Editora da FMP

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE:
OLHARES MULTIDISCIPLINARES

ORG. JOSEANE SCHUCK
ORG. ALESSANDRA FIGUEIRÓ THORNTON

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE:

Olhares Multidisciplinares

Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

CONSELHO ADMINISTRATIVO
Presidente
Fábio Roque Sbardellotto
Vice-Presidente
Luciano de Faria Brasil
Secretária
Josiane Superti Brasil Camejo
Representante do Corpo Docente
Alexandre Lipp João

FACULDADE DE DIREITO
Diretor
Mauro Luis Silva de Souza
Coordenadora do Curso de Graduação
Joseane Schuck
Coordenador do Curso de Mestrado
Anizio Pires Gavião Filho

EDITORA DA FMP
Diretor
Gilberto Thums
Vice-Diretor
Fábio Roque Sbardellotto
Conselho Editorial
Ana Carolina da Costa e Fonseca
Anizio Pires Gavião Filho
Bianca Pazzini
Carla Carrion Frós
Fábio Roque Sbardellotto
Francisco José Borges Motta
Gilberto Thums
Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Renata Maria Dotta

REVISÃO
Alessandra Figueiró Thornton

DIAGRAMAÇÃO
Estefani Machado

Coordenação:

Joseane Schuck

Organização:

Joseane Schuck

Alessandra Figueiró Thornton

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE:

Olhares Multidisciplinares

Realização:

Projeto de Extensão Comunitária:

Migração, Identidade e Cidadania da Fundação Escola Superior do Ministério Público

Editora da FMP

Porto Alegre, 2022

Copyright © 2022 by Editora da FMP
Copyright © 2022 by Joseane Schuck
Copyright © 2022 by Alessandra Figueiró Thornton

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
CIP-Brasil. Catalogação na fonte
Bibliotecária Responsável: Cristini Fernandes Borth Klippel - CRB 10/2649

M634

Migrações Transnacionais na contemporaneidade: olhares Multidisciplinares [recurso eletrônico] / Joseane Schuck (coord.); Alessandra Figueiró Thornton (org.) – Porto Alegre: Editora da FMP, 2023.

Recurso online 348 p.

Disponível em: https://editora.fmp.edu.br/index.php/efmp

ISBN 978-65-89997-44-3 (e-book)

ISBN 978-65-89997-43-6 (impresso)

1. Direito Internacional. 2. Migração. I. Schuck, Joseane. II. Thornton, Alessandra Figueiró. III. Título.

CDU: 341

EDITORA DA FMP

Rua Cel. Genuino, 421 – Centro
90010-350. Porto Alegre, RS, Brasil.
(51) 3027-6581 | editorafmp@fmp.com.br

SUMÁRIO

AUTORAS E AUTOR
9

APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO
13

MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE: OLHARES MULTIDISCIPLINARES
Joseane Schuck
Alessandra Figueiró Thornton
13

PREFÁCIO
17

PARTE I

A MIGRAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS
23

1 - O CONTRABANDO DE MIGRANTES: A OCORRÊNCIA DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA
Joseane Schuck
25

2 - ERRADICAÇÃO DA APATRIDIA: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ENTRE O PERÍODO DE 2007 A 2018
Maria Carolina Fachinelli Bertolini
59

3 - A RELEVÂNCIA DO PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SODEXO
Milena Sgaria Friedric
Valentina Refosco Bottezin
87

4 - MIGRANTES E O ACESSO À VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 NO BRASIL: O EXEMPLO DE NOVA IGUAÇU/RJ E SUA COMPARAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS
Gabriela Lacerda Zechin
145

5 - NARRATIVAS DA IMIGRAÇÃO DE HOLANDESES PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1951 A 1953: UM ESTUDO DE CASO
Letícia Melis Cursino
169

PARTE II

A MIGRAÇÃO NO CENÁRIO LATINO-AMERICANO
195

6 - A MIGRAÇÃO INFANTIL NO TRIÂNGULO NORTE DA AMÉRICA CENTRAL: UMA OUTRA FACE DO PROCESSO MIGRATÓRIO
Alessandra Figueiró Thornton
197

7 - O CONTEXTO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS: PERSPECTIVAS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA NO BRASIL ENTRE 2015 E 2020.
João Victor Moreira da Rosa Silva
223

8 - ENTRE FOUCAULT E MBEMBE: ANÁLISE DO FECHAMENTO DA FRONTEIRA BRASIL-VENEZUELA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 SOB A ÓTICA DA BIO-NECRO-POLÍTICA
Laura Ferrari Flores Ruschel
255

PARTE III
A MIGRAÇÃO NA ESFERA MUNDIAL
291

9 - REFUGIADOS AMBIENTAIS: A BUSCA PELO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DAS NAÇÕES UNIDAS
Maria Luísa Pigatto Trevisan
Maria Vitória Paiva dos Santos
293

10 - O PROTAGONISMO DA LÍBIA COMO ATOR RELEVANTE NO CENÁRIO MIGRATÓRIO APÓS 2011: A ANÁLISE DA ROTA PELO MEDITERRÂNEO

Laís Abreu da Silva

321

AUTORAS E AUTOR

Joseane Schuck - Advogada e Professora de graduação da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Coordenadora (na mesma instituição) de Extensão Universitária; do Projeto de Extensão Comunitária MIC (Migração, Identidade e Cidadania) e do Núcleo das Competições Internacionais de Direitos Humanos - NUCINDH da FMP.

Alessandra Figueiró Thornton - Graduação em Letras - Português Inglês e Literatura - Centro Universitário La Salle (1999). Graduação em Pedagogia, modalidade EAD - UFRGS (2019). Estudante do 5º semestre de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público (2020). Especialista em Psicopedagogia e Interdisciplinaridade Institucional - ULBRA (2003). Mestre em Educação - UFRGS (2020). Professora de língua inglesa desde 2001 e revisora de textos. Tradutora e Psicopedagoga.

Gabriela Lacerda Zechin - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania).

João Victor Moreira da Rosa Silva – Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público - RS. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania).

Laís Abreu da Silva - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania).

Laura Ferrari Flores Ruschel - Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio Sinos, área de concentração políticas e práticas sociais, com bolsa taxa PROSUC/Capes. Assessora Jurídica do Serviço Jesuítas a Migrantes e Refugiados (SJMR) vinculado à Associação Antônio Vieira (ASAV). Advogada.

Letícia Melis Cursino - Estudante de direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público, com previsão de formação para dezembro/2025. Atualmente integrante dos seguntes projetos: Migração, Identidade e Cidadania (MIC) e Núcleo das Competições Internacionais de Direito Internacional (NUCINDH); membro participante da Sociedade de Debates (SDE).

Maria Carolina Fachinelli Bertolini - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania) e da SDE (Sociedade de Debates da FMP/RS). Ensino médio no Colégio Scalabriniano Nossa Senhora Medianeira. Vivência internacional no ensino fundamental - Espanha e no ensino médio - Inglaterra. Interesse de pesquisa em temas como: Direito Penal, Direitos Humanos e Direito Internacional Público.

Maria Luísa Pigatto Trevisan - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania).

Maria Vitória Paiva dos Santos - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania).

Milena Sgaria Friedrich - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público - RS. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania). Tem experiência na área de Direito.

Valentina Refosco Bottezini - Estudante de Direito na Fundação Escola Superior do Ministério Público. Integrante do projeto de extensão MIC (Migração, Identidade e Cidadania). Tem experiência na área de Direito.

APRESENTAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MIGRAÇÕES TRANSNACIONAIS NA CONTEMPORANEIDADE: OLHARES MULTIDISCIPLINARES

Joseane Schuck
Alessandra Figueiró Thornton

A presente obra coletiva objetiva conhecer e analisar – sob múltiplos olhares – as diversas facetas que integram o complexo fenômeno das migrações transnacionais. Para tanto, os integrantes do Projeto Extensionista Comunitária: Migração, Identidade e Cidadania, no ano de 2021, voltaram a atenção para a mobilidade migratória transnacional, sendo o ponto de partida do presente objeto de estudo e de análise.

A mobilidade humana atingiu um patamar exponencial na última década, o que leva à observação do avanço da sociedade e sua relação com a globalização, que corrobora positivamente e negativamente com os contextos dessa mobilidade, somado ao surgimento da crise pandêmica global, a qual apresentou um cenário gravoso e complexo aos atores que compõem o processo de deslocamentos e de deslocados: os migrantes transnacionais.

Sem dúvida, a migração transnacional caracteriza-se pela sua complexa multiplicidade, que por sua vez, envolve as dinâmicas fronteiriças, que são vivas e se manifestam pelas relações sociais, culturais, econômicas, geográ-

ficas e políticas. Os contemporâneos fluxos migratórios por vezes transcendem a globalização, e impõem desafios múltiplos a serem enfrentados na esfera de processos contínuos de desterritorialização.

Em vista disso, a obra idealizada pela professora coordenadora do Projeto Extensionista em parceria com os alunos e alunas foi um desafio enfrentado pelo grupo, na medida em que pensar e problematizar a temática, a partir de diferentes enfoques, se tornou o eixo central para a sua elaboração.

