma nova proposta de anteprojeto que seja plural e democrática, abandonando a proposta anterior de 2009. No entanto, ainda encontra-se no terreno da formulação das políticas e nas consultas públicas tal iniciativa, e não é uma realidade.

Por sua vez, o Ministério da Saúde, representado no CONARE por Marcus Vinicius Quito, especialista em saúde do trabalhador e enfermeiro, explicita o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) que funciona sob a lógica de níveis de organização de serviços de saúde, vinculados diretamente aos gestores responsáveis pelo sistema (QUITO, 2007, p.67), e como pode beneficiar e incluir os refugiados e solicitantes de refúgio presentes no país.

Frisa a importância do acompanhamento dos refugiados pelas equipes de Saúde da Família e que o conhecimento dos três níveis de organização dos serviços

⁵⁹ Disponível em <http://oestrangeiro.org/2012/11/06/atuacao-conjunta-da-snj-dpu-e-conare/> Acesso em 15.12.2012.

⁶⁰ Disponível em <http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/ministerio-da-justica-inicia-reformulacao-na-legislacao-sobre-migracao.htm>. Acesso em 27.07.2013.

de saúde no país é uma ferramenta importante para fortalecer a inserção dos refugiados no SUS (QUITO, 2007, p.64), de forma isonômica com os nacionais.

Até mesmo porque, como salienta a coordenadora do Programa de Reassentamento Solidário de Refugiados no Rio Grande do Sul, Wapechowski, muitas vezes os refugiados chegam ao país com doenças crônicas, psicológicas ou emocionais, adquiridas ao longo de uma trajetória de vida acidentada e desagregada socialmente⁶¹.

O CONARE também estabeleceu em seu funcionamento o regime de “*fast track*” para casos de urgência no exame de solicitações quanto aos reassentados. A vida do(s) indivíduo(s) está em risco extremo e iminente, e o pedido e sua proteção não podem esperar os procedimentos burocráticos comuns de exame da instituição colegiada que podem durar até um ano. Neste regime, dispensa-se a entrevista pessoal com o(s) candidato (s), baseando-se o processo decisório governamental nos documentos exclusivamente apresentados pelo ACNUR, conforme Resolução Normativa n.14 da instituição, de 27 de dezembro de 2011.

Conforme a diretriz normativa, a decisão a respeito das solicitações de reassentamento caberá aos membros do CONARE, que devem se manifestar seu posicionamento com no mínimo quórum de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples, tal qual a prioridade normal de processamento de casos (Resolução Normativa n.14, artigos 11º e 12º).

O CONARE apresenta algumas limitações, deficiências e desafios relativos à coordenação e à execução de políticas públicas voltadas aos refugiados e aos solicitantes de refúgio presentes no país, para além da legislação regulamentadora ou de sua composição; desafios relacionados aos procedimentos das autoridades de fronteira, ao orçamento público para o tema e aos recursos humanos para execução das políticas. Do mesmo modo que a celeridade nos procedimentos para o exame das solicitações, além de saber o perfil completo dos refugiados presentes no país (alvo de uma pesquisa do IPEA em pleno andamento) e a implantação do CONARE “em tempo real” como nomina o Coordenador Geral, FRANCA⁶².

⁶¹ Entrevista com Karin Kaid Wapechowski, Coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário de Refugiados no Rio Grande do Sul, em 30.08.2011.

⁶² Palestra de Virginius José Lianza da Franca, durante realização do III Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em 18 de setembro de 2012, na PUC-SP. E entrevista no Ministério da Justiça, dia 25.01.2013.

5.2.1.2 CONARE: limitações, orçamento e desafios.

Dentre as autoridades brasileiras presentes no CONARE, as maiores preocupações com segurança institucional e com o direito coletivo de uma comunidade política em definir quem são ou não seus residentes, nos limites evidenciados por Walzer (2003, p.67), ou seja, a identificação do imigrante com o Estado de acolhida, o grau de afinidade, o auxílio mútuo com o Estado nacional; e um número determinado que não coloque em risco a sociedade local, parece advir das autoridades de fronteira, particularmente por parte dos agentes da Polícia Federal, como constata Oliveira (2006, p. 190-192).

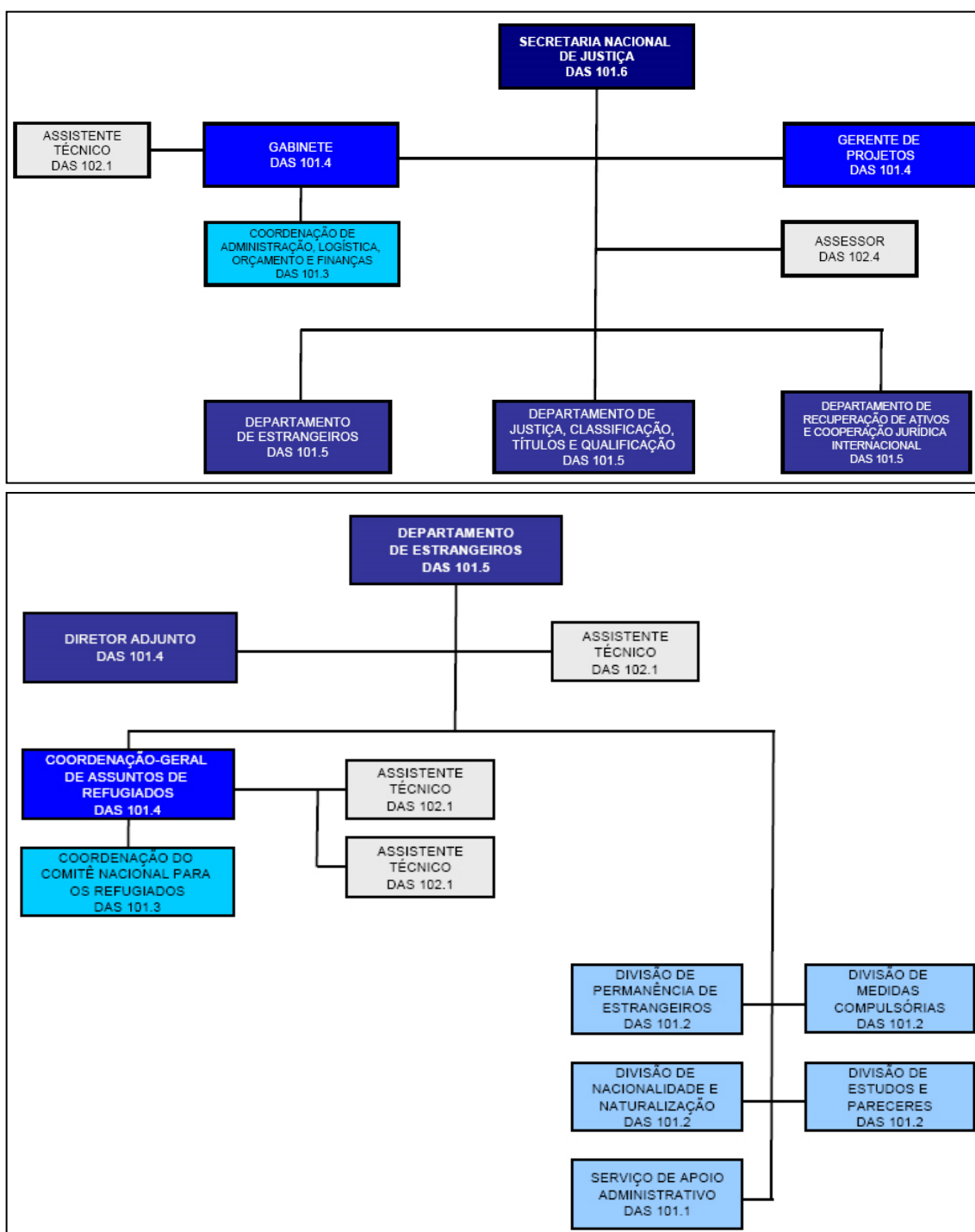
Esta assertiva também se verifica no depoimento do Chefe da Divisão de Estrangeiros da Polícia Federal no Rio de Janeiro, por razões ligadas a sua própria função de controle migratório, do treinamento policial e das prioridades dos agentes públicos no combate ao crime em relação aos imigrantes de forma geral, e aos refugiados em particular. Ainda assim, a tendência da instituição política é de decisões consensuais, ainda que persistam divergências pontuais sobre os casos, conforme Franca⁶³.

O CONARE tem como principal protagonista a representação do Ministério da Justiça, pois no centro do processo decisório da instituição, ao exercer a presidência do órgão, e ainda existir a representação da Polícia Federal no colegiado. Sendo assim, o Ministério não deixa de estar super-representado, visto que o Departamento de Polícia Federal está submetido ao Ministério da Justiça, concedendo uma representação dobrada à instituição.

Esta instituição política, o Ministério da Justiça, está no centro decisório da política para refugiados, pelo menos desde o tempo do Estado Novo de Getúlio Vargas (CARNEIRO, 2010; KOIFMAN, 2012), visto que atualmente o próprio CONARE funciona no âmbito deste ministério, submetido ao Departamento de Estrangeiros, e que por sua vez está submetido à Secretaria Nacional de Justiça. Todos funcionando no interior da mesma instituição. Observe-se o desenho institucional:

⁶³ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

Figura 4: Organograma da Secretaria Nacional de Justiça e localização do CONARE



Fonte: Site do Ministério da Justiça (www.justica.gov.br)

Ao analisar o quadro em que está inserido o Comitê Nacional para Refugiados, percebe-se que é uma instituição política ligada ao Departamento de Estrangeiros, que por sua vez está submetido à Secretaria Nacional de Justiça,

sendo este departamento uma das divisões da secretaria, e um dos articuladores da política migratória brasileira. A partir destas ligações busca tentar fazer funcionar uma burocracia racional para gerir diretamente as questões voltadas aos refugiados.

A Secretaria Nacional de Justiça é mais um dos departamentos do Ministério da Justiça, e o atual Secretário Nacional também é o atual presidente do CONARE, Paulo Abrão Pires Junior. Ele, assim como o Coordenador Geral, Virginius José Lianza da Franca, assumiu seu cargo a partir de junho de 2012. E tal situação, assim como as disputas internas por espaço político no interior destas instituições, é esclarecida pelo Coordenador Geral⁶⁴:

Até junho 2012 havia um entrave logístico, por questões administrativas. Nós temos dois órgãos – temos um Conselho e um Comitê. O Conselho Nacional de Combate à Pirataria (CNCP) e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). O CNCP fica dentro da estrutura da Secretaria Executiva do ministério, e o CONARE dentro da estrutura da Secretaria Nacional de Justiça. Por acordos administrativos, o presidente do CNCP era da Secretaria Nacional de Justiça, e o presidente do CONARE era da Secretaria Executiva.....e de vez em quando aconteciam choques. Em maio de 2012, o Ministro de Estado da Justiça resolveu fazer por bem voltar cada um a suas origens, e por isso houve a troca de presidência”

Uma administração burocrática racional significa a dominação em virtude do conhecimento e do profissionalismo, segundo Weber (2012, p. 147), pois a burocracia tem a tendência de fortalecer este conhecimento profissional. A burocratização das instituições trazia a dominação racional-legal devido à tendência do nivelamento pelo recrutamento universal (concurso público) dos profissionalmente mais qualificados e à impessoalidade formalista daqueles que representam o Estado.

A modernização na perspectiva weberiana é vista como um processo de racionalização, de autonomia administrativa em diferentes esferas, em que a ordem racional destaca a burocracia pelas qualidades que torna seu caráter essencialmente mais definitivo do que qualquer outro, ou seja, pela especialização do conhecimento e pelo treinamento racional (WEBER, 2012, p. 142-146).

O tipo mais puro de dominação legal que traz a modernização é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático, onde o grau de

⁶⁴Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

qualificação profissional deve crescer (WEBER, 1999, p. 144-145), e que pode estar restringida ou limitada pela colegialidade específica, em que se confia uma preparação e exposição de determinados assuntos de sua competência aos especialistas. Enquanto que a decisão cabe a todos os participantes por meio de votação (WEBER, 1999, p. 180-181), como indica a composição e o funcionamento do CONARE.

Neste sentido, desde sua criação, os funcionários do CONARE, assim como aqueles que ocupam os cargos ministeriais, vêm recebendo treinamento e cursos a respeito do instituto do refúgio, do direito internacional dos refugiados e sobre a situação dos mesmos no país⁶⁵. Os representantes do Ministério do Trabalho e do Emprego (Paulo Sérgio de Almeida), assim como do Ministério da Saúde (Marcus Vinicius Quito), são os mesmos há muito tempo, sendo indicados por seus ministérios e nomeados pelo Presidente da República. O que favorece a especialização e o domínio do tema, do mesmo modo que determinando revezamento entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro.

No entanto, aparece certo grau de rotatividade entre os demais membros. Ou seja, os representantes do Ministério da Justiça, do Trabalho e da Saúde, assim como da sociedade civil organizada e da comunidade internacional ficaram nos postos do CONARE por longo tempo, neste caso favorecendo a especialização. Nos demais representantes, houve um grau de rotatividade acentuado, no período examinado de 1998 até 2012.

Acrescente-se a isso, a necessidade de superar as práticas políticas históricas, apontadas por HOLANDA (1995, p. 146), de que somente excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados aos interesses objetivos e fundados nestes aspectos. Conforme HOLANDA (1995), o predomínio ao longo da história brasileira foi o das vontades particulares, pouco adepto da ordenação impessoal, e profundamente ligado ao patrimonialismo e a família.

Além disso, faltam recursos humanos e estruturais para operacionalizar uma política impessoal e global para refugiados de forma mais ampla no sentido

⁶⁵Entrevista com Paulo Sérgio de Almeida, presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e membro do CONARE, representante do Ministério do Trabalho e do Emprego, em 17/05/2012, no evento Seminário Direito dos Migrantes – o Estatuto do Estrangeiro como uma nova Lei de Migração, de 16 a 18 de maio de 2012, no Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro.

weberiano em todo o país. De modo que estabeleça um sistema administrativo e um corpo de funcionários suficiente e coordenado, na enunciação do Coordenador Geral:

A princípio, o CONARE, assim como toda a administração pública brasileira dentro do Ministério da Justiça, sentimos a dificuldade no quadro de pessoal. Mas há um indicativo de concurso público para 2013 e 2014 que deve trazer um princípio de alento para todas as áreas do Ministério, inclusive a área que trata de refugiados.....**Para além disso, dessas limitações do nosso corpo técnico, procuramos algumas parcerias no âmbito do próprio ministério, no âmbito de nossa própria estrutura, como o acordo de cooperação com a DPU, que está presente em grande parte do país.** Temos solicitantes de refúgio em 82 municípios e contamos com um passivo de 1461 solicitantes a serem entrevistados até o momento..... As soluções existem, e contamos com estas ramificações, e estamos buscando acordos de cooperação técnica com a UNB e o UNICEUB para estágio, a princípio com os alunos dos cursos de Relações Internacionais e do Direito que a princípio impactam primeiro. E com o IPEA para contabilizar os refugiados e seus problemas econômicos em todo o país.

Para além da catalogação numérica, pois isto nós temos de forma aproximada, os refugiados não são apenas números, mas são pessoas que ainda estão desprotegidos pelo Estado brasileiro. Nós precisamos traçar políticas mínimas no que tange ao instituto do refúgio, demandas administrativas, demandas internas no âmbito da nossa própria legislação. **Nosso anseio é inserir os refugiados nas políticas públicas que já existem para os brasileiros como um todo**⁶⁶. (Grifo nosso)

O Coordenador Geral destaca as parcerias que a instituição vem fazendo notadamente com a Defensoria Pública da União e com as universidades, para responder aos desafios da celeridade nas decisões e qualificação nos procedimentos, e que a política têm sido incluir os refugiados nas políticas públicas à disposição de todos os brasileiros, sendo o objetivo final – o denominado “CONARE em Tempo Real”⁶⁷ – a possibilidade do atendimento de solicitantes de refúgio por parte da instituição de maneira imediata.

A inclusão de refugiados nas políticas existentes do país mencionadas pelo Coordenador refere-se às tentativas junto ao programa social do governo “Minha Casa Minha Vida”, executado pela Caixa Econômica Federal, da mesma forma que o Benefício da Prestação Continuada (BPC), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E também a inclusão nos programas do PROUNI (Programa Universidade para Todos) e FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), do Ministério da Educação, quando preencher os requisitos exigíveis

⁶⁶ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

⁶⁷ IBIDEM.

para sua inserção, assim como o programa Bolsa Família, ao também preencher os requisitos mínimos.

Todavia, tais possibilidades ainda não são uma realidade, existindo muitos entraves burocráticos e administrativos. A Defensoria Pública da União (DPU) no Estado do Rio Grande do Sul teve que realizar procedimento através de Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, direcionado à Caixa Econômica Federal para a inclusão de refugiados na política pública de acesso à moradia do “Minha Casa Minha Vida”. Pois, diversas solicitações dos deslocados haviam sido indeferidas pela instituição com base na ausência do visto permanente no país⁶⁸.

Do mesmo modo que o Benefício da Prestação Continuada (BPC) que consiste em um benefício de um salário-mínimo para pessoas com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência de longo prazo, de qualquer idade que não possa se sustentar, há restrições impostas por decretos e resoluções do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que impedem o acesso do refugiado ao benefício, como verifica Milesi (2008, p.41-43; 2012,p.12).

Estas normas exigem a naturalização do estrangeiro como condição de acesso, contrariando o próprio texto constitucional de 1988 (que fala que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social), somente sendo possível a inclusão mediante decisão judicial (MILESI, 2012).

Além disso, como ressalta a mesma Milesi (2012), as legislações trabalhistas e previdenciárias são bastante esclarecedoras ao reconhecer aos estrangeiros o direito aos mesmos benefícios previdenciários de que usufruem os nacionais. Ou seja, a condição de estrangeiro não impediria a inscrição no sistema previdenciário, podendo efetuar contribuições para a previdência social pelo tempo legalmente previsto e obter, ao final, a aposentadoria, bem como outros benefícios de caráter previdenciário.

Ainda assim, o Decreto n.6.214/2007 e n. 6.564/2008, e a Resolução n. 435/97 do INSS vêm impedindo o acesso dos refugiados presentes no país ao benefício ao qual teriam direito. Tal quadro apenas altera-se com o acesso à justiça

⁶⁸ Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php/inicio/imprensa/noticias21/16268-dpu-recomenda-inclusao-de-refugiados-no-pgiados-no-programa-minha-casa-minha-vidarograma-minha-casa-minha-vida>. Acesso em 08.08.2013.

por parte das redes de solidariedade e proteção aos refugiados, na atuação da sociedade civil organizada (MILESI, 2012).

Assim como somente a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), dentre as universidades públicas, apresentam mecanismos específicos voltados aos refugiados. Além das iniciativas de implantação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello por parte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), PUC-SP, Universidade de Vila Velha - ES, (UVV), UNISANTOS-SP, Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Ou seja, um universo diminuto relativo à quantidade de universidades, faculdades e centros universitários espalhados pelo território brasileiro.

Como asseveram Bógus e Rodrigues (2011, p. 107), ao chegar ao Brasil, o refugiado de forma geral enfrenta problemas dos mais simples aos mais complexos, além da dificuldade com o idioma, a compreensão da cultura local, a falta de emprego e moradia e muitas resistências por parte da indústria e do comércio local em contratar refugiados por falta de informação, preconceito e medo. Como percebe umas das entidades não governamentais que auxiliam os refugiados (ONG-Adus) no país, apesar da falta de trabalhadores locais, persiste o receio do empresariado brasileiro em contratar os deslocados⁶⁹.

Neste diapasão, constata-se a assertiva de Haddad (2008) no caso brasileiro de que os refugiados não são cidadãos no estado de acolhida e também não são cidadãos no estado de origem, vivendo entre “soberanias” nacionais. No caso brasileiro, assim como para os próprios imigrantes de forma geral, a questão se agrava ainda mais, visto que não podem organizar-se politicamente ou exercer manifestações ostensivas no espaço público, cometendo violação legal, segundo o Estatuto do Estrangeiro (artigo 107).

Fugiram de seus países de origem devido a fundados temores de perseguição ou maciças violações de direitos humanos, não exercendo cidadania e muitas vezes sequer considerados nacionais daquele estado (apátridas). E, ao chegarem ao estado de acolhida, também não são considerados nacionais, encontrando-se em uma situação transitória, ou uma zona “cinza” de exercício de direitos, constatados por Haddad (2008).

⁶⁹ Disponível em <http://oestrangeiro.org/2013/10/22/refugiados-viram-mao-de-obra-qualificada/>. Acesso em 22.10.2013.

Segundo o IPEA (2013, p. 83-84), as redes de proteção operam no auxílio da execução de políticas públicas para refugiados e migrantes, incorporando várias instituições, organizações sociais, universidades, que se unem na luta pela defesa do instituto do refúgio e ações solidárias de proteção, assistência e integração dos migrantes e dos refugiados.

Essas redes de proteção e assistência têm abrangência nas três esferas de governo, nas cinco regiões do país e em diferentes setores de atividade, cumprindo o papel de ajudar os solicitantes de refúgio ou refugiados, instruí-los e informá-los sobre seus deveres e atuação na dinâmica política, quando os refugiados e solicitantes decidem emigrar, buscando minimizar os riscos (IPEA, 2013, p. 83-84). Ou seja, defender a doutrina integral dos direitos humanos em relação aos solicitantes e aos refugiados, tal como analisa Carlos André Lucena da Cruz (2008, p. 61).

Frisando que a doutrina integral dos direitos humanos significa aquela que rechaçou as divisões de direitos em “gerações”, procurando compreender os direitos humanos como um núcleo uno e inderrogável de direitos, emanados desde a Declaração Universal da ONU, de 1948, reforçado pela Declaração de Viena, de 1993. Isto é, de que os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais formam um núcleo uno, cumulativo e que se encontra em expansão, conforme esclarece Trindade (2000, p. 101-103), pelo menos normativamente.

E o Estado não é só um conjunto de burocracias, é também um sistema legal normalmente apoiado pela supremacia da coerção mantida por suas instituições sobre o território que elas delimitam. Este sistema legal reconhece e constitui como pessoas legais, portadoras de direitos subjetivos, aos indivíduos no território do estado, tal como frisa O’Donnell (2013, p.49). E neste sentido, os solicitantes de refúgio e refugiados ainda não são completamente portadores destes direitos, sendo socorridos por uma rede de solidariedade da sociedade civil organizada.

Esta rede é composta de, aproximadamente, 40 instituições, presentes em todas as regiões do Brasil que, articuladas pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e com o apoio do ACNUR, está unida no compromisso humanitário de recebimento e reassentamento de refugiados, a defesa dos direitos subjetivos, a promoção e a integração de imigrantes internacionais presentes no Brasil, pressionando o governo, quando for o caso (IPEA, 2010, 2013).

No entanto, não há dúvidas sobre as limitações de recursos humanos e de estrutura à disposição para coordenar políticas públicas, assim como os casos em que ainda não tinham sido resolvidos ou examinados pelo CONARE acumulados dos anos anteriores⁷⁰. O organismo colegiado ocupa uma pequena sala do Ministério da Justiça, e as funções não são remuneradas, visto que considerado serviço relevante, de acordo com o artigo 15 da Lei 9.474/1997.

Desde o início de seu funcionamento em 1998, se a instituição vem atuando de maneira criteriosa e através de decisões técnicas rigorosas (LEÃO, 2006, 2007), apresenta somente cerca de **nove** funcionários especializados na estrutura administrativa para fazer a gestão direta da política para refugiados com procedimentos e decisões que demoram demasiadamente. Reuniões que giravam em torno de 45 em 45 dias, mas que passaram a ocorrer em torno de 30 em 30 dias⁷¹.

Ou seja, a equipe do CONARE conta com uma Coordenação Geral, uma Coordenação Adjunta, cinco assessores que cuidam das entrevistas aos solicitantes, os oficiais de elegibilidade, duas atendentes e dois estagiários, um espaço físico limitado no interior do Ministério da Justiça, além da substituição paulatina dos funcionários terceirizados pelos concursados, em todo o Ministério⁷². Isto é, uma equipe muito reduzida que possui um limitado grupo de agentes públicos para realizar o trabalho de coordenação e estímulo de políticas para refugiados por todo o país, de modo a fazer funcionar a burocracia racional weberiana, em um contexto global de securitização de migrações internacionais e opiniões públicas nocivas aos imigrantes e refugiados (BETTS, 2010; BETTS; LOESCHER, 2011, p.18-19).

O representante do ACNUR no Brasil, Andrés Ramirez, assevera a necessidade da melhoria do CONARE, assim como a respeito do treinamento da polícia federal:

⁷⁰ Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013.

⁷¹ Palestra de Paulo Abrão, atual presidente do CONARE, no 3º Curso de Direito Internacional de Refugiados para Professores Universitários. Curitiba, 04 de outubro de 2012, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

⁷² Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013. Palestra de Paulo Abrão, atual presidente do CONARE, no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários. Curitiba, 04 de outubro de 2012, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Por outro lado, temos a participação do ACNUR como um membro que tem direito a voz, não a voto....acho que também este é um elemento que temos que reconhecer que é muito importante.....mas CONARE aqui no país está um pouco fraco porque tem muito pouco pessoal, este é um tema que já temos colocado, e aqui temos membros importantes do CONARE que sabem que estou falando é verdade, é assim. **Temos muitos casos de pessoas que solicitaram a condição de refugiados e que o número de funcionários do CONARE não tem como poder resolver as questões desta quantidade de pessoas que estão solicitando a condição de refugiado;** então tem que ser fortalecido o CONARE, com certeza tem que estar fortalecido, este é um ponto fundamental. **É importante também avançar mais no treinamento da polícia federal, tem muita rotação de agentes e que acontece não somente aqui no Brasil,** e temos muitas pessoas novas que estão nos pontos de entrada, na fronteira, e que temos que avançar mais no treinamento deste pessoal ”⁷³ (Grifo nosso)

As decisões podem demorar em média quase um ano⁷⁴, permitindo que muitos solicitantes utilizem o instituto do refúgio como meio de permanência no país por outros motivos. Mesmo não sendo solicitantes com fundados temores de perseguição ou apresentando históricos de vida que em que se possam reconhecer os requisitos para o refúgio, ainda que exista o desafio das chamadas migrações internacionais mistas (BETTS, 2010; LONG, 2013, p.13-15).

O próprio ACNUR vem admitindo a existência do uso abusivo do instituto, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo (EXCOM, n.79, 1996; n.30, 1983), e autoridades de fronteira do Brasil vêm afirmando a utilização distorcida do refúgio por parte de solicitantes e o envolvimento destes em crimes previstos na legislação nacional (ANDREATA, 2012).

Assim como a exploração de solicitantes por parte dos chamados “coiotes”, os atravessadores que exploram a situação vulnerável daqueles que tentam migrar para outros países necessitando de proteção humanitária, alertado pela organização Anistia Internacional desde o final do século XX (1997, p. 12), e também mencionado pelo Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas no Brasil, do Ministério da Justiça (MJ, 2013, p. 36), em torno das migrações internacionais mistas.

O Diretor Regional da Associação dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), no Rio de Janeiro, Rafael Andreata, expõe que as autoridades migratórias nos aeroportos ficam impossibilitadas de emitir juízo de valor acerca do desembarque

⁷³Palestra no Seminário “Direito dos Migrantes – o Estatuto do Estrangeiro como uma nova Lei de Migração”, de 16 a 18 de maior de 2012, no Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro.

⁷⁴Entrevista com Virginius José Lianza da Franca, Coordenador Geral do CONARE, no Ministério da Justiça, em 25.01.2013. Assim como palestra de Paulo Abrão, presidente do CONARE, no 3º Curso de Direito Internacional para Professores Universitários, em Curitiba, 04 de outubro de 2012.

dos passageiros que inutilizam o passaporte durante a viagem e anunciam solicitação de refúgio, restando apenas encaminhar os pedidos ao CONARE. E, assim, tornam difícil o combate do uso indevido do instituto, gerando certa vulnerabilidade nas fronteiras do país, conforme sua avaliação (ANDREATA, 2012).

O Delegado Federal no aeroporto internacional de Cumbica, em Guarulhos/SP, Luís Pardi, concede importante depoimento sobre este aspecto⁷⁵:

Os aeroportos brasileiros não têm estrutura para fazer este tipo de serviço. Seja por falta de estrutura, seja pela falta de policiais federais. É necessário criar um departamento do CONARE, uma sala separada, dentro da área restrita dos aeroportos internacionais do país. **No atual estado não tem como separar os inadmitidos, dos refugiados, dos imigrantes, ficando todos juntos. A partir do momento que você não separa cria um imbróglio muito grande.** Com a estrutura própria do CONARE nos aeroportos, no momento que o estrangeiro solicitasse refúgio automaticamente a polícia federal iria leva-lo ao CONARE. Iria ouvi-lo em declarações, vai saber das situações que interessam ao CONARE e iria mantê-los ali provisoriamente. E a partir do sim ou do não ele seria mandado para Cáritas ou algum órgão responsável, ou seria tirado do país, de modo a auxiliar as autoridades de fronteira neste ponto. Que o CONARE tomasse uma área do aeroporto para somente fazer isto. Sinceramente estaria resolvida a questão. E digo mais, na questão dos portos também. Do modo como está, a partir do indeferimento do CONARE, ele (o solicitante de refúgio) estando na Cáritas ou solto pela cidade, ele desaparece e não se tem mais notícias dele.

Por falta de recursos humanos e estruturais a polícia federal não tem como separar todos os casos que se apresentam de imigrantes estrangeiros nos portos e aeroportos do Brasil, visto que é muito difícil identificar todos aqueles que realmente precisam de ajuda, os refugiados, daqueles que não precisam, pois envolvidos em crimes de todos os tipos, e aqueles que migram por várias razões. Então ficam todos juntos no mesmo local. Diferenciar caso a caso os somalis, os nigerianos, os eritreus, ou oriundos da Costa do Marfim é muito difícil, pois não tem documentos, e não te contam a mesma história. A mentira faz parte da espécie humana e nem todo mundo é bom por natureza.

Uma média de cinco pessoas por semana vindas geralmente da Somália, Eritreia, Costa do Marfim e Nigéria se apresentam no aeroporto pedindo refúgio, cuja origem vem da ação de coiotes. Eles ficam todos na área restrita do aeroporto, tendo pagado 3, 5 ou 10 mil dólares para estas pessoas, para conseguir fugir do país. Normalmente o objetivo não é entrar no Brasil, e sim ir para os Estados Unidos ou Europa.

Este depoimento, assim como a visão do Diretor Regional da ADPF no Rio de Janeiro, evidencia o pressuposto de Arendt (1989, p. 317) a respeito de que polícias nacionais muitas vezes podem ganhar poderes políticos para governar diretamente solicitantes de refúgio ou refugiados, até mesmo pela falta de estrutura migratória

⁷⁵Entrevista com Luís Pardi, Delegado de Polícia Federal lotado no aeroporto internacional de Guarulhos, em São Paulo, dia 18.09.2012.

como parece ser o caso brasileiro, mesmo em estados democráticos. Desta maneira, tendo que lidar diariamente com estas populações de expatriados nas fronteiras, muitas vezes decidindo subjetivamente sobre indivíduos que se apresentam e/ou são identificados enquanto estrangeiros irregulares ou sem documentação, corroborando as hipóteses de Arendt (1989, p.317-321).