A obra é dividida em três partes. A primeira parte traz à tona o contexto da migração transnacional no Brasil e seus desdobramentos, a partir do olhar voltado para o aumento significativo da atuação do contrabando de migrantes na última década, pois os migrantes indocumentados chegam ao país pelas mãos dos denominados "coiotes"; assim como a questão que envolve a apatridia e o empenho do Brasil em sua erradicação. Do mesmo modo, apresenta e aponta o papel da iniciativa privada na integração local de refugiados no Brasil, pela atuação da empresa *SODEXO*, empresa privada que incentiva e atua na integração local dos migrantes; traz também uma análise voltada à iniciativa da inclusão de migrantes no programa municipal de vacinação contra a Covid-19, em especial, o trabalho desempenhado pelo município de Nova Iguaçu/RJ, comparando-as com as práticas adotadas pelo município de Porto Alegre/RS. Por fim, apresenta a imigração holandesa em direção ao Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1951 a 1953, seus desafios e perspectivas.

A segunda parte conta com o estudo dos fluxos migratórios na América Latina, em especial, a migração infantil no Triângulo Norte da América Central em direção

aos Estados Unidos da América; bem como aborda o contexto migratório de venezuelanos em direção ao Brasil e as perspectivas da operação acolhida. Além disso, traz ao debate a análise acerca do fechamento da fronteira Brasil-Venezuela, acirrada na crise pandêmica global, apontando o enfoque da bio-necro-política, o qual dialoga com os teóricos Michel Foucault e Achille Mbembe.

A terceira parte aborda a migração na esfera mundial, com a preocupação dos deslocados ambientais e seu reconhecimento internacional, dentro desta categoria, assim como a importância de desvelar o obscuro cenário vivido por muitos na Líbia, país importante na geopolítica da região e ator-chave no que diz respeito às travessias de migrantes pelo mediterrâneo.

PREFÁCIO

O fenômeno da globalização, ou mundialização para alguns, fomentou o debate acadêmico na parte final do século passado e início do presente, sob diversos enfoques, com acentuada produção acadêmica, notadamente nas searas econômica, sociológica e jurídica, verificando-se efusivos debates que polarizaram paixões em seu favor, a pretexto de representar o espaço necessário para o desenvolvimento da humanidade pela via da conformação liberal, ao mesmo tempo em que, doutro modo e contrariamente, deslustrou efeitos deletérios em vista da falta de limites, regulação e até desmedida ganância econômica retroalimentada pelos movimentos de abertura das fronteiras em seus variados sentidos.

Ocorre que, como historicamente tem ocorrido, a humanidade não se desenvolve em forma de movimento linear, horizontal. O que se tem verificado, nos quadrantes da formação humana (não ouso dizer evolução), é a existência de espasmos cíclicos, de bonança e de depressão, de paz e de guerras, equiparando a essência do modelo democrático de freios e contrapesos à própria natureza humana, sua antropologia e história. Enfim, as conquistas da humanidade são marcadas por avanços e retrocessos, experiências bem e mal sucedidas, em suma, fenômenos que são evidentes e que necessitam de reflexões para se prosseguir reduzindo incertezas, agregando valor humano ao ser, e cada vez mais dignidade às pessoas, o que também pressupõe a preservação da natureza.

Nessa heterogeneidade do fenômeno da existência humana também é inegável o surgimento de desafios cada vez mais crescentes e complexos, potencializados pelos

níveis de desenvolvimento tecnológico, que romperam limites do tempo e do espaço físico para aproximar virtualmente as pessoas. Essa aproximação trouxe consigo uma aceleração da vida e produziu a efemeridade dos acontecimentos, porquanto a comunicação se tornou instantânea e a sucessão de eventos tornou-se virtualmente acelerada, haja vista a imediatidade da comunicação que suplanta imediatamente um fato pelo outro. Somos inundados de possibilidades colocadas à disposição, o que tornaram o tempo cronológico insuficiente para uma total interação. Vinte e quatro horas não são mais vinte e quatro horas. Perdemos a noção do tempo, haja vista a dinamicidade das relações e da comunicação, a massividade de eventos e a sobrecarga de informações. O tempo da vida não é mais o tempo cronológico e natural da história.

O panorama apresentado, modo perfunctório, apenas retrata o ambiente desafiador no qual estamos inseridos, e questões de absoluta relevância social se revelam e se revezam. Entretanto, não podemos olvidar que o cerne de qualquer preocupação deve estar na centralidade do ser humano e sua necessária dignidade. Este é o grande desafio.

Por isso, ao me deparar com a magnífica obra *Migrações Transnacionais na contemporaneidade: Olhares Multidisciplinares,* que tenho a satisfação de prefaciar, produzida pelos integrantes do Projeto Extensionista Comunitário: Migração, Identidade e Cidadania (MIC), da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP, no ano de 2021, sou tomado de esperanças no sentido de que contributos desse jaez são denotativos de muitas esperanças em dias melhores para a humanidade. Tamanha a qualidade dos artigos que a compõem, incomparável a dedicação dos(as) pesquisadores(as) que os pro-

duziram, e a inestimável relevância acadêmica desta produção científica autorizam afirmar que estamos diante de uma das melhores obras temáticas da atualidade.

Sob a coordenação da professora Joseane Schuck, que tem sido incansável em orientar acadêmicos(as) que se preocupam com a nobilíssima causa da migração, em seus mais variados e delicados contornos, tem-se desenvolvido um trabalho de pesquisa e extensão modelar na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com resultados práticos diretos no atendimento de migrantes que acorrem ao Rio Grande do Sul e ao Brasil. Agora, com brilhantismo, a Professora Joseane e as(o) acadêmicas(o) Maria Carolina Fachinelli Bertolini, Milena Sgaria Friedrich, Valentina Refosco Bottezini, Gabriela Lacerda Zechin, Letícia Melis Cursino, Alessandra Figueiró Thornton, João Victor Moreira da Rosa Silva, Laura Ferrari Flores Ruschel, Maria Luísa Pigatto Trevisan, Maria Vitória Paiva dos Santos e Laís Abreu da Silva produzem uma obra literária que aborda a migração no contexto brasileiro, latino-americano e mundial, conformando e materializando resultados que entrelaçam o plano teórico-acadêmico com experiências concretas vivenciadas após anos de existência do referido projeto extensionista. O resultado apresentado à sociedade, pela via desta obra científica, é exemplar, representando o trabalho incansável de sua Coordenadora e de um grupo de pesquisadores(as) da FMP, que se soma a mais de uma dezena de outros grupos de pesquisa existentes na Instituição, todos com viés social, humanista e absolutamente engajados em produzir resultados concretos, aplicáveis em benefício da sociedade.

No caso em evidência, a obra que tenho a honra de prefaciar reproduz com sensibilidade absoluta os desa-

fios de retratar com profundidade as agruras e angústias decorrentes do fenômeno humano das migrações, deslustrando a necessidade de intervenções multifacetárias para a sua solução, a partir do acolhimento de crianças, mulheres e homens que deixam suas origens para fugir de condições indignas de vida, quer seja pela fome, pela guerra, por toda a ordem de dificuldades que expõem a fraqueza do ser humano diante de adversidades que devem ser suprimidas, porquanto se apresentam viáveis soluções quando são reunidas forças privadas e governamentais disponíveis. Trata-se de obra densa, responsável e com dados teóricos e concretos sólidos, suprindo uma grande lacuna bibliográfica que se verifica relativamente ao tema da mobilidade humana, fenômeno que abarca questões jurídicas e sociológicas, apresentando perspectivas para o seu enfrentamento e para que se tenha melhores horizontes no atendimento de seres humanos que necessitam e buscam melhores condições de vida longe de seus locais de nascimento.

Não vou esmiuçar detalhes do conteúdo de cada artigo e das reflexões propostas, porquanto seria injusto traduzir em poucas palavras a grandiosidade e relevância que se revelam a partir da leitura. Digo, apenas, que não somente juristas, mas a sociedade em geral são destinatários dos temas que desfilam com harmonia, aderência e densidade. Mas, de tudo o que posso dizer nas linhas preliminares que me foram oferecidas, é que a emoção toma conta de cada momento e cada vez mais, na medida em que se avança na leitura da obra, tamanha a sensibilidade e adequação de seus temas. Parabéns, Professora Joseane e a todos(as) aqueles(as) que participaram dessa modelar jornada humanista. Não parem, prossigam com esse desiderato, e tenham a certeza de que, a partir do exemplo

acadêmico que estão dando, podemos vislumbrar dias melhores para a humanidade.

Fábio Roque Sbardellotto,
Presidente da FMP.

PARTE I

A MIGRAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS

1 - O CONTRABANDO DE MIGRANTES: A OCORRÊNCIA DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA

Joseane Schuck[1]

INTRODUÇÃO

A contemporaneidade revela a migração como um fenômeno social complexo, estimando-se que exista, de acordo com os últimos dados aferidos e divulgados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, no cenário internacional, 258 milhões de migrantes (ACNUR, 2019). Esses deslocamentos não ocorrem de forma segura, ordeira e regular. Ao contrário, o fenômeno social da migração, como mencionado, gera implicações na vida daqueles que se deslocam e cruzam fronteiras transnacionais, como o registrado nas divisas territoriais brasileiras.

Em geral, esses deslocados são migrantes vítimas da violência sexual e de gênero. E nesse cenário há inclusive crianças que são detidas para fins de determinar seu status de migração, além de serem estereotipadas como "ilegais". Todavia, é relevante destacar que nenhum ser humano pode ser considerado juridicamente ilegal.

---

1 Professora e coordenadora do Projeto de Extensão Comunitária: Migração, Identidade e Cidadania da Fundação Escola Superior do Ministério Público. E-mail: Joseane.ms@terra.com.br.

Diante deste panorama, sublinha-se que nem todas as pessoas que migram têm as oportunidades legais de fazê-lo. A obtenção do documento hábil para transpor a fronteira nacional é privilégio de poucos. Tal conduta faz com que sejam considerados migrantes indocumentados ou irregulares.

Sendo assim, o termo documentado diz respeito aos que adentram no território de outro Estado com a certificação identitária própria para tanto, perfectibilizada através da concessão de visto. Já, os denominados migrantes indocumentados são aqueles que na sua maioria chegam a outro Estado em situação irregular, isto é, de forma clandestina, contando com o auxílio de intermediários para a realização do deslocamento, e sem os documentos necessários à fixação de migrante no país que adentram (OIM, 2020).

Por consequência, resta a alternativa do deslocamento por meio do auxílio de atravessadores, que por sua vez visam exclusivamente ao lucro. A atuação dos denominados "coiotes" está cada vez mais complexa: com controle nas fronteiras nacionais e requisição de vistos. À prática, denomina-se contrabando de migrantes[2], visto caracterizar-se como crime organizado internacional e altamente lucrativo (UNODC, 2021).

Entretanto, o que se percebe por parte dos Estados é uma abordagem soberanista, na qual a política de governo determina as regras de ingresso e saída de migrantes em seus territórios nacionais. Desta feita, a presente pesquisa traz o seguinte questionamento: *qual será a capacidade de um Estado, no caso em apreço, o Brasil, em intervir na migra-*

2 O "contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa em um Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente".

ção indocumentada? Sem contar a fraqueza dos Estados, evidenciada nos espaços transnacionais cuja ocupação ocorre por meio das atividades econômicas, corroborando assim para o fracasso dos Estados-nação no controle dos fluxos migratórios internacionais.

Assim, objetiva-se uma investigação das bases políticas e jurídicas de cooperação adotadas pelo Brasil, almejando averiguar de que maneira o país vem enfrentando e prevenindo o contrabando transnacional de migrantes em seu território.

Quando o destino migratório é o Brasil, a atuação dos contrabandistas também é percebida[3]. Em 2004, o país editou o Decreto Nº 5.016 e promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

Desse modo, a temática em questão se justifica por sua relevância jurídica e social, pois migrar é um direito humano e caracteriza-se por ser um fenômeno complexo e com desdobramentos no cenário brasileiro.

Assim, ainda que a migração no Brasil não alcance o montante de 1% da população, o país recebe pessoas de diversos locais do mundo, com destaque para a migração Sul-Sul. A migração haitiana, por exemplo, iniciada com força no ano de 2010, se mantém como o principal coletivo de migrantes no mercado de trabalho formal. Incluída neste contingente está a migração venezuelana, que des-

3 "Um grupo de imigrantes foi resgatado de um barco à deriva na Baía de São Marcos, no Maranhão. Segundo a Capitania dos Portos, eles estariam perdidos no mar há 35 dias. Os estrangeiros são oriundos do Senegal, Nigéria e Guiana, segundo informações da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos ao portal G1. Além deles, dois "coiotes", pessoas pagas para fazer a imigração ilegal, do Rio de Janeiro estavam na embarcação" (O GLOBO, 2018).

de 2015 aporta fluxos migratórios crescentes ao Brasil. Esses, destacam-se entre os trabalhadores regulares, sendo, no primeiro semestre de 2018, a primeira nacionalidade em emissão de carteiras de trabalho, conforme os dados do observatório das migrações internacionais. Ambos os casos trouxeram grandes desafios, não somente para o governo brasileiro, na gestão de políticas migratórias, mas também às diversas instituições públicas e privadas, ONGs e à sociedade civil, que cumprem papel histórico na acolhida dos migrantes (TORELLY; KHOURY; VEDOVATO; GONÇALVES, 2017).

Em face disso, o presente estudo se apresenta como uma pesquisa qualitativa, a partir do procedimento metodológico dedutivo. O levantamento de dados ocorreu por meio da análise documental e bibliográfica, em nível nacional e internacional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema.

Além disso, serão consultadas as legislações e normativas elaboradas pelos Poderes Legislativo e Executivo no Brasil, no tocante a políticas existentes sobre o tema de estudo. Será efetuado o levantamento das convenções, dos protocolos, e de outros instrumentos internacionais que visem auxiliar na compreensão da realidade estudada.

O objeto de estudo, portanto, encontra-se ancorado nas questões decorrentes da mobilidade humana e suas intercorrências no cenário transnacional, o qual contará com a revisão de literatura, a partir do referencial teórico de Manuel Castells e Claire Brolan. Castells observa que tal exame se faz importante na medida em que a livre circulação de bens, mercadorias e pessoas impulsionam às oportunidades de negócios nos diversos países do mundo, inclusive aqueles relacionados à atividade ilícita, unidos

à velocidade no contexto global da evolução tecnológica, dos meios de transporte e comunicação.

Do mesmo modo, Brolan refere que o contrabando de migrantes afeta quase todos os países, seja como um país de origem, de trânsito ou de destino. Não se trata apenas do lucro auferido com a prática criminosa, abarca também outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e de armas, além de comprometer severamente a vida humana.

Por fim, o presente artigo divide-se em duas seções, sendo a primeira intitulada: A prática do crime organizado transnacional na migração: contrabando de migrantes ou tráfico de pessoas?

Na segunda seção se abordará a "Migração indocumentada: as bases políticas e jurídicas do Brasil na prevenção e enfrentamento do contrabando de migrantes".

1 A PRÁTICA DO CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL NA MIGRAÇÃO: CONTRABANDO DE MIGRANTES OU TRÁFICO DE PESSOAS?

Ainda nos dias de hoje, é bastante comum o exercício de relacionar os deslocamentos de pessoas em uma ordem de "migração internacional". No entanto, observando-se o avanço da sociedade e sua relação com a globalização, o qual corrobora negativamente com os contextos de mobilidade humana, a complexidade existente nas dinâmicas fronteiriças, que são vivas, manifesta-se pelas relações sociais, culturais, econômicas e políticas. Isso se dá a partir dos intensos fluxos migratórios contemporâneos, que ganham um escopo até mesmo de transcender o fenômeno da globalização, que por sua vez remontam, para além da

mobilidade geográfica, ou seja, caracterizam-se como desafios múltiplos a serem enfrentados na esfera de processos contínuos de desterritorialização.

Nesse sentido, o conceito de transnacionalismo[4] vem influenciar estudiosos da área das migrações, em especial nas duas últimas décadas, dado o amplo papel que a migração internacional assume para além de um deslocamento entre um país de origem e um de destino. Com isso, observa-se que surge um novo tipo de migração populacional – o transnacionalismo (SCHILLER; BASCH; BLANC-SZANTON, 1992, tradução livre).

O transnacionalismo sugere a expressão transmigrantes, e essa transformação implica a revisão de conceitos que giram em torno do Estado-nação, da soberania e da governança migratória. Transmigrantes, portanto, ultrapassam as fronteiras nacionais, as quais possuem concepção de identidade, de direitos e de legislação totalmente discrepantes em relação aos conceitos tradicionalmente conhecidos sobre as realidades transmigracionais. (DURAND; LUSSI, 2015). Os migrantes, entretanto, em sua maioria, mantêm diferentes identidades, pois estão ligados a mais de uma nação.

---

4 Cinco são as premissas para o conceito de transnacionalismo no estudo das migrações: 1) o primeiro é o conceito de unidade social e de análise, que, ao invés de campo de ação social utiliza uma unidade aberta, cujas fronteiras de ação estão sujeitas a mudanças constantes; 2) a segunda é que a experiência dos transmigrantes é indissoluvelmente ligada à transformação do capitalismo global – portanto segundo o autor, é necessário situar a migração no contexto das transformações de classe; 3) a terceira é que o transnacionalismo se baseia na vida cotidiana do povo; 4) a quarta refere-se aos processos multíplices de construção identitária, que está construindo identidades diferentes entre si; e, 5) a última é que a existência de transmigrantes obriga os estudiosos a reconceitualizar as categorias de nacionalismo, etnicidade e raça (JONES, 1992, p. 219).

À vista disso, a lente através do transnacionalismo pode contribuir para a compreensão além da lógica binária – país de origem e país de destino – para uma lógica que abarca a mobilidade humana, enquanto movimento de saída, de trânsito e de chegada, e toda a bagagem experienciada por aqueles que se deslocam.