Estabelecem parâmetros subjetivos no tratamento direto com imigrantes dentro do poder discricionário da legislação e de sua estrutura, tendo que enfrentar cotidianamente as situações de migrações internacionais mistas, e responder rapidamente. Conforme Leão (2010, p. 94), os fluxos migratórios mistos, incluindo refugiados, impõem desafios processuais que devem ser tratados de forma apropriada, evitando a presunção no primeiro contato de solicitação infundada, assim como a exclusão por nacionalidade e/ou julgamentos coletivos, mesmo na “ponta”, ou seja, por parte dos agentes públicos que atuam nas fronteiras.

E tal qual aponta Fabrício Toledo, advogado da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, não tem acontecido uma prática de respeito por parte das autoridades migratórias ao princípio do direito internacional dos refugiados, de que na dúvida deve-se decidir a favor dos solicitantes⁷⁶. Configuram-se ações políticas e interpretações normativas restritivas vislumbradas por Betts, Loescher e Milner (2008, p. 124) ou mesmo por Hathaway (2007, p.56-57).

Por outro lado, a visão do delegado federal em São Paulo e a opinião do Diretor Regional da Associação dos Delegados da Polícia Federal no Rio de Janeiro evidenciam também a utilização imprópria do Estatuto dos Refugiados como forma de mascarar o tráfico internacional de pessoas, organizado por grupos criminosos e por coíotes. O que consiste em uma inversão da sistemática de proteção integral de direitos humanos, tal como asseverado por Waisberg (2013), vislumbrando o perigo e a falta de segurança para os Estados.

No depoimento dos delegados, narra-se que organizações criminosas e coíotes recrutam nacionais de zonas de conflitos (Somália, Costa do Marfim, Eritreia) justamente por estes grupos conhecerem não apenas a legislação brasileira como também o fato de que a solicitação concede carteira de trabalho e protocolo provisório de identificação. Neste sentido, utilizam-se dos dispositivos da legislação

⁷⁶Entrevista com Fabrício Toledo, advogado da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, que atua na instituição desde 2008, no Rio de Janeiro, em 25.08.2012.

para tentar legalizar a situação destes indivíduos no país supostamente sem qualquer objetivo humanitário, apenas para conseguir lucro financeiro e submetê-los posteriormente à condição de escravidão ou semiescavidão.

Ou seja, como analisa Waisberg (2013), a facilidade em se obter reconhecimento da condição de refugiado para aquelas pessoas vindas de países em conflito torna-se uma espécie de contrapartida para criminosos que oferecem alternativas legais aos solicitantes em troca de sua liberdade, tornando-os prisioneiros de grupos criminosos ou de “coiotes”. De forma que a permanência no Brasil passa a ser uma espécie de obrigação para ser cumprida por meio de um trabalho não remunerado ou sub-remunerado, ligado aos ilícitos internacionais.

Estas pessoas, vítimas de tráfico internacional de pessoas e algumas vezes beneficiadas pela sistemática do Estatuto dos Refugiados em um primeiro momento, encontram-se potencialmente protegidas pela condição jurídica de refugiado até o exame final por parte do CONARE, em Brasília (LEÃO, 2007; WAISBERG, 2013). Posteriormente, no caso da confirmação pelo colegiado da instituição das razões que justificaram o pedido, estes teoricamente não correm o risco de serem deportados ou expulsos, podendo permanecer legalmente e trabalhar durante o período em que permaneçam as condições que justificaram o reconhecimento da condição de refugiado.

A denominada “Operação Liberdade” deflagrada pela Polícia Federal no Distrito Federal⁷⁷ revelou o uso indevido do instituto do refúgio por parte de pessoas de Bangladesh que aliciavam seus compatriotas para trabalhar em condições análogas à escravidão no Brasil, exemplificando o alerta dos delegados federais de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Em relação à cultura local, palestinos, paquistaneses e bengalis, a exemplo das vítimas resgatadas pela “Operação Liberdade”, enfrentavam extrema dificuldade para inserção na sociedade brasileira, demonstrando as dificuldades da integração local dos refugiados, teorizado por Betts e Loescher (2011, p.18) a respeito das preferências dos estados em relação às soluções duradouras, o que não inclui majoritariamente a inserção local.

Fundamentalmente pelas dificuldades de aprender a língua portuguesa, além de adquirir consciência social e política local, transformando-se em alvos

⁷⁷ Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/05/operacao-liberdade-combate-traffic-internacional-de-pessoas>. Acesso em 17.08.2013.

relativamente fáceis para organizações criminosas. E que, conforme argumentação dos delegados federais em São Paulo e no Rio de Janeiro, e na verificação de Waisberg (2013), objetiva-se recrutar pessoas que se enquadrem nos termos do conceito de refugiado da lei brasileira enquanto forma de inserir imigrantes no mercado local, pelo menos durante o período do exame das solicitações.

Mas deve-se contextualizar que a noção de que as vítimas de tráfico internacional de pessoas possam ter direito ao status de refugiado é relativamente nova, tal como ressalta Piotrowicz (2008, p. 252). O tema é discutido desde a preparação das reuniões consultivas globais do ACNUR no início do século XXI. Em julho de 2002, o projeto a respeito das Diretrizes Globais da entidade sobre o assunto foi preparado, mas somente em 2006 a versão final foi publicada.

Nos aspectos preventivos, as diretrizes salientam o interesse da agência da ONU na responsabilidade de assegurar de que os refugiados, solicitantes de refúgio, apátridas e deslocados internos, não se tornem vítimas do tráfico. No aspecto posterior, que as vítimas ou potenciais vítimas do tráfico internacional possam se qualificar como refugiados e que seja reconhecida tal condição pelos estados nacionais, e assim providenciada necessária proteção, quando for o caso específico. Em segundo lugar, reconhece expressamente que nem todas as vítimas ou potenciais vítimas do tráfico internacional de pessoas podem ser consideradas ou podem ter direito ao estatuto de refugiado (PIOTROWICZ, 2008, p. 245).

Ou seja, segundo análise da agência da ONU, alguns indivíduos vítimas das ações dos grupos criminosos merecem o reconhecimento enquanto refugiado, mas apenas uma parte, caso a caso, particularmente os pertencentes aos grupos sociais ou políticos determinados (PIOTROWICZ, 2008, p.252), o que pode ser visto como um acréscimo na interpretação da Convenção de Genebra de 1951, no Protocolo Adicional de Nova York de 1967, e particularmente nas legislações nacionais que incorporaram as diretrizes dos acordos internacionais.

Importante ressaltar que a generalização dos solicitantes de refúgio, enquanto vítimas internacionais de tráfico ou previamente julgados praticantes de crimes federais, pode resultar na concepção de Arendt (1989, p. 317) do tratamento direto de solicitantes de refúgio enquanto somente um caso de polícia e, assim, ficarem impedidos de receber proteção e apoio. Esta tendência poderá piorar ainda mais o tratamento aos solicitantes de refúgio, caso também aconteça aprovação do novo

projeto de código penal que criminaliza os movimentos migratórios internacionais irregulares, assim como organizações e pessoas que os ajudarem⁷⁸.

Acrescente-se a isso o fato de que a Convenção de Genebra e a lei brasileira também expõem literalmente as cláusulas de exclusão, ou seja, a respeito das pessoas que não poderão ser consideradas refugiadas, particularmente os envolvidos em crimes de tráfico de drogas, os crimes considerados hediondos, os crimes de guerra e contra a humanidade (artigo 3º). Ou seja, os praticantes de tais comportamentos tipificados penalmente, e não as vítimas do tráfico internacional de pessoas, que poderiam então ser consideradas refugiadas dependendo do caso específico, como enunciado pelos estudos do ACNUR.

Neste sentido, o CONARE e as autoridades migratórias vêm se preocupando com o uso abusivo ou indevido do instituto do refúgio, com decisões técnicas e criteriosas desde sua criação, conforme atesta Leão (2007, p. 48). Exemplifica-se quando narra razões de negação de solicitação de libaneses que já se encontravam no Brasil há muito tempo, sem documentação, fazendo a solicitação posteriormente em razão do conflito entre Israel e Líbano, no período de julho de 2006 a 28 de agosto de 2006, requerendo a equiparação aos libaneses que chegavam diretamente enquanto fruto do conflito (LEÃO, 2007).

Neste caso concreto, como exposto pelo mesmo autor, o CONARE aplicou as conclusões n.30, da 34ª seção do ACNUR, de 1983, a respeito dos pedidos manifestamente infundados ou abusivos do status de refugiado. Como registra o mesmo Leão (2010, p.94), as conclusões do ACNUR recomendam que as medidas procedimentais, para tratar com pedidos infundados, não deve impedir o caráter individual do exame da condição de refugiado de cada solicitante, e nem suprimir o direito ao recurso. Mesmo que tais solicitações atravanquem os sistemas nacionais de determinação de refúgio, visto que é um direito subjetivo do indivíduo (SOARES, 2002; CAHALI, 2010).

Ou seja, as migrações sociais e econômicas e as migrações mistas, em que ainda assim os imigrantes solicitam refúgio como único meio de entrar e permanecer no país, tendo em vista as restrições e a burocracia legal imposta pelo Estado (CAHALI, 2010; WAISBERG, 2013), ocorrem em um número cada vez maior desde o início do século. O que favorece a não diferenciação dos casos e o tratamento

⁷⁸ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/para-acnur-novo-codigo-penal-brasileiro-nao-pode-prejudicar-quem-busca-refugio-no-pais/>. Acesso 23.10.2013.

ostensivamente securitário como ocorre no mundo europeu (BENHABIB, 2012; HATHAWAY, 2007; BETTS, LOESCHER; MILNER, 2008).

Conforme a Coordenação Geral de Polícia de Imigração da Polícia Federal, em Brasília, a entrada de imigrantes internacionais no território brasileiro saltou de 3.394.000 em 2008, para cerca de 5.203.000 em 2012 (Mensagem eletrônica n. 039/2013 – SIC/DIREX/DPF). Ou seja, surgiu desde o início do século XXI um novo ciclo ascendente de imigração internacional em direção ao Brasil (ZAMBERLAM *et al*, 2013, p.17), acelerado após a crise global de 2008.

Em algumas oportunidades os imigrantes solicitam refúgio quando não existem os fundados temores de perseguição, e os demais requisitos da lei 9.474/1997, na avaliação dos diversos interlocutores agentes de fronteiras e advogados entrevistados. Utilizam o instituto do refúgio como mecanismo de permanência no Brasil, pressionando a burocracia nacional por mudanças legislativas, simplesmente porque querem recomeçar suas vidas e conseguir trabalhar, configurando migrações internacionais sociais e econômicas, e/ou são alvos do tráfico internacional de pessoas, conforme esclarece o presidente Paulo Abrão⁷⁹.

Mas é necessário ressaltar que as organizações criminosas atuam exatamente em resposta ao fechamento ou dificuldades normativas impostas pelos estados nacionais à imigração legal. Criando o “negócio” da facilitação do fluxo migratório indocumentado e das solicitações de refúgio infundadas, como salientam Castañer (2000, p.148) e Neto (2005, p.307).

É precisamente pelas dificuldades impostas pela legislação brasileira para a imigração legal (em torno do prolongamento e da pulverização da burocracia, além da legislação obsoleta em vigor) que uma parte dos imigrantes opta por pressionar tal situação, utilizando o instituto do refúgio enquanto alternativa para permanecer no país, tais como imigrantes africanos e asiáticos no Rio Grande do Sul, em São Paulo e no Rio de Janeiro⁸⁰.

⁷⁹ Palestra no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados, realizado em Curitiba/PR, na sede da OAB-PR, em 04 de outubro de 2012.

⁸⁰ Relatório do Acompanhamento realizado pela rede de solidariedade no município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013. Também disponível em <http://oestrageiro.org/2013/10/10/16-000-quilometros-para-pedir-refugio>. Acesso em 10.10.2011.

O fenômeno dos imigrantes internacionais indocumentados em busca de trabalho e melhores condições de vida, solicitantes de refúgio ou não, parece uma resposta à contradição entre a aplicação de políticas migratórias restritivas frente às necessidades da economia globalizada e de grupos familiares em situação limite (CASTAÑER, 2000, p. 148), desafiando legislações restritivas e políticas descoordenadas e deficientes, como parece ser o caso brasileiro.

O problema da irregularidade é um dos principais entraves à permanência dos imigrantes internacionais pobres no país, especialmente para aqueles da Bolívia, Colômbia, Haiti e Bangladesh, visto que apresentam pouca ou quase nenhuma qualificação, encarados como “inúteis” ou “indesejáveis”. E assim, vivendo sob o signo da desconfiança e da discriminação (BENHABIB, 2004, 2012; HADDAD, 2008).

Tal acontecimento ocorre especialmente devido à vigência da atual legislação securitária, no contexto das restrições às migrações internacionais e à entrada de mão de obra estrangeira, a não ser aquela especializada. Para os que não estão enquadrados nesses critérios, as únicas possibilidades de regularização e permanência são o casamento com cônjuge brasileiro ou o nascimento de um filho no território nacional.

Como indica Leão (2010, p.94), os procedimentos de identificação de refugiados devem ser individualizados e não coletivos. E também como opina Wapechowski, coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário de Refugiados da Associação Antônio Vieira, no estado do Rio Grande do Sul, a respeito da atração por parte de empresários brasileiros em busca de trabalhadores, orientando grupos de trabalhadores estrangeiros a solicitar refúgio tendo em vista as dificuldades legais para entrada e permanência no país - “Os bons não devem pagar pelos pecadores”⁸¹.

Ou seja, a questão central parece estar na celeridade e na qualificação das respostas públicas às solicitações, de modo a identificar e diferenciar mais rapidamente aqueles que necessitam da proteção internacional do refúgio daqueles que migram por razões eminentemente econômicas e/ou ambientais.

Tal como observa Zetter (2011, p.15), é cada vez maior uma retórica e um discurso político restritivo por parte de governos nacionais e de autoridades de

⁸¹Entrevista com Karin Kaid Wapechowski, coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário para Refugiados da Associação Antônio Vieira, com sede em Porto Alegre/RS, em 30.08.2011.

fronteira em relação aos solicitantes de refúgio e de refugiados propriamente ditos no mundo inteiro. Pois, muitas vezes, os refugiados não são bem retratados, e são exigidos níveis cada vez mais rigorosos de documentação e de provas de que são realmente refugiados, e são julgados coletivamente na chegada enquanto imigrantes ilegais ou de que são requerentes falsos de refúgio. O que tende a alimentar a resistência pública ao reconhecimento da condição de refugiado (BENHABIB, 2012, p. 22-23).

Fora esta questão, o delegado federal Luís Pardi, lotado no aeroporto internacional de Guarulhos/SP, também tece críticas em relação à ausência de funcionários e de estrutura administrativa diretamente do CONARE em locais estratégicos e evidentes de entrada de solicitantes de refúgio. De modo a auxiliar e compartilhar responsabilidades para solucionar as questões: os aeroportos de Guarulhos-SP, e do Galeão, no Rio de Janeiro (a não ser pela presença da própria polícia federal enquanto membro – e, segundo o depoimento do delegado, seria importante a presença de uma estrutura e de funcionários diretamente do CONARE, de modo a dar soluções rápidas para os solicitantes de refúgio, em tempo real)⁸².

Como frisa o delegado, vem aumentando gradativamente a quantidade de estrangeiros entrando no país, ao mesmo tempo em que os agentes federais destacados para o serviço de controle migratório são muito poucos e com alto grau de rotatividade nos postos de trabalho.

E acrescente-se o fato da solução paliativa adotada pelo governo federal em torno da terceirização do serviço naquele setor, junto aos aeroportos⁸³, mostrando o alto grau de improviso e dos pressupostos de Arendt (1989, p. 317-321): de que solicitantes de refúgio ou refugiados podem ser diretamente governados por polícias nacionais, ainda que pela falta de política migratória clara e organizada, tendendo para ações e interpretações normativas restritivas (HATHAWAY, 2007, p. 56-57; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 124).

Ele ainda acrescenta os portos, como em Santos (São Paulo), a malha portuária do estado do Espírito Santo, e do estado do Rio de Janeiro (onde se concentram a maioria dos portos do Brasil), em que não há presença de estrutura e funcionários diretamente do CONARE, reivindicando uma presença desta instituição

⁸² Entrevista com Luís Pardi. Delegado de Polícia Federal no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, realizada em São Paulo, em 18. 09.2012.

⁸³IBIDEM.

mais próxima da polícia e uma atuação mais ativa do CONARE nas fronteiras brasileiras. Muitos clandestinos em navios, particularmente africanos, embarcam e aportam no Brasil, em busca de recursos econômicos e melhores de condições de vida; ou de passagem pelo país, não consistindo em verdadeiras situações de refúgio, na avaliação do delegado⁸⁴.

A polícia federal, no Estado do Espírito Santo, por exemplo, através do subchefe da DELEMIG (Delegacia de Polícia de Imigração), Jamir Denadai, funcionário que trabalhava há 13 anos na delegacia migratória, anunciou em 2004, durante evento na Universidade de Vila Velha, na cidade de Vila Velha, que, segundo as estatísticas da corporação, havia o registro de somente três casos de solicitantes de refúgio entre 1998 e 2004, no Estado capixaba⁸⁵.

Um deles era de um iraquiano em Vila Velha/ES, e os outros dois, um casal de cubanos que foi morar em São Mateus, cidade do interior do Estado. As solicitações foram encaminhadas ao CONARE, que posteriormente negou os pedidos em Brasília, por se enquadrarem nas cláusulas de exclusão do Estatuto dos Refugiados – Lei 9.474/1997⁸⁶.

Neste evento que organizamos, conforme depoimento do representante da Polícia Federal em Vila Velha/ES, estes estrangeiros pediam ajuda à imigração brasileira para conseguir ficar no país, mesmo tendo seus pedidos negados pelo Comitê. No entanto, uma vez tendo isto acontecido, eles se encontravam como irregulares, indocumentados no território nacional. E, neste sentido, sendo passíveis de deportação, não tendo possibilidade de receber ajuda do serviço de imigração da polícia federal nestes termos, tal qual destacou a autoridade migratória⁸⁷.

Frise-se que chegavam anualmente centenas de estrangeiros clandestinamente em navios e embarcações que atracavam na malha portuária do Estado, ou seja, em torno de sete portos. No entanto, como ressaltou a autoridade

⁸⁴IBIDEM.

⁸⁵ Durante o Seminário Internacional “Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais, ações e perspectivas no caso capixaba”, promovido pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), de 15 a 16 de setembro de 2004, em Vila Velha/ES, no Estado do Espírito Santo. Palestra do dia 16 de setembro.

⁸⁶ Jamir Denadai, agente federal há 24 anos, e que há 13 anos trabalhava no setor de imigração da Delegacia de Vila Velha, no estado do Espírito Santo, durante o Seminário organizado pelo NUARES – Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo, em 2004.

⁸⁷ Seminário Internacional “Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais, ações e perspectivas no caso capixaba”, promovido pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), de 15 a 16 de setembro de 2004, em Vila Velha/ES, no Estado do Espírito Santo. Palestra do dia 16 de setembro.

migratória mencionada, a maioria dos clandestinos nestes navios, ou praticamente todos, queriam chegar aos Estados Unidos ou à Europa. E, quando eram identificados, não solicitavam espontaneamente refúgio no Brasil, caracterizando-se como inadmitidos e/ou imigrantes econômicos⁸⁸.

De qualquer modo, muitas vezes os estrangeiros sequer sabiam que poderiam solicitar refúgio, por não conhecerem os procedimentos burocráticos e a própria legislação brasileira, dependendo da trajetória individual e das intenções específicas de cada um. Ou ainda, conforme verifica Luís Pardi, alguns querendo conseguir simplesmente negociar com as companhias de navegação para conseguir retornar, mediante pagamento, caracterizando então migrações sociais e econômicas, e não migrações em razão de perseguição.

De qualquer forma, oficialmente os números de solicitantes e de refugiados eram pequenos na realidade capixaba. No entanto, como a própria representante da Cáritas Arquidiocesana de Vitória/ES, Alessandra Efigen, ressaltou no evento, sabia-se que havia muitos imigrantes clandestinos não reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro que precisavam de ajuda e serviços de assistência jurídica e social, por se encontrarem em situação de vulnerabilidade extrema⁸⁹.

Importante destacar que durante todo este período informado pelo delegado não houve assistência jurídica ou social da Defensoria Pública da União aos imigrantes que chegavam clandestinamente pela malha portuária do estado do Espírito Santo. E que, uma vez detidos pela polícia federal, podiam ser informados a respeito do refúgio, tendo em vista que a interação mais sistemática e aprofundada entre o CONARE e a DPU vai iniciar somente a partir de 2012, a partir de acordo de cooperação técnica entre as duas instituições.

Nas regiões onde há maior visibilidade nacional e que mais entram solicitantes de refúgio o fluxo migratório é maior, existindo a presença das redes de solidariedade da sociedade civil, articuladas pelo IMDH. São as regiões de fronteira, nos estados do Acre e Amazonas (fronteiras com Peru, Colômbia e Venezuela), no

⁸⁸ I Seminário Internacional “Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais, ações e perspectivas no caso capixaba”, promovido pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), de 15 a 16 de setembro de 2004, em Vila Velha/ES, no Estado do Espírito Santo. Palestra do dia 16 de setembro.

⁸⁹ I Seminário Internacional “Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais, ações e perspectivas no caso capixaba”, promovido pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), de 15 a 16 de setembro de 2004, em Vila Velha/ES, no Estado do Espírito Santo. Palestra do dia 16 de setembro.

estado do Mato Grosso do Sul (fronteira com Bolívia e Paraguai), e acentuadamente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Conforme o presidente do CONARE, a região sudeste do Brasil é a que mais registra solicitações de refúgio⁹⁰.

Dos imigrantes internacionais que viajam para o Brasil através da Bolívia, por exemplo, geralmente em torno de 90% chegam pela região de Santa Cruz de La Sierra (Quijarro-Corumbá), e outros 10% pelas regiões de Beni e Pando (RODRIGUEZ, 2010, p.55). Após desembarcarem na cidade de Santa Cruz, viajam em pequenos grupos por trem ou carro até a localidade de Quijarro, muito próximo de Corumbá, no Mato Grosso do Sul (RODRIGUEZ, 2010).

Segundo o Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil do Ministério da Justiça a respeito da migração internacional humanitária, a maior parte dos colombianos solicitantes de refúgio adentra pelo Amazonas e pelo Pará, enquanto que os bengalis, somalis e quenianos entram pelo Acre e por Roraima, e em menor quantidade pelo estado do Mato Grosso do Sul (MJ, 2013, p.112).

Por outro lado, a chegada maciça por São Paulo e Rio de Janeiro ocorre, dentre outros fatores, porque lá se concentram os principais portos e aeroportos do país, além da presença da Cáritas Arquidiocesana, enquanto instituição de referência da rede de solidariedade para imigrantes e refugiados. Aqueles que atravessam a fronteira terrestre para pedirem refúgio dirigem-se, em sua maioria, para onde estão localizadas as Cáritas que trabalham com o tema (Rio de Janeiro, São Paulo e Manaus), ou ainda o IMDH, em Brasília, que mantém os convênios com o CONARE.

Desta forma, o maior número de solicitações ocorre exatamente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e Amazonas. A presença das organizações não governamentais que trabalham com refugiados vem fazendo uma grande diferença e exercendo um papel de relevo na proteção e na difusão da situação dos refugiados. Tendo em vista que, como já mencionado, em torno de 40 instituições formam a rede de proteção aos imigrantes e refugiados no Brasil, atuando por meio de uma rede de solidariedade, particularmente nas regiões de fronteira (IPEA, 2013, p. 88).

⁹⁰ Palestra no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados, realizado em Curitiba, capital do Estado do Paraná, na sede da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 04 de outubro de 2012.

Figura 5 : DISTRIBUIÇÃO DAS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO NO BRASIL POR REGIÃO



Fonte: ACNUR (www.acnur.org.br) – porcentagens de solicitações de refúgio (até 2012).

Na Região Norte, por exemplo, onde os principais pontos de entrada de solicitantes de refúgio são pelo Estado do Acre, Amazonas e Pará⁹¹, existem 14 instituições que compõem esta rede. A Pastoral da Mobilidade Humana de Rio Branco, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular e a Paróquia Nossa Senhora das Dores, em Brasileia, todas no estado do Acre.

E também a Cáritas Arquidiocesana de Manaus, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, a Pastoral da Mobilidade Humana, a Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Manaus, a Cáritas de Tefé, fazem parte desta rede de proteção no estado do Amazonas (IPEA, 2013). Algumas das quais foram as primeiras a receber e acolher o fluxo de haitianos, que começou a chegar de forma mais contundente a partir do ano de 2010, na verificação de Costa (2012, p.91-97).

Ou seja, todas estas organizações trabalham em conjunto com o ACNUR e articuladas pelo IMDH, tendo em comum o fato de que trabalham na defesa da doutrina integral dos direitos humanos, como é mencionado por Cruz (2008, p.61), dentro das possibilidades da rede de solidariedade.

⁹¹ Disponível em http://www.senado.gov.br/noticias/TV/programaLista_Padrao.asp?ind_click&txt_titulo_&menu&IND_AC_ESSO=S&IND_PROGRAMA=A=S&COD_PROGRAMA=2&COD_MIDIA=27110_9&COD_VIDEO=267846&ORDEM=0&QUERY&pagina=1&PARTE_VIDEO=3. Acesso em 20.07.2013.

Outras instituições que lidam diretamente com direitos humanos também não estão presentes no CONARE, a saber: o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), o Ministério das Cidades, além da Secretaria Especial de Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres; todas estas secretarias vinculadas à Presidência da República, criadas pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (BRASIL, PNDH II).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério das Cidades são alguns daqueles que promovem os direitos econômicos e sociais da população brasileira, oferecendo programas sociais e não estando presentes no Comitê. Pois, grande parte dos solicitantes e dos próprios refugiados reconhecidos é eminentemente de pessoas pobres, crianças e mulheres, sendo uma grande parte advinda do continente africano, em torno de 63,56% do total (LIMA; SIMÕES, 2012, p.11).

E potencialmente podem sofrer os mesmos preconceitos, mitos e barreiras culturais e sociais que a população brasileira com estas características enfrenta. Além de certa falta do domínio do idioma e do estranhamento cultural, conforme avaliam os representantes da Defensoria Pública da União⁹².

As Secretarias Especiais que promovem políticas setoriais a respeito de determinados grupos vulneráveis da sociedade brasileira também estão ausentes, somente tendo parceria com o ACNUR, tendo em vista que por arranjo institucional estão submetidas diretamente à Presidência da República. E frise-se que 30% dos refugiados presentes no país são mulheres, e grande parte advém da África, notadamente de Angola, Libéria e Somália, ainda que com aplicação da cláusula de cessação⁹³.

Ou seja, a particularidade das secretarias especiais que lidam com populações vulneráveis, particularmente a Secretaria Especial de Direitos Humanos, uma secretaria ligada à Presidência da República, com status de ministério, estar excluída do CONARE é esclarecida pelos arranjos institucionais do governo federal.

⁹²Entrevista com Laura Zacher, socióloga da Defensoria Pública da União, em Porto Alegre, em 22.05.2013. Assim como palestra de Fernanda Hahn, Defensora Pública da União, em 06.11.2013, no Seminário Lançamento da Cátedra Sergio Vieira de Mello, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁹³ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 20.04. 2013.

No entanto, os tratados e declarações regionais e internacionais consagraram a questão dos refugiados como uma questão de direitos humanos, notadamente a Declaração Regional de Cartagena de 1984, que liga a violação maciça de direitos humanos ao refúgio, incorporado à legislação brasileira. Todavia, paradoxalmente, a instituição política que mais simboliza os direitos humanos não está presente no Comitê Nacional, atuando em prol da temática de maneira secundária⁹⁴.

A legislação brasileira também não apresenta os aspectos sociais relativos à integração dos refugiados, nem concede voz aos solicitantes no órgão em suas deliberações, delegando funções às organizações não governamentais com as quais mantêm convênios: Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro; e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, em Brasília. Todos responsáveis por levar os relatos e questionários para o órgão em Brasília, ao lado da Polícia Federal e dos oficiais de elegibilidade do CONARE, incluindo qualificar e inserir os refugiados no mercado de trabalho.

O governo federal brasileiro intensificou suas ações políticas em favor dos refugiados nos últimos anos, ainda que pontualmente, pela presença de alguns fatores: o aumento quase exponencial das solicitações de refúgio particularmente entre 2010 e 2012⁹⁵, assim como devido à reorientação da política externa brasileira, buscando assumir um papel de liderança regional sobre assuntos humanitários (REBELLO, 2008, p.57; MOULIN, 2011, p. 149).

E, neste contexto, uma articulação mais intensa do governo para colocar em prática os acordos com o ACNUR para o programa de reassentamento de refugiados, vigente desde 1999, e, assim, a consequente chegada de colombianos e palestinos reassentados (CRUZ, 2008; REBELLO, 2008; BERNARDON, 2009; HAMID, 2012).

O orçamento governamental do CONARE tem uma dotação orçamentária advinda da própria Secretaria Nacional de Justiça, pois é um organismo desta instituição. Até janeiro de 2004, o CONARE não tinha sequer orçamento próprio para suas atividades dependendo dos recursos destinados à Diretoria de Estrangeiros,

⁹⁴Palestra de Maria do Rosário Nunes, Ministra da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Conferência “Direitos Humanos, Desenvolvimento e Criminalidade Global”. Auditório do Ministério Público Estadual. Porto Alegre-RS, maio de 2012.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 20.04. 2013.

submetida à Secretaria Nacional de Justiça, como visto anteriormente, e tendo sido liberado naquele ano R\$130.500,00 (LEÃO, 2007, p. 73).

Desde então, o CONARE apresenta uma linha orçamentária particular do Ministério destinado à instituição, na rubrica *Apoio a Albergues para Refugiados*, que nos exercícios de 2005 e 2006 manteve-se no mesmo nível (IPEA, 2010, p.43). Em 2007, o orçamento alcançou cinco vezes mais, atingindo cerca de R\$628.000,00, e que veio mantendo-se em torno deste valor até o ano de 2012, com variação no ano de 2009, caindo para R\$338.196,00 naquele ano, conforme os dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2013, p.77-78).

Recursos distribuídos para as organizações não governamentais conveniadas com a instituição que ajudam os solicitantes e refugiados, já mencionadas: Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e do Rio de Janeiro (CARJ); e Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), em Brasília. São convênios estratégicos com as redes de proteção da sociedade civil organizada, conforme atesta o presidente do CONARE⁹⁶.

E, neste sentido, as Cáritas estabeleceram acordos com instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC) para ministrar aulas de língua portuguesa, capacitação e serviços de informática para inserção dos refugiados (PACÍFICO, 2010, p.126-127; IPEA, 2013, p. 79).