As raízes históricas e identitárias não se apagam ou são esquecidas pelos atores da migração. Quando os transmigrantes chegam aos locais de destino e passam a fazer parte daquele local, trazem consigo a língua, a cultura, os valores, os ideais políticos. Nesse sentido, é possível que resida aí um dos maiores desafios do século XXI, haja vista os Estados serem provocados a refletir sobre questões de fronteira e políticas migratórias para aqueles que chegam, processo que carrega em si significativas implicações.

Dessa forma, os fluxos migratórios em direção à América do Sul, especialmente em relação ao Brasil, vêm se intensificando com o ingresso de pessoas sem documento hábil para fazê-lo, ou seja, o visto. Adentram nos territórios de forma indocumentada, auxiliados em sua maioria pela rede do crime organizado internacional, mais conhecidos como "coiotes".

É nítida a influência dos sistemas de redes interligadas à atividade desempenhada pelos "coiotes", ou seja, a expansão e diversificação do cometimento desta prática criminosa transnacional em prol das redes de contrabando de migrantes, integradas ao sistema-mundo e vinculadas a organizações e associações criminosas internacionais. Sendo assim, torna-se primordial o estudo da sociedade em redes proposta por Castells, com destaque para o seguinte ponto:

> [...] as atividades criminosas e organizações ao estilo da máfia de todo o mundo também se tornaram globais e informacionais, propiciando os meios para o encorajamento de hiperatividade mental e desejo proibido, juntamente com toda e qualquer forma de negócio ilícito procurado por nossas sociedades [...] (CASTELLS, 2016, p. 62).

Sobre a questão, Brolan (2002) refere que o contrabando de migrantes afeta quase todos os países, seja como um país de origem, de trânsito ou de destino. Não se trata apenas do lucro auferido com a prática criminosa, esse tipo de crime engloba outras atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e de armas, além de comprometer severamente a vida humana:

> In the absence of practical and legal means in which to leave their country and enter another, refugees are resorting to the questionable aid of people smugglers. The reality is that smugglers are sometimes the only option left for desperate people trying to save their lives. As UNHCR reports, many refugees make use of smugglers `either because they have no other means of reaching safety or because they believe it will open up more viable and durable protection methods [...] Today human smuggling concerns nearly every country, either as a country of origin, of transit, or of destination. The British Home Office estimates that thirty million people are smuggled across international borders each year in a trade worth between £12±40 billion annually. Yet, this is a clearly dangerous `trade'. Not only is the money earned from smuggling often used for other illicit criminal activities, such as drug trafficking and the arms trade, but also it is an activity which seriously jeopardizes human life (BROLAN, 2002, p. 577).

O fenômeno da prática do contrabando de migrantes se espraia pelo cenário mundial e atinge um alcance transnacional, porém, no início da década de 1990 é que se iniciam os debates entre os membros da sociedade global acerca de um possível enfrentamento e prevenção ao crime organizado internacional. No entanto, há que se referir que países como a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e os Estados Unidos se mostraram contrários à ideia de uma nova Convenção Internacional sobre o tema (VLASSIS, 2000).

Diante disso, pergunta-se: afinal o que é o contrabando de pessoas migrantes – *people smuggling*? De acordo com o Artigo 3 (a) do Protocolo de Contrabando, o contrabando de migrantes é entendido como:

> [...] a aquisição, a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro material, da entrada ilegal de um pessoa em um Estado Parte do qual a pessoa não é nacional ou residente permanente. O Artigo 3 (b) do Protocolo de Contrabando descreve 'entrada ilegal' como o cruzamento de fronteiras 'sem cumprir com o requisitos necessários para a entrada legal no Estado receptor. O Artigo 3 (c) do Protocolo de Contrabando estabelece ainda que 'viagem fraudulenta ou documento de identidade' pode incluir documentos falsos feitos ou alterados por pessoas em nome do estado, documentos tendo sido indevidamente emitido ou obtido por meio de declarações falsas, corrupção ou coação, ou documentos que estão sendo usados por uma pessoa que não seja o titular legítimo [...].
>
> O Artigo 6 (1) do Protocolo de Contrabando afirma que o crime de
>
> o contrabando de migrantes foi cometido quando dois fatores estão presentes. Em primeiro lugar, o ato de contrabando de migrantes deve ter sido cometido intencionalmente, a fim de obter, direta

> ou indiretamente, um financiamento ou outro benefício material. Artigo 6 afirma que o indivíduo deve ter sido envolvido no ato físico real de contrabandear migrantes, ou produzir documentos de viagem ou identidade fraudulentos (conforme definido no Artigo 3 (c) ou aquisição, fornecimento ou posse de tal documento com o propósito de permitir o contrabando de migrantes. Artigo 4 dispõe que os atos do artigo 6.º devem ser de natureza transnacional e deve envolver um grupo criminoso organizado (NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 5).

Vale mencionar que nem a Convenção de Palermo, tampouco o seu Protocolo de Contrabando define o termo transnacional. Apesar dessa omissão, o termo "transnacional" se refere ao crime organizado, o qual normalmente se relaciona à atividade transfronteiriça envolvendo a exclusão explícita do Estado. À direção desse pensamento, Brolan esclarece:

> However Hobsbawm's definition, in relation to people smuggling, is somewhat flawed since this type of organized crime does function and prosper, in some circumstances, by way of the ostensible involvement or inclusion of the transit state. This involvement occurs through organized criminal rings employing state representatives, namely law enforcement officials. This is arguably evidenced by the smuggling rings in Eastern Europe who could not succeed as well as they do without the inclusion of state `help'. People smugglers, knowing the average salary of Central and Eastern European border police is approximately $20 US per day, have little to no problems getting their clientele through by bribing border police (2002. p. 585).

Em face disso, observa-se que a abordagem da temática relativa à mobilidade humana ganha um viés securitário dentro das estruturas das Nações Unidas, quando aponta as normativas envolvendo o "tráfico de pessoas" e o "contrabando de migrantes". Não resta dúvida de que o objetivo das normativas é a repressão da prática criminosa. Os documentos, entretanto, deixaram de olhar para o elemento primordial, isto é, para além da criminalização, que é a proteção e a manutenção da vida daqueles que se deslocam e utilizam os serviços prestados pelas redes transnacionais de contrabandistas.

Ocorre que até os dias atuais, apesar da passagem de três décadas, o discurso da sociedade internacional se mostra conservador, tendo em vista que continuam a criminalizar os migrantes, o que não deve ser admitido, pela simples razão de que migrar é um direito humano. Sendo assim, na medida em que não há uma migração ordenada, segura e regular, permite-se e corrobora-se, com isso, à atuação criminosa dos "coiotes", que ganham cada vez mais espaço na falta de intervenção dos Estados e das Organizações Internacionais, a exemplo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações, cujas omissões acabam por contribuir para tal crime (OIM).

Além do mencionado, sublinha-se a diferença entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) – o tráfico de pessoas se perfectibiliza pelo recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaças ou uso da força. Há ainda outras formas de coerção, como o rapto, a fraude, o engano, o abuso de poder ou uma posição de vulnerabili-

dade. Ademais, pode ocorrer como forma de dar ou receber pagamentos e/ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa ter controle sobre outra, com o propósito final da exploração (UNODC, 2021).

Em contrapartida, o contrabando de migrantes é um crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material pela entrada ilegal de uma pessoa em um Estado, no qual essa pessoa não seja natural ou residente.

Reitera-se, entretanto, que o contrabando de migrantes afeta quase todos os países do mundo. Ele mina a integridade dos Estados e comunidades. O custo desta prática criminosa atinge milhares de vidas a cada ano. O UNODC, como guardião da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) e seus Protocolos, presta assistência aos Estados em seus esforços para implementar o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea (Protocolo dos Migrantes) (UNODC, 2021).

Outro diferencial está o fato de a pessoa traficada ser vista como vítima desse delito, ao passo que o migrante contrabandeado é considerado pelos Estados como um "imigrante ilegal", um invasor, ou pior do que isso, um criminoso que procurou os serviços de grupos que contrabandeiam migrantes, não uma vítima desterritorializada (DITMORE; WIJERS, 2003).

As distinções entre contrabando de migrantes e tráfico humano costumam ser muito sutis e, às vezes, se sobrepõem quanto aos limites que definem um ou outro. Nesta linha, portanto, é que reside a dificuldade em distinguir um caso de tráfico de pessoas do contrabando de migrantes. Com isso, identificar se um caso é de tráfico de pessoas ou contrabando de migrantes pode ser muito difícil por

uma série de razões. A respeito desse tópico, o documento temático elaborado pela UNODC oferece uma breve visão geral do crime de contrabando de migrantes e sua relação com o tráfico de pessoas:

> Algumas pessoas traficadas podem começar sua jornada concordando em serem contrabandeadas para um país, mas se encontram enganados, coagidas ou forçadas a uma situação de exploração mais tarde no processo (por exemplo, ser forçado a trabalhar por salários extraordinariamente baixos para pagar para o transporte).
>
> Os traficantes podem apresentar uma "oportunidade" que soa mais como contrabando para o potencial vítimas. Eles podem ser solicitados a pagar uma taxa em comum com outras pessoas contrabandeadas.
>
> No entanto, a intenção do traficante desde o início é a exploração da vítima. A 'taxa' era parte da fraude e do engano e uma forma de ganhar um pouco mais de dinheiro.
>
> O contrabando pode não ser a intenção planejada no início, mas um "bom demais para perder" oportunidade de traficar pessoas se apresenta aos contrabandistas / traficantes em algum ponto em o processo.
>
> Os criminosos podem contrabandear e traficar pessoas, empregando as mesmas rotas e métodos de transportá-los (UNODC, 2010, p. 6, tradução livre).