Além desse aporte de recursos orçamentários, o CONARE também possui recursos para seus funcionários disponibilizados pelo Ministério da Justiça, ou seja, para os nove agentes públicos que compõem seu quadro. E estes servidores deslocam-se por todo o território nacional para realizar entrevistas com solicitantes – gastos com horas técnicas mais passagens e diárias totalizaram R\$ 439 mil em 2010, e giraram em torno destes valores nos anos de 2011 e 2012 (IPEA, 2013, p.78).

O total de recursos gastos pelo governo federal para refugiados somou R\$ 1, 2 milhão em 2012, conforme o IPEA (2013, p. 84-88), demonstrando um crescimento de aplicação de recursos relativo aos exercícios anteriores. Considerando o período que vai de 2004 até 2012, houve uma variação de 312% nos montantes de recursos

⁹⁶ Palestra no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, realizado em Curitiba, capital do Estado do Paraná, na sede da OAB-PR, em 04 de outubro de 2012.

destinados à execução de programas globais de apoio aos refugiados, não apenas o apoio aos albergues, na avaliação de Lima e Simões (2012, p. 13).

Ou seja, os fluxos integrais de recursos do governo federal destinado às ações de apoio aos refugiados, segundo sua destinação, evidenciando a participação total do Brasil no tema dos refugiados podem ser divididos no seguinte modelo, conforme Lima e Simões (2012,p.13-14):

Quadro 3 – GASTOS DO GOVERNO COM A CAUSA DOS REFUGIADOS

1) O Apoio a Projetos de Instalação de Albergues para Atendimento e Acolhimento de Refugiados (MJ/CONARE), na rubrica do orçamento do Ministério da Justiça – mediante alocação nas leis anuais do Orçamento Geral da União para programas sob a execução do Ministério da Justiça. Esta rubrica no Orçamento Geral da União atingiu a soma de um pouco menos do que R\$ 4 milhões no período examinado (1998-2012). TOTAL: R\$ 3.773.196,00
2) O Apoio ao Programa de Reassentamento das Nações Unidas (MRE/ACNUR) – conforme a própria legislação de 1997, que salienta o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas no processo. Como destacado anteriormente, o governo firmou o programa de reassentamento a partir de 1999, por meio do Acordo Marco – com a chegada dos primeiros reassentados, no ano de 2001.
3) As contribuições e doações para organismos internacionais (ACNUR e UNRWA): o Brasil acolheu a reabertura oficial do escritório do ACNUR em 2004, e destinou recursos ao Ministério das Relações Exteriores em nível de contribuição voluntária emergencial para atuação no campo de proteção a refugiados e outras pessoas protegidas pelo mandato do ACNUR e da UNRWA. TOTAL: R\$ 461. 293,98 até 2010 para o ACNUR; TOTAL: U\$10.800.000,00 de 2010 a 2012 para o ACNUR; TOTAL: R\$ 471.800,00 até 2010 para a UNRWA; TOTAL: U\$8.500.000,00 de 2010 a 2012 para a UNRWA;
TOTAL: R\$ 4.706.289,00 U\$ 19.300.000,00

FONTE: LIMA E SIMÕES (2012)

Acrescente-se que o país também vem aumentando suas contribuições para o Programa de Alimentação Mundial das Nações Unidas (PAM) nos últimos anos, a partir de \$ 1 milhão de dólares em 2007 para os valores de \$ 83 milhões de dólares no ano de 2012. O Brasil tem, até agora, mais de 23.000 mil toneladas de alimentos, no valor de U\$ 11.400 mil dólares, para as operações do PAM na Etiópia, de modo a auxiliar 370 mil refugiados que fugiram da Somália, Sudão do Sul e Eritreia, algumas das maiores regiões de conflito na África⁹⁷.

No caso da UNRWA, os valores foram crescendo até chegar ao patamar de U\$ 1 milhão de dólares em 2010 e U\$ 7,5 milhões no ano de 2012, em busca da inserção do país no conselho consultivo da instituição (VILLELA, 2013). Estas

⁹⁷ Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201309241298.html>. Acesso em 30.09.2013.

contribuições foram globalmente chegando a cifras cada vez maiores, até o ponto de transformar o Brasil em um dos principais contribuintes das agências da ONU no que tange aos países classificados como “emergentes” pelas instituições. Ou seja, com repasses para o ACNUR na ordem de U\$ 3,5 milhões, em 2010, U\$3,7 milhões em 2011 e U\$ 3,6 milhões em 2012 (LIMA; SIMÕES, 2012, p. 14).

Neste quesito, a decisão política do governo brasileiro de assinar, em setembro de 2010, um Memorando de Entendimento com o ACNUR, formalizou tecnicamente o apoio do Brasil à assistência humanitária prestada em todo o planeta pela agência, mas não vinculada aos refugiados presentes no país. O que justifica o novo patamar dos valores dessas contribuições desde 2010 (LIMA; SIMÕES, 2012, p. 14), e o crescimento de importância do país perante aquela agência da ONU.

Conforme a classificação do ACNUR, o Brasil encontra-se entre aqueles recentes considerados como países emergentes em matéria de colaboração com os programas de reassentamento da instituição e prestação de assistência humanitária aos deslocados por todo o globo (LEÃO, 2006, p. 108-109; IPEA, 2013, p.81). Visibilidade internacional que aumentou após o aumento das doações e colaborações com os regimes de proteção após 2010, em que se insere o Memorando de Entendimento com a agência da ONU e a Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas⁹⁸.

Além dos desafios a respeito das limitações orçamentárias e investimentos na causa dos refugiados, o CONARE também precisou esclarecer questões perante consulta de organização de direitos humanos (ofício n. 42/2012, do Comitê Nacional para Refugiados – a respeito de solicitação da organização Conectas) e foi acionado no Poder Judiciário pelo Ministério Público Federal no Estado do Acre, por meio de Ação Civil Pública, em relação ao não reconhecimento dos haitianos enquanto refugiados⁹⁹.

Do mesmo modo que a Defensoria Pública da União, em São Paulo, acionou judicialmente a instituição para conseguir ter acesso aos documentos sobre os solicitantes de refúgio de modo a conceder melhor tratamento no processo

⁹⁸Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em 05.10.2013.

⁹⁹Conforme Anselmo Henrique Lopes Cordeiro. Ação Civil Pública perante a Justiça Federal do Acre que pede reconhecimento do refúgio aos cidadãos haitianos no Brasil. Disponível em http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/at_download/file Acesso em 15 de março de 2012.

administrativo¹⁰⁰, neste último caso, esta iniciativa teve consequências políticas quase imediatas, anteriormente mencionadas: aproximação e assinatura de um Acordo de Cooperação celebrado entre a Secretaria Nacional de Justiça, o CONARE e a Defensoria Pública da União, no ano de 2012¹⁰¹.

Com este termo técnico de cooperação, os três órgãos devem atuar em conjunto para tratar questões relativas ao refúgio, visto que até aquele momento as instituições citadas pareciam não se comunicar entre si sobre a temática.

O acordo de cooperação deve procurar a capacitação dos servidores públicos da DPU para analisar o trabalho desenvolvido pelo CONARE e pelo Departamento dos Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça a respeito de refugiados. O acordo prevê que os Defensores Públicos da União devem prestar apoio jurídico aos solicitantes e refugiados no que tange aos processos administrativos e, inclusive, efetivar as entrevistas com os solicitantes de refúgio.

O que poderá representar apoio logístico para a instituição, assim como um auxílio ao Grupo de Estudos Prévios (GEP) do CONARE, visto que a DPU apresenta 58 unidades espalhadas pelo território brasileiro, e tal capacidade institucional deveria possibilitar o auxílio em entrevistas feitas com os solicitantes de refúgio, pelo menos teoricamente. No entanto, a Defensoria Pública da União também apresenta sérios e graves problemas de recursos humanos e de capacidade estrutural, conforme avalia Laura Zacher, socióloga da DPU, em Porto Alegre/RS¹⁰².

A ausência da instituição particularmente no interior do país é muito mencionada pela profissional, assim como a existência de somente cerca de 520 defensores para atender toda a população carente que se enquadra no perfil daqueles assistidos pela instituição. Em outras palavras, em torno de 80 milhões de pessoas¹⁰³.

Seus recursos humanos são diminutos para a quantidade de população que constitui seu público-alvo, e segundo o III Diagnóstico das Defensorias Públicas no Brasil, promovido pelo próprio Ministério da Justiça, o país necessita de mais de mil defensores públicos espalhados por todo o território nacional (MJ, 2009, p.114). O

¹⁰⁰ Disponível em <http://www.dpu.gov.br/index.php/inicio/imprensa/noticias21/8940-prerrogativas-dos-defensores-em-atendimento-a-refugiados-e-tema-de-acp>. Acesso em 25.08.2012.

¹⁰¹ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/>. Acesso em 01.11. 2012.

¹⁰² Entrevista com Laura Zacher, socióloga da Defensoria Pública da União, em Porto Alegre, dia 22.05.2013.

¹⁰³ Entrevista com Laura Zacher, socióloga da Defensoria Pública da União, em Porto Alegre, dia 22.05.2013.

diagnóstico chega nestes números utilizando os critérios de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), número de varas judiciais existentes, assim como a população de baixa renda potencialmente atendida (MJ, 2009, p. 118).

A DPU é uma instituição recente, sendo instituída pela Lei Complementar n. 80, de 1994, com autonomia administrativa e funcional, mas que até recentemente apresentava dependência financeira do Ministério da Justiça. Prevista pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como missão prestar assistência judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita aos necessitados, pessoas e grupos sociais vulneráveis que mereçam a proteção especial do Estado, tal como os refugiados e os solicitantes de refúgio¹⁰⁴.

No entanto, a DPU apresenta um pequeno grupo de defensores para um enorme público-alvo, além de diversas competências colocadas em sua legislação criadora e nos seus regulamentos. É pouco provável que somente a entrada da DPU, enquanto medida isolada para qualificar os depoimentos dos solicitantes, e participar nas reuniões e do processo decisório do CONARE, tenha os efeitos desejados no sentido de melhorar a inclusão e o esclarecimento do público-alvo, como frisa João Brígido Bezerra Lima, representante do IPEA no convênio com a instituição para refugiados¹⁰⁵.

Após a análise do Comitê Nacional para Refugiados é fundamental examinar o papel preponderante exercido pela Polícia Federal, visto que esta corporação policial submetida ao Ministério da Justiça desempenha um papel estratégico e fundamental nos encaminhamentos e procedimentos de reconhecimento de refugiados, tendo em vista que ela é a autoridade migratória que exerce o controle nas fronteiras territoriais brasileiras. Desde o seu crescimento de importância política para o tema, a partir do texto constitucional de 1988, em seu artigo 144, exercendo grau de administração sobre solicitantes de refúgio e imigrantes.

¹⁰⁴ Disponível em http://www.dpu.gov.br/aceso_ainformacao/i_mages/ar_quivos/regim_entolnterno_DPU.pdf. Acesso em 15.07.2012.

¹⁰⁵ Entrevista com João Brígido Bezerra Lima, representante do IPEA que recentemente fez acordo com o CONARE para pesquisa sobre o perfil social e econômico dos refugiados presentes no Brasil, realizado em Brasília, no IPEA, em 29.08.2013.

5.2.2 A Polícia Federal

Um das entidades que possuem papel preponderante no desenvolvimento das políticas para refugiados é a Polícia Federal, que se encontra nas fronteiras territoriais, exercendo o papel de polícia migratória e com presença no CONARE, tendo nascido como Departamento de Polícia Federal, ainda nos anos 60, com atuação em todo o território nacional, e ganhado destaque na política migratória após a Constituição de 1988, conforme analisa Arantes (2011, p.110-111).

Enquanto Departamento de Polícia, desde o Conselho de Imigração e Colonização (CIC), do Estado Novo de Getúlio Vargas, a autoridade policial sempre esteve presente nos procedimentos de políticas para refugiados no Brasil, ou seja, no processo decisório da burocracia de entrada e saída de estrangeiros, e no conselho administrativo da instituição (CARNEIRO, 2003, 2005, 2010; KOIFMAN, 2012).

Conforme disposto no artigo 144 da Constituição de 1988, a Polícia Federal possui atribuições de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária da União. Uma entidade permanente, organizada e mantida pelo governo federal, estruturada em carreira própria (que define a segurança pública como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos) exercendo diversas competências. Enquanto Polícia Administrativa, a instituição pode agir protegendo bens, direitos e atividades com o objetivo de impedir que o comportamento de indivíduos ou de empresas provoque prejuízo para a sociedade, e neste sentido encontra-se o controle migratório aeroportuário, marítimo e de fronteiras (LIMA, 2012).

Ou seja, as atividades de fiscalização de entrada, permanência e saída de estrangeiros, expedição de documentos de viagem e controle interno de estrangeiros são executadas pela Delegacia de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal (DELEMIG). A instituição é responsável pela efetiva fiscalização do tráfego internacional nos portos marítimos, aeroportos e fronteiras terrestres, no que se refere à entrada e saída de pessoas.

A execução de múltiplas funções, além do controle migratório, sempre constituiu um desafio para a Coordenação Geral de Polícia Migratória da Polícia Federal, em virtude das dificuldades estruturais e pela falta de recursos humanos no setor. Tal como menciona um de seus próprios agentes na área de imigração, que atuou muitos anos na função, Castro (2012, p. 17), ou mesmo o delegado federal

lotado no aeroporto internacional de Guarulhos, Luís Pardi, e ainda o chefe da Divisão de Estrangeiros da Polícia Federal no Rio de Janeiro, Antônio Elias Ogdacgy Junior¹⁰⁶.

Nas funções administrativas relacionadas aos refugiados, especificamente a instituição, pode, por exemplo, emitir documentos de viagem, ou seja, passaportes para estrangeiros, incluindo refugiados reconhecidos no país. Neste caso, a expedição de passaporte depende de previa autorização concedida pelo CONARE, conforme Resolução Normativa n. 12, de 29 de abril de 2005.

E assim, como asseveram Barbosa e Da Hora (2007, p.69), diferenciam-se duas situações que geram direitos e obrigações: quando o refugiado possui documento de viagem válido e com ele pode deslocar-se; e quando não for possível porque não possui, é necessária utilização de passaporte para estrangeiro.

A instituição apresenta elevado grau de rotatividade de agentes nos postos de trabalho, com média de um a dois anos no mesmo posto, inclusive no Departamento de Polícia de Imigração como explicita o policial Magalhães (2012), o que muitas vezes os impede de acompanhar mais diretamente a temática do refúgio, no sentido da especialização apontada por Weber (2012), em torno da eficácia burocrática. Do mesmo modo que os resultados finais das solicitações junto ao CONARE, em Brasília, tal como também se apura no depoimento do delegado federal no aeroporto internacional de Guarulhos/SP.

A burocracia weberiana da instituição é deveras rígida e hierarquizada, como menciona a titular da Delegacia de Polícia de Imigração (DELEMIG), Patrícia Aparecida Sarkis (neta de refugiados armênios que se deslocaram para o Líbano quando da guerra e da invasão turca no início do século XX), de Curitiba/PR:

A Polícia Federal é uma instituição regionalizada. E assim têm as superintendências regionais. Estas superintendências têm as delegacias em cada uma das cidades. As delegacias são autônomas para decidir dentro da circunscrição dela, elas atuam dentro de uma área circunscricional. Ou seja, dentro de alguns municípios ela é responsável. As superintendências também têm delegacias especializadas em razão da matéria. E uma delas é a DELEMIG (Delegacia de Polícia de Imigração), especializada em razão da matéria. Mas ela não trata somente de registros de estrangeiros.....**nós atuamos também em outras frentes, nós**

¹⁰⁶Entrevista com Luís Pardi, Delegado da Polícia Federal no aeroporto internacional de Guarulhos, São Paulo, dia 18.09.2012. E Seminário Direito dos Migrantes no Brasil – o novo Estatuto dos Estrangeiros com Lei de Migração. Promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, no Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro, de 16 a 18 de maio de 2012.

fazemos também as investigações, nós fazemos os inquéritos de expulsões, nós fazemos também as deportações.....a nossa estrutura é hierarquizada, nós temos uma divisão de trabalho.....nós atuamos como agentes públicos e respondemos como agentes públicos, seguindo a lei em sentido amplo (resoluções, portarias, normativas).....A nossa lei é ultrapassada sim, o Estatuto do Estrangeiro é ultrapassado sim, só que ainda é flexível em relação à legislação mundial.....nossa lei tem que ser revista, tem que ser discutida, tem que ser feito um novo projeto de lei....e aí precisa dar maior liberdade para o agente de imigração decidir dentro de critérios no caso concreto, mas sempre vinculado à lei.....além disso, nossa fiscalização não é rígida ao extremo¹⁰⁷. (Grifo nosso)

O depoimento da delegada em Curitiba demonstra as múltiplas funções exercidas pelos agentes da instituição, assim como a necessidade da reforma da legislação de estrangeiros, além da reivindicação de uma maior discricionariedade para os agentes públicos de fronteira (aqueles que ficam “na ponta”) para decidir cotidianamente questões relativas aos solicitantes e aos refugiados dentro de critérios previstos em uma legislação futura.

Entretanto, quando polícias passam a ter poderes autônomos de governar diretamente solicitantes de refúgio ou refugiados propriamente ditos chegamos à questão levantada por Arendt (1989, p.317-321), de que a atuação policial pode afetar substantivamente a condição humana de pessoas expatriadas, no sentido de exclusão e detenção no país.

É importante salientar que tal como observam Betts, Loescher e Milner (2008, p. 57-64) ou Seidman-Zager (2010, p.6), as polícias nacionais tendem para uma interpretação restritiva das normas que beneficiam imigrantes e/ou refugiados. Em um contexto global de “securitização das migrações” após os atentados terroristas nos Estados Unidos e na Europa, incluindo polícias e setores de segurança dos países do hemisfério sul.

E tal como analisa Ventura (2012), ao buscar a regularização por meio do refúgio, um imigrante estrangeiro encontra, muitas vezes, exigências burocráticas de documentos e provas que ele não tem condições de apresentar naquele momento, tais como no caso das exigências brasileiras para que os sírios conseguissem chegar ao território nacional e pedir refúgio, no sentido de resguardar a segurança

¹⁰⁷ Palestra de Patricia Sarkis, Delegada de Polícia Federal lotada em Curitiba-PR, dia 17 de abril de 2013, durante Seminário “Construindo Políticas Públicas de Migração no Estado do Paraná”, promovido pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU) e pelo CERM – Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes, do Estado do Paraná.

nacional¹⁰⁸. Embora, posteriormente, o CONARE tenha expedido uma Resolução Normativa (n.17), de 2013, para regulamentar e facilitar a entrada destes mesmos sírios, concedendo-lhes um improvisado visto humanitário, tal como a situação dos haitianos.

De acordo com a mesma Ventura (2012) e com Hamid (2012, p.103), no caso brasileiro, é preciso também entender que as polícias ainda não superaram completamente o paradigma global da doutrina da segurança nacional e do utilitarismo estrangeiro para economia nacional expressos nos dispositivos legais da Lei 6.815/1980, que entendem o estrangeiro com base na *periculosidade* e na *subversão*. Isto é, um tema analisado pela instituição eminentemente sob o enfoque da segurança pública e sob a visão prioritária policial, repetindo a linguagem securitária dos países industrializados do centro do sistema internacional (BETTS; LOESCHER, 2011, p.10; BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 57-64; SEIDMAN-ZAGER, 2010, p.6-7)..

Reforçando esta constatação, ainda que o ACNUR realize treinamentos e cursos para os policiais federais no que se refere ao tema do refúgio pelo menos desde 2005 (pontuais e localizados)¹⁰⁹, mostrando que os funcionários da PF devem estar preparados para receber pessoas vítimas de perseguição, não devendo confundi-los com foragidos ou delinquentes, permanece uma relação tensa e ambígua nos procedimentos dos agentes públicos de fronteira com os solicitantes de refúgio nas fronteiras do Brasil. Fato asseverado por Hamid (2012, p.104) e colhe-se dos depoimentos e das opiniões dos delegados federais no Rio de Janeiro e em São Paulo (ANDREATA, 2012).

Como atesta Márcia Maria de Oliveira (2006, p. 192), por exemplo, na Região Norte do país, na tríplice fronteira entre Brasil, Peru e Colômbia, em vários casos, os imigrantes irregulares que podiam solicitar refúgio esquivavam-se de apresentação formal nos postos de polícia porque, historicamente, os policiais federais brasileiros passaram a ser identificados como uma espécie de "*linha dura*" da justiça brasileira pelos imigrantes internacionais.

Os imigrantes naquela região, quando atravessavam a fronteira irregularmente para o Brasil, particularmente os colombianos, tinham medo da

¹⁰⁸ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/09/09/brasil-dificulta-vinda-de-refugiados-sirios/>. Acesso em 11.09.2013.

¹⁰⁹ Seminário "Direito de Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas Fronteiras Brasileiras". Vitória, capital do Estado do Espírito Santo, dias 05 e 06 de Abril de 2005.

possibilidade de terem que se apresentar aos agentes e serem imediatamente deportados. Até mesmo pela falta de informação de que podiam solicitar refúgio perante um posto policial, conforme verifica a mesma Oliveira (2006, p. 192), e pelo tratamento de criminalização das migrações.

Ela ressalta que tal realidade devia-se em grande parte pelo fato do governo brasileiro não apresentar nenhuma garantia de permanência para essa categoria migratória, visto que o Estatuto do Estrangeiro permite a deportação de quem está irregular no país. Na análise de Oliveira (2006, p. 192-193), o fato de serem colombianos, às vezes, colocava-os numa situação fragilizada, tendo em vista que, no lado brasileiro, quem lida com imigrantes internacionais é a mesma Polícia Federal encarregada de investigar e prender traficantes de drogas (atividade comum nas fronteiras entre os três países), no âmbito do acúmulo de competências daquele órgão, conforme o texto constitucional de 1988. Em sua atuação cotidiana, categoricamente classificavam traficantes como "colombianos", como assevera Oliveira (2006, p. 192-193).

Dessa forma, o simples fato de serem colombianos já se tornava um empecilho para uma possível permanência no território brasileiro, ainda que solicitassem refúgio. Essa realidade veio sofrendo modificações nos últimos anos graças à insistência e à intervenção dos oficiais de proteção do ACNUR e dos agentes da rede de solidariedade da sociedade civil (OLIVEIRA, 2006; COSTA, 2012).

Além disso, o tráfico de drogas é um dos principais problemas presentes tanto na tríplice fronteira entre Brasil-Colômbia e Peru, assim como entre Brasil e Bolívia, agravando a visão negativa a respeito das migrações nestas regiões. Desta maneira, distintos modelos de crimes multiplicam-se nestas áreas, às vezes ligados com o narcotráfico, às vezes como consequência dele. Tornaram-se relativamente comuns as práticas de tráfico de armas, a exploração sexual de crianças e adolescentes e o tráfico internacional de pessoas, conforme avaliam Moreira e De Oliveira (2013, p.4).

A presença institucional do Estado nessas áreas é relativamente fraca, ao mesmo tempo em que a atuação do crime organizado é marcante, colocando os poucos agentes de fronteira em prontidão em relação à proliferação dos ilícitos internacionais, focando-se então na segurança e no controle (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.57-64; BETTS; LOESCHER, 2011, p.10).

Desde 2004, tais oficiais e agentes vinham fazendo gestões e intermediação junto aos policiais federais para que os deslocados colombianos pudessem fazer o pedido de refúgio quando se deslocavam pela guerra civil não declarada da Colômbia, por intermédio da superintendência da Polícia Federal, em seu posto de atendimento na cidade de Tabatinga (OLIVEIRA, 2006, p. 192).

Outra evidência da tensão e da ambiguidade entre solicitantes de refúgio e a Polícia Federal em que aparecem critérios ambíguos e problemas estruturais por parte da autoridade federal, em que se sobressai uma visão prioritária de segurança pública, também pode ser vislumbrado em episódio da cidade de Caxias do Sul/RS, no estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com o Relatório da Presidente da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara Municipal da cidade de Caxias do Sul/RS, Denise Pessoa, em abril de 2012, constatou-se o início de um fluxo de imigrantes de nacionalidade senegalesa para aquela cidade do estado do Rio Grande do Sul¹¹⁰. Os motivos para esta imigração estariam ligados a múltiplos fatores, conforme relata a representante da Câmara de Vereadores. Destacam-se, segundo o documento, o fato de que o Brasil teria sólida tradição de hospitalidade, estando em desenvolvimento e cuja economia cresce, e tomando lugar de destaque no mercado internacional.

Afirma o mesmo relatório que os senegaleses foram acolhidos no albergue municipal no período de março a agosto de 2012, até que a Diocese de Caxias do Sul, com a colaboração das entidades e grupos ligados à Igreja Católica Apostólica Romana, assumisse em regime provisório o aluguel de uma casa para receber os imigrantes. O documento relata que alguns ingressaram no Brasil de forma legal (com vistos de turista), assim como outra parte de maneira irregular, empreendendo percurso por países vizinhos: Equador, Peru, Bolívia e Argentina.

Os relatos feitos pelos senegaleses imigrantes em atendimento por meio de entrevistas informais, semiestruturadas e estruturadas pela rede de proteção ligada à Igreja Católica observaram que existiam várias motivações para a migração, relatando-se a violência no país de origem, a busca por trabalho e melhores condições de vida no Brasil. Do mesmo modo que a manutenção do núcleo familiar, além de dívidas com instituições financeiras ou com grupos de “coiotes”,

¹¹⁰Relatório do Acompanhamento realizado pela rede de solidariedade no município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013.

mencionados pelo Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas no Brasil, do Ministério da Justiça (MJ, 2013, p.37), e pelos delegados federais.

O Relatório traça um perfil sobre todos os senegaleses, da etnia “wolof” que representa 43% da população do país, falando o idioma ligado a esse grupo específico do interior do país, narrando em detalhes o possível percurso e o que teria motivado a migração destes indivíduos, em torno de 80 pessoas que chegaram ao município em pequenos grupos, acolhidos por esta rede de solidariedade. O grupo se dirigia a Polícia Federal para regulamentar sua situação, ou seja, solicitar refúgio para ter acesso à carteira de trabalho e à identificação.

O documento fala na combinação de vários fatores econômicos que produzem a pobreza extrema naquele país, agravado pelo perigo das ideologias extremistas presentes nos países vizinhos, o Mali e a Nigéria¹¹¹. E que há um processo de cooptação de jovens senegaleses para guerrilhas contra os governos constituídos, pela crescente insatisfação popular contra os governos eleitos que não conseguem promover a inserção dos jovens no mercado de trabalho tal qual a classificação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ou seja, do chamado “trabalho decente”¹¹².

Além da questão dos conflitos internacionais, conforme Ndiaye (2008), o Senegal apresenta uma degradação de seus recursos naturais, que incide diretamente na vida dos senegaleses, que vivem 60% no meio rural. Essa degradação é um fenômeno complexo, que está ligada às mudanças climáticas globais, que neste país ocasiona a salinização dos rios, degradação das condições de produção agrícola, desertificação e dificuldade no acesso à alimentação.

Nesse sentido, o deslocamento forçado para outras regiões do mundo em muitas dessas situações tem sido o único meio utilizado por alguns para superar a situação de pobreza abaixo do tolerável, não somente para quem se desloca, mas principalmente para famílias dependentes das remessas desses imigrantes para prover a subsistência mínima (NDIAYE, 2008). Ou seja, as motivações para migração dos senegaleses são múltiplas, estando presentes as questões econômicas e sociais, e ao mesmo tempo a violação maciça de direitos humanos; e,

¹¹¹Relatório do Acompanhamento da Rede de Solidariedade realizado no Município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013.

¹¹²Disponível em: <http://www.oit.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente> Acesso em 17.05.2012.

dependendo do caso específico, fundados temores do recrutamento para guerrilhas nos países vizinhos.

No âmbito da doutrina integral de direitos humanos (TRINDADE, 2000, 2003), vislumbra-se que a imigração irregular estaria diretamente relacionada às graves e sucessivas violações de direitos humanos nos países de origem dos imigrantes ao lado das motivações econômicas e sociais. O que configuraria as chamadas migrações internacionais mistas (BETTS, 2010; LONG, 2013) que ocorrem em número cada vez maior.

Assim, no caso dos senegaleses, a emigração massiva é provavelmente consequência dos sucessivos colapsos sociais gerados por conflitos internos e regionais que resultaram no êxodo da população, situação hoje agravada pela degeneração dos bens naturais (pescaria e minérios) que serviam de fonte de subsistência dessa população (NDIAYE, 2008). E, assim, grupos de senegaleses vêm se apresentando nas delegacias federais em Caxias do Sul, assim como em Santa Cruz do Sul/RS e em São Paulo/SP, na Cáritas Arquidiocesana, na busca por proteção e refúgio¹¹³.

De acordo com este relatório da rede de solidariedade e da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, no dia primeiro de agosto de 2012, na cidade de Caxias do Sul/RS, os agentes da delegacia federal lotados na região deliberaram que não fariam mais o protocolo de solicitação de refúgio sob a alegação de que Caxias não é uma região de fronteira e nem tinha estrutura para isso.

E assim, segundo a avaliação de seus agentes, os imigrantes do Senegal que pediam proteção não se enquadravam no Estatuto dos Refugiados, e seriam eminentemente imigrantes econômicos e sociais em busca de trabalho. Ou seja, estabelecendo juízo de valor no momento dos primeiros contatos com os solicitantes de refúgio, e sem assessoria da Defensoria Pública da União (DPU) para os solicitantes, buscando enquadrá-los no sentido do uso abusivo do instituto, configurando certo grau de autonomia na dinâmica política.

A linha interpretativa que separa o uso distorcido ou indevido do instituto do refúgio da negação do acolhimento com base em elementos subjetivos pode ser tênue e de difícil percepção por parte dos agentes de fronteira e dos próprios

¹¹³Entrevista com a advogada da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), Andréia Costa Vieira, em 25.07.2012.

interlocutores, na gestão da questão migratória, podendo incluir e/ou excluir arbitrariamente solicitantes de refúgio (BENHABIB, 2004, HADDAD, 2008).

Como expõe Leão (2010, p.94), é necessário evitar o abarrotamento do sistema de refúgio, mas, ao mesmo tempo, garantir procedimentos justos e eficazes diante dos fluxos migratórios internacionais mistos, que crescem cada vez mais, pois se configura o pressuposto de Arendt (1989, p. 317), de governança direta sobre solicitantes, no sentido de diminuir a carga de “indesejáveis”. Mesmo que posteriormente tivessem seus pedidos negados pelo CONARE, eles teriam o direito de solicitar refúgio conforme a própria legislação, constituindo um direito público subjetivo (CAHALI, 2010, p. 28; SOARES, 2002, p.400).

Aqueles que não haviam encaminhado documentação, conforme descreve o relatório, só tiveram acesso a esta solicitação no mês de outubro, após intermediação do Centro de Atendimento ao Migrante (CAM) e do Centro de Estudos, Pesquisa e Direitos Humanos (CEPDH) junto ao delegado federal titular.

Posteriormente, a delegacia de Polícia Federal da cidade passou a aceitar uma solicitação de refúgio por dia, tendo como requisito o fato do solicitante comparecer com o formulário de refúgio previamente preenchido e o acompanhamento de um tradutor. No encaminhamento do procedimento administrativo foi também requerido o preenchimento de Declaração, assinada também pelo tradutor. De acordo com o mesmo Relatório, o processo de preenchimento dos formulários só era possível graças à contribuição dos voluntários da rede de proteção que se colocaram à disposição para auxiliar.

Os representantes do CAM e CEDPH, ao lado da presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal, realizaram reuniões com o delegado titular da Polícia Federal em Caxias expondo a dificuldade de acesso dos solicitantes de refúgio à documentação. E de acordo com o relatório, a Polícia Federal em Caxias do Sul tem uma estrutura institucional bastante reduzida, com rotatividade de agentes no setor de imigração. E, em virtude dessa nova demanda trazida pelo grande fluxo de indivíduos tanto do Senegal quanto do Haiti, está encontrando grandes dificuldades para realizar os atendimentos de forma célere e eficaz.

Das reuniões foram aceitos pela delegacia da Policia Federal a solicitação das organizações e da Comissão de Direitos Humanos de que os encaminhamentos para refúgio fossem feitos por agendamento, evitando que os imigrantes tivessem de

dormir durante dias seguidos na frente da delegacia para garantir fichas de atendimento, e aumentassem as condições precárias de atendimento.

Conforme o relatório, o delegado responsável também sinalizou a disponibilidade da Polícia Federal de manter diálogo com as entidades que acompanhavam os imigrantes no sentido de buscar um atendimento que seja justo e adequado, após a insistência das instituições. Em virtude do número de imigrantes estrangeiros que chegavam a Caxias do Sul, o tempo de espera entre o agendamento e o atendimento na Polícia já chegava quase aos três meses.

Além do acompanhamento direto junto à instituição, foi enviado no ano de 2012, através da CEPDH, um documento para a Defensoria Pública da União (DPU) no sentido de informar o que estava ocorrendo em Caxias do Sul e solicitar que a Defensoria intervisse junto aos órgãos competentes em busca de agilidade no encaminhamento da documentação, evidenciando a falta de coordenação entre as Instituições governamentais.

Ainda foi realizado contato com o Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, pedindo informações sobre as modalidades de vistos e realizada uma reunião com a presença dos imigrantes e uma representante do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), de Brasília, a respeito das possibilidades do instituto do refúgio, de forma a tentar solucionar a questão¹¹⁴.

As redes de solidariedade da sociedade civil organizada na região de Caxias do Sul destacavam a grande preocupação com a possibilidade dos senegaleses terem seus pedidos negados perante o CONARE, restando apenas o caminho da clandestinidade, por não terem meios de retornar ao Senegal. Assim como pelas restrições do Estatuto do Estrangeiro, ficando em uma espécie de ilegalidade tolerada, assim como o tratamento de criminalização por parte das autoridades migratórias na região, pois eram encarados enquanto uma ameaça, contrariando a visão de que deveriam ser orientados dispensando-lhes tratamento de proteção, por se tratarem de solicitantes de refúgio¹¹⁵.

Além do acompanhamento deste episódio em Caxias do Sul, também realizamos pesquisa estruturada junto aos agentes federais lotados nas Delegacias de Polícia em Porto Velho, no estado de Rondônia-RO; em Manaus-AM, no estado

¹¹⁴Relatório do Acompanhamento da Rede de Solidariedade realizado no Município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013.p. 13.

¹¹⁵Relatório do Acompanhamento da Rede de Solidariedade realizado no Município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal. Caxias do Sul, Julho de 2013.p. 12.

do Amazonas; em Rio Branco, no estado do Acre e no estado do Mato Grosso do Sul, em relação ao tema dos refugiados, nos anos de 2011 e 2012. Notadamente questões estruturadas relacionadas ao número de agentes por delegacia, intérpretes presentes por delegacia, o número de estrangeiros que se apresentavam diariamente ou mensalmente solicitando refúgio, a estrutura física disponível para o trabalho cotidiano e o treinamento na Academia de Polícia.

Do universo estratégico de entrevistados (15 ao todo, ocupando cargos) nas delegacias e postos nos estados fronteiriços, frise-se que nem todos quiseram responder aos questionários, do mesmo modo que todos que responderam não quiseram se identificar a respeito das questões estruturadas. Perguntas focadas na identificação de estrangeiros que se apresentavam nas delegacias e na estrutura de atendimento dos postos policiais.

Nas respostas dos servidores públicos que se dispuseram a responder o questionário, percebeu-se um reduzido número de agentes nas delegacias de Imigração (em torno de três a quatro), a rotatividade dos agentes públicos naquele setor, assim como reduzido número de intérpretes para os diversos tipos de estrangeiros que apareciam.

Segundo os funcionários, a maior parte de imigrantes internacionais que se apresentavam advinha da Bolívia, Colômbia, Haiti e Costa do Marfim, buscando entrar e permanecer no Brasil. Percebeu-se também a reivindicação dos servidores por uma maior estrutura de atendimento e treinamento, além da busca pela existência de um sistema informatizado que interligasse todos os órgãos e entidades envolvidos com o tema da política migratória, inclusive refugiados.

Como transparece nas respostas, o treinamento policial para questões migratórias ainda possuía ênfase e diretrizes no restritivo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), com suas modificações pontuais ao longo dos últimos 30 anos. E ainda que o Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997) fosse uma legislação especial de direitos humanos para uma situação específica relacionada aos estrangeiros perseguidos que podem solicitar refúgio. O foco do treinamento policial está voltado para questões de segurança pública e segurança nacional, como se constata nas respostas dos entrevistados, ou seja, segurança e controle vistos como algo divorciado dos direitos humanos.

Isto é, a ambiguidade da estrutura legislativa brasileira no que tange aos estrangeiros torna-se evidente, pois mantém duas legislações divergentes em

relação ao tema da imigração internacional, uma vinculada à doutrina dos direitos humanos (Estatuto dos Refugiados); e a outra, à segurança nacional e ao utilitarismo econômico (Estatuto do Estrangeiro). Contribuindo acentuadamente para a obscuridade de tratamento aos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil por parte das autoridades de fronteira (HAMID, 2012; MOREIRA, 2012).

Como ressalta Hamid (2012, p.104), ora o tratamento aos refugiados é encarado como uma questão de direitos humanos, ora é vislumbrado como de segurança pública ou de segurança nacional. De uma maneira divorciada de princípios como “*em dúvida pró-refugiado*” ou do “*non refoulement*”, fazendo juízo de valor na “ponta”, E assim, configurando as assertivas de Betts, Loescher e Milner (2008, p. 134).

Os episódios na tríplice fronteira entre Peru, Colômbia e Brasil analisados por Oliveira (2006), o de Caxias do Sul/RS, relatados pela rede de proteção da sociedade civil; assim como a pesquisa empírica junto aos agentes federais na Região Norte e Centro-Oeste do país, do mesmo modo que as palestras e textos dos delegados da polícia migratória em Curitiba, Rio de Janeiro e Vitória/Vila Velha, evidenciam a tendência dos problemas de escassez de recursos humanos na instituição, múltiplas tarefas e atividades ao mesmo tempo, assim como a rotatividade de agentes nas DELEMIG.

Evidencia-se também a vulnerabilidade dos solicitantes de refúgio por um lado, e o foco da instituição na questão securitária no treinamento (visão estrita sobre segurança pública e segurança nacional) por outro. Do mesmo modo que a ênfase dos agentes públicos com relação ao aliciamento de pessoas e as atividades dos coites explorando os solicitantes, ao oferecer rotas alternativas para chegar ao país, tal como transparece nas respostas dos agentes de fronteira e na entrevista do delegado de São Paulo, assim como nas palestras dos demais delegados federais.

Como lembra Neto (2005, p. 307), os imigrantes internacionais encontram-se encadeados em uma imensa teia global e que estimula a solidariedade entre indivíduos e o crescimento das máfias do tráfico internacional de pessoas, da exploração sexual e a arregimentação de trabalhadores em condições precárias.

O fluxo de haitianos em direção ao Brasil, por exemplo, em torno de Brasília, Tabatinga, Assis Brasil e Manaus, entre 2010 e 2012, exemplifica a constatação de Neto (2005, p.307) do crescimento de ambas as questões, e as preocupações centrais dos agentes de fronteira com a questão securitária. A Polícia Federal nas

fronteiras da região norte foi desacelerando a emissão de vistos, entre 20 e 30 por semana, resultando que o número de chegada de haitianos em Tabatinga era muito superior ao número de saídas (COSTA, 2012, p.91), por uma decisão política do governo federal.

A Resolução nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração definiu que a embaixada do Brasil no Haiti, em Porto Príncipe, passaria a conceder 100 vistos de trabalho ao mês para haitianos que quisessem entrar no país¹¹⁶. E, assim, a Polícia Federal passou a barrar haitianos nas fronteiras e diminuir a concessão de vistos. Neste sentido, um grupo de 273 haitianos que partiu sem a permissão de entrada ficou bloqueado na cidade peruana de Iñapari, fronteira com o município de Assis Brasil, no estado do Acre. A espera durou quase três meses, quando finalmente os 245 que ainda se encontravam na espera foram autorizados a entrar no país pela administração federal¹¹⁷.

A maior parte dos haitianos entrou de forma clandestina pela fronteira com a Bolívia e o Peru, viajando por caminhos apresentados por coites, fugindo da situação de penúria em seu país, agravado pelo terremoto de sete graus na escala Richter ocorrido em 12 de janeiro de 2010, que deixou mais de 230 mil mortos e entre 1,3 e 1,5 milhões de desabrigados (LIMA; SIMÕES, 2012, p.11; JERÔME, 2013, p.75).

Ou seja, cerca de 1,5 milhões de pessoas foram afetadas diretamente pela catástrofe humanitária, representando 15% da população total do Haiti, considerado o país mais pobre das Américas, e apontado como Estado frágil pela literatura de relações internacionais, desde as administrações dos “*Duvaliers*” (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 256 -257).

A observação de Costa (2012, p.91) da diminuição da concessão de vistos pode ser compreendida no contexto das medidas restritivas tomadas pelo governo federal na tentativa de regularizar a situação de quatro a cinco mil haitianos que já estavam no país, limitando novas entradas a 1,2 mil por ano, através da emissão improvisada de um visto humanitário, enquanto medida paliativa¹¹⁸.

¹¹⁶ Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8_A7C816A350AC88_20135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf. Acesso em 15.07.2012.

¹¹⁷ Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C8_16A350AC8820135687F3_45B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf. Acesso em 15.07.2012.

¹¹⁸ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2012/04/14/o-haiti-nao-e-aqui-nem-ali/>. Acesso em 14.04.2012. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1032785-brasil-tenta-coibir-vinda-de-haitianos-ilegais.shtml>. Acesso em 13.02.2012.

Mesmo que o presidente do CNIG tenha se pronunciado no sentido de que desde 2010 tal situação já estava sendo examinada, pois o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, após reunião com a presidente Dilma Rousseff, e o Ministro das Relações Exteriores, a época, Antônio Patriota, com o Ministro do Desenvolvimento Social, Tereza Campello, e da Casa Civil, Gleisi Hoffman, havia feito um pronunciamento público neste sentido, no início do ano de 2012¹¹⁹.

A regularização iria valer somente para os haitianos que já se encontravam no país, restringindo a emissão de vistos condicionados para haitianos ao máximo de 100 por mês, e que só poderiam ser requeridos diretamente na embaixada do Brasil no Haiti, na capital, Porto Príncipe. Isto é, confirmando-se a assertiva que Costa (2012, p. 91) estabelecia sobre os limites dos vistos oferecidos pela Polícia Federal, e obedecendo a lógica do Estatuto do Estrangeiro de que primeiro o Imigrante internacional devia regularizar-se nas embaixadas ou consulados, antes de viajar ao Brasil.

No entanto, posteriormente, o Conselho Nacional de Imigração emitiu nova resolução (n. 102/2013) determinando a extinção dos limites de concessão de vistos humanitários e o fim da exclusividade da embaixada do Brasil em Porto Príncipe para concedê-los. Assim, evidenciando que medidas paliativas e temporárias não resolveriam a questão, e determinado grau de improviso na solução do problema¹²⁰.

O controle migratório das fronteiras também deveria ser reforçado, em parceria com os governos do Peru e da Bolívia, para um controle migratório mais rigoroso nas fronteiras entre estes países¹²¹, tendo como foco o combate às rotas de imigração clandestina e à ação dos coiotes, os aliciadores de pessoas que lucram ao oferecerem rotas alternativas de entrada e inserção de imigrantes, mencionados pelo Diagnóstico sobre Tráfico de Pessoas no Brasil (MJ, 2013, p.37), assim como pelo delegado federal em São Paulo. O Peru, por exemplo, passou então a exigir vistos para entrada dos haitianos a partir do ano de 2012, com um controle de fronteira mais restritivo em relação à sua política migratória anterior.

¹¹⁹ Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica-brasil-economia/33,65,33,12/2012/01/11/interna_brasil,285905/governo-limita-expedicao-de-vistos-para-haitianos-entrarem-no-brasil.shtml. Acesso em 13.02.2012.

¹²⁰ Disponível em: <http://jornalmontesclaros.com/2013/01/14/haitianos-pagam-propina-para-ter-visto-na-embaixada-brasileira-no-haiti.html>. Acesso 15.03.2013.

¹²¹ Disponível em http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica-brasil-economia/33,65,33,12/2012/01/11/interna_brasil,285905/governo-limita-expedicao-de-vistos-para-haitianos-entrarem-no-brasil.shtml. Acesso em 13.02.2012.

Medidas governamentais, que tendem a não conseguir impedir ou diminuir o fluxo de imigrantes e/ou solicitantes de refúgio na região, talvez apenas apontem o grau de imprevisto e de fragmentação no processo decisório. Tendo em vista que posteriormente o governo colocou fim aos limites de vistos e à exclusividade da embaixada em Porto Príncipe por meio de nova resolução, porque muitos haitianos já se encontravam nas fronteiras do país, ou estavam a caminho.

Some-se a isso o fato de que o lucro obtido pelas atividades econômicas dos coiotos e aliciadores de pessoas parece uma reação à rigidez da legislação migratória e à burocracia nacional, e não a causa das migrações (NETO, 2005, p.307), no confronto entre legislação restritiva e necessidades sociais e econômicas. Um fato admitido pelo próprio presidente do CNIG e representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE (DE ALMEIDA, 2012, p.45).

Os fluxos migratórios estão interligados com mudanças estruturais dos sistemas econômicos, sociais e políticos dos diversos países, além de desastres naturais, não sendo mais possível analisar simplesmente com base em modelos explicativos de “fatores de expulsão” e “fatores de atração” entre nações, tal como lembra o mesmo Neto (2005, p.307).

A resposta pública do governo brasileiro em enquadrar os haitianos no contexto de um visto especial, chamado visto humanitário, fornecendo-lhes uma residência permanente, evitava por um lado a deportação, até mesmo porque muitos deles tinham feito solicitação de refúgio. Mas, por outro lado, a situação de imprevisto estava fazendo surgir uma grave crise humanitária nos pontos de entrada dos haitianos, particularmente no estado do Acre, na cidade de Brasiléia, com a criação de um verdadeiro “campo” de solicitantes naquela localidade, noticiada por vários meios de comunicação¹²².

Um dos efeitos colaterais tem sido uma abordagem da questão de forma paliativa e fragmentada, que vem sobrecarregando a pequena cidade do Acre, tendo em vista o crescimento da imigração internacional e a falta de uma política migratória mais clara, consistente e de longo prazo enquanto solução duradoura¹²³.

¹²²Disponível em <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/brasil-esconde-emergencia-humanitaria-no-acre>. Acesso em 05.09.2013

¹²³ Disponível em: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/veja-as-recomendacoes-enviadas-ao-brasil-e-orgaos-internacionais-sobre-a-crise> . Acesso em 25.08.2013

Como percebe Antônio Tadeu de Oliveira, da Coordenação e Indicadores Sociais do IBGE, o volume de imigração internacional em direção ao Brasil aumentou 68,4% entre 2000 e 2010 em função de diversos fatores políticos, sociais e econômicos interligados, e nem todos os casos de solicitantes de refúgio estão conectados necessariamente ao tráfico internacional de pessoas¹²⁴.

A maior projeção política e econômica internacional sinaliza a potencialidade para candidatos à imigração e ao refúgio, destacando-se que o país busca desenvolver sua política econômica e social, e estabilizar seu regime político, tornando-se atraente para cada vez mais imigrantes (OLIVEIRA, 2013, p. 117). Neste sentido, a estrutura migratória de serviços e de recursos humanos não acompanha este ritmo de crescimento, o que fica evidenciado pelas entrevistas com os agentes de fronteira, com os delegados federais e os agentes que ocupam cargos estratégicos na questão migratória.

De qualquer maneira, a hierarquia, as divisões de ação e a regionalização da polícia federal, apontados pela delegada em Curitiba, podem ser vislumbradas nos organogramas abaixo, retirados das fontes da Polícia Federal:

¹²⁴ Disponível em: http://www.ipdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf. Acesso em 15.12.2012.

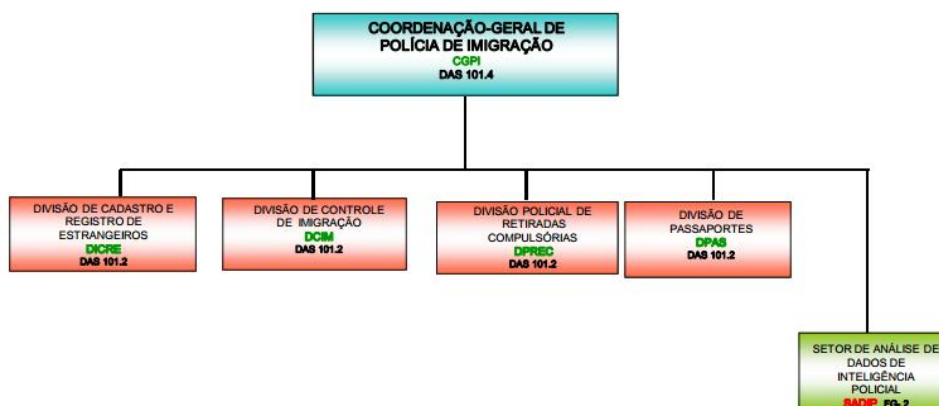
Figura 6 – ORGANOGRAMA DA POLICIA FEDERAL



Figura 7 – COORDENAÇÃO DE POLICIA DE IMIGRAÇÃO LIGADA AO DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL



COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍCIA DE IMIGRAÇÃO CGPI/DIREX



Fonte: DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL (www.dpf.gov.br)

Nota-se uma instituição hierarquizada e com múltiplas tarefas, tal como relatado pelos interlocutores entrevistados nas fronteiras do país, assim como pelas palestras dos delegados no Rio de Janeiro e Curitiba. Particularmente na Coordenação Geral da Polícia de Imigração, em que surge a divisão de cadastros e registros de estrangeiros, a divisão de controle de imigração, o setor de retiradas compulsórias (execução das expulsões, deportações e extradições) e ainda a divisão de passaportes.

A regionalização por meio das superintendências, em número de 27 unidades distribuídas entre os estados-membros, o controle migratório, a miríade de funções e tarefas apontadas pela delegada federal em Curitiba ficam evidentes no primeiro quadro. A instituição ainda conta com 54 delegacias, 12 postos avançados, duas bases fluviais e duas bases terrestres em sua estrutura de funcionamento.

O que dificulta sobremaneira a busca pela especialização e pelo domínio da burocracia no sentido weberiano (1999, 2012), particularmente pelo pequeno número de agentes nas fronteiras, assim como acentuada rotatividade entre eles nos postos de trabalho, além das operações e o orçamento estarem mais voltadas para as questões criminais e de segurança pública, como evidencia Sousa Lima (2012, p. 55).

O que corrobora as assertivas de Betts, Loescher e Milner (2008), ou mesmo de Hathaway (2007), de que polícias e agentes de Estado tendem para interpretações normativas restritivas e securitárias para migrações internacionais. Inclusive praticado pelas autoridades fronteiriças dos países do hemisfério sul, repetindo a linguagem securitária dos países do hemisfério norte no contexto global de criminalização das migrações.

Como lembra Magalhães (2012), o Brasil optou pela centralização das inúmeras atribuições policiais federativas em um único órgão, o Departamento de Polícia Federal. A política de centralizar na mesma instituição todas as funções de um policiamento federativo possui consequências em relação aos agentes públicos componentes, visto que são obrigados a atuar simultaneamente em várias funções, muitas vezes perdendo-se a oportunidade da especialização das equipes por setor temático.

O mesmo policial recorda que, ao longo de 20 anos de serviços prestados, é quase impossível encontrar um policial federal que tenha atuado durante toda a sua

carreira dedicado a um único tema, trabalhando no mesmo setor, e tornando-se especialista na matéria.

A Academia de Polícia Federal tem capacidade de formação de 1,1 mil policiais por ano, apresentando uma instituição relativamente pequena, com 11.500 policiais, sob o controle do governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248). Com este efetivo necessita cumprir todas as funções administrativas e judiciais, o que ocasiona a rotatividade de servidores e falta de especialização nos diversos setores, incluindo o setor migratório.

Ainda que Arantes (2011, p.113) aponte para o investimento maciço realizado nas últimas administrações (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff) mostrando o crescimento da instituição; a renovação e o protagonismo apontados pelo autor focam as carreiras principais da corporação e as operações de combate à corrupção e ao crime organizado. E não para o corpo integral de seus componentes, particularmente o quadro administrativo, e nem para o desempenho relativo à política migratória (ARANTES, 2011, p. 113-114).

O crescimento qualitativo e quantitativo da instituição que são apontados tanto por Arantes (2011, p. 116-117) como por Mesquita Neto (2011, p. 390-391), no contexto do Plano Nacional de Segurança Pública, executado a partir do início do século XXI, mostra uma Polícia Federal bastante aparelhada e renovada, evidenciando decisões políticas em realizar estes investimentos desde o início do governo Lula (2003-2010). Porém, foca seu protagonismo em determinadas competências em seu vasto rol de atribuições, relacionadas às funções de repressão ao crime, segurança pública e combate à corrupção.

A mudança paradigmática dos cursos e de treinamentos da polícia federal vêm sendo lentas, e conforme surgiam novos concursos públicos para os recursos humanos. As alterações nos currículos de treinamento, assim como o foco nos direitos humanos se tornou gradativamente importante, mas ainda pontual, já alertava Barbosa, desde o Seminário promovido pelo ACNUR, no ano de 2005¹²⁵. Até mesmo em função da novidade da legislação 9.474/1997, em relação à antiguidade da legislação de 1980 e a tradição de controle e ênfase na questão penal por parte da polícia.

¹²⁵ Palestra de Luciano Pestana Barbosa, Delegado de Polícia Federal, durante Seminário "Direito dos Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas Fronteiras Brasileiras", em Vitória, na capital do Espírito Santo, promovido pelo ACNUR e pela Polícia Federal, em abril de 2005.

Comparativamente, por exemplo, na Argentina, que também é um estado federativo como o Brasil, há uma polícia federal com 33 mil agentes, além de uma polícia militar com 18.500 agentes, controlados pelo seu governo federal (MESQUITA NETO, 2011, p. 248-249). E principalmente um Departamento Nacional de Imigrações (DNI), especializado no tema das migrações, multidisciplinar, lidando com todos os tipos de imigrantes; com longa tradição e experiência no que tange à imigração, formulação e execução deste modelo de política, como atesta Federico Agusti, o diretor nacional de migrações nacionais e internacionais da Argentina¹²⁶.

No modelo argentino, o DNI é um organismo descentralizado que atua no âmbito do Ministério do Interior e Transporte, encarregado de aplicar a Lei 25.871 (lei migratória), registrando a entrada e saída de pessoas do país, exercendo o poder de polícia migratória, avaliando e outorgando os distintos tipos de residência de estrangeiros, e comprometido com a doutrina integral dos direitos humanos¹²⁷. Participa do processo decisório do CONARE argentino (que por sua vez está submetido ao Ministério do Interior), tendo criado no âmbito universitário um Instituto de Políticas de Migração Internacional e Asilo, uma entidade destinada a administrar e propor políticas migratórias na Argentina, incluindo refugiados.

Sendo que o atual presidente do CONARE vislumbra o aprendizado que a entidade brasileira deve adquirir e desenvolver ao estabelecer um intercâmbio mais próximo com o CONARE argentino e a política migratória daquele país, no âmbito dos acordos com os demais países membros do Mercosul.

Particularmente a criação de uma legislação migratória não restritiva e o combate ao uso abusivo do instituto do refúgio, do mesmo modo que preconiza uma Agência Nacional de Migrações (ANM) aos moldes de nossos vizinhos, possivelmente substituindo a polícia federal na questão migratória, além da manutenção das boas práticas em matéria de refúgio¹²⁸.

Tornam-se evidentes as diferenças para o Brasil, onde existe um modelo fragmentado da questão migratória, e não centralizado em um departamento como no país vizinho, como uma equipe multidisciplinar e especializada em migrações

¹²⁶ Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf . Acesso em 15.12.2012.

¹²⁷ Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?institucional>. Acesso em 15.12.2012.

¹²⁸ Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2012/09/06/conare-interessado-no-exemplo-argentino/> Acesso em 10.09.2012. Assim como palestra no 3º Curso de Direito Internacional dos Refugiados para Professores Universitários, na OAB, em Curitiba/PR. E depoimento em reunião do COMIRAT – Comitê de Mobilidade Humana do Estado do Rio Grande do Sul.

internacionais, incluindo o deslocamento forçado de refugiados. No caso brasileiro, o Ministério da Justiça atua como Ministério do Interior na regularização jurídica do estrangeiro, as condições de entrada, permanência e naturalização, e inclusive eventuais medidas compulsórias, neste quesito por meio da Polícia Federal.

O Ministério do Trabalho e do Emprego sedia o Conselho Nacional de Imigração e emite os vistos trabalhistas e autorizações neste sentido, enquanto que o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, emite os vistos diplomáticos e consulares. Tal qual a estrutura organizacional brasileira para a questão migratória, em uma divisão tripartite e pulverizada das competências, parecendo eventualmente existir falta de comunicação entre a Polícia Federal e o Ministério das Relações Exteriores quanto ao controle destes mesmos vistos; assim como entre o Itamaraty e o Ministério do Trabalho, tal como se percebe nas palestras do delegado federal do Rio de Janeiro e do Representante do MRE no CONARE¹²⁹.

Os limites e as deficiências do sistema migratório brasileiro como um todo, incluindo a temática de recebimento e acolhimento de refugiados, é inclusive verificada pelo próprio presidente do CONARE, também Secretário Nacional de Justiça, que assim se manifestou em discurso na ONU, em 03 de outubro de 2013:

O Estado brasileiro passa hoje por um período de reflexão em torno de três desafios postos pela migração e por um novo conceito de desenvolvimento. **O primeiro desafio é a atualização das leis nacionais da imigração**, a internalização dos tratados e acordos internacionais, bem como a harmonização das normas administrativas para criar uma cultura jurídica e política de não discriminação, proteção efetiva dos direitos e prevenção de suas violações. **O segundo desafio está relacionado com a definição de uma coordenação entre as instituições voltadas para as migrações e entre níveis de Governo: federal, regional e local. Abrange também a definição de um campo de competências institucionais, tendo em vista a integração dos imigrantes em todos os aspectos: econômico, social, cultural e produtivo.** Este desafio aponta o compromisso de acolher grupos de imigrantes de modo inclusivo e não incriminador, criando cuidados específicos para crianças, mulheres e no que diz respeito à identidade sexual, diversidade e gênero. **O terceiro é o desafio de estabelecer um compromisso de escuta, de participação e controle social dos processos de formulação e atualização das políticas e programas para grupos e populações migrantes que vivem no Brasil.** É uma extensão natural na perspectivada construção de políticas públicas baseadas na transparência, abertura e colaboração social. Isto também significa inverter o paradigma de gestão da migração como controle da população, passando para a centralidade da participação cidadã com a voz e a autonomia da pessoa que migra¹³⁰. (Grifo nosso)

¹²⁹ Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Relatorio_seminario.pdf. Acesso em 15.12.2012.

¹³⁰ Disponível em: <http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/na-onu-brasil-expoe-politica-de-migracao-baseada-em-direitos-humanos.htm>. Acesso em 15.10.2013.

Como se percebe, o próprio atual presidente da instituição principal para refugiados possui um discurso e uma visão distinta, admitindo a série de problemas e de deficiências do sistema migratório, em torno da falta de atualização da legislação, da ausência de coordenação entre os diferentes níveis da administração pública. Do mesmo modo que a necessidade da superação do treinamento restritivo e a visão de mundo da criminalização das migrações internacionais (HATHAWAY, 2007; BETTS; LOESCHER; MILNER 2008, BENHABIB, 2012), enquanto somente um caso de polícia, alertadas por Arendt (1989, p. 317-321), desde os acontecimentos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Segundo Sousa Lima (2012, p. 60), o Plano Estratégico da Polícia Federal até o ano de 2022 apresenta concentração de recursos em poucos programas e atribuições, o que não inclui a atividade migratória nas fronteiras, e apresenta uma falta de integração entre o orçamento e o planejamento estratégico da instituição.

No que tange ao controle regulatório e fiscalizatório, ainda encontra-se uma relação com gastos orçamentários na modernização do sistema de emissão de passaportes e de controle de tráfego internacional, mas não nas atividades de fronteira quanto ao controle migratório de pessoas que potencialmente podem solicitar refúgio (SOUSA LIMA, 2012, p.60).

Além disso, Sousa Lima (2012, p. 63) também desvenda que a harmonia dos processos decisórios da instituição restringe-se à cúpula da entidade, pois, na medida em que as decisões se distanciam dos órgãos centrais, em direção às unidades regionalizadas, há mais falta de informação e frustração dos servidores públicos. Tendo em vista que não chegam informações sobre os limites e os desafios orçamentários e quais foram os critérios para a distribuição dos recursos.

Neste sentido, como não há um critério objetivo, o autor vislumbra o critério político que gera disputas por espaços entre as unidades regionalizadas, pois algumas podem defender seus interesses de forma mais veemente pelo acesso direto à cúpula da entidade. Assim como não surge como prioridade no Plano Estratégico da instituição até o ano de 2022 (SOUSA LIMA, 2012).

Os treinamentos, cursos e especializações ligados à doutrina de direitos humanos de forma geral, e para refugiados em particular, não aparecem como centrais. Particularmente devido às prioridades policiais para as demais funções na área penal: combate ao narcotráfico, aos crimes de lavagem de dinheiro, à corrupção e ao contrabando, além das funções judiciárias junto ao governo federal.

Demonstra-se que foco e a atuação administrativa da corporação policial federal estão diretamente relacionados aos desafios e limites apontados para questões ligadas à segurança pública, à segurança nacional e ao controle da criminalidade no território brasileiro. A importância política da corporação policial para a questão migratória de refugiados cresce no sentido de que ela faz parte do CONARE, e necessita estar interligada com os demais atores políticos, na promoção dos direitos dos refugiados, principalmente no que tange aos refugiados identificados e reconhecidos por elegibilidade. No entanto, a tensão e a ambiguidade de tratamento, relacionado à securitização das migrações internacionais, permanece.