Em suma, o que começa como uma situação de contrabando poderá evoluir para uma situação de tráfico. No entanto, é importante haver distinção entre o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes, bem como as condutas relacionadas ao caso específico. Essa caracterização pode se dar a partir de três eixos distintos:

a) os elementos constitutivos das respectivas infrações são diferentes;

b) a resposta e a assistência necessárias variam, a depender das condutas típicas praticadas;

c) ser reconhecido como um migrante contrabandeado ou vítima de tráfico traz sérias implicações para a pessoa vítima do ilícito cometido pelo crime organizado internacional.

Assim, o contrabando de migrantes e as atividades relacionadas geram enormes lucros para a rede envolvida na prática do crime, além de fomentar a corrupção e o crime organizado nos países de origem, trânsito e destino. O contrabando de migrantes, não raras vezes, cobra um preço muito alto – a vida das pessoas deslocadas. Após levantamento e análise de fontes sobre pessoas contrabandeadas, conclui-se que os dados podem ser incompletos para um diagnóstico preciso do número de pessoas que são contrabandeadas a cada ano e as rotas e métodos usados por aqueles (coiotes) que cometem tal ilícito.

O que pode auxiliar na compreensão deste fenômeno é o documento temático elaborado pela UNODC, o qual indica as evidências e fatores disponíveis para a análise:

> Criminals are increasingly providing smuggling services to irregular migrants to evade national border controls, migration regulations and visa requirements. Most irregular migrants resort to the assistance of profit-seeking smugglers. As border controls are improved, migrants are deterred from attempting to cross them irregularly on their own and are diverted into the hands of smugglers. The smuggling of migrants is a highly profitable business in which criminals are at low risk of detection and punishment. As a result, the crime is becoming increasingly attractive to crim-

> inals. Smugglers of migrants are becoming more and more organized, establishing professional networks that transcend borders and regions. Smugglers of migrants constantly change routes and methods in response to changed circumstances, often at the expense of the safety of the smuggled migrants. Thousands of people have lost their lives as a result of the indifferent or even deliberate actions of smugglers of migrants (UNODC, 2010, p. 13).

Tais evidências e fatores apontam à urgência no enfrentamento e à prevenção deste crime pelos atores principais, por meio de uma cooperação internacional, sobretudo em escalas regionais. Ao encontro disso, vale ressaltar o que pontua Eduardo Corrêa (2016), na medida em que a interconexão global socioeconômica em confronto com o fenômeno da delinquência transnacional passa por um processo de reconfiguração subjetiva, constituindo-se com um novo espaço de atores, nacional e internacionalmente, protagonistas do produto normativo, ou seja, do direito penal. O que qualifica estes novos atores, a despeito de seus diversos interesses, os aproxima de algo em comum, a articulação transnacional.

Um outro aspecto relevante, relaciona-se à incapacidade dos Estados e das instituições para dar uma resposta ao problema global. Com isso, aparece, a partir dos anos 70, a constituição de ONGs, que passam a fomentar ações em prol de temas como o ambientalismo, direitos humanos, feminismo e corrupção, entre outros. Essas instituições tomam lugar, em certa medida, dos espaços que antes cabia aos Estados intervir. Tal fato, permitiu a mudança da política criminal, ou seja, o direito penal como instrumen-

to central de alcance dos objetivos almejados pelos novos atores globais.

Os Estados não mais são concebidos a partir do modelo westfaliano, com a presença e garantia da soberania nacional. Passa-se à uma reconfiguração, que busca ganhar uma corrida econômica e geopolítica global, através da organização de blocos econômicos regionais, os quais se constituem em redes de cooperação entre governos, instituições e economias localizadas em determinadas regiões, com alcance de fóruns de discussão sobre políticas criminais. Faz-se destaque ainda à internacionalização do direito, sublinhando que este assume um papel de orientação das deliberações políticas dos Estados, na medida em que se revela uma descentralização/descaracterização de um espaço de tomada de decisão no cenário internacional (PITREZ, 2016).

A motivação global para a migração excede em muito as possibilidades limitadas para atravessar as fronteiras. Em resposta a medidas de controle de fronteiras melhoradas, migrantes indocumentados recorrem a serviços prestados por contrabandistas que buscam lucros. Isso, por sua vez, promove a atuação em rede e o aperfeiçoamento dessas práticas delituosas, visto o aumento dos preços pelos serviços cobrados, sobretudo àquelas operações sofisticadas, como o contrabando pelo uso de vistos obtidos de modo fraudulento, que podem ser utilizados para ignorar controles de fronteira. Ao mesmo tempo, dentro do segmento de baixo custo do mercado de contrabando de migrantes, os contrabandistas oferecem serviços ”baratos”[5],

5 “Cinquenta e quatro migrantes birmaneses foram encontrados mortos depois de sufocarem em um caminhão contrabandeando-os para o sul da Tailândia. Mais de 100 pessoas foram embaladas em um recipiente medindo 6 m por 2 m. Muitos dos sobreviventes estavam gravemente

mas altamente perigosos para a saúde e para a vida daqueles contrabandeados (BURMA..., 2008). Isso resultou em um aumento no número de mortes nos últimos anos (UNODC, 2010).

Consoante ao fato está o relatório de 2019, do Projeto Migrantes Desaparecidos, da Organização Internacional para as Migrações. Estima-se que pelo menos 30.510 pessoas morreram em migrações irregulares entre 2014 e 2018. O relatório também aponta o seguinte: "à falta de fontes oficiais de informação sobre mortes durante migrações e à consequente falta de detalhes sobre a maioria dos que morrem durante movimentos migratórios, esses números são compreendidos como uma estimativa mínima, segundo a OIM" (UNODC, 2019).

Em concordância com o aferido pela Organização das Nações Unidas, o contrabando de migrantes movimenta mais de sete bilhões de dólares anualmente nas principais rotas, além de ser o responsável pelo acometimento de desaparecimentos forçados:

> Há um vínculo direto entre desaparecimentos forçados e migrações, mas os governos e a comunidade internacional não estão dando a devida atenção. O alerta é de um grupo de especialistas independentes das Nações Unidas, em um novo relatório ao Conselho de Direitos Humanos da ONU lançado nesta segunda (11/09/2017). "O de-

doentes por desidratação e falta de oxigênio. O motorista abriu as portas do veículo depois que os migrantes bateram nas paredes - mas ele fugiu a pé quando viu o que tinha acontecido. Os [sobreviventes] disseram que tentaram bater nas paredes do recipiente para dizer ao motorista que estavam morrendo, mas ele disse para calar a boca como a polícia os ouviria quando cruzavam os postos de controle. Um sobrevivente de 30 anos contou como ele acreditava que todos pereceriam no camião: 'Eu pensei que todos iriam morrer. Eu pensei que ia morrer. Se o caminhão tivesse conduzido mais 30 minutos, teria morrido com certeza".

> saparecimento forçado de migrantes é uma questão séria que precisa ser reconhecida e abordada globalmente", afirmou o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. "Os Estados e a comunidade internacional como um todo não estão a atenção necessária a essa questão. Devido à sua natureza e ao seu caráter transnacional, eles fecham os olhos, preferindo transferir a culpa, seja para outro Estado ou para um grupo criminoso", ressaltaram os especialistas. O relatório observa que algumas pessoas que migram devido a uma ameaça ou risco de desaparecimentos forçados em seus países acabam desaparecendo durante a viagem migratória ou no país de destino. Isso pode acontecer como resultado de sequestros por razões políticas, no contexto de detenções ou deportações, bem como por contrabando e tráfico, explica o relatório. "É essencial que cada nação leve essa questão a sério, fortalecendo urgentemente medidas para prevenir e combatê-la a nível nacional", acrescentaram os relatores. "Devido ao seu caráter transnacional, os Estados devem reforçar a cooperação entre si, bem como com organizações internacionais relevantes nos níveis regional e mundial", observaram. O documento também adverte que o deslocamento está cada vez mais precário. As longas e perigosas jornadas – associadas, entre outras coisas, a políticas migratórias rígidas de alguns países – criaram uma situação que expõe os migrantes a maiores riscos de se tornarem vítimas de violações dos direitos humanos, incluindo desaparecimentos forçados (ONU, 2017).