Em relação aos refugiados trazidos pelo país dentro do programa de reassentamento promovido pelo governo federal em parceria com a comunidade internacional e às organizações não governamentais, aparecem questões ligadas à política externa e às relações de custo e benefício, inclusive no relacionamento com os demais países no sistema internacional (ZOLBERG; SURKHE; AGUAYO, 1989).

A presença internacional do Brasil desde o início do século XXI vem aumentando, explicitando sua busca por protagonismo internacional com base em autonomia e desenvolvimento econômico. Especialmente em temas humanitários pelo menos desde o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), e que continua no governo Dilma Rousseff (DA SILVA, 2010, p.74-75; OLIVEIRA, 2013, p.124), e o aumento de trabalho e das legações brasileiras espalhadas no exterior.

Neste sentido, considerando a quantidade de refugiados presentes no país, ou seja, uma presença insignificante, qual seria a relevância política da execução de políticas públicas para inclusão de refugiados? Tal questão pode ser vislumbrada no âmbito da política externa brasileira e sua política de reassentamento no que tange à participação nacional nos programas sociais da ONU e os posicionamentos nacionais no ambiente internacional para questão dos refugiados, através do Ministério das Relações Exteriores, e, assim, o crescimento de importância do país (LEÃO, 2006, p. 108-119).

Assunto que será tema do próximo tópico, de modo a verificação da relação do interno com o externo no que se refere aos temas humanitários (ZOLBERG; SURKHE; AGUAYO, 1989, p.278-279), assim como o papel das organizações não governamentais.

5.2.3 A política de reassentamento de refugiados como política externa brasileira para questões humanitárias – o papel do Ministério das Relações Exteriores e das organizações não governamentais

O reassentamento é definido enquanto uma transferência de refugiados desde um país em que tenham buscado inicialmente proteção para um terceiro país que tenha admitido recebê-los com o status de residência permanente (ACNUR, 2006, p. 142), ou seja, uma das soluções duradouras promovidas pelo ACNUR para resolver a questão dos refugiados, considerado pela agência um mecanismo internacional de compartilhamento de responsabilidades tripartite entre as instituições internacionais, os governos nacionais e as organizações não governamentais.

E até por volta da década de 80 do século XX, esta era a solução prática preferida pelos Estados principais do sistema internacional para solucionar o problema do surgimento de refugiados, conforme expõe Chimni (1998, p.363), visto que se tornou parte integrante das soluções possíveis pelos países ocidentais, no confronto entre as necessidades de proteção internacional de refugiados e os interesses dos Estados (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.102).

Foi o principal meio empregado pela Organização Internacional de Refugiados (OIR) e posteriormente pelo ACNUR naquele período bipolar, particularmente para oferecer solução aos “*boat people*” (náufragos) vietnamitas dentre os quais cerca de dois milhões que foram reassentados para a Indochina, no contexto da guerra naquela região (ACNUR, 2006, p. 142).

Como frisado anteriormente, ao final dos anos 40, inclusive a OIR havia assentado vários grupos de refugiados e deslocados de guerra no Brasil. Muitas famílias europeias foram reassentadas em São Paulo e Porto Alegre naquele período, estabelecendo-se majoritariamente nas indústrias locais (SHEPHARD, 2012, p. 416; PACÍFICO, 2010, p.71-72).

Em outras palavras, o Brasil já possuía experiências prévias em programas de reassentamento, tendo aceitado entre 30 e 40 mil pessoas, enquanto deslocadas forçadas, em grupos pequenos, em programas de assentamento e/ou reassentamento em parceria com organismos não governamentais e internacionais (ZARJEVSKI, 1988, p.211), ainda que recebidos como imigrantes comuns.

A partir dos anos 90, terminado o conflito bipolar, a repatriação voluntária em condições seguras tornou-se a solução duradoura que passou ao primeiro plano das organizações internacionais (LOESCHER, 2001, p.280; ACNUR, 2006, p.142), em substituição ao reassentamento, visto naquele momento pela maioria dos países como uma operação custosa em nível financeiro e cultural (LOESCHER, 2001, p. 351).

Neste contexto, ao se repensar o mecanismo do reassentamento, constituiu-se um Grupo de Trabalho sobre o Reassentamento do ACNUR com base nos seus informes de avaliação do ano de 1994, e logo depois as Consultas Anuais Tripartites (ACNUR, ONGs e Estados) daquela entidade (ACNUR, 2006, p. 142). Assim, o Grupo de Trabalho começou a reavaliar as funções e os custos do reassentamento, e verificar novos países que pudessem executar políticas para recebimento de reassentados, particularmente países em desenvolvimento (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 115-116).

O reassentamento, neste contexto, teria um papel complementar à proteção internacional e uma prospecção de solução duradoura para refugiados. Seria visto como um mecanismo através do qual os Estados poderiam demonstrar solidariedade com os países de primeiro refúgio, e seria viável como solução duradoura, desde que aplicado para pequenos grupos ou individualmente para pessoas em perigo ou que não se adaptaram (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p. 116).

Ainda assim, as cotas globais para reassentamento cresceram até quase 100 mil pessoas até o ano de 2001 e entre os novos países indicados pela entidade podia se contar Benin, Burkina Faso, Islândia, Irlanda, Espanha, e particularmente os países da América do Sul tais como Argentina, Chile e Brasil (ACNUR, 2006, p. 142), especialmente devido ao fato de que estes países já possuíam experiências prévias, ainda que modestas, na aurora de nascimento da instituição internacional.

É neste ambiente que o programa de reassentamento de refugiados na América do Sul foi iniciado sob um Acordo Marco para Reassentamento, firmado inicialmente por governos do Brasil e do Chile com o ACNUR em agosto de 1999 (BAENINGER; DOMINGUEZ, 2005, p.9), com a intervenção do Itamaraty. O Acordo estabelecia o início do programa ainda em 1999, beneficiando em primeiro lugar refugiados da antiga Iugoslávia, com regras claras e técnicas sobre a vinda e inserção destes reassentados (HAMID, 2012, p. 102).

Diante disso, a respeito da adesão do Brasil à política de reassentamento da Organização das Nações Unidas, o Ministério da Justiça e das Relações Exteriores anunciava que o Brasil tornar-se-ia como um dos apenas 16 países do mundo a reassentar refugiados em seu território. E que tal procedimento colocaria o país na vanguarda dos assuntos humanitários, o que seria fundamental para aumentar a presença internacional do Brasil, tendo conexão com a política doméstica, remetendo-se ao raciocínio de Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989, p. 273), da vinculação da política externa com a política interna.

Particularmente, o Itamaraty, desde a produção da Convenção de Genebra de 1951, manifestava-se oficialmente favorável à causa dos refugiados e dos apátridas (TRINDADE, 2012, p.305-314), com exceção do período de regime de exceção. E naquele momento buscava materializar os compromissos que seriam firmados pela presidência da República, na abertura da 56ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em novembro de 2001, ainda na administração de Fernando Henrique Cardoso, em torno da proteção internacional dos refugiados, incluindo o tema do reassentamento enquanto solução duradoura¹³¹.

Os países voluntários de reassentamento possuem cotas anuais e seus próprios critérios de seleção para o recebimento de refugiados reassentados nos acordos firmados com aquela entidade (BERNARDON, 2009, p.41). Desde o início da formação de um marco internacional de proteção aos refugiados, o Brasil procurou desenvolver um papel de liderança na região da América do Sul, e neste contexto adentrava a política de reassentamento, particularmente a partir do governo Lula, em que foram ampliadas as iniciativas para questões humanitárias (HAMID, 2012, p. 109; MOULIN, 2011, p. 149).

E o papel de protagonismo internacional do Ministério das Relações Exteriores cresceu, pois, embora o programa de reassentamento estivesse preparado para iniciar em 1999 sob um determinado enfoque, somente ao final de 2001 uma missão do ACNUR visitou quatro cidades brasileiras, escolhidas pelo Ministério da Justiça para sediar e executar os projetos-piloto de reassentamento a serem coordenados pelo CONARE (ANDRADE; MARCOLINI, 2002).

¹³¹ Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/04/08/refugiados-afegaos/?se_archterm=Reassentamento . Acesso em 15.12.2012.

A decisão de se fazer uma visita prévia às cidades era uma consequência da preocupação do governo brasileiro em assegurar aos refugiados reassentados uma boa recepção e instalação nas comunidades locais (ANDRADE; MARCOLINI, 2002).

Tal decisão do Alto Comissariado para Refugiados vinha comprometida pelos seus esforços realizados ainda no ano de 2000, em torno do desenvolvimento da reafirmação dos compromissos da Convenção de 1951. Lançando consultas globais de proteção internacional para formação de uma Convenção Plus e iniciativas vinculadas à Convenção (VAN HEAR, 2010, p.12).

Dentre os eixos temáticos desta Convenção Plus no organismo internacional encontrava-se o uso estratégico do reassentamento como instrumento de proteção enquanto revitalização das soluções duráveis e a partilha de encargos entre Estados nacionais (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.115; VAN HEAR, 2010, p. 12).

Neste sentido, com base em critérios como magnitude das cidades, especialidade laboral e origem étnica da população, em parceria com o ACNUR, o Ministério da Justiça escolheu as seguintes cidades para a fase inicial do programa de reassentamento: Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN). As autoridades municipais e estaduais, assim como organizações não governamentais, prospectadas diretamente pelo Ministério da Justiça, firmaram então compromisso de apoio à iniciativa (JUBILUT, 2007, p. 201; PACÍFICO, 2010, p.120).

Além disso, estabeleceu-se que o projeto inicial seria desenvolvido com pequenos grupos, com o objetivo de evitar a criação de um peso demasiado às comunidades locais ou aos serviços públicos oferecidos pelos municípios ao redor, nos marcos dos trabalhos da Convenção Plus advinda da ONU e o “uso estratégico do reassentamento” (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.116).

Em uma fase inicial, as autoridades brasileiras planejavam dar acolhida a cerca de 100 refugiados por ano. O programa de reassentamento não fixava nenhuma cota por nacionalidade, mas ficou estabelecido que o primeiro grupo seria formado por iranianos, botswanianos e afegãos (ANDRADE; MARCOLINI, 2002). Tendo em vista várias questões de conjuntura internacional e de capacidade interna, acabou vindo apenas um pequeno grupo de afegãos.

Então, de forma a seguir o conceito do “uso estratégico do reassentamento”, foi levado em conta na decisão política para o reassentamento nestes moldes o fato de que o país era marcado por um contexto histórico e social de

contradições e ambiguidades, com fortes desigualdades políticas e econômicas. De forma que deveriam ser reassentados longe dos maiores centros urbanos nacionais para evitar problemas que os refugiados que já estavam presentes no país experimentavam (JUBILUT, 2007; REBELLO, 2008; BERNARDON, 2009).

Acrescente-se o fato de que, apesar da grande vontade política de abrigar pessoas perseguidas, os problemas e limitações brasileiras poderiam adentrar a vida dos reassentados, fragilizando seus laços com a sociedade de acolhida, prejudicando não apenas sua integração local como também a própria política externa (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989, p. 275). Ou seja, no sentido de que um pequeno grupo de reassentados poderia ter um grande simbolismo na propaganda brasileira frente aos temas globais humanitários.

No caso dos iranianos e afegãos, como lembra Rebello (2008, p.68), não foi possível o envio de equipe do CONARE para o Irã ou para a Índia. O objetivo da missão seria transmitir àquele grupo de pessoas um panorama da realidade brasileira e o que os esperava, extraindo a expectativa dos reassentados, procurando desmistificar ideias preconcebidas a respeito do Brasil (REBELLO, 2008, p. 68).

Em função do processo de securitização das migrações e do fechamento de fronteiras logo após os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos (BENHABIB, 2012; BETTS, LOESCHER; MILNER, 2008, SEIDMAN-ZAGER, 2010), não foi possível o deslocamento internacional e o envio de uma delegação brasileira para encontrar os refugiados afegãos que, segundo o ACNUR, corriam riscos tanto no Irã como na Índia.

Neste contexto, o processo decisório governamental para acolhimento dos afegãos aconteceu por meio de dossiês e relatórios, com base em entrevistas realizadas pelos funcionários do ACNUR na região, que nada sabiam sobre a realidade brasileira, conforme nos relata Rebello (2008, p.69), além dos acordos para reassentamento terem sido suspensos temporariamente como destaca Jubilut (2007, p.201).

Com este grau de improviso e falta de especialização, ainda assim cinco famílias afegãs totalizando 23 pessoas foram reassentadas em Porto Alegre, a partir de abril de 2001, provenientes do Irã e da Índia, com ajuda da organização não governamental CENOE – Central de Orientação e Encaminhamentos, sediada no

Rio Grande do Sul, responsável por acompanhar as famílias em sua adaptação¹³². Ressalte-se que os afegãos eram em sua maioria muçulmanos, não dominavam o português e acreditavam que receberiam apoio financeiro de R\$261,00 por dia, e não por mês, como destaca a mesma Rebello (2008, p. 69).

O domínio da língua portuguesa foi uma das principais barreiras para adaptação dos afegãos ao país, visto que não foram organizados cursos nos primeiros meses de chegada, além dos reassentados não terem noção sobre a realidade da cultura local. Além disso, a capacidade profissional dos afegãos foi utilizada de maneira equivocada ou subutilizada. Muitos profissionais afegãos foram empregados como porteiros de prédio ou em atividades popularmente conhecidas como “biscates”, atividades consideradas “indignas” pelos afegãos (REBELLO, 2008, p.71), somando-se isto a baixa remuneração recebida, a insatisfação e a desilusão do grupo com o Brasil que era muito grande.

Assim, o resultado desta primeira tentativa de reassentamento nos marcos do acordo com o ACNUR o país não foi bem sucedido, com cerca de três das cinco famílias retornando ao Afeganistão por não terem se adaptado aos costumes ocidentais e pelo fato do término da ajuda financeira concedida pelo ACNUR¹³³, a partir de abril de 2003. Buscaram então a repatriação voluntária, com apenas nove pessoas permanecendo em território nacional, após esta data (LEÃO, 2006, p. 109; JUBILUT, 2007, p.202; PACÍFICO, 2010, p.121).

Necessário destacar que foi um processo decisório governamental, em parceria com outros atores, mal elaborado e com alto grau de improvisação em relação à inserção dos afegãos, em busca de compromissos e destaques no cenário internacional no que tange aos temas humanitários, lançados a partir da Convenção Plus e suas iniciativas vinculativas (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008; VAN HEAR, 2010). Neste sentido, não teve o efeito pretendido em torno de impacto na política externa, assim como algum grau de relevância política, ainda que simbólica, junto às agências internacionais na relação da política doméstica com a política externa (ZOLBERG; SHURKE; AGUAYO, 1989).

No entanto, a partir de 2004, iniciou-se o programa de reassentamento de refugiados colombianos, sendo a nacionalidade que manteve um número específico

¹³²Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/30463/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em 12.02.2012.

¹³³ Disponível em <http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030331p27408.htm> Acesso em 10.03.2012.

de chegadas frequente e anual, sendo acolhidos paulatinamente até 243 pessoas nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2007, reforçados pelo impulso da Declaração e o Programa de Ação do México de 2004, em uma relação impactante para liderar a região (IPEA, 2013, p.82).

Foi no âmbito da Declaração e do Programa de Ação do México que os países da região passaram a executar um Programa de Reassentamento Solidário, de modo a fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina. E neste sentido, materializando o “uso estratégico do reassentamento” no paradigma solidário advindo dos processos da Convenção Plus (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.116).

Conforme destacam Jubilit (2007, p. 202) e Leão (2006, p. 110), o Brasil e sua equipe diplomática desempenharam uma participação fundamental no tocante ao reassentamento no âmbito da comemoração ao vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena de 1984. Propôs que os países da região, em cooperação com o ACNUR, compartilhassem responsabilidades quando algum Estado recebesse grandes fluxos de refugiados originados dos conflitos e tragédias humanitárias existentes nas Américas, particularmente colombianos.

De forma geral, os governos da Costa Rica, Brasil, Colômbia e México organizaram as reuniões preparatórias, o ACNUR e o Conselho Norueguês para Refugiados organizaram a reunião em novembro de 2004, assim como Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos patrocinaram o evento. No entanto, o papel da delegação brasileira foi considerado um destaque no que tange à proposta do chamado reassentamento solidário (Preâmbulo da Declaração). E a proposta foi aceita pelos demais países.

O Programa de Ação estabelecia diretrizes de ação hemisférica ao nível da proteção e da promoção dos direitos dos refugiados, propondo medidas duradouras particularmente para situações específicas que precisavam de respostas mais urgentes: o fluxo de refugiados reassentados nos grandes centros urbanos da América Latina e o fenômeno da vulnerabilidade dos solicitantes nas fronteiras nacionais da região (BARRICHELO, 2012, p.46). Propõe-se neste instrumento normativo as chamadas Cidades Solidárias, as Fronteiras Solidárias e o Reassentamento Solidário como mecanismos para solucionar os problemas de deslocamentos forçados na região.

O programa Cidades Solidárias assistiria primariamente os deslocados internos e refugiados nas grandes metrópoles e megalópoles urbanas regionais, com a gênese de centros pedagógicos para orientá-los na busca por emprego e inserção laboral, treinamentos específicos profissionais para empreendimentos e parcerias com empresas locais, de modo a superar problemas tais quais os dos angolanos nas grandes cidades brasileiras do Rio de Janeiro e de São Paulo (BOUCAULT, 2003, p. 199-208; JUBILUT, 2007, p. 200-201).

Com o deslocamento destes refugiados para centros urbanos médios e pequenos, de modo a acomodar melhor estas pessoas e facilitar sua assimilação aos costumes, regras e procedimentos locais, no sentido do uso estratégico do reassentamento (BETTS; LOESCHER; MILNER, 2008, p.116). De preferência locais onde existissem certas familiaridades culturais para este (s) determinado(s) refugiado(s), de modo que a integração seja mais eficiente e rápida por existir identidade, reciprocidade e reconhecimento mútuo nos moldes de Walzer (2003, p. 63).

As Fronteiras Solidárias promoveriam uma resposta enfática e humanitária a todos os grupos deslocados nas fronteiras de regiões mais problemáticas, tal como os colombianos, de modo a receberem proteção especial. As atividades desenvolveriam determinada estrutura para atender as necessidades básicas das populações destas regiões, criando uma cultura junto à população local para a amplitude do problema, e inclusive a proteção e deslocamento destes refugiados para locais seguros, sob o mandato do ACNUR.

E por fim o Reassentamento Solidário, que significava o programa de reassentamento hemisférico que abria a possibilidade para qualquer país da região, conforme sua capacidade de compartilhamento de encargos de aderir ao programa oferecendo ajuda e receber refugiados que se encontrassem em outros países da América Latina. E, neste sentido, enquadravam-se as tentativas de reassentar colombianos em fuga da guerra civil inacabada daquele país, que fugiam em grandes grupos normalmente para Venezuela e Equador.

O Reassentamento Solidário não se limitava ao ponto de que cada Estado oferecesse o seu território aos reassentados, mas da mesma maneira que se assegurasse de maneira integral a inclusão destes indivíduos na nova sociedade de acolhida, à medida que lhes fossem fornecidos todos os cuidados médicos,

psicológicos, sociais, jurídicos, e religiosos, como salientam Annoni e Valdes (2012, p. 166-167).

Ou seja, pretendia-se conceder proteção àqueles que fogem de regiões conflitivas e simultaneamente ajudar os países da região que recebiam maior quantidade de refugia dos colombianos, principalmente do Equador e da Costa Rica. A proposta foi bem recebida pelos participantes de outros países e foi incluída como um dos pontos principais da Declaração e do Plano de Ação do México de 2004 (CORRALES, 2007, p.88) e, neste sentido, ganhava destaque o papel desempenhado pela delegação brasileira e dos diplomatas que articulavam a produção da Declaração.

Assim, fortaleceu-se a posição internacional e regional do Brasil relativa ao tema, mesmo tendo fracassado em sua primeira tentativa de reassentar refugiados, no caso os afegãos que não permaneceram no país, podendo receber mais refugiados dos programas administrados pela ONU, e neste quesito enquadrrou-se a chegada de colombianos, e posteriormente de palestinos, com uma articulação maior e uma participação mais ativa do governo brasileiro (REBELLO, 2008, p. 69; MOULIN, 2011, p.149).

Para os colombianos, foi constituída uma missão tripartite CONARE-ACNUR-ONG, com o envio de funcionários que conheciam a realidade e as condições do Brasil. Esta missão viajou à Costa Rica e ao Equador para realizar entrevistas, colher depoimentos dos refugiados candidatos ao reassentamento a respeito das expectativas e das condições que os aguardavam no Brasil (BAENINGER, DOMINGUEZ, 2005, p.10; REBELLO, 2008, p.69).

No contexto do Plano de Ação do México, inicialmente o país receberia 75 refugiados colombianos no ano de 2004, distribuídos pelos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte, recepcionados pelas autoridades governamentais e pelas parceiras do ACNUR. Estas organizações parceiras espalhavam-se pelas cidades de Porto Alegre, Bento Gonçalves, Caxias do Sul e Santa Maria (Rio Grande do Sul), Natal, Lajes e Poço Branco (Rio Grande do Norte), Campinas, Jundiaí, São José dos Campos e Taubaté (São Paulo). Em espaços previamente determinados, buscando trazer um melhor nível de adaptação aos refugiados, bem longe das grandes metrópoles urbanas (PACÍFICO, 2010; p.122; RODRIGUES; SILVA, 2009).

Isto é, as organizações não governamentais escolhidas para receber os refugiados eram a Associação Antônio Vieira (ASAV), no estado do Rio Grande do Sul, além da Cáritas Brasileira e o Centro de Defesa de Direitos Humanos, ambos no estado de São Paulo, e o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP), no estado do Rio Grande do Norte (CRUZ, 2008, p.60; HAMID, 2012, p. 127; IPEA, 2013, p. 80). Organizações que se tornaram parceiras do ACNUR para o reassentamento solidário, sendo escolhidas por estarem melhores estruturadas para acolhida de refugiados, conforme julgamento do governo e da instituição internacional (HAMID, 2012; IPEA, 2013).

As entidades não governamentais procuravam suprir, prospectar os serviços públicos em prol dos refugiados reassentados e inseri-los na sociedade local em contato com o governo federal, governos estaduais e municipais, assim como com o Ministério Público, a Defensoria Pública da União e as Comissões de Direitos Humanos, conforme esclarece a Coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário no estado do Rio Grande do Sul, Wapechowski¹³⁴, em entrevista no dia 30 de agosto de 2011:

A Associação Antônio Vieira começou a atuar em 2003, e estamos completando nove anos de trabalho, e conseguimos consolidar muitas conquistas. Nós temos bastante autonomia, e sabemos aproveitar isto, autonomia no sentido de ampliar redes, procurar empresas, prospectar pessoas, entidades, fazer um trabalho de sensibilização aqui na ponta mesmo. Nós começamos com uma cidade de reassentamento e já chegamos a 16 cidades que estão sensibilizadas e preparadas para receber refugiados, no programa de reassentamento.....nós procuramos suprir muitas vezes a falta de um orçamento em espécie, através dos serviços públicos e a colaboração da comunidade. Nós caminhamos para a criação até de políticas mais voltadas para migrantes e refugiados. Nós estamos conseguindo concretizar a criação do Comitê Estadual em Atenção a Migrante e Refugiados e também vítimas do tráfico de pessoas. Estamos em tratativas com autoridades do Governo do Estado, Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos, Defensoria Pública para que participem deste decreto.....o refúgio e o reassentamento é um conjunto de coisas, não apenas o ingresso no país. Precisa de um plano de integração e acolhida, a garantia do acesso àquilo que é garantido aos brasileiros.

Frise-se que, após a concessão desta entrevista, depois de algum tempo, foi aprovado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul o Decreto n. 42.729, de 22.10.12, da Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos, instituindo o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT). Um fórum de mobilidade humana que abarca todos os tipos

¹³⁴Entrevista com Karin Kaid Wapechowski, coordenadora do projeto de reassentamento de refugiados no Estado do Rio Grande do Sul, em 30.08.2011.

de estrangeiros imigrantes em movimento, sendo o 4º comitê estadual a respeito de refugiados, organizado no país, após os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná.

Ou seja, como destacado anteriormente, em um total de 27 estados membros da federação brasileira, somente quatro estados apresentam comitês estaduais para a articulação de políticas estaduais para os refugiados, incluindo receber reassentados. O que demonstra como este tema não era prioridade na agenda política das esferas de poder do país, ainda que existam algumas iniciativas pontuais.

Já a Cáritas Brasileira, uma das principais organizações que trabalha com refugiados no Brasil, faz parte da Rede Cáritas Internacional, uma rede da Igreja Católica de atuação social, composta por 162 organizações presentes em cerca de 200 países e territórios, com sede na Europa, cujos agentes trabalham junto às populações excluídas e as minorias, em parceria com outras instituições e movimentos sociais (CORRALES, 2007, p. 85; CRUZ, 2008, p.60-61). E tem sua atuação no Brasil de forma a receber e proteger refugiados que remonta ao período dos anos 70, como esclarecido anteriormente.

Atua com trabalhos ecumênicos e seus agentes trabalham em parceria com outras instituições e movimentos sociais desde aquele período. Foi fundada em 12 de novembro de 1956 pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), sendo que a finalidade inicial era de articular todas as obras sociais católicas e coordenar o Programa de Alimentos doados pelo governo norte-americano através da CNBB.

Posteriormente, como ressalta Corrales (2007, p.85), a instituição foi se tornando autônoma e com liberdade para atuar na questão do recebimento de refugiados. Desligando-se, assim, oficialmente do Secretariado Nacional de Ação Social da CNBB, porém vinculado doutrinariamente à visão da Igreja Católica Apostólica Romana.

No caso colombiano, o idioma português não foi entendido como barreira intransponível para adaptação dos refugiados reassentados. Pelo contrário, aulas da língua portuguesa foram realizadas desde o momento da chegada ao território nacional, intensivas nos primeiros três meses, com apoio das organizações não governamentais conveniadas com o ACNUR e o CONARE.

Acrescente-se o fato de que a similaridade cultural e a linguística entre português e espanhol facilitou a interação entre colombianos e brasileiros, uma das razões avaliadas pelo governo para a continuidade da chegada de colombianos reassentados (REBELLO, 2008, p.72; IPEA, 2013, p.80).

Além disso, houve uma divisão entre os reassentados com base no perfil urbano e rural daqueles que chegavam, sendo distribuídos pelo país com base neste critério. Assim, as atividades realizadas pelos deslocados não alteraram muito seu modo de vida, além da proximidade geográfica com seu país de origem (REBELLO, 2008, p. 71-72). Todas estas proximidades contribuíram para uma melhor adaptação dos colombianos ao país, em relação à experiência anterior dos afegãos, ou mesmo à experiência futura dos palestinos.

A entidade conveniada da sociedade civil no Rio Grande do Sul, Associação Antônio Vieira, por exemplo, estabelecia quais seriam os municípios onde eles viveriam e quais critérios globais em termos de saúde, educação e manutenção das famílias seriam utilizados. Dentro dessa parceria, os governos federal e estadual concediam acesso às redes básicas, assim como é realizado para todos os brasileiros, oferecendo acesso a igrejas e empresas, tal como esclarece a coordenadora do projeto de reassentamento Wapechowski¹³⁵.

A organização seria responsável por organizar a infraestrutura para receber famílias de reassentados, desde locação de imóveis até a montagem de casas, porque, algumas vezes, eles desembarcavam somente com vestes mínimas. Segundo a coordenadora, na maioria dos casos, os reassentados desembarcam em condições bastante precárias de saúde, os colombianos em primeiro lugar e posteriormente os palestinos.

Estando há muito tempo fugindo de perseguições e desenraizados de seus locais de origem, muitos chegando isolados de seus vínculos afetivos e emocionais, com o tecido social desagregado, assim precisando de atendimento médico e psicológico especializado, pois somente são capazes de reproduzir sua vida biológica, conforme asseverava Arendt (1989, p. 317-318).

E como a política para reassentamento envolve muitos componentes estratégicos, os procedimentos para o reassentamento solidário são de grande complexidade, envolvendo os interesses de vários atores políticos (os estados

¹³⁵ Entrevista com Karin Kaid Wapechowski, coordenadora do projeto de reassentamento de refugiados no Estado do Rio Grande do Sul, em 30.08.2011.

nacionais, as agências humanitárias e os próprios refugiados que não se adaptaram ao primeiro país de acolhida). Estes procedimentos podem durar até meses, aumentando o impasse para os próprios reassentados.

No caso da política para o reassentamento de palestinos que estavam no campo de Ruweshid, por exemplo, o ACNUR teve que enfrentar problemas de limitação de alguns países para recebê-los e a interferência da autoridade palestina, inclusive quando o Brasil tornou-se um dos possíveis destinos para reassentá-los (REBELLO, 2008, p. 60).

No ambiente da Conferência Internacional sobre Necessidades Humanitárias dos Deslocados Internos e Refugiados no Iraque e Região, convocada pela ONU e realizada em Genebra, a representação diplomática brasileira reafirmava que o país tinha ciência da situação limite vivida por aquela população, e mencionou a existência de um programa de Reassentamento Solidário no ambiente regional (REBELLO, 2008, p. 56).

O órgão responsável indicado para examinar um possível reassentamento no país seria o CONARE, que daria seu aval de acolhimento em reunião colegiada, com base em critérios técnicos e humanitários, conforme relata Rebelllo (2008, p.56).

5.2.4 A política externa brasileira e o reassentamento de palestinos

As barreiras giravam em torno da hesitação da Autoridade Nacional Palestina em realizar o reassentamento em países muito distantes, devido ao fato de parecer enfraquecer a luta pelo chamado “direito ao retorno” (CHIMNI, 2004; SAID, 2012). E assim, o impasse com o Estado de Israel sobre as responsabilidades a respeito dos refugiados e o próprio futuro do Oriente Médio, como assevera Chimni (2004, p.73).

A delegação brasileira então teria declarado no âmbito daquela Conferência Internacional que, antes de apresentar-se como uma questão política, tratava-se de uma questão humanitária a ser resolvida. E neste sentido, sobrepondo-se ao problema com o estado judaico, e assim sendo superável esta questão em nome da doutrina dos direitos humanos (TRINDADE, 2000, 2003).

Em outras palavras, o governo brasileiro, em suas manifestações na Assembleia Geral da ONU e nas conferências globais, mantinha o posicionamento de que o tema dos refugiados era uma questão que poderia abalar tanto a paz

quanto à segurança internacional. E, neste sentido, buscava atribuir ao assunto um viés ligado aos direitos humanos de forma a resolver pragmaticamente o problema, e, neste sentido, a busca por soluções duradouras (CORREA, 2007).

A decisão brasileira, a despeito do posicionamento contrário da Delegação Especial da Palestina em Brasília (REBELLO, 2008, p. 60-61), e da desistência momentânea do Chile, levaria o país a se tornar o primeiro a acolher refugiados não latinos pelo Programa de Reassentamento Solidário oriundo da Declaração do México, corroborando seu objetivo de se tornar uma liderança regional para temas humanitários (HAMID, 2012, p. 110).