Percebe-se que a atividade é extremamente lucrativa e em expansão. Uma das razões do fortalecimento das redes de contrabando de migrantes pode estar relacionada à inércia dos Estados, seja no (des)controle de suas fronteiras, seja na medida em que não elaboram políticas

voltadas ao enfrentamento do problema. Por outro lado, o Estado pode ter implementado políticas públicas na busca da redução de ingresso indocumentado de migrantes em seu território, contudo, há de se verificar a eficácia e efetividade dessas medidas.

Dito isso, aponta-se como fundamental, a análise aprofundada dessas realidades no cenário brasileiro, a fim de averiguar a agenda da política interna do país no tocante ao enfrentamento e prevenção do contrabando de migrantes. Como visto, os migrantes ou transmigrantes são as principais vítimas dessas relações transnacionais, que por vezes contribuem para o descarte humano e para os processos de exclusão e aprofundamento das já existentes vulnerabilidades.

2 MIGRAÇÃO INDOCUMENTADA: AS BASES POLÍTICAS E JURÍDICAS DO BRASIL NA PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DO CONTRABANDO DE MIGRANTES

No panorama da migração, os considerados indocumentados ganharam proporções sem precedentes no Brasil, sobretudo a partir de 2010, quando o Haiti, devido aos problemas estruturais no campo político, socioambiental e econômico – condição agravada pelo terremoto de 2010 – alavancou o significativo fluxo de haitianos em direção ao país, visto o fechamento de fronteiras na América do Norte. Tal fato gerou a escolha pelos haitianos dos deslocamentos em direção ao Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil. Em relação ao percurso migratório até o Brasil, a maioria ocorre através das

redes ilegais de atravessadores. Nos pacotes, incluem-se viagens de avião para o Panamá e Equador, com destino ao Peru ou à Bolívia, com a promessa de chegar aos estados brasileiros do Amazonas e do Acre, respectivamente (PINTO, 2018).

No que se refere à migração indocumentada no Brasil, por exemplo, o órgão governamental responsável pelo seu enfrentamento é o Ministério da Justiça. Os primeiros fluxos de haitianos que o país recebeu passaram a solicitar o *status* de refugiado, no entanto após a análise do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o entendimento foi da não concessão de refúgio, por razões políticas, uma vez que o país passaria a receber um elevado número de migrantes.

Todavia, frente à necessidade de enfrentamento da questão pelo governo brasileiro, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) assumiu a responsabilidade e, após diversas reuniões consultivas, criou uma resolução normativa em 2011, a fim de conceder o visto por razões humanitárias aos haitianos, que conferiu a esses sujeitos o direito de trabalhar e permanecer no Brasil.

Em 2012, surgiu a resolução normativa n.º 97 para melhor administrar os deslocamentos, essencialmente, com o intuito de coibir as redes de contrabando de migrantes e a ação dos "coiotes", preservando o direito humano de migrar e o respeito a sua dignidade inalienável. A medida mantém a concessão de 100 vistos mensais pela embaixada brasileira em Porto Príncipe, capital do Haiti, com validade de dois anos (CNIG, 2011).

Ainda em 2012, o CNIG convocou uma reunião extraordinária para a discussão do texto de Resolução Normativa que fosse capaz de conter o ingresso irregular no país. A conclusão do Conselho foi no sentido de reduzir a

emissão do número de vistos para o limite de 1.200 anuais. Segundo o CNIg, a decisão buscava "[...] evitar que a concessão dos vistos venha a fomentar uma diáspora haitiana" (CNIG, 2012, p.1). Surge a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, com vigência de dois anos, a qual permite a concessão de visto pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, na Embaixada brasileira em Porto Príncipe. O requisito indispensável para que o solicitante possua passaporte válido é o atestado (negativo) de antecedentes criminais e um comprovante de residência no Haiti.

Essa Resolução propiciou a delimitação no tocante à migração formal e assegurou ao haitiano a possibilidade de trabalho no Brasil sem a exigência de contrato prévio de trabalho ou qualquer qualificação profissional. Ademais, promoveu o alcance de direitos e deveres como qualquer estrangeiro em situação regular no país, salvo os acordos bilaterais existentes, para explicitar serviço público de saúde, educação pública – que dependem da forma de colaboração entre União, Estados e Municípios.

Além disso, a Resolução Normativa nº 97, mostra-se relevante por trazer à tona o seguinte questionamento: até que ponto a medida adotada pelo Conselho objetiva a prevenção e o enfrentamento da prática do contrabando de migrantes?

Para responder a isso, é preciso uma ampla compreensão acerca das políticas migratórias restritivas de trânsito e destino, que diminuíram as possibilidades de uma migração regular, legal e segura através do mundo. Este fenômeno resultou no aumento de um regime de migração clandestina, na qual contrabandistas facilitam o movimento dos migrantes, providenciando para eles documentos de viagem e de identificação falsos. Este é um

regime nascido do desejo e da necessidade das pessoas, produzido, em parte, pela demanda por trabalho explorado e barato através das fronteiras (KAPUR, 2005).

Diante da questão social acerca dos deslocamentos através da migração indocumentada, e, por conseguinte, da atuação da rede de contrabandistas, o Brasil adota a Lei n. 5.016/2004, que considera crime qualquer prática intencional, no sentido de obter lucro, direta ou indiretamente, através do contrabando de migrantes, incluindo a elaboração de documentos falsos e o transporte de pessoas irregulares via terrestre, marítima ou aérea. Entretanto, a OIM continua a apontar a existência de redes de contrabando de migrantes haitianos, sobretudo em direção ao Brasil.

Em relação à atuação da rede de contrabandistas de migrantes, traz-se o relato concedido pela Delegada Federal Ana Gabriela Becker:

> Os coiotes atuam principalmente nas rodoviárias, fazendo abordagem a estrangeiros barrados por falta de papéis. O Rio Grande do Sul não seria destino, apenas ponto de passagem. Os indícios são de que Uruguaiana funcionaria como entreposto para estrangeiros que vão de São Paulo a Buenos Aires ou fazem o caminho inverso (Informação verbal)[6].

O relatado pela delegada vem corroborar com o panorama do contrabando de migrantes e aquilo que foi noticiado no Brasil sobre o resgate de um grupo de mi-

6 Entrevista concedida por BECKER, Ana Gabriela. Entrevista I. [jul. 2012]. Entrevistador: Ana Maria Mattos. Porto Alegre, 2012. Disponível em: http://diariogaucho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2012/07/saiba-como-os-coiotes-atuam-na-fronteira-do-brasil-com-a-argentina-3825811.html. Acesso em: 20 mai.. 2021.

grantes, em um barco à deriva na Baía de São Marcos, no Maranhão, na noite de 19 de maio de 2018. Além deles, dois "coiotes" do Rio de Janeiro estavam na embarcação. Segundo a Capitania dos Portos e informações da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, eles estariam perdidos no mar há 35 dias, e são oriundos do Senegal, Nigéria e Guiana (IMIGRANTES..., 2018).

Sobre as incursões realizadas pela Polícia Federal, em 2020, destaca-se a ocorrida em Epitaciolândia, no Acre. Neste ocorrido, a PF prendeu em flagrante um indivíduo com nacionalidades libanesa e egípcia, pelo crime de promoção de migração ilegal (art. 232-A, Código Penal). Este delito foi trazido pela Lei de Migração N.º 13.445 de 2017, e visa criminalizar a atuação dos "coiotes", nome pelo qual são conhecidos os agentes que conduzem ou promovem os meios para que imigrantes cruzam as fronteiras de um país de forma clandestina, mediante retribuição financeira:

> [...] A prisão foi realizada durante uma barreira policial feita pela Polícia Federal, em Epitaciolândia, após recebimento de denúncia anônima, a qual informou que na noite do dia 08/10/2020 teriam chegado a uma Pousada no município de Brasiléia/AC, cerca de 10 imigrantes ilegais, sendo nove provenientes do Iêmen e um da Síria, acompanhados por um indivíduo com nacionalidades egípcia e libanesa, e que supostamente seria o coiote e que estaria organizando a viagem e entrada ilegal no país. Durante os depoimentos os estrangeiros revelaram a rota que utilizaram para chegar ao Brasil, passando por países como Equador, Colômbia, Panamá, Peru, e, por fim, Brasil, sendo seu destino São Paulo. A Polícia Federal contou ainda com o apoio da INTERPOL e a colaboração da Adidância da Polícia de Imigração e Alfândega da Homeland Security Investigations (HSI), do governo americano, que presta-

> ram informações essenciais para a identificação do coiote e do trajeto percorrido pelo grupo até chegarem ao Brasil. Sabe-se que o Município de Assis Brasil, que faz fronteira com o Município de Iñapari, no Peru, é uma das principais portas de entrada de imigrantes ilegais no país, com a atuação frequente de coiotes na região que fomentam a entrada ilegal destas pessoas. A pena pelo crime de promoção de migração ilegal pode chegar a mais de cinco anos de prisão em regime fechado (BRASIL, 2020).

Na atualidade, observa-se, conforme as diversas matérias veiculadas na mídia, uma atuação por parte da Polícia Federal através de operações, com vistas a coibir a prática do contrabando de migrantes no país. O caso mais recente, noticiado em março de 2021, foi o descrito pelo Coordenador da Missão Paz, o padre Paolo Parise[7], responsável pelo acolhimento de grupos de migrantes em São Paulo, ao relatar casos de pessoas que pagam para adentrarem nas fronteiras do Brasil, sobretudo na divisa com o Peru (RÁDIO BANDEIRANTES, 2021).

Na mesma linha, sublinha-se a recente ação conjunta de prevenção ao tráfico de pessoas, divulgada em abril des-

7 Rádio Bandeirantes 01/03/2021 • 09:18 - Atualizado em 01/03/2021 • 09:21. Relata casos de pessoas que pagaram até R$ 600,00 para entrar no país. Paolo Parise afirma que o movimento migratório se concentra hoje principalmente entre angolanos, cubanos, venezuelanos e haitianos. Segundo o coordenador da Missão Paz, muitos permanecem em situação de extrema vulnerabilidade por estarem irregulares no país. Na semana passada a Polícia Federal fez uma operação contra os coiotes responsáveis pela entrada irregular. O grupo estaria agindo na fronteira do Brasil com o Peru, e as investigações continuam. Segundo a Agência de Refugiados da ONU no Brasil, apenas 32 países não impuseram nenhuma restrição de acesso durante a pandemia. Além disso, é oferecido auxílio com documentação e abrigo para imigrantes que vivem em situação irregular e de vulnerabilidade.

te ano. Em que pese o programa não deixar claro se tratar de contrabando de migrantes, a interpretação de suas diretrizes possibilita vislumbrar a inserção do contrabando como foco principal da atuação. A ação é composta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), da Polícia Federal e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), apoiada financeiramente pelo programa Euro Front da União Europeia.

Na medida em que ingressam no país de destino, muitos seguem na condição de migrantes irregulares, pois não buscam a autoridade competente – a Polícia Federal – a fim de proceder à adequada regularização migratória. Verifica-se, portanto, que a condição não é de "ilegalidade", mas sim de "irregularidade" no âmbito documental, que deveria ser sanada quando da sua regularização.

Na prática, a expedição do baixo número de vistos temporários na embaixada do Brasil, em Porto Príncipe, tem fomentado novos obstáculos aos haitianos. Um deles está atrelado à intensa procura por outras rotas ilegais que levem ao Brasil, já que não possuem a documentação hábil para migrar legalmente. O percurso dos haitianos até a chegada ao Brasil, na maioria das vezes, envolve uma série de redes ilegais de contrabando de migrantes, que se difere do contexto do tráfico de pessoas. A ocorrência de contrabando de migrantes é intermediada por atravessadores ou "coiotes".

A atuação tem se intensificado e se evidencia por incluir viagens de avião para o Panamá e Equador, a fim de levar o deslocamento até o Peru ou à Bolívia, como meio de chegar aos estados brasileiros do Amazonas e do Acre, respectivamente. No mesmo sentido, vem colaborar com a frequente prática de contrabando de migrantes o depoi-

mento do haitiano Jonas, que migrou de forma indocumentada para o Brasil, em 2013, ou seja, sem os documentos necessários para o ingresso no país. Ao ser questionado sobre a sua vinda para o território brasileiro, relatou em entrevista que:

> "[...] paguei coiote lá no Haiti mesmo. Ele pega esse dinheiro e vai junto e entra com nós pela República Dominicana e compra bilhete pra nós, e não sabe nada mais depois". Após, continuei a pergunta: "E o restante do trajeto vocês viajam sozinhos? É necessário pagar novamente?" Jonas responde: "Depois nós chega ao Equador e vem outro coiote e pergunta: 'Jonas?' [...] ele já sabe todos os nomes, é tudo organizado. Sim, paguei primeiro no Haiti, 1300 (USD) e, depois, no Equador, eu pago 1500 (USD)". Jonas, questionado de que forma ocorre o restante do trajeto após o Equador até chegar à fronteira do Brasil, se houve a necessidade de percorrer algum trecho caminhando, responde que: "Depois do Equador, até Acre de ônibus, eu não precisa (sic) caminhar, tem pessoa que precisa fazer isso, que passa isso. Eu não" (Informação verbal)[8].

A partir desse cenário, averiguar as bases jurídicas e políticas do Brasil, além da cooperação internacional sobre o tema são essenciais para a compreensão do problema que gira ao redor do crime organizado transnacional, pois este, torna-se, na contemporaneidade, uma atividade altamente lucrativa. Além do mais, atinge diretamente aqueles que acabam sendo vítimas dos "coiotes", por ocuparem uma posição de vulnerabilidade social, na medida em que são obrigados a abandonar seu país, a fim de manterem-se vivos.

8 O nome do entrevistado é fictício para preservar a sua privacidade.

Ao encontro desse trabalho, o governo brasileiro participa da Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes (GLO.ACT). A GLO.ACT é uma iniciativa conjunta de quatro anos (2015-2019) da União Europeia (UE) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (ONU, 2017).

A Ação Global visa beneficiar diretamente as organizações da sociedade civil, bem como atender vítimas de contrabando de migrantes, na medida em que foi elaborada sobre seis eixos, sendo eles os seguintes:

1) estratégia e desenvolvimento de políticas públicas;

2) assistência legislativa;

3) fortalecimento de capacidades;

4) cooperação regional e inter-regional;

5) proteção e assistência às vítimas de tráfico de pessoas e migrantes contrabandeados;

6) assistência e apoio às crianças vítimas de tráfico de pessoas e migrantes contrabandeados.

Observa-se, que o olhar voltado para o tema relativo à migração de indocumentados, e por conseguinte a atuação da rede de coiotes nesses fluxos migratórios em direção ao Brasil, é recente. A sua inclusão nos debates em âmbito de Estado e do diálogo com as organizações Internacionais se acentua a partir do ano de 2018. No entanto, ainda de forma tímida, ao passo que não há ações concretas voltadas diretamente a sua prevenção e enfrentamento no contrabando de migrantes.

O que fica evidente pelas práticas apresentadas e abordadas no decorrer deste artigo é o protagonismo de ações voltadas ao tráfico de pessoas e em segundo plano o

contrabando de migrantes é mencionado, porém sem políticas específicas, tampouco mecanismos de cooperação regional ou internacional para uma adequada intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de migração indocumentada, surge o papel dos contrabandistas de migrantes, conhecidos como "coiotes". Tal atuação, considerada criminosa pelas Organizações Internacionais, acaba por minar a capacidade dos Estados em reduzir as oportunidades disponíveis para que os migrantes se desloquem para outros países de forma documentada e segura. Independentemente do custo para os deslocados, cada vez mais, o custo do contrabando de migrantes tornou-se a própria vida humana.

A análise dos deslocamentos ocorridos entre o período de 2012 a 2020 em direção ao Brasil, por exemplo, demonstra um panorama caracterizado pela ausência de medidas adotadas pelos países da América do Sul, com finalidade de restringir a ocorrência da migração de forma segura, ordenada e regular, fator que corrobora sobremaneira para a atuação do crime organizado transnacional do contrabando de migrantes.

Outro aspecto que se apresenta é a dificuldade da efetivação da política migratória, a qual contribui com a atuação das Organizações Internacionais criminosas, que ganham espaço dentro da categoria do contrabando de migrantes. Na prática, desde 2011, até os dias atuais, o Brasil é o país de destino de haitianos, e a maioria dos casos de mobilidade humana se dá por meio dos serviços prestados pelos "coiotes". Em 2015, o país contou em seu território

com a chegada do fluxo de deslocados oriundos da Venezuela, acentuada a partir da crise pandêmica global, sendo perceptível a atuação da rede criminosa transnacional no contrabando de migrantes.

Sobre o enfrentamento e a prevenção da ocorrência de tal prática delituosa, menciona-se a ação realizada pelo Brasil em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), que iniciou suas ações no confronto ao tráfico de pessoas (ETP) e contrabando de migrantes no Brasil em 2002, com a assinatura de um projeto de cooperação técnica com o Ministério da Justiça. Entre as ações de cooperação contempladas, estão a de fortalecimento de políticas públicas para o ETP, as de capacidades institucionais de prevenção e criminalização do tráfico de pessoas, bem como as de proteção e assistência às vítimas. Esse apoio assistencial se dá no campo legislativo, ocupando-se de que as normas nacionais estejam em conformidade com os padrões internacionais, e também ao incentivo à cooperação regional e internacional no ETP, à promoção de campanhas de conscientização, e à realização de pesquisas e levantamento de dados que possam orientar a formulação de políticas públicas e programas de ETP, entre outras.

Além disso, o Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil coordena nacionalmente a Ação Global para Prevenir e Combater o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes. Trata-se de uma iniciativa conjunta, com duração de quatro anos (2015-2019), que envolveu a União Europeia e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), implementada em parceria com a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Em que pese as ações mencionadas, realça-se que a atuação do Brasil ainda é incipiente na prevenção e enfrentamento ao contrabando de migrantes e às atividades a ele relacionadas, que por sua vez geram enormes lucros para a rede envolvida na prática do crime, além de fomentar a corrupção e o crime organizado nos países de origem, trânsito e destino.