Mais do que apenas defender a decisão política para reassentar refugiados, o governo brasileiro colocou em destaque a ajuda humanitária, do mesmo modo que no mesmo período inseriu-se na Organização Internacional das Migrações (OIM), interligando tais ações à sua política externa¹³⁶, no sentido exposto por Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989, p. 275). Os diferentes tipos de contribuições, promovidos pelo governo nacional às instituições internacionais, incluindo às agências da ONU para refugiados (IPEA, 2010, p. 42-43).

Especialmente a partir do governo Lula, o governo buscava acumular capital político para o país de modo a criar redes de obrigações e de hierarquias entre países no sistema internacional, procurando ganhar destaque e relevância entre os pares.

Como assevera Hamid (2012, p. 110-111), as doações, obrigatórias e livres seriam feitas não apenas buscando interesses econômicos ou de aumento de importância política, como também construção de vínculos de identidade, parcerias estratégicas e compromissos multilaterais. Era visto pelo governo como uma espécie de mecanismo de construção de hegemonias globais e regionais, criando miríades de conexões do país doador com a comunidade internacional, devido ao seu interesse em ingressar no Conselho de Segurança da ONU, assim como no Conselho Consultivo da UNRWA (VILLELA, 2013), ainda que paulatinamente.

Neste sentido, ao decidir pela recepção de um grupo de palestinos que vivia desde 2003 em um campo de refugiados na Jordânia, cerca de 70 km da fronteira com o Iraque, sendo negado pelos países árabes e persas, assim como pelos

¹³⁶ Adotada pelo Conselho da OIM, em sua 457ª reunião, em 30 de novembro de 2004. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.392, de 24 de outubro de 2011, publicado no DOU, de 25/10/2011; e promulgada pelo Decreto n.8.101, de 6 de setembro de 2013, publicado no DOU de 9/9/2013.

tradicionais países de reassentamento, o governo brasileiro reforçava sua condição de buscar ganhar capital político relativo na política internacional mais ampla em termos humanitários (REBELLO, 2008, p. 67; HAMID, 2012, p. 110-111).

O dia escolhido para o pronunciamento oficial governamental de que o país iria reassentar os palestinos do campo de Ruweshid, o Dia Mundial do Refugiado, dia 20 de junho, seria simbólico no sentido da busca por maior destaque perante a comunidade internacional, atrelando o tema à sua política externa (ZOLBERG; SUHRKE; AGUAYO, 1989). Tal data foi instituída pela ONU, em 2000, para lembrar os compromissos dos países signatários estabelecidos pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo Adicional de Nova York, de 1967.

Ao anunciar a decisão nesta data, o governo sinalizava para a comunidade internacional que estava cumprindo os princípios da Convenção internacional e sua própria legislação, procurando se identificar como “país humanitário”, “com modernas regras sobre refúgio” e a famosa “tradição nacional de cordialidade”, politicamente construída desde os anos 30, dentre outros, por “Raízes do Brasil” (HOLANDA, 1995, p 146). Pelo menos enquanto discurso oficial no sentido exposto por Zolberg, Suhrke, Aguayo (1989), de maneira a ganhar espaço político no cenário internacional.

Assim, em julho de 2007, iniciou-se o projeto conjunto do CONARE e do ACNUR para orientação cultural e social ao grupo de refugiados palestinos de Ruweished (REBELLO, 2008, p. 62), com aulas de noções de português, legislação e economia do país sendo ministrada por funcionários do ACNUR que falavam o idioma árabe e conheciam o Brasil. O que se mostraria insuficiente ao longo do tempo, tendo em vista os sucessivos protestos dos palestinos que aqui desembarcaram.

No Brasil, o processo de reassentamento foi supervisionado pelo CONARE, pelo ACNUR e por organizações não governamentais da sociedade civil, representados por entidades confessionais como a Cáritas Brasileira, de São Paulo, e a Associação Antônio Vieira, do Rio Grande do Sul, em processo de parceria. As diretrizes giravam em torno de que cada uma das instituições se responsabilizasse de diferentes maneiras pela integração do refugiado à sociedade local.

O CONARE, então, concedeu aos refugiados os documentos de identificação, garantindo-lhes, ainda, a possibilidade de acesso aos sistemas de serviço público. O ACNUR, por sua vez, pagou as viagens e os subsidiaria por algum tempo com

aluguéis de casas, a compra de móveis e uma ajuda financeira mensal. A Cáritas Brasileira e a Associação Antônio Vieira ficaram responsáveis em gerenciar os recursos financeiros, escolhendo as casas e móveis, aulas de português e apoiando a integração dos palestinos com uma série de medidas (BARRETO, 2010, p. 199).

Em outras palavras, conforme verifica Rebello (2008, p.75), no caso palestino, o processo decisório incorporou as etapas prévias para uma deliberação técnica do CONARE a respeito do programa de reassentamento, com aulas e comunicados sobre a realidade brasileira para os refugiados palestinos. Para evitar um choque cultural de grandes proporções, o que terminaria acontecendo mais tarde, tal como atesta Moulin (2011, p. 149-150).

Os palestinos totalizaram 109 indivíduos que começaram a chegar entre setembro e dezembro de 2007, distribuídos entre os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, seguindo o previsível no artigo 46 de sua legislação (BARRETO, 2010, p.199). Recebidos e orientados pelo governo, a comunidade internacional e as organizações não governamentais parceiras para o reassentamento.

E tal como qualquer decisão política, o acolhimento de palestinos implicou custos e benefícios ao Estado brasileiro, como sinaliza Rebello (2008, p. 76). Custos relacionados a receber estrangeiros de origem árabe que estavam deslocados após a invasão dos Estados Unidos ao Iraque no sentido de receber um efeito colateral daquele conflito armado, assim como o convencimento da população brasileira a respeito de acolher estrangeiros pobres em situação difícil. Sendo que a própria população local já passava por problemas econômicos e sociais semelhantes.

Para estas questões, o governo respondia que os critérios utilizados para o processo decisório eram baseados na doutrina integral dos direitos humanos e no sofrimento das pessoas envolvidas no reassentamento, e que o país teria uma posição privilegiada ao tomar a iniciativa nas questões humanitárias, conforme Rebello (2008, p.77). Do mesmo modo que os custos para a vinda dos reassentados e sua manutenção nos primeiros meses seria realizado pelo ACNUR, em parceria com as entidades conveniadas (ASAV, Cáritas).

Ou seja, o custo ao Estado nacional brasileiro seria apenas a inclusão de mais pessoas nos serviços de saúde, educação e demais serviços públicos em geral. E não seria por agregar pouco mais do que cem pessoas que estes serviços entrariam em colapso, visto que apresentam problemas estruturais de funcionamento que remontam ao período da sua criação, na passagem do regime

autoritário para o democrático, em um longo período de transição de dez anos (ZAVERRUCHA, 2005).

No caso palestino, imaginava-se que inicialmente as diferenças culturais e de linguagem não causaria muita estranheza, tendo em vista a presença de uma enorme comunidade árabe no país, do mesmo modo que sua influência na construção da identidade brasileira, particularmente em São Paulo, Foz do Iguaçu e Porto Alegre. E que as comunidades árabes ajudariam na integração destes palestinos, pelo menos inicialmente.

Se o plano inicial para o reassentamento parecia bem feito e estruturado, em pouco tempo as insatisfações e as reivindicações de alguns palestinos demonstraram uma grande falta de comunicação e/ou de interação dos reassentados com a comunidade brasileira e com o ACNUR (HAMID, 2012; MOULIN, 2011). Além das difíceis condições de vida encontradas no Brasil, no que tange à desigualdade social e à violência, as insatisfações de alguns palestinos também eram decorrentes de um conjunto de promessas feitas e não realizadas quando ainda estavam no campo de refugiados na Jordânia, conforme analisa a mesma Hamid (2012, p. 142-153), assim como o desejo de muitos deles de irem para outro país, com hábitos mais próximos aos seus (BERNARDON, 2009, p. 52).

As promessas mais importantes giravam em torno do oferecimento de atendimento médico especializado nos hospitais públicos pelos problemas crônicos de saúde que muitos traziam, não precisando esperar em filas como os brasileiros, determinada facilidade de encontrar empregos que possibilitassem a autossuficiência, e a garantia de ininterruptas aulas de português que permitissem um eficiente aprendizado da língua.

Fora isso, conforme narra Hamid (2012, p.115-117), os refugiados afirmavam que das poucas informações repassadas a respeito do Brasil, principalmente através de vídeos e palestras, reforçavam-se somente os aspectos positivos. Em outras palavras, a ideia de um país acolhedor, hospitaleiro, com a prática da tolerância ligada à doutrina dos direitos humanos, formado por um povo alegre e cordial.

O resultado deste impasse e das informações desconstruídas foi um acampamento empreendido pelos refugiados palestinos às portas das instituições políticas em Brasília, no ano de 2008, de maneira a reivindicar estas promessas feitas (MOULIN, 2011, HAMID, 2012). Esta iniciativa durante mais de um ano ganhou ampla repercussão da imprensa brasileira e internacional, além de ter

mobilizado diferentes entidades locais na ajuda aos reassentados. O grupo de reassentados palestinos que acampou em Brasília exigia melhorias no programa, assim como seu reassentamento em outro país (HAMID, 2012, p. 199).

As demandas, inicialmente, eram direcionadas à agência da ONU, tendo em vista tanto as promessas feitas diretamente por seus funcionários no campo Ruweshid sobre os benefícios que receberiam quando chegassem ao Brasil, atreladas à vontade de grande parte deles em terem sido reassentados em locais mais próximos (BERNARDON, 2009, MOULIN, 2011). Assim como, em última instância, a responsabilidade de tal organização em relação à criação do problema dos refugiados palestinos no território brasileiro.

Com o passar do tempo, no entanto, o fato de que as posições assumidas tanto pelo CONARE quanto pela entidade internacional coincidirem, do mesmo modo que o fato da organização ter mudado de endereço sem informar sobre sua nova localização, acabou fazendo com que os refugiados passassem a protestar também perante as organizações locais (HAMID, 2012, p. 198).

Os protestos demonstraram uma luta política entre os reassentados e as diversas agências e instituições políticas nacionais e internacionais responsáveis por sua proteção e atendimento no território brasileiro, evidenciando que o reassentamento palestino não estava sendo bem sucedido, ao contrário do que anunciava o governo federal naquele período. Seja pela falta de comunicação e/ou de expectativas frustradas entre os palestinos e o ACNUR, seja pela relação conturbada entre as organizações não governamentais e os reassentados, visto que o relacionamento entre refugiados e organizações e pessoas que buscam ajudá-los nunca foi simples.

Muitas vezes esta relação torna-se tensa e ambígua, ainda mais no caso de palestinos, como evidencia Shephard (2012, p. 364-365), desde os primeiros acampamentos na época da criação do Estado de Israel, os primeiros grandes deslocamentos forçados desta população específica, e a atuação da UNRWA.

Na concepção de Moulin (2011, p.150), por exemplo, a iniciativa dos palestinos reassentados seria uma tentativa de retomar o controle sobre suas vidas e sobre sua mobilidade, em um ambiente no qual eles se reconheciam enquanto “humanos sem direitos”, lembrando o raciocínio de Arendt (1989, p. 330) quanto ao fato de que refugiados e apátridas são aqueles que necessitam do “direito a ter direitos”. Ou seja, os reassentados acampados em Brasília sentiam-se como

aqueles que não possuíam direitos que conferiam a qualquer grupo as características de inclusão em uma comunidade política (WALZER, 2003, p.63-67), e por isso seu ativismo político e a pressão pelo exercício de direitos.

A dificuldade de expressão na língua portuguesa, assim como a baixa formação escolar e a experiência profissional por parte dos palestinos, afinal, se demonstrou decisiva para os protestos e para sua falta de inserção global no mercado de trabalho no Brasil, ao lado da propaganda e dos esforços insuficientes ou mal conduzidos feitos pelo governo brasileiro e pelas agências internacionais (MOULIN, 2011; HAMID, 2012).

Os relacionamentos entre refugiados e aqueles que procuram ajudá-los nunca foram fáceis desde os trabalhos da UNRRA e da OIR em relação aos refugiados da Segunda Guerra, tal como atesta Shephard (2012, p. 364). O domínio do idioma, os choques culturais, as visões de mundo distintas podem cobrar um alto preço no que diz respeito à adaptação a uma nova realidade para os deslocados.

E no caso dos reassentados, acrescenta-se o fato de que não se adaptaram ou continuaram a ser perseguidos no primeiro país de refúgio. O caso do reassentamento de palestinos no Brasil, que viviam há muito tempo em campos de refugiados, muito próximos ao contexto dos conflitos no Oriente Médio, levava a crer que as diferenças e choques culturais seriam mais destacados do que as possíveis semelhanças com o Brasil.

Posteriormente, com o encerramento dos protestos diante das instituições políticas, e o retorno dos palestinos à suas cidades de reassentamento (MOULIN, 2011, p.152), tendo em vista a impossibilidade da continuação em função das medidas restritivas adotadas pelas autoridades locais, o Brasil continuou seu programa de reassentamento, no entanto dando prioridade às pessoas com uma maior proximidade cultural com o país, assim como maior nível de informação a respeito do Brasil, tais como os colombianos¹³⁷.

E, ao longo do tempo, até o ano de 2012, somente a Associação Antônio Vieira, no estado do Rio Grande de Sul, e o Centro de Defesa de Direitos Humanos, em São Paulo, permaneceram enquanto aquelas organizações não governamentais conveniadas com o ACNUR para execução do programa de reassentamento solidário no país. O Oficial de Proteção do ACNUR no Brasil, Gabriel Gualano de

¹³⁷Disponível em: <http://oestrangeiro.org/2013/07/14/colombianos-refugiados-no-equador-vaio-ser-reassentados-no-brasil/>. Acesso em 25.07.2013.

Godoy, informa que os convênios da entidade com a Cáritas Brasileira, em São Paulo, e com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Memória Popular, no Rio Grande do Norte, terminaram e não foram renovados.

A Resolução Normativa do CONARE n. 14, de 27 de dezembro de 2011, a respeito do Programa de Reassentamento Solidário aplicado pelo Brasil, esclarece os procedimentos e os processos decisórios do programa, advindos do artigo 46 do Estatuto dos Refugiados, além de organizar os detalhes sobre a execução e os procedimentos do programa, do mesmo modo que as possibilidades de encaminhamento do mecanismo “fast track”, um procedimento sumário pelo qual continuaram chegando colombianos reassentados.

Assim, o Programa de Reassentamento Solidário acelerado pelo Brasil a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva revelou-se ainda um programa incipiente, tendo duas experiências mal elaboradas e executadas, em torno dos afegãos e dos palestinos. As diferenças culturais, as dificuldades com o idioma e a falta de inserção no mercado de trabalho local de uma forma satisfatória para os reassentados revelaram-se as principais causas para o fracasso e para uma mudança de foco no programa de reassentamento solidário.

O Brasil já tinha reassentado populações refugiadas em parceria com organizações internacionais e organismos não governamentais com relativo sucesso, no período pós Segunda Guerra Mundial. No entanto, nos casos recentes de afegãos e palestinos, houve passos equivocados nos procedimentos e na execução (WHITE, 2012, p.70).

Pode-se avaliar o projeto de reassentamento de palestinos como uma tentativa estratégica para abrir as possibilidades da região, incluindo-se ainda mais entre os países emergentes pelas agências da ONU (e neste ponto o papel de destaque do Itamaraty), mas por outro enquanto um processo decisório mal executado, semelhante às tentativas de acolhimento dos afegãos.

Pelo lado construtivo, neste modelo mais recente de reassentamento adotado, desde os acordos com o ACNUR em 1999, o governo nacional veio buscando incorporar o modelo de descentralização de refugiados, colocando-os em várias cidades de pequeno e médio porte, além da parceria com as organizações não governamentais, em um forte engajamento da sociedade civil organizada e com variedade de apoios, destacados por White (2012, p. 82).

Por outro lado, o papel exercido por estas instituições, como já destacado inclusive quanto aos refugiados por elegibilidade, tem feito o Estado transferir majoritariamente as responsabilidades quanto à inclusão dos refugiados na sociedade local para as organizações não governamentais, incluindo superar os problemas de exigências de vistos temporários e dificuldades culturais que remetem ao nacionalismo e à falta de informação.

Desafios de integração de refugiados nas sociedades locais que têm estado no centro do debate a respeito da sustentabilidade dos programas de reassentamento solidário, como destaca a mesma White (2012, p.83), na ação triangular entre governos, comunidade internacional e organizações não governamentais. Problemas de integração relacionados ao idioma, o estranhamento cultural, acesso aos serviços públicos, habitação, saúde, crédito e educação, verificados também por Bógus e Rodrigues (2011, p. 107), e Milesi e Lacerda (2008, p.33-50) tanto para os refugiados por elegibilidade quanto para os reassentados.

Desde então, o governo federal brasileiro, ao lado da comunidade internacional e das ONGs, passaram a priorizar refugiados que tivessem um pouco mais de familiaridade com o Ocidente e com os costumes brasileiros, nos limites evidenciados por Walzer (2003, p. 67), no sentido de se sentirem mais próximos das comunidades locais onde serão reassentados, ou seja, com maior grau de afinidade, identificação e auxílio mútuo com a sociedade de acolhida.

Além do fato de que apresenta menos do que quinhentas pessoas reassentadas no total, desde que iniciou seu programa de reassentamento, no início do século XXI, conforme o próprio CONARE. A questão de que está longe geograficamente das grandes crises internacionais que produzem refugiados, apresentando uma legislação avançada elogiada pela comunidade internacional, não esclarece completamente a quantidade pequena e a qualidade dos programas executados no país.

Alguns dos países tradicionais em reassentamento e também longe demais das grandes crises internacionais acolhem grupos muito maiores (Noruega, Suécia, Canadá), e colaboram de forma mais relevante com os organismos internacionais no que tange aos programas de reassentamento. O país que busca lugar no Conselho Consultivo da UNRWA e no Conselho de Segurança da ONU, apresentando ambições de política externa enquanto nova potência ou um mercado “emergente”

poderia ou deveria acolher grupos maiores de reassentados dos programas administrados pelas agências da ONU, tendo em vista suas potencialidades.

No entanto, as experiências com afegãos e palestinos, recentemente mal executadas, parecem apontar em direção à cautela governamental e aos grupos de reassentados mais próximos da realidade da cultura local e do cotidiano dos brasileiros, para que este modelo tenha sucesso e efetividade.

Ainda que, com todos estes percalços, conforme a avaliação e a classificação do ACNUR, atualmente o Brasil encontra-se no momento entre aqueles países recentes considerados enquanto “emergentes” em matéria de colaboração com os programas de reassentamento da instituição e prestação de assistência humanitária aos deslocados por todo o planeta (RIBEIRO LEÃO, 2006, p. 108-109; IPEA, 2013, p.81).

Visibilidade internacional que aumentou sensivelmente após o aumento considerável das doações e colaborações com os regimes de proteção depois do ano de 2010, em que se insere a Declaração de Brasília para Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas, e o Memorando de entendimento entre a agência da ONU e o governo brasileiro.

CONCLUSÃO

Com base na análise das principais organizações que estabelecem o processo decisório da política brasileira para refugiados desde a institucionalização de uma estrutura administrativa no Ministério da Justiça, na análise de documentos, entrevistas e palestras dos agentes que atuam no procedimento administrativo e ocupam cargos estratégicos, podemos avançar algumas linhas teóricas a respeito do objetivo da pesquisa: a política brasileira para refugiados desde o início do funcionamento do Comitê Nacional para Refugiados, em 1998, até o ano de 2012.

Buscamos elementos de sustentação para verificação do foco do trabalho no que diz respeito à visão estatal sobre os refugiados, detalhando cada período histórico até a criação da institucionalização de uma política específica para refugiados. A política migratória como um todo, incluindo para refugiados, revelou-se historicamente restritiva, parcimoniosa e voltada à segurança nacional no que tange ao recebimento e acolhimento de refugiados oficiais reconhecidos no sistema internacional. Particularmente durante o governo Vargas, e que ainda apresenta resquícios e estrutura administrativa deste modelo restritivo de política, ainda que com discursos oficiais distintos na atualidade.

No período dos primeiros contatos com refugiados reconhecidos pela comunidade internacional, durante os anos 30, demonstrou-se um processo de seletividade, discriminação e de racismo com populações deslocadas por guerras e conflitos armados. Desde os assírios caldeus até os judeus perseguidos pelos regimes nazifascistas, eles foram majoritariamente impedidos de entrar no país durante aquele período histórico, tendo em vista o pensamento da burocracia administrativa ligada à eugenia racial que dominava a política migratória do regime de Vargas.

Com base na atuação política do Conselho de Imigração e Colonização, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça, a política migratória naquele período foi no sentido de impedir a entrada global de populações deslocadas pelos conflitos armados da época. Ainda que muitos judeus tenham conseguido inserir-se em função da ambivalência das autoridades de fronteira, da pressão da comunidade judaica interna e pela desobediência direta de

diplomatas brasileiros lotados na Europa, em relação à política varguista de impedir os fluxos migratórios, vislumbrados enquanto um problema securitário e racial.

De forma geral, as propostas e medidas tomadas pelo Conselho de Imigração e Colonização e pelos ministérios citados apontaram para uma visão que vislumbrava o Brasil como uma enorme região a ser ocupada por correntes migratórias europeias especializadas para a constituição da própria nacionalidade brasileira, em um projeto de “branqueamento” do país, desde que excluídos os considerados inassimiláveis. Sua atuação política foi extremamente seletiva e restritiva em seus despachos e análises de entrada, permanência e saída de imigrantes internacionais, particularmente em relação aos assírios caldeus e aos refugiados judeus da Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, após o fim da ditadura de Vargas, vários distintos grupos de refugiados foram reassentados no Brasil desde o final da Segunda Guerra até o final dos anos 50, a maioria proveniente da Europa Oriental. No entanto, do mesmo modo que nos anos 30, a legislação nacional vigente não os reconhecia enquanto refugiados, mas sim como imigrantes internacionais comuns.

As funções desempenhadas anteriormente pelo Conselho de Imigração e Colonização, pelo Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho e pela Divisão de Terras e Colonização do Ministério da Agricultura, passaram a ser desempenhadas pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, ficando extintas as instituições políticas anteriores, em uma tentativa de centralização e organização das atividades migratórias internacionais.

A justificativa girava em torno de que nos anos 50 até a metade dos anos 60 o fator migratório tinha uma importância central para as políticas governamentais do país. O que fazia com que organizações não governamentais e instituições internacionais conseguissem trazer refugiados para serem reassentados com relativa facilidade, tendo em vista os interesses econômicos industriais e a atração de imigrantes internacionais que trouxessem valor agregado à economia nacional, com base no utilitarismo econômico e social, dando preferência ainda aos europeus.

É o período da política da chegada de refugiados das mais variadas nacionalidades, sobretudo por meio das organizações não governamentais, estabelecendo uma prática de reassentamento e de integração local como soluções duradouras, com participação direcionada e seletiva do governo federal.

Tentava-se atrair e estimular imigrantes para a indústria e para a mão de obra especializada, ainda que em pequenos grupos, visto que crescia a economia e a industrialização do país, e isto induzia o governo a estabelecer uma política migratória estimulada e conduzida. Contudo, ainda que reconhecidos como refugiados no sistema internacional, eram acolhidos como imigrantes internacionais comuns pela arquitetura legislativa nacional.

A partir da década de 60, com a chegada da ditadura civil-militar que perdurou por 20 anos, de 1964 até 1984, a política migratória brasileira sofreu sensíveis alterações, especialmente para a situação dos refugiados, partindo-se evidentemente para a securitização ostensiva. A política de entrada e saída de imigrantes do país envolvia o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores (o Itamaraty), o Ministério do Interior e o da Saúde. Ou seja, uma política fragmentada e pulverizada em vários ministérios, nem sempre coordenados entre si, mas com o crescimento da securitização e da criminalização das migrações e o decréscimo da interação brasileira com o sistema internacional.

O governo federal estava focado nas concepções ideológicas de Guerra Fria, o que impunha uma reestruturação do sistema de segurança e da política migratória, com base na doutrina da segurança nacional, gestada no próprio país. Assim, ao longo do regime, gradativamente ocorreu o crescimento e o aumento de importância política das instituições de controle e segurança, particularmente dos órgãos de informação e da própria polícia federal, de modo a estabelecer uma política migratória. Até o ponto de tal concepção transformar-se em legislação tardia, por meio da Lei 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, que ainda hoje está em vigor na estrutura administrativa, com sérios reflexos no que tange ao recebimento e acolhimento de refugiados.

Neste sentido, em função da adesão brasileira ao sistema da ONU para refugiados, o país passou a somente aceitar os refugiados considerados nos termos estritos da Convenção de Genebra de 1951. Ou seja, o governo utilizava a cláusula geográfica para exclusivamente aceitar e reconhecer refugiados europeus enquanto produto da Segunda Guerra Mundial; e não reconhecer e perseguir refugiados latino-americanos, um efeito colateral da Guerra Fria que perpassava a região.

Com a redemocratização do país ocorrendo em um longo período de dez anos, paulatinamente o Brasil começou a se reaproximar e integrar-se no sistema

internacional e interamericano de direitos humanos, incluindo suas políticas migratórias. Ao mesmo tempo em que facilitava o trabalho de organismos e instituições que protegiam o deslocamento forçado de refugiados, incluindo o trabalho do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ou mesmo da Agência das Nações Unidas para Refugiados Palestinos.

Com o crescimento da doutrina integral de direitos humanos, vislumbrou-se a construção de uma arquitetura institucional para estabelecer uma política migratória que se ligasse ao tema dos refugiados, a partir da metade dos anos 90 do século XX, com este enfoque. Esta formatação surgiu com a Lei 9.474/1997, o Estatuto dos Refugiados, enquanto produto do Programa Nacional de Direitos Humanos, incorporado pelo governo, e que criou um órgão específico para estabelecer as diretrizes de recebimento e acolhimento de refugiados no país.

Ou seja, o CONARE – o Comitê Nacional para Refugiados, ligado ao Ministério da Justiça, funcionando submetido ao Departamento de Estrangeiros, que por sua vez está submetido ao organismo articulador da política migratória, a Secretaria Nacional de Justiça. O CONARE incorpora as melhores práticas do instituto do refúgio, advindo da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, atuando de forma técnica ao longo do período examinado.

Este Comitê é formado uma representação tripartite, composto por governo, sociedade civil organizada e comunidade internacional, sendo interministerial, com seis votos de governo e um voto da sociedade civil. Além da participação da comunidade internacional com direito a voz, funcionando de forma colegiada, em reuniões plenárias na busca por atingir o consenso em seu processo decisório, em reuniões com a periodicidade de 30 dias.

Ao longo do período examinado, destaca-se a atuação do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho. Além da representação da sociedade civil organizada, a Cáritas Arquidiocesana, presente no CONARE desde sua criação, enquanto construtores de uma política ativa para os refugiados e solicitantes de refúgio no país.

No período analisado, o CONARE apresenta algumas iniciativas no sentido de dinamizar e qualificar o atendimento aos solicitantes de refúgio e aos próprios refugiados presentes no país. Medidas em torno de parcerias com a Defensoria Pública da União, com o IPEA, e com universidades e instituições de ensino, de

modo a responder aos desafios de celeridade nas decisões e qualificação nos procedimentos. Ainda que com grandes limites, busca-se assim uma política administrativa de inclusão de refugiados nas políticas públicas à disposição de todos os brasileiros. Naquilo que seria denominado de CONARE em Tempo Real – a possibilidade do atendimento de solicitantes de refúgio por parte da instituição de maneira imediata.

No entanto, de 1998 até 2012, temos uma política sinalizada com grandes limites e muitos desafios a serem superados. Em primeiro lugar, tal instituição convive com uma legislação global para política migratória, o Estatuto dos Estrangeiros de 1980, que é contraditória com as diretrizes da doutrina dos direitos humanos consagrada no Estatuto dos Refugiados. Sendo que tal legislação ainda serve como parâmetro para o tratamento aos imigrantes internacionais que são recebidos e identificados nas fronteiras ou delegacias do país, pelas autoridades migratórias.

Ou seja, na identificação dos solicitantes e dos refugiados por elegibilidade, enquanto uma política regulatória ambivalente ora voltada para a segurança pública e a segurança nacional, com a criminalização de migrações internacionais mistas, ora para uma questão de direitos humanos, voltada para proteção dos vulneráveis.

Esta ambiguidade e falta de clareza da política migratória está ligada diretamente ao longo processo político de redemocratização do país, de forma lenta, segura e gradual e a herança autoritária. Que se por um lado democratizou instituições políticas, informado por esta doutrina de direitos humanos, por outro, manteve práticas e estruturas legislativas restritivas herdeiras dos períodos ditatoriais da história republicana brasileira. Agravado pela falta de consenso entre os diferentes atores políticos que lidam com a temática migratória, para uma mudança global de legislação e das práticas políticas nos últimos trinta anos.

Dito de outra maneira, uma política migratória regulatória cujas restrições foram aceleradas pelo contexto global de securitização de migrações internacionais desde os atentados terroristas na Europa e Estados Unidos, no início do século XXI. E ao mesmo tempo está informada pela doutrina da segurança nacional e do utilitarismo econômico que marcou os períodos ditatoriais brasileiros, particularmente nos anos 30 (o Estado Novo) e nos anos 60 (Regime Militar), que enxergavam o estrangeiro globalmente enquanto inimigo e subversivo, sendo bem vindo somente aquele que traziam complementação econômica.

Isto é, com fatores externos e internos apontando a regulação para imigrantes e refugiados enquanto uma questão policial, de segurança, especialmente aqueles que adentram o território nacional de forma irregular. E que se vêm prejudicados pelos longos processos de reconhecimento de sua condição, vulneráveis sociais e econômicos, podendo inclusive ser vítimas do tráfico internacional de pessoas, além da falta de reconhecimento e cobertura do Estado de acolhida.

Em segundo lugar, a política migratória, de forma geral, e a política para refugiados, em particular, continua sendo fragmentada e não coordenada pela atuação dos diversos atores políticos que participam da regulamentação e da acolhida de estrangeiros. Atuam simultaneamente na política migratória geral o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e do Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, em uma divisão tripartite e pulverizada de competências, e que nem sempre estão coordenadas entre si, o que repercute na atuação relativa aos refugiados.

O Ministério das Relações Exteriores emite os vistos diplomáticos e consulares; enquanto o Ministério do Trabalho e Emprego, as autorizações de trabalho aos estrangeiros; e a Polícia Federal, submetida ao Ministério da Justiça, os demais vistos de entrada no território nacional. Nem sempre atuando em conjunto e de forma coordenada, dependendo dos atores políticos que ocupam os cargos, a linguagem e a atuação política é distinta, além de improvisada e reativa aos problemas pontuais.

O Ministério da Justiça encontra-se no centro do processo decisório da política para refugiados, pelo menos desde a criação do CONARE, visto que o próprio órgão funciona no âmbito deste ministério e seu representante preside a instituição. Enquanto a polícia federal cresceu de importância política na questão migratória desde a Constituição de 1988, desempenhando um papel estratégico na recepção, acolhimento e saída de refugiados do território brasileiro, pois é a autoridade de fronteira com os quais os refugiados primeiro entram em contato, ao lado das organizações não governamentais.

Com base em pesquisa empírica realizada junto aos agentes da polícia migratória do país, assim como seus depoimentos e manifestações reproduzidas em textos acadêmicos, o treinamento policial federal para questões migratórias possui eminentemente ênfase ainda na questão securitária, inspirada pela legislação produzida em 1980.

Com a tendência de fechamento do país ao exterior, e a criminalização das migrações internacionais, vislumbrando como regra o estrangeiro que adentrou de forma irregular no território nacional enquanto um inimigo e possível criminoso, com uma mudança paradigmática ainda muito lenta. O que poderá ser agravado com a entrada em vigor de novo Código Penal, tendo em vista este projeto estender a criminalização às organizações e pessoas que ajudarem imigrantes indocumentados.

A polícia federal brasileira parece não estar preparada e nem possuir estrutura administrativa e recursos humanos suficientes para receber e acolher deslocados forçados nas fronteiras brasileiras, solicitantes de refúgio ou não, diferenciando-os rapidamente dos imigrantes econômicos no contexto das migrações internacionais mistas. Embora desempenhem um papel estratégico e estejam presentes no CONARE, apresentam um alto grau de rotatividade no setor migratório, falta de recursos humanos e de especialização temática, além da ausência do instituto do refúgio em seu plano estratégico de longo prazo.

Acrescente-se a falta de coordenação dos diversos atores envolvidos com a política migratória, com a ênfase da aprendizagem e do treinamento dos agentes de fronteira voltados para questões ligadas à segurança pública e à segurança nacional, particularmente no combate ao crime. Especialmente relacionadas ao combate ao tráfico de drogas, à corrupção e eventualmente o uso abusivo do refúgio, com pouca ênfase na doutrina integral de direitos humanos que informa o Estatuto dos Refugiados de 1997; em uma agenda política global de securitização de migrações internacionais a partir do início do século XXI.

Assim, contribuindo decisivamente para um divórcio entre o discurso oficial brasileiro de legislação avançada em matéria de refúgio, de historicidade de hospitalidade e cordialidade, do respeito à tolerância e à diversidade, e à prática política dos órgãos de controle, registros e classificações de estrangeiros, incluindo refugiados. No sentido de restrição ostensiva, burocratização demasiada e soluções paliativas para regularização dos estrangeiros no país.

Este divórcio também se manifesta entre os avanços conseguidos pelo CONARE no período examinado (1998-2012) em matéria de políticas públicas voltadas aos refugiados. Se, por um lado, temos uma estrutura institucional colegiada criada para determinação da condição de refugiado no país ao final do século XX, com trabalho criterioso e técnico no que

tange ao reconhecimento de pouco mais do que quatro mil refugiados no período, com medidas de combate à discriminação e intolerância. Por outro lado, temos uma prática política de outras instituições públicas do próprio Estado que estabelecem entraves e limites burocráticos ostensivos para inserção de refugiados e de imigrantes como cidadãos.

Ou seja, os limites e os entraves para políticas governamentais para refugiados parecem ter foco na falta de coordenação e parceria entre os diversos organismos do próprio Estado para o reconhecimento da condição de refugiado na sociedade brasileira. Assim como a ausência da participação de outras instituições políticas no CONARE que promovem e estão ligadas diretamente à aplicação da promoção dos direitos humanos.

Particularmente a ausência das secretarias especiais ligadas à Presidência da República que promovem políticas setoriais para grupos vulneráveis na sociedade brasileira, ao qual constitui parte dos próprios refugiados presentes no país. No mesmo sentido, também é patente no corpo colegiado do CONARE a ausência das entidades que promovem as atuais políticas sociais do governo.

A confusão popular dos termos “refugiado” e “criminoso” na língua portuguesa, e principalmente as lentas respostas públicas dos agentes governamentais em relação às solicitações de refúgio e aos próprios refugiados presentes no país, em longos processos administrativos de reconhecimento contribuem decisivamente para tal estado de coisas. Isto é, à medida que aumenta a demanda e os desafios para a política migratória brasileira globalmente, os recursos humanos, estruturais e de serviços públicos não acompanham este crescimento e a especialidade do fenômeno migratório do deslocamento forçado de refugiados em direção ao Brasil.

Contribuindo fundamentalmente para assertiva de que no Brasil os refugiados são claramente “outsiders”, vivendo em uma situação não muito bem definida política e normativamente. Ou seja, ao chegarem ao país de acolhida, eles acabam vivendo “entre soberanias” nacionais, não sendo nem cidadãos de seus países de origem e nem cidadãos dos países de acolhida.

No caso brasileiro, não exercem direitos políticos, não podem se organizar no sentido estrito e não são considerados prioridade na agenda política. Ainda que possam ter uma vida política para além de meramente uma existência biológica,

continuam restritos no espaço público sem total reconhecimento e cobertura do Estado.

Pois, ao longo do período examinado, o Brasil têm se preocupado mais com critérios de elegibilidade e reconhecimento de refugiado do que com a integração do mesmo na sociedade brasileira, tendo em vista as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, e a ausência de dispositivos sociais específicos a respeito da integração. Ao longo de todo o período, a prática comum e constante do poder público foi delegar funções à sociedade civil organizada para o cumprimento da responsabilidade de integrar refugiados no mercado local. E que tais instituições consigam superar as barreiras impostas pelo próprio Estado, através de suas outras instituições públicas pulverizadas, não coordenadas com o instituto do refúgio.

Os direitos humanos universais, originários das concepções humanistas que cresceram a partir do final da Segunda Guerra Mundial foram conectados com o tema dos refugiados. Eminentemente a partir das experiências africanas e latino-americanas de deslocamentos forçados na segunda metade do século XX, por meio de tratados e acordos regionais que consagraram o tema do refúgio enquanto uma questão de direitos humanos.

Estas conexões foram demonstradas pelos violentos processos políticos de descolonização da África e pelos conflitos armados e golpes de Estado na América Latina ao longo dos anos 60, que assolou toda a região. A Declaração de Cartagena de 1984, inspirada na Declaração da Organização da Unidade Africana, foi incorporada pela atual legislação brasileira para refugiados. E evidenciou o tema do refúgio enquanto uma questão de direitos humanos como forma de reconhecimento por parte dos Estados de que estes deslocamentos forçados tornaram-se uma questão global sistêmica ligada dentre outras razões à violação maciça de direitos humanos.

Neste sentido, aumentou globalmente o reconhecimento estatal de que o fenômeno do deslocamento forçado de refugiados cresceu de forma gradativa ao longo de todo o final do século XX e início do século XXI. E paralelamente ao crescimento das migrações internacionais mistas.

No entanto, no caso brasileiro a participação nos atuais movimentos migratórios internacionais é praticamente ínfima. Em que pese uma crescente colaboração financeira para manutenção dos regimes internacionais de proteção aos refugiados em outras partes do mundo, via agências internacionais, a participação é

praticamente insignificante quantitativamente, levando em conta o número de refugiados no mundo, estabilizados em torno de 15 milhões de pessoas na última década.

Além de quem são os países responsáveis pelas práticas de maior receptividade quanto a este fenômeno migratório mundial, e o crescimento cada vez maior do fenômeno global das migrações internacionais. Do mesmo modo que levando em conta o tamanho da população e do território brasileiro em relação à quantidade de estrangeiros oficialmente presentes no país.

Em que pese o discurso oficial do governo de que somos um país historicamente hospitaleiro, com uma legislação avançada sobre refugiados, elogiada pela comunidade internacional. Tal discurso não se reflete na prática contemporânea em relação ao recebimento e acolhimento de refugiados nos estritos parâmetros das convenções internacionais e de sua própria legislação.

Com diversas dificuldades e limites nas fronteiras e para inserção dos refugiados nas políticas públicas ao alcance dos brasileiros, conectados com temas de política externa. Ou seja, os refugiados presentes no país por elegibilidade ou por reassentamento não estão vinculados aos investimentos e contribuições brasileiras aos organismos internacionais para manutenção dos regimes de proteção no resto do mundo.

Neste sentido, o Brasil apresenta uma política migratória de forma geral e para refugiados em particular enquanto uma prática fragmentada em diversos ministérios e departamentos. E parecendo não estarem interligados entre si, com poucos recursos humanos especializados na temática de forma a fazer funcionar a burocracia administrativa, particularmente entre os agentes de fronteira.

No período examinado, se por um lado houve avanços institucionais, legislativos e de inserção nos regimes internacionais de proteção em relação ao passado ditatorial do país; por outro, a prática continua descoordenada e fragmentada entre diversos atores políticos, com medidas paliativas na política migratória de forma geral, e medidas pontuais na política regulatória e de inclusão de refugiados de forma particular.

A política para refugiados vislumbra o CONARE enquanto um mecanismo capaz de promover políticas públicas de inclusão dos poucos refugiados presentes no país. Mas além da ausência de outros atores políticos que lidam diretamente com o tema dos direitos humanos, tais como as secretarias setoriais voltadas às minorias

e aos grupos vulneráveis, os entraves administrativos e burocráticos ainda são desafiadores no que tange a inclusão nos programas sociais do governo federal.

Em outros termos, barreiras relativas ao exercício pleno da cidadania e o não reconhecimento da situação dos refugiados no país por parte de outras instituições públicas do Estado. Assim como a criação de instituições estaduais e federais articuladas para capacitar e incluir os refugiados na cidadania e superar visões de mundo de criminalização destes deslocados.

De um universo de 27 estados membros da federação brasileira, somente quatro estados apresentam comitês estaduais voltados aos refugiados presentes no país (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul). Agravado pelo fato de que dentre este grupo, não estão alguns dos estados onde mais entram solicitantes e/ou registram-se solicitações de refúgio como Amazonas, Acre, Pará ou Mato Grosso do Sul. Onde surge então o protagonismo da sociedade civil organizada, por meio da atuação das organizações não governamentais e suas redes de solidariedade aos refugiados e imigrantes.

A desarticulação das políticas voltadas aos refugiados no período examinado resta evidente por uma série de fatores combinados. A combinação de uma legislação global desatualizada com um treinamento de agentes de fronteira voltado à segurança pública e à segurança nacional, assim como certo grau de rotatividade e falta de especialização na temática por parte da polícia migratória tornam a situação de refugiados e solicitantes de refúgio algo dramático no país.

Do mesmo modo que a política improvisada e paliativa de concessão de vistos humanitários aos imigrantes que chegam tais como os haitianos e sírios evidencia a necessidade de uma reforma global na estrutura legislativa, uma aproximação e uma convergência dos atores políticos que lidam com a temática ao nível federal. E também uma maior colaboração e coordenação entre poderes estaduais e o poder federal, em um contexto do aumento das migrações internacionais, pelo desde o início do século XXI.

No aspecto de política externa, a política brasileira está voltada para o programa de reassentamento adotado pelo governo de forma articulada com a comunidade internacional e as organizações não governamentais. O país já possuía experiências prévias anteriores ao período da redemocratização dos anos 80, que remontam ao final da década de 40 e ao longo dos anos 50, trazendo refugiados e deslocados de guerra, produtos da Segunda Guerra Mundial.

Ao lado dos demais países da América Latina, o país recebeu vários grupos de refugiados para a política de assentamento ou reassentamento, espalhados pelos estados do sul e do sudeste brasileiro. A maioria advinda principalmente da Europa Oriental, previamente selecionados pelo governo nacional do período.

Mais recentemente, após o surgimento do CONARE e a ascensão do tema dos refugiados enquanto um tema de direitos humanos no sistema internacional, o país se articulou para se tornar uma liderança regional quanto aos temas humanitários, especialmente a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. E neste contexto processou o projeto de Reassentamento Solidário, com a chegada majoritariamente de colombianos, assim como de palestinos e afegãos.

A articulação política em relação à chegada e ao reassentamento de afegãos e palestinos não foi bem sucedida por diversos fatores endógenos e exógenos combinados, desde as expectativas dos reassentados e a propaganda em relação ao Brasil, até a falta de domínio da língua portuguesa, o estranhamento cultural, assim como falta de inserção no mercado de trabalho local.

Neste sentido, o governo federal, as organizações não governamentais e a comunidade internacional têm continuado o projeto de reassentamento com refugiados mais próximos da cultura local e uma articulação mais consistente e contínua entre todas as instituições que promovem o reassentamento solidário, de forma coordenada.

Na relação da política interna com política externa, o Brasil busca um lugar de destaque no cenário internacional, apresentando ambições de política externa enquanto nova potência ou um mercado “emergente”. Buscando assim articular capital político no programa de reassentamento e aumentar as contribuições e doações de forma crescente às agências internacionais que promovem os regimes de proteção aos refugiados por todo o planeta.

Neste sentido, os acordos firmados estes organismos internacionais e o aumento das contribuições financeiras, particularmente a partir de 2010, funcionam como o desenvolvimento de uma liderança regional brasileira para assuntos humanitários, tendo em vista suas potencialidades e as classificações das agências internacionais humanitárias. No entanto, as recentes experiências mal sucedidas com grupos de afegãos e palestinos, parecem apontar em direção à cautela governamental e a busca por grupos de reassentados mais próximos da realidade da cultura local e do cotidiano da maioria dos brasileiros.

As soluções apontadas pelos diferentes atores políticos envolvidos na questão migratória de forma geral, e para os refugiados em particular, apontam para a urgência da criação de uma legislação para migrações informada pela doutrina dos direitos humanos, de maneira harmonizada com o Estatuto dos Refugiados de 1997, enquanto uma lei de migrações. Neste sentido, também uma mudança de foco ou de paradigma no treinamento e aumento de intensidade na doutrina dos direitos humanos aos agentes da polícia federal no que tange aos refugiados e solicitantes de refúgio. Assim como a especialização temática e menor rotatividade de agentes nos postos de fronteira, incorporado ao projeto estratégico da instituição.

Do mesmo modo que a criação de uma agência nacional de migrações, especializada, interdisciplinar e independente. Capaz de atuar na identificação, recebimento e regulamentação de todos os tipos de imigrantes, aos moldes do aperfeiçoamento destas experiências de política migratória em outros países e regiões do mundo.

REFERÊNCIAS

LIVROS E PERIÓDICOS

ACNUR. **La Situación de los Refugiados en el Mundo** – en busca de soluciones. Madrid: Alianza, 1995.

_____. **A Situação dos Refugiados no Mundo 1997-98** – um programa humanitário. Almada: ACNUR, 1998.

_____. **A Situação dos Refugiados no Mundo** – cinquenta anos de ação humanitária. Trad. Isabel Galvão. Almada/Portugal: Artes Gráficas, 2000.

_____. **El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina**. San José/Costa Rica: Editorama, 2004.

_____. **La Situación de los Refugiados en el Mundo** – desplazamientos humanos en el nuevo milênio. Barcelona: Icaria, 2006.

_____. **Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas** – Tendências Globais 2009. Genebra: ACNUR, 2010.

_____. **A Year of Crises** - Global Trends 2011. Geneva: UNHCR, 2012.

_____. **Displacement The New 21st Century Challenge** - Global Trends 2012. Geneva: UNHCR, 2013.

AGUILLAR, Astorga; LIMA, Facio. Que son y para qué sirven las políticas públicas? **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, sept 2009. Disponível em: www.eumed.net/cccss/05/aalf.htm. Acesso em 25.07.2012.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e Não** – Violência. São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nádia de. **O Direito Internacional dos Refugiados** – Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 155-167.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, V. 48, n.1, jun 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100003. Acesso em 10.12.2011.

_____. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas** – Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946-1952). Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade Nacional de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Brasília/DF, UNB, 2006.

_____. Regionalización y armonización del derecho de refugiados: una perspectiva latinoamericana. In: ACNUR; IIDH. **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas**: lecturas seleccionadas. San José/Costa Rica: Editorama, 2001, pp.75-104.

_____. "O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica". In: JUNIOR, Alberto do Amaral; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (orgs.). **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999, pp.75-120.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados** – evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. **A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados** – breves comentários sobre suas principais características. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a08v45n1.pdf>. Acesso em 25.02.2012. 2002.

ANDREATA, Rafael Potsch. **Desembarque de quem quer refúgio não é apropriado**. Disponível em www.conjur.com.br. Acesso em 15.12.2012.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Haití** – Serie Documentos. Londres: Amnistia Internacional, 1985.

_____. **Refugiados** – los Derechos Humanos no Tienen Fronteras. Madrid: Editorial Amnistia Internacional, 1997.

_____. **Informe 2013** – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Trad. Galeno Faé de Almeida. Rio de Janeiro: Amnesty Internacional, 2013.

ANNONI, Dannielle. VALDES, Lysian Carolina. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. (orgs.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p.99-132.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. We Refugees. In: ROBINSON, Marc (org.). **Altogether Elsewhere** – Writers on Exile. Boston/USA: Faber and Faber, 1994, p.110-119.

_____. **Eichmann em Jerusalém**. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Compreender**: formação, exílio e totalitarismo (ensaios). Trad. Denise Bottman. São Paulo/Belo Horizonte: Companhia das Letras/UFMG, 2008.

_____. **Sobre a Revolução**. Trad. Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARTURI, Carlos Schmidt. A Cultura Política da Linha-Dura Militar: Os “Ideais Traídos” do General Sylvio Frota. In: BAQUERO, Marcello. **Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011, p.241-263.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BAENINGER, Rosana; DOMINGUEZ, Juliana Arantes. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>. 2005. Acesso em 15.08.2012.

BAILEY, Sidney. **A História das Nações Unidas**. Trad. João Paulo Monteiro. Rio de Janeiro: Lido, 1963.

BALERA, Wagner (org.). **Direito Internacional dos Refugiados nos 25 Anos da Declaração de Cartagena**. São Paulo: Plêiade, 2009.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília: ACNUR Brasil, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (org.). **Refúgio no Brasil – a Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/CONARE, 2010.

BARRICHELLO, Stefânia Eugenia. A Evolução dos Instrumentos de Proteção do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina: da Convenção de 51 ao Plano de Ação do México. **Revista Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v.10, n.1, pp. 33-51, jan/jun 2012.

BARUTCISKI, Michael. El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos. **Migraciones Forzadas**, n.3, Dec 1998, pp.11-14.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Trad. Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECKER, Jean-Jacques. **O Tratado de Versalhes**. Trad. Constância Egrejas. São Paulo: Unesp, 2011.

BEEVOR, Antony. **A Batalha pela Espanha – a guerra civil espanhola**. Tradução de Maria Beatriz de Medina. 2.ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Record, 2007.

BELLI, Benoni. **A Politização dos Direitos Humanos**. – O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as Resoluções sobre Países. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BENHABIB, Seyla. **The Rights of Others** – Aliens, Residents and Citizens. New York: Cambridge University Press, 2004.

_____. O Declínio da Soberania ou a Emergência de Normas Cosmopolitanas? Repensando a Cidadania em Tempos Voláteis. **Revista Civitas**, v. 12, n.1, jan-abr. 2012, p. 20-46.

BERNARDON, Andressa Corrêa. **População Refugiada Reassentada no Rio Grande do Sul: histórias de saudades e resistência**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 2009.

BERNSTEIN, Richard J. **Hannah Arendt and the Jewish Question**. Cambridge/Massachusetts: MIT Press, 1996.

BETTS, Alexander. International Cooperation in the Refugee Regime. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill. **Refugees in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2011, pp.53-84.

_____. Towards a “Soft Law” Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. **International Journal of Refugee Law**. v. 22. n.2. 2010, pp. 209-236.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2011.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill; MILNER, James. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)** – the politics and practice of refugee protection into the twenty-first century. London/New York: Routledge, 2008.

BISHARA, Marwan. **Palestina/Israel: A Paz ou o Apartheid**. Trad. Regina Vasconcelos. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BRASIL. **Nunca Mais**. Arquidiocese de São Paulo. Petrópolis: Vozes, 2011.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (orgs.). **Políticas Migratórias** - Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BUADES, Josep M. **A Guerra Civil Espanhola** – o Palco que Serviu de Ensaio para Segunda Guerra Mundial. São Paulo: Contexto, 2013.

CADERNOS DE DEBATES REFÚGIO, migrações e cidadania, v. 2. n.2. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007.

_____. v.3. n.3. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2008.

_____. v.4, n.4. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009.

_____. v.5, n.5. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010.

_____. v.6, n.6. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2011.

_____. v.7, n.7. Brasília/DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2012.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em Nome da Democracia** – a OEA e a Crise Haitiana – 1991-1994. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CAMARGO, Sônia de; OCAMPO, José Maria Vasquez. **Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil** – uma Década de Política Exterior (1973-1984). São Paulo: Convívio, 1988.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal/ Conselho Editorial, 2001.

CARNEIRO, Levi. Refugiados e Apátridas – Parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores sobre a Condição de Refugiados e Apátridas, em 05 de dezembro de 1951. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (org.). **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público (Período 1941-1950)**. 2.ed. Brasília: FUNAG, 2012, p.305-314.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Brasil, um Refúgio nos Trópicos** – a trajetória dos refugiados do nazifascismo. São Paulo: Estação Liberdade, 1995.

_____. **O Anti-Semitismo na Era Vargas** – fantasmas de uma geração(1930-1945). São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. O Mito da Conspiração Judaica e as Utopias de uma Comunidade. In: CARNEIRO, Maria Luiza Tucci (org.). **Minorias Silenciadas** – História da Censura no Brasil. São Paulo: USP/Imprensa Oficial do Estado/FAPESP, 2002, pp.263-306.

_____. A Imagem do Imigrante Indesejável. **Revista Seminários - Imigração, Repressão e Doutrina da Segurança Nacional**, n. 3, dez 2003.

_____. Imigrantes e Refugiados Judeus em Tempos Sombrios: Brasil, 1933-1948. In: GRINBERG, Keila (org.). **Os judeus no Brasil** – inquisição, imigração e identidade. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasileira, 2005, p.337-374.

_____. **Cidadão do Mundo** – o Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo (1933-1948). São Paulo: Perspectiva/Fapesp, 2010.

CARR, Edward Hallet. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. 2.ed. Brasília: UNB/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASTAÑER, Ana Maria Aragonés. **Migración Internacional de Trabajadores** – Una Perspectiva Histórica. México: Plaza y Valdés, 2000.

CASTRO, Gilson Moura. **A Imigração no Brasil**. Campo Grande: Life, 2012.

CHADE, Jamil. **Brasil Expulsou Mais de Mil Refugiados no Auge da Ditadura no Cone Sul**. Disponível em: www.estadao.com.br . Acesso em 25.11. 2012

CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa. A Situação dos Imigrantes Ilegais no Continente Americano. **Revista Travessia – Revista do Migrante**, n. 48, Jan-Abr 2004, pp. 33-41.

CHIMNI, B.S. The Geopolitics of Refugee Studies: a View from the South. **Journal of Refugee Studies**. Oxford, v.11. n. 4, 1998, pp. 350-374.

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

_____. From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. **Journal Refugee Survey Quartely**, v. 23, n. 3, 2004, pp. 55-73.

COHEN, Roberta; SANCHEZ-GARZOLI, Gimena. El Desplazamiento Interno en las Américas: Algunas Características Distintivas. In: INSTITUTO INTERAMERICANO de DERECHOS HUMANOS. **Derechos Humanos y Refugiados en las Americas**: lecturas seleccionadas. San Jose/Costa Rica: Editorama, 2001, pp.41-73.

COLVILLE, Rupert. Of the Heart – How the Hungarian Crisis Changed The World of Refugees. **Revista Refugees**. UNHCR, N. 144, Issue 3, 2006, pp.4-11.

CORRALES, Johanna Barreneche. **Refugiados Colombianos no Brasil – interpretações de suas travessias internas**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas/SP, 2007.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (org.). **O Brasil nas Nações Unidas – 1946-2006**. 2.ed. Brasília: FUNAG, 2007.

COSTA, Gelmino A. Haitianos em Manaus – Dois Anos de Imigração – e Agora!. **Revista Travessia – Revista do Migrante**. n. 70, Jan- Jun 2012, p.91-106.

CRAWLEY, Heaven. Europa – Fortaleza o Refúgio? **Migraciones Forzadas**, n. 23, Oct 2005, p. 9-11.

CRUZ, Carlos André Lucena da. **O Reassentamento de Refugiados Colombianos e Palestinos no Estado do Rio Grande do Norte**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal/RN, 2008.

DA CUNHA, Rosa Maria Cardoso. Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/ACNUR (orgs.). **10 Anos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San José: IIDH/ ACNUR, 1995, pp.195-199.

DA SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **Política de Defesa e Segurança do Brasil no Século XXI: Um Esboço Histórico**. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

D'ALOTTO, Alberto. El Sistema Interamericano de Protección de Los Derechos Humanos y su Contribución a la Protección de los Refugiados en America Latina. In: FRANCO, Leonardo (org.) **El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados en America Latina**. Lanus/ARG: Universidad Nacional/Siglo Veintiuno /ACNUR, 1996, p.159-186.

DE ALMEIDA, Paulo Sérgio. Migração e Tráfico de Pessoas. **Cadernos de debates – refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v.7, n.7, 2012. p.43-50.

_____. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. **Cadernos de debates - refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 4, n.4, 2009. p.15-25.

DE ALMEIDA, Roberto Moreira. Os Direitos Internacionais Fundamentais de Refúgio, de Asilo e o Procedimento Legal para Obtenção de Refúgio no Brasil. In: ROCHA, João Carlos de; FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos – 10 anos do Estatuto dos Refugiados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DE ÁVILA, Fernando Bastos. La Imigración en America Latina. **Revista Interamericana de Ciencias Sociales**. V. 3. Número Especial, 1964, pp.323-393.

DE SÁ, Waltemberg Lima. Uma Nova Função da Defensoria Pública Perante o Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n.4. 2011, p. 81-96.

DEMANT, Eva. Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil. In: **Cadernos de debates - refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 4, n.4, 2009, p.27-37.

DUMMETT, Michael. **Sobre Inmigración y Refugiados**. Trad. Miguel Angel Coll. Madrid: Teorema, 2004.

EVANS, Richard J. **O Terceiro Reich no Poder – o Relato Mais Completo e Fascinante do Regime Nazista Entre 1933-1939**. Trad.Lúcia Brito. São Paulo: Planeta do Brasil, 2011.

_____. **O Terceiro Reich em Guerra – como os Nazistas Conduziram a Alemanha da Conquista ao Desastre (1939-1945)**. Trad. Lúcia Brito e Selma Pinheiro. São Paulo: Planeta do Brasil, 2012.

FAHERTY, Robert. **The 1959 Story of the UNRWA – Unesco Arab Refugee Schools**. Paris: United Nations, 1959.

FICO, Carlos. **Além do Golpe – Versões e Controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar**. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2004.

FILHO, Pio Penna. O Itamaraty nos Anos de Chumbo – o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a Repressão no Cone Sul (1966-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n.52, v.2, 2009, pp. 43-62.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no Exterior**. Brasília/DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FRANCO, Álvaro da Costa. (org.) **Em Meio a Crise: Souza Dantas e a França Ocupada – 1940-1942**. Brasília/Rio de Janeiro: FUNAG, 2008.

FRANCO, Leonardo (org.). **El Asilo y La Protección Internacional de Los Refugiados en América Latina**. Lanús/ARG: Universidad Nacional/Siglo Veintiuno Editores Argentina/ACNUR, 1996.

FREEMAN, Michael. **Human Rights- an interdisciplinary approach**. Cambridge: Polity Press, 2002.

FRIEDLANDER. Saul. **A Alemanha Nazista e os Judeus – Os Anos de Perseguição, 1933-1939**. Trad. Fany Kon et al. São Paulo: Perspectiva, 2012.

FROTA, Sylvio. **Ideais Traídos – a mais grave crise dos governos militares**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados – Governo e Organização no Século XXI**. Tradução de Nivaldo Montingelli. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GARCIA, Eugenio Vargas (org.). **Diplomacia Brasileira e Política Externa – 1493-2008**. São Paulo: Contraponto, 2008.

GIBNEY, Mark. **Global Refugee Crisis – A Reference Handbook**. 2.ed. Santa Barbara/California: ABC-CLIO, 2010.

_____. Security and the ethics of asylum after 11 September. **Forced Migrations Review – September 11? Has anything change?** Sep 13, 2002, pp.40-43.

GIL, Federico G. **Latin American – United States Relations**. San Diego/New York/Chicago/Washington: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1971.

GINAT, Joseph; PERKINS, Edward J. **The Palestinian Refugees – Old Problems – New Solutions**. Oklahoma: University of Oklahoma, 2001.

GOODWIN – GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1983.

_____. After the Cold War: Asylum and the Refugee Concept Move on. **Forced Migration Review**, Oxford, v.10, 2001, pp. 14-16.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. A Política de Promoção aos Direitos Humanos no Governo Lula. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n.2, jul-dez 2010, pp.107-135.

GORDENKER, Leon. **Refugees in International Politics**. New York: Columbia University Press, 1987.

GOULART, Robson; SALES, Teresa. América, País de Imigrantes. **Travessia – Revista do Migrante**. n. 25, Maio-Ago 1996, pp.10-17.

GRAHL-MADSEN, Atle. **The Status of Refugees in International Law**. v I. A.W.Sijthoff – Leyden, 1966.

GROODY, Daniel. Cruzando a Linha- Um Olhar de Fé sobre a Fronteira EUA-México. **Travessia – Revista do Migrante**, n. 48, Jan-Abr. 2004, pp. 23-28.

GUNNARSDÓTIR, Greta. UNRWA: apoyo a los refugiados palestinos em um entorno desafiante. **Migraciones Forzadas, Edición en Español, Refugee Studies Centre**, n. 26, mar 2007, pp. 10-12.

HABERMAS, Jurgen. **A Inclusão do Outro** – Estudos de Teoria Política. Trad.George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2002.

HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: University Press, 2008.

HAKOVIRTA, Harto. **Third World Conflicts and Refugeeism**. Helsinki: The Finish Society of Sciences and Letters, 1986.

HAMID, Sônia Cristina. **(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. Brasília/DF, UNB, 2012. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade Nacional de Brasília, Instituto de Ciências Sociais.

HASSASSIAN, Manuel. The Political Refugee Problem in the Light of the Peace Process.Chapter 5. In: GINAT, Joseph; PERKINS, Edward J. (org.). **The Palestinian Refugees** – Old Problems and New Solutions .University of Oklahoma Press, 2001.

HATHAWAY, James C; NEVE, R. Alexander. Making International Refugee Law Relevant Again: a proposal collectivized and solution-oriented protection. **Harvard Human Rights Journal**, v.6, Spring, 1997, pp. 1-76.

HATHAWAY, James C. A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law. **Harvard International Law Journal**. v.6, 1990, Jul 1990, pp. 1-43.

_____. La Falsa Panacea de la Repulsion en Altamar. Trad. Claudia Lily Cruz, **Migraciones Forzadas**. n. 26. mar. 2007, pp.56-57.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa**. – Comparatives Lessons in Authority and Control.Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 2000.

HOBSBAWN, Eric J. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Trad. Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

_____. **Nações e Nacionalismo Desde 1780**. Trad. Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Trad.M.H.C Côrtes. São Paulo: Objetiva, 1997.

_____. **Who Are We? The Challenges to America's National Identity**. New York/London/ Toronto/ Sidney: Simon & Schuster, 2004.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Memoria Colóquio Internacional. San José: IIDH/ACNUR, 1995.

_____. **Memoria Del Seminario Regional Protección de las Personas Refugiadas en la Nueva Realidad Centroamericana**. San Salvador: ACNUR/IIDH/Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 1998.

_____. **Derechos Humanos y Refugiados en las Américas: Lecturas Seleccionadas**. San Jose/Costa Rica: IIDH/ACNUR, 2001.

IPEA – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agência Brasileira de Cooperação, 2010.

_____. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Agencia Brasileira de Cooperação, 2013.

JARDIM, Eduardo. **Hannah Arendt: pensadora da crise e de um novo início**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KOSMINSKY, Ethel Volfzon. **Rolândia, a Terra Prometida – Judeus Refugiados do Nazismo no Norte do Paraná**. São Paulo: FFLCH/ Centro de Estudos Judaicos, 1985.

KOIFMAN, Fábio. **Quixote nas Trevas – o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002.

_____. **Imigrante Ideal**. – o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. KUSHNER, Tony; KNOX, Katharina. **Refugees In a Age of Genocide – Global, National and Local Perspectives during Twenty Century**. London/Portland: Frank Cass, 2001.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. **Hannah Arendt** – Pensamento, Persuasão e Poder. 2.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados** – CONARE. Brasília: Ministério da Justiça/Conare, 2006.

_____. **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil**- Decisões Comentadas do CONARE. Brasília: Conare/ACNUR Brasil, 2007.

_____. O Reconhecimento do Refugiado no Brasil no Início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, pp.72-96.

_____. O Brasil e a Aplicação do Direito Internacional do Refúgio. In: GUERRA, Luiz (org.). **Temas Contemporâneos do Direito** – Homenagem ao Bicentenário do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Guerra Editora, 2011, p.769-788.

LESSER, Jeffrey. **A Negociação da Identidade Nacional** –Imigrantes, Minorias e a Luta pela Etnicidade no Brasil. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: UNESP, 2001.

LESSER, Jeffrey. Repensando a Política Imigratória Brasileira na Época de Vargas. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa. **Políticas Migratórias** – Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.277-287.

LIMA, João Brígido Bezerra; SIMÕES, Gustavo da Frota. Programas de Suporte a Refugiados, Asilados e Apátridas no Brasil: uma abordagem exploratória. In: 1º SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA. **Anais**. Brasília: 12 e 13 de julho de 2012.

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais** – A Década das Conferências. Brasília:IPRI, 2001.

_____. **Direitos Humanos como Tema Global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LOCKE, John. **Cartas Sobre Tolerância**. Trad. Jeane Duarte Rangel e Fernando Dias Andrade. São Paulo: Ícone, 2004.

LOESCHER, Gill. **The UNHCR and World Politics** – A Perilous Path. New York/Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Refugees – a global human rights and security crisis. In: DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. **Human Rights in Global Politics**. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 233-258.

_____. **Beyond Charity**. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. New York/Oxford: Oxford University Press, 1993.

LOESCHER, Gil; MILNER, James. Protracted Refugee Situations and State and Regional Insecurity. **Conflict, Security and Development**, v.4, n.1, 2004. pp. 3-20.

_____. Responding to Protracted Refugee Situations – Lessons from a Decade of Discussion. **Forced Migration Review**, n. 33, Jan 2011, pp. 1-36.

LOESCHER, Gil; MILNER, James; NEWMAN, Edward; TROELLER, Gary. Protracted refugee situations and the regional dynamics of peacebuilding. **Conflict, Security and Development**. v. 7, Issue 3, Oct 2007, pp.491-501.

LONG, Katy. When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection. **Migration Studies**, v. 1, v.1, 2013, p. 4-26.

_____. Forced Migration Research and Policy – Overviews of current trends of future directions. **Refugee Studie Centre**, Abril 2010, pp.1-49.

LOPES, Roberto. **Anjos e Safados no Holocausto (1938-1939)** – Histórias da diplomacia latino-americana na Europa durante a perseguição nazista aos judeus. São Paulo: Lafonte, 2012.

MAGALHÃES, Luiz Carlos. As Polícias Federais Estadunidenses e o Nosso Departamento de Polícia Federal. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4408. Acesso em 15.12.2012.

MARIANO, Nilson. **As Garras do Condor** – como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos. Petrópolis: Vozes, 2003.

MARRUS, Michael Robert. **The Unwanted** – European Refugees from the First World War Through the Cold War. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

MARQUES, Eduardo. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.

MELLO, Lucius de. **A Travessia da Terra Vermelha** – Uma Saga dos Refugiados Judeus no Brasil. Osasco/SP: Novo Século, 2007.

MENEZES, Lena Medeiros de. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Monica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva (orgs.). **História das Relações Internacionais** – teoria e processos. Rio de Janeiro: Eduerj, 2007.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin/Fapesp, 2011.

MIALHE, Jorge Luis. **Imigração e Dupla Nacionalidade: Aspectos Histórico-Jurídicos**. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo; MALATIAN, Teresa. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.209-232.

MILNER, James H. S. Refugees and the regional dynamics of peacebuilding. In: SEMINAR SERIES REFUGEES IN INTERNATIONAL RELATIONS. University of Oxford, **Anais**. 5 Dec 2008.

_____. **Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa**. New York: Palmgrave Macmillan, 2009.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>. Maio de 2012. Acesso em 25.07.2012.

_____. Políticas Públicas II – Direito dos Estrangeiros no Brasil: referências e perspectivas. In: ZAMBERLAM, Jurandir; CORSO, Giovanni; FILIPPIN, Joaquim R.; BOCCHI, Lauro; MURARO, Egídia. **Desafios das Migrações** – buscando caminhos. Porto Alegre: Sólidus, 2009, pp.55-73.

_____. Por uma Nova Lei de Migrações: a Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Debates 2, Refúgio, Migrações e Cidadania**. ago 2007, p.77-96.

MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas Públicas e Migrações: o Acesso a Direitos Previdenciários e Sociais. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**, Brasília/DF, v. 3. n.3. 2008, pp.33-50.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Pesquisa ENAFRON – Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2013.

_____. **III Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. 2.ed. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2009.

MIZRAHI, Rachel. **Imigrantes no Brasil: Judeus- Do Descobrimento aos Dias Atuais**. São Paulo: Editora Companhia Nacional, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia** – bases-sócio políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MONDELLI, Juan Ignacio. **La Declaracion de Cartagena en el Mercosur , Bolivia y Chile**, Julio de 2004. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3120> . Acesso em 25.03.2013.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina- Brasil(1930-1992)**. 2.ed. São Paulo: Ensaio, 1995.

_____. **O Milagre Alemão e o Desenvolvimento do Brasil (1949-2011)**. 2.ed. São Paulo: UNESP, 2011.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)**. Campinas/SP, Unicamp, 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MOREIRA, Paula Gomes; DE OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira. **Cruzando a Fronteira: a questão das imigrações ilegais no Brasil, suas causas e impactos.** Disponível em: http://observatorio.ie.sp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_8_n_0_1_2013.pdf. **Observador On Line.** v.8. n.1. 2013. Acesso em 22.10.2013.

MORIKAWA, Márcia Mieko. Acesso à Justiça Internacional e a Problemática dos Refugiados: Por um Direito dos Refugiados a Duas Velocidades. In: ROCHA, João Carlos de; FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos – 10 anos do Estatuto dos Refugiados.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008, pp. 395-426.

MOULIN, Carolina. Os Direitos Humanos dos Humanos sem Direitos – Refugiados e a Política do Protesto. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 26, n. 76, jun 2011. pp. 145-155.

NDIAYE, Marie Therese Yaba. **Descentralização Florestal no Senegal: Impactos Socioeconômicos e Ecológicos.** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2008. Doutorado em Ciências Sociais - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Tese

NETO, Lira. **Getúlio: 1930-1945 – Do Governo provisório à Ditadura do Estado Novo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NETO, Helion Póvoa. A Criminalização das Migrações na Nova Ordem Internacional. In: NETO, Helion Póvoa; FERREIRA, Ademir Pacelli (orgs.). **Cruzando Fronteiras Disciplinares – um panorama dos estudos migratórios.** Rio de Janeiro: Revan, 2005, pp.297-309.

O'DONNELL, Guilherme. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. **Revista Debates – Dossiê Qualidade da Democracia, Porto Alegre, V.7, N.1, jan/abr 2013, p.15-114.**

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Política Externa e Negociações Comerciais no Brasil. **Revista Política Externa,** v. 21, n.3, jan/fev 2013, p.113-132.

OLIVEIRA, Márcia Maria de. A Mobilidade Humana na Tríplice Fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Revista Estudos Avançados,** Ago 2006, v.20, n.57, p.183-196.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs.** Brasília: FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

ONU. **Naciones Unidas – Anuário Jurídico -2005.** Nueva York: Naciones Unidas, 2009.

_____. **International Migration and Development.** Report of Secretary General. New York: General Assembly, 2013.

ORTIZ, Vitelio Mejía. Análisis Histórico de La Situación de los Refugiados en América Latina que Propició la Adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS/ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**. San Jose/ Costa Rica: IIDH/ACNUR, 1995, p.201-204.

OWENS, Patricia. Beyond 'Bare Life': Refugees and the 'Right to Have Rights'. In: BETTS; LOESCHER, Alexander. Gill. **Refugees in International Relations**. New York: Oxford University Press, 2011, p.133-150.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados: Bagagem Cultural e Políticas Públicas**. Maceió: Edufal, 2010.

PACÍFICO, Andréia Pacheco; MENDONÇA, Renata de Lima. A Proteção Sócio-Jurídica dos Refugiados no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n.1, jan/jun 2010, p.170-181.

PAIVA, Odair da Cruz. Refugiados de Guerra e Imigração para o Brasil nos Anos 1940 e 1950 – Apontamentos. **Travessia – Revista do Migrante**, n. 37, maio-ago 2000, pp. 25-30.

PAIVA, Odair da Cruz (org.). **Migrações Internacionais: Desafios para o Século XXI**. São Paulo: Memorial do Imigrante, 2007.

PAOLETTI, Sarah. Pursuit of a Rights-Based Approach to Migration: Recent Developments at the UN and the Inter-American System. **Human Rights Brief – Center for Human Rights and Humanitarian Law**, v. 14, Issue 3, 2007, p.14-16.

PAREDES, Alejandro. La Operación Cóndor y la Guerra Fria. **Revista Universum**, v.1, n. 19, 2004, pp. 122-137.

PASCHOAL, Gustavo Henrique. **Trabalho como Direito Fundamental e a Condição de Refugiado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração?. **Revista Internacional em Língua Portuguesa – Migrações**. III Série, n. 24, 2011, pp.65-96.

PIOTROWICZ, Raszolyn. The UNHCR's Guidelines on Human Trafficking. **International Journal Refugee Law**, June 2008, pp. 242-252.

POWER, Samantha. **O Homem que Queria Salvar o Mundo – uma biografia de Sérgio Vieira de Mello**. Trad.Ivo Koritowski. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

QUITO, Marcus Vinicius. O Refugiado e o Direito à Saúde: o Sistema Único de Saúde no Fortalecimento do Instituto do Refúgio. **Cadernos de debates refúgio, migrações e cidadania**. n.2, Ago 2007, pp. 51-68.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; DE ALMEIDA, Guilherme. **60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL~A Cultural, 2011.

REBELLO, Cláudia Assaf Bastos. **Acolhimento de Refugiados Palestinos do Campo de Ruweished Pelo Programa de Reassentamento Solidário do Brasil: Custos e Benefícios para a Diplomacia Brasileira.** Dissertação de Mestrado em Diplomacia. Brasília: Instituto Rio Branco, 2008.

REED, John. **Guerra dos Balcãs.** Trad.Ludmila Hashimoto Barros. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2002.

ROBERTS, Adam. Refugees and Military Intervention. In: BETTS, Alexander; LOESCHER, Gill. **Refugees in International Relations.** New York: Oxford University Press, 2011, pp. 213-235.

ROCHA, João Carlos de; FILHO, Tarcisio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan (coords.). **Direitos Humanos: desafios humanitários contemporâneos – 10 anos do Estatuto dos Refugiados.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

RODRIGUES, Viviane Mazine; SILVA, César Augusto Silva da. O Direito Internacional dos Refugiados: A Práxis do Reassentamento Solidário no Brasil. **Revista da AJURIS**, v. 36, n. 116, 2009, pp. 95-112.

RODRIGUES, Viviane Mazine; BÓGUS, Lúcia Maria Machado. Os Refugiados e as Políticas de Proteção e Acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. **Revista Dimensões**, v. 27, 2011, pp.101-114.

RODRIGUEZ, Nestor Reynaldo Hidalgo. **Realidades Hechos y Verdades del Migrante.** Porto Alegre: Exclamação, 2010.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Temas Relevantes Del Derecho Internacional de los Refugiados con Respecto al Problema de los Refugiados en America Latina. In: ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Curso de Derecho Internacional XVII.** San José/C.R: Comité Juridico Interamericano/ Secretaria General, 1990, pp.87-109.

_____. Atualidade do Direito Internacional dos Refugiados. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. (org.). **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro.** 2.ed. San José da Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ACNUR, Governo da Suécia (ASDI), 1996, pp.116-143.

_____. El Derecho Internacional de los Refugiados: Desarrollo en América Latina y Sus Perspectivas en El Nuevo Milenio. In: In: SEMINÁRIO EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI. Corte interamericana de derechos humanos. **Anais.** Tomo I. 2.ed. San José- C.R: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pp.439-462.

SAID, Edward W. **A Questão da Palestina.** São Paulo: Unesp, 2012.

SALES, Teresa; SALLES, Maria do Rosário R. **Políticas Migratórias: América Latina, Brasil e Brasileiros no Exterior.** São Carlos/SP: EdUfscar/ Sumaré, 2002.

SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. A Política Imigratória Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial e os Refugiados: Uma Leitura da Revista de Imigração e Colonização. **Cena Internacional**, v. 9, n.2, 2007, pp.184-210.

SAND, Shlomo. **A Invenção do Povo Judeu**: da Bíblia ao sionismo. Tradução de Eveline Bouteiller. São Paulo: Benvirá, 2011.

SANTIAGO, Adriana (org.). **Haiti por si** – a Reconquista da Independência Roubada. Fortaleza: Expressão, 2013.

SANTOS, Everton; PASE, Hemerson Luiz. Capital Social e Políticas Públicas na América Latina. In: BAQUERO, Marcelo (org.) **Cultura (s) Política (s) e Democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011, p.69-93.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **O Espetáculo das Raças** – Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil (1870-1930). São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHECHTMAN, Joseph B. **The Refugee in the World** – displacement and integration. New York/London: A.S Barnes and Company/ Thomas Yoseloff, 1995.

SCHLESINGER, Jr. Arthur M. **Os Ciclos da História Americana**. Trad. Raul de Sá Barbosa e Múcio Bezerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SÉMELIN, Jacques. **Purificar e Destruir** – Usos Políticos dos Massacres e dos Genocídios. Trad. Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

SEYDMAN-ZAGER, Joshua. The Securitization of asylum: protecting UK residents **Working Paper Series** n. 57, Jan 2010, p.2-14.

SEYFERTH, Giralda. Assimilação dos Imigrantes no Brasil – Inconstâncias de um conceito problemático. **Travessia – Revista do Migrante**. n. 36, jan-abr 2000, pp. 45-50.

_____. A Assimilação dos Imigrantes como Questão Nacional. **Mana – Estudos de Antropologia Social**. Rio de Janeiro, v. 3. n.1. abr 1997.

SHEPHARD, Ben. **A Longa Estrada para Casa** – restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra. Trad. Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

SHIBLAK, Abbas. Palestinos sin un Estado. **Revista Migraciones Forzadas**. n. 26. mar 2007, p. 8-9.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOUSA LIMA, Rafael. **Orçamento Público Como Instrumento de Gestão no Nível das Organizações Governamentais**: o Caso da Polícia Federal. Curso de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

SPRANDEL, Marcia Anita. **Políticas Migratórias no Brasil do Século XXI** In: Disponível em: [http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/conf_y_eventos/2013/Pas a ntia% 20Br asil/Política s%20migratoria s%20no%20 Brasil%20d o%2 0s eculo%20XXI. pdf](http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/conf_y_eventos/2013/Pas%20a%20Brasil/Políticas%20migratorias%20no%20Brasil%20do%20Século%20XXI.pdf) .Acesso em 15.12.2012.

STEFAN, Alfred. **Os Militares**: da Abertura à Nova República. Tradução de Adriana Lopez e Ana Luiza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SUHRKE, Astri. Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. In: **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, Dez.1998, pp.396-415.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não Governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TORPEY, John. **L'invention du Passeport**: États, citoyenneté et surveillance. Paris: Bélin, 2005.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. 990-1992. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 1996.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **La Nueva Dimensión de Las Necesidades de Protección del Ser Humano En El Inicio del Siglo XXI**. 3.ed. San José/CR: Impresora Gossestra Internacional, 2004.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. 2.ed. Brasília: UnB, 2000.

_____. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 1. 2.ed. Porto Alegre: Fabris Editor, 2003.

_____. **Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público**: período 1941-1960. 2.ed. Brasília: Funag, 2012.

TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. Reformulações na Política Imigratória de Brasil e Argentina nos anos 30: Um Enfoque Comparativo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (orgs.). **Políticas Migratórias - Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI**. São Paulo/Rio de Janeiro: Renovar, 2003, pp. 233-256.

WAISBERG, Tatiana. **O Estatuto dos Refugiados e o Tráfico Internacional de Pessoas**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24891/o-estatuto-dos-refugiados-e-o-traffic-internacional-de-pessoas>. Acesso em 02.08. 2013.

WALTERS, F.P. **Historia de la Sociedad de Naciones**. Trad.Federico Fernandez de Castillejo. Madrid/ESP: Tecnos, 1971.

WALZER, Michael. **Esferas da Justiça**- uma Defesa do Pluralismo e da Igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Trad.Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v. 1. 4.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

_____. **Economia e Sociedade** – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. v. 2. 4.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, 2009.

WHITE, Ana Guglielmelli. Um Pilar de Proteção (aos refugiados): Reassentamento Solidário da América Latina. **Cadernos de debates – refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, :v.7, n.7, 2012. p.51-90.

VARGAS, José Israel. **Ciência em Tempo de Crise**. (1974-2007). Belo Horizonte: UFMG, 2007.

VAN HEAR, Nicholas. Forcing the Issue: Migration Crises and the Uneasy Dialogue between Refugee Research and Policy.In: **Journal of Refugee Studies**. v. 25, n. 1, 9 Dec 2011, pp. 3-22.

_____. Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations **Journal Refugee**, v. 23, n. 1, 2010, pp.9-14.

VAINER, Carlos B. Estado e Migrações no Brasil- anotações para uma história das políticas migratórias. **Travessia – Revista do Migrante**. n. 36, jan-abr 2000, pp.15-32.

_____. Reflexões sobre o Poder de Mobilizar e Imobilizar na Contemporaneidade. In: POVOA NETO, Helion; FERREIRA, Ademir Pacell (orgs.). **Cruzando Fronteiras Disciplinares** – Um panorama dos estudos migratórios. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

VENTURA, Deisy. **Qual a Política Migratória do Brasil?** Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121> .Acesso em 13.12.2012.

VERNANT, Jacques. **The Refugee in the Post-War World**. London: George Allen & Unwin, 1953.

VIADEMONTE, José Agustín Martinez. **El Derecho de Asilo y el Regimen Internacional de Refugiados**. México: Ediciones Botas, 1961.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional**.São Paulo: Annablume, 1999.

VILLELA, Flávia. **Brasil pretende doar U\$ 6,5 milhões a refugiados palestinos**. Disponível em: <http://www.politicalivre.com.br/2013/10/brasil-pretende-doar-u-65-milhoes-refugiados-palestinos/> Acesso em 10.10.2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ZAMBERLAM, Jurandir; CORSO, Giovanni; FILIPPIN, Joaquim R.; MURARO, Egídia. **50 Anos de Serviço com os Migrantes**- Paróquia das Pompéia, Missão Scalabriniana. Porto Alegre: Sólidus, 2010.

_____. **Desafio das Migrações** – Buscando Caminhos. Porto Alegre: Sólidus, 2009.

ZARJEVSKI, Yéfime. **A Future Preserved** – International Assistance to Refugees. New York/Oxford: Pergamon Press, 1988.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças Armadas e Polícia** – entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2005.

ZETTER, Roger. Refugiados, apenas uma das denominações da crise global. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**. n.362, 23 maio 2011, p. 15.

ZOLBERG, Aristide R; SUHRKE, Astri; AGUAYO, Sergio. **Escape From Violence** – conflict and the refugee crisis in the developing world. New York: Oxford University Press, 1989.

ENTREVISTAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. **Entrevista**. Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Representante do Ministério do Trabalho e do Emprego no CONARE, em 18 de maio de 2012, Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro.

AMARAL, Rodrigo. **Entrevista**. Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos Ministério das Relações Exteriores – Representante do Itamaraty no CONARE, durante Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como uma Lei de Migração. Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro, em 17 de maio de 2012.

DE LIMA, João Brígido Bezerra. **Entrevista**. Representante do IPEA no convênio com o CONARE, em Brasília/DF, no IPEA, em 28.08.2013.

FRANCA, Virginius José Lianza da. **Entrevista**. Coordenador Geral do CONARE, em Brasília/DF, em 25.01.2013.

OGDACGY JUNIOR, Antônio Elias. **Entrevista**. Chefe da Divisão de Estrangeiros da Polícia Federal no Rio de Janeiro, durante o Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como Lei de Migrações. Promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, no Hotel Ipanema, no Rio de Janeiro, em 18 de maio de 2012.

PARDI, Luiz **Entrevista**. Delegado federal lotado no Aeroporto Internacional de Cumbica, em Guarulhos/SP. Realizada em 18.09.2012, em São Paulo/SP.

PIRES JUNIOR, Paulo Abrão. **Entrevista** presidente do CONARE e Secretário Nacional de Justiça, em 25.04.2013, reunião do COMIRAT – Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas, do Estado do Rio Grande do Sul.

POLICIAIS FEDERAIS lotados nas delegacias migratórias de Rio Branco (Acre), Manaus (Amazonas), Porto Velho (Rondônia) e Mato Grosso do Sul (MS). **Entrevistas.** Entre outubro de 2011 e maio de 2012.

SILVA, Andrés Alfonso Ramirez da. **Entrevista.** Representante do ACNUR no Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em Vila Velha/ES, durante o II Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello, na Universidade de Vila Velha, em 14.06.2011.

TOLEDO, Fabrício. **Entrevista.** Advogado da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro/RJ, em 26.08. 212, atuando na organização desde 2008, no Rio de Janeiro.

VIEIRA, Andréia Costa. **Entrevista.** Advogada da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo/SP, em 25.07. 2012, em São Paulo.

WAPECHOWSKI, Karin Kaid. **Entrevista.** Coordenadora do projeto de reassentamento de refugiados no Estado do Rio Grande do Sul, representante da Associação Antônio Vieira (ASAV), em 30.08.2011, em Porto Alegre/RS.

ZACHER, Laura. **Entrevista.** Socióloga da Defensoria Pública da União, lotada em Porto Alegre, dia 22.05.2013, em Porto Alegre/RS.

PALESTRAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Presidente do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e representante do Ministério do Trabalho no CONARE, no Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como uma Lei de Migração. Hotel Ipanema, Rio de Janeiro, em 16 de maio de 2012.

AMARAL, Rodrigo. Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos Ministério das Relações Exteriores – Representante do Itamaraty no CONARE, no Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como uma Lei de Migração. Hotel Ipanema, Rio de Janeiro, em 16 de maio de 2012.

BARBOSA, Luciano Pestana. Delegado de Polícia Federal, no Seminário “Direito dos Refugiados e Direitos Humanos: aplicação nas Fronteiras Brasileiras”, em Vitória, na capital do Estado do Espírito Santo, promovido pelo ACNUR e pela Polícia Federal, em abril de 2005.

DA SILVA, Andrés Alfonso Ramirez. Representante do ACNUR no Brasil e no CONARE, no Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como Lei de Migração. Promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, realizado no Rio de Janeiro, de 16 a 18 de maio de 2012, Hotel Ipanema. E durante o Seminário III Cátedra Sérgio Vieira de Mello, realizado e promovido pela PUC-SP e ACNUR, de 18 a 19 de setembro de 2012.

DENADAI, Jamir. Delegado da Polícia de Imigração (DELEMIG) em Vila Velha/ES, durante I Seminário Internacional Acolhimento aos Refugiados no Contexto Atual das Relações Internacionais, ações e perspectivas no caso capixaba, promovido pelo Centro Universitário Vila Velha (UVV), de 15 a 16 de setembro de 2004, em Vila Velha/ES, no Estado do Espírito Santo.

FRANCA, Virgínius José Lianza da. Coordenador Geral do CONARE, durante III Seminário Cátedra Sérgio Vieira de Mello, na PUC-SP, em 18 de setembro de 2012.

HAHN, Fernanda. Defensora Pública da União, lotada em Porto Alegre. Durante o Seminário Lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, em 06.11.2013.

NUNES, Maria do Rosário. Ministra da Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conferência Direitos Humanos, Desenvolvimento e Criminalidade Global. Auditório do Ministério Público Estadual. Porto Alegre/RS, 07 maio de 2012.

OGDACGY JUNIOR, Antônio Elias. Chefe da Divisão de Estrangeiros da Polícia Federal no Rio de Janeiro, durante o Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como Lei de Migrações. Promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, no Hotel Ipanema, Rio de Janeiro, de 16 a 18 de maio de 2012.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. Coordenação e Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Seminário Direito dos Migrantes – o Novo Estatuto do Estrangeiro como Lei de Migrações. Promovido pela Secretaria Nacional de Justiça, no Hotel Ipanema, Rio de Janeiro, de 16 a 18 de maio de 2012.

PIRES JUNIOR, Paulo Abrão. Presidente do CONARE e Secretário Nacional de Justiça – Durante 3º Curso de Direito Internacional de Refugiados para Professores Universitários, realizado na OAB/PR, em Curitiba/PR, dia 04.10.2012.

SARKIS, Patrícia. Delegada de Polícia Federal lotada em Curitiba-PR, dia 17 de abril de 2013, no Seminário Construindo Políticas Públicas de Migração no Estado do Paraná, promovido pelo CERM – Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes, do Estado do Paraná.

ANEXO 1

LEGISLAÇÃO e RESOLUÇÕES:

- BRASIL. Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 – Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

_____. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

_____. Decreto n 4.229, de 13 de maio de 2002. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Brasília/DF: Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2002.

_____. Decreto. n 1.904, de 13 de maio de 1996. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

- Convenção de Genebra de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n.429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

- Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados – Convocada pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966.

- Declaração de Cartagena – Adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados da América Central, México e Panamá, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

- Declaração e Programa de Ação do México de 2004 – Adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2004.

- Resolução Normativa n.1, de 27 de outubro de 1998, do Comitê Nacional para os Refugiados – Estabelece modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio.

- Resolução Normativa n.2, de 27 de outubro de 1998, do Comitê Nacional para os Refugiados – Adota o modelo de questionário para a solicitação de refúgio.

- Resolução Normativa n.3, de 01 de outubro de 1998, do Comitê Nacional para os Refugiados – Estabelece modelo de Termo de Responsabilidade que deverá preceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal.
- Resolução Normativa n.6, de 26 de maio de 1999, do Comitê Nacional para os Refugiados – Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio.
- Resolução Normativa n.13, de 23 de março de 2007, do Comitê Nacional para os Refugiados – Dispõe sobre os encaminhamentos, a critério do Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIG n. 08, de 19 de dezembro de 2006.
- Resolução Normativa n.14, de 29 de dezembro de 2011, do Comitê Nacional para os Refugiados – Dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro no âmbito do Comitê Nacional.
- Resolução Normativa n.15, de 27 de julho de 2012, do Comitê Nacional para os Refugiados – Altera a Resolução Normativa n.6, de 26 de maio de 1999, que dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio.
- Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013, do Comitê Nacional para os Refugiados – Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei n.6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.

ANEXO II: Documentos e Relatórios.

DOCUMENTOS

ACNUR. **Recomendação EXCOM, N. 30 (XXXIV), - Comitê Executivo- 34ª Sessão, 1983.**

_____. **Recomendação EXCOM, N. 79 (XLVII), - Comitê Executivo- 47ª Sessão, 1996.**

LOBO, Hélio. **Documentos II. O Problema dos Deslocados.** Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). 1950.

ONU – **Informe Del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Para Refugiados** – Asamblea General. 61ª sessão. Suplemento n. 12 (A/61/12), 29 de agosto de 2006.

ONU - **Tendências y características de la migración internacional desde 1950.** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – Estudios Demograficos n. 64. Nueva York, 1979.

RELATÓRIOS

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO (MTE) – **Relatório da 3ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e Refugiados (as).** Porto Alegre, 16 e 17 de abril de 2012. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/refugiados.htm. Acesso em 15.12.2012.

_____. **Relatório da 2ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e Refugiados (as).** Rio de Janeiro, 24 e 25 de outubro de 2011. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/refugiados.htm. Acesso em 08.08.2012.

_____. **Relatório da 1ª Oficina sobre Trabalho e Emprego para Solicitantes de Refúgio e Refugiados (as).** São Paulo – SP, 24 e 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/refugiados.htm. Acesso em 08.08.2012.

CENTRO DE ATENDIMENTO AO MIGRANTE (CAM) e Centro de Estudos, Pesquisa e Direitos Humanos (CEPDH) - **Relatório de Acompanhamento da Rede de Solidariedade realizado no Município de Caxias do Sul aos Imigrantes Internacionais provenientes do Senegal.** Caxias do Sul/RS, Julho de 2013.

ANEXO III: QUESTÕES SUBMETIDAS AOS AGENTES PÚBLICOS.**QUESTÕES**

- 1) QUANTOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS EXISTEM NESTA DELEGACIA?
- 2) QUANTOS ESTRANGEIROS ESTA DELEGACIA ATENDE POR SEMANA OU POR MÊS?
- 3) ESTA DELEGACIA APRESENTA QUANTOS INTÉRPRETES PARA ATENDIMENTO AOS ESTRANGEIROS?
- 4) DE QUAIS PAÍSES MAJORITARIAMENTE ADVÉM ESTES ESTRANGEIROS?
- 5) QUANTOS ESTRANGEIROS POR SEMANA OU POR MÊS CHEGAM SOLICITANDO REFÚGIO?
- 6) A DELEGACIA TEM CONTATO COM QUANTOS E QUAIS ORGANISMOS OU ORGANIZAÇÕES QUE LIDAM COM REFUGIADOS E IMIGRANTES?
- 7) EM SUA OPINIÃO, O QUE PODERIA MELHORAR NESTA DELEGACIA DE POLÍCIA PARA O ATENDIMENTO AO PÚBLICO?