Nota-se ainda, que as práticas adotadas pelo país, enquanto governança, concede ênfase ao tráfico de pessoas, por meio de políticas e campanhas. Contudo, não há um cenário que vislumbre a discussão e a criação de políticas criminais sobre o tema migratório.

Embora o contexto contemporâneo se caracterize pela prática de frequentes operações por parte da Polícia Federal contra o contrabando de migrantes e a lavagem de dinheiro, não se observa a ocorrência de uma cooperação inter-regional ou internacional, como instrumento para combater de maneira eficaz a criminalidade organizada transnacional. O contrabando de migrantes e as atividades relacionadas geram enormes lucros para a rede envolvida na prática do crime, além de fomentar a corrupção e o crime organizado nos países de origem, trânsito e destino.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Agência da ONU para Refugiados, 2019. Disponível em: www.acnur.org. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública – Comunicação Social da Polícia Federal do Acre. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/10-noticias-de-outubro-de-2020/policia-federal-prende-coiote-no-acre. Acesso em: 02 jun. 2021.

BROLAN, Claire. An analysis of the human smuggling trade and the protocol against the smuggling of migrants by Land, Air or Sea (2000) from a refugee protection perspective. **International Journal of Refugee Law**, v. 14, n. 4, 2002.

BURMA migrants suffocate in lorry. **BBC News Channel**. UK, 10 de abr. 2008. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7339939.stm. Acesso em: 20 maio 2021.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 17 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião extraordinária de janeiro de 2012. x reunião ordinária de 2011. **Ata,** Brasília, 14 de dez. 2011

_____. X Reunião Ordinária de 2012. **Ata,** Brasília, 12 dez. de 2012.

DITMORE, Melissa; WIJERS, Marjan. The negotiations on the UM protocol on trafficking in person. **Nemesis,** n. 4, p. 79-88, 2003.

DURAND, Jorge; LUSSI, Carmem. Metodologia e teorias no estudo das migrações/Jorge Durand; Carmem Lussi. Jundiaí: **Paco Editorial,** 2015, 136 p.

IMIGRANTES à deriva por 35 dias são resgatados no litoral maranhense. **O Globo Política**, 20 de maio de 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/imigrantes-deriva-por-35-dias-sao-resgatados-no-litoral-maranhense-22700096. Acesso em: 20 maio 2021.

JONES, D. Which Migrants? Temporary or Permanent? July 1992 Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33494.x. Acesso em: 20 maio 2021.

KAPUR, Ratna. Travel plans: border crossings the rights of transnational migrants. **Harvard Human Rights Journal**, Cambridge, v. 8, 2005.

NACIONES UNIDAS. Reservados todos los derechos. Producción de la publicación: Sección de Servicios en Inglés, **Publicaciones y Biblioteca**, Oficina de las Naciones Unidas en Viena, julio de 2012, p, 5.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES **(OIM).** ONU MIGRACIÓN. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Disponível em: https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020. Acesso em jan. 2021.

PINTO, Joseane M. Schuck. **Os deslocamentos forçados de haitianos e suas implicações** – desafio global na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PITREZ, Eduardo Correa de A. Conexión derecho penal: la reconfiguración subjetiva, normativa y funcional de la política criminal en la sociedad red. In: Ana Isabel Pérez Cepeda. (Org.). **Política Criminal Ante el Reto de la Delincuencia Transnacional.** 1ed.Valencia/Sa-

lamanca: Tirant lo Blanch/Ediciones Universidad Salamanca, 2016, p. 35-71.

IMIGRANTES ilegais chegam a pagar R $600 para entrar no Brasil durante pandemia. **Radio** Bandeirantes. São Paulo. 01 de mar. De 2021. Disponível em: https://www.band.uol.com.br/noticias/imigrantes-ilegais--chegam-a-pagar-r$-600-para-entrar-no-brasil-durante-pandemia-16325661. Acesso em: 20 maio 2021.

SAIBA como os "coiotes" atuam na fronteira do Brasil com a Argentina. **Clicrbs**. Porto Alegre, 19 de jul. De 2012. Disponível em: http://diariogaucho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2012/07/saiba-como-os-coiotes-atuam-na-fronteira-do-brasil-com-a-argentina-3825811.html. Acesso em: 20 maio 2021.

SCHILLER, Nina Glick; BASCH, Linda; BLANC-SZANTON, Cristina. Towards a definition of transnationalism introductory remarks and research questions. **Annals** of the New York Academy. July 1992. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33482.x. Acesso em: 20 maio 2021.

TORELLY, Marcelo; KHOURY, Aline; VEDOVATO, Luís Renato; GONÇALVES, Veronica Korber. **Política de refúgio do Brasil consolidada** – Brasília: Organização Internacional para as Migrações. Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017.

ONU. **United Nations office on drugs and crime** (UNODC). Disponível em: http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html. Acesso em maio de 2021.

UNODC. **A short introduction to migrant smuggling.** 2010. Disponível em: http://apmagnet.ilo.org/re-

sources/a-short-introduction-to-migrant-smuggling Acesso em: 20 maio 2021.

_____. ONU: mais de 30 mil migrantes morreram no mundo em travessias irregulares em 2014-2018, 2019. Disponível em: https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/01/onu_-mais-de-30-mil-migrantes-morreram-no-mundo-em-travessias-irregulares--em-2014-2018.html. Acesso em mai. 2021.

VLASSIS, Dimitri. **Overview of the provisions of the United Nations Convention against transnational organized crime and its protocols**, 2000, p. 481.

2 - ERRADICAÇÃO DA APATRIDIA: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ENTRE O PERÍODO DE 2007 A 2018

Maria Carolina Fachinelli Bertolini

INTRODUÇÃO

Qual é o valor de uma cidadania[9]? Dificilmente essa será uma pergunta encontrada no cotidiano, porque, no imaginário social, os conceitos de cidadania e nacionalidade são majoritariamente associados a uma concepção de direitos básicos, essenciais, recebidos imediatamente após o nascimento. De fato, tal noção não pode ser considerada absurda, tampouco arbitrária, sendo ela verdadeira para a maior porção da população global. Seu caráter essencial pode, inclusive, passar despercebido na realização de atividades corriqueiras como ir ao trabalho, buscar por atendimento médico, matricular crianças em uma escola ou solicitar amparo legal, mesmo que todas essas ações exijam algum tipo de identificação de cidadania ou nacionalidade.

9 "A dimensão jurídica da cidadania caracteriza o vínculo que o cidadão tem com uma comunidade político-estatal, na qual é reconhecido como um sujeito de direitos e de deveres. Cidadania, sob este ângulo, é, nas palavras da pensadora alemã Hannah Arendt, o direito a ter direitos, ou seja, o pressuposto para que se possa falar em direitos humanos. Já no entendimento de Marshall, cidadania é a igualdade humana básica de participação numa comunidade política." CORRÊA, Darcísio. **A Cidadania e a Construção dos Espaços Públicos. Desenvolvimento em Questão** [en linea]. 2003, 1(2), 37-54 [ficha de Consulta 21 de Junho de 2021]. ISSN: 1678-4855. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75210203

Contudo, é necessário reconhecer as exceções. Existem pessoas vivendo em condições de invisibilidade prática perante o sistema, cujo nascimento não lhes garantiu a tão subestimada cidadania. Elas são designadas como apátridas, todas as que não são consideradas por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como suas nacionais, conforme define a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 – e, na mesma linha, a Lei nº 13.445/17 do Decreto nº 9.199/17, no Brasil.

De acordo com dados de 2019, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a apatridia recai sobre um número entre 4,2 (número confirmado) e 10 milhões (número estimado) de indivíduos, espalhados por todo o mundo (ACNUR, 2019). Os apátridas sofrem constantes violações de direitos humanos básicos, devido, principalmente, à impossibilidade de emissão de documentos – todos vinculados à máquina estatal e à cidadania – o que é responsável pela condição de invisibilidade prática mencionada acima.

A lógica do Estado-nação, segundo a qual o *status* de cidadão está associado a direitos de nascença ou de sangue, pode ajudar a compreender a falta de amparo vivenciada pelos apátridas. A legitimidade para o acesso a diversas instituições sociais providas pelo Estado – como educação, saúde e proteção jurídica – baseia-se justamente na ideia de vínculo jurídico-político entre o dito Estado e seu nacional, desconsiderando a esfera universal dos direitos humanos; sendo assim, os apátridas encontram-se excluídos da relação Estado-indivíduo, e, consequentemente, da proteção estatal.

Dessa forma, pela sua ampla relação com os direitos humanos, a extinção da apatridia mostra-se um dever

global, o qual deve contar com a participação de todas as nações. Por isso, o Acnur determinou como meta, a erradicação dessa situação até o ano de 2024, e urge às nações que tomem medidas pragmáticas e legais, com o objetivo de alcançar tal objetivo (ACNUR, 2018). Para tanto, a luta contra a apatridia foi materializada em uma campanha, a "#IBELONG", responsável pela conscientização do público com relação ao tópico. Este é o âmbito de atuação da sociedade civil. Contudo, como indicado na própria campanha do Acnur, os esforços para a erradicação da apatridia devem ser coletivos, e envolver entidades estatais e governamentais, tanto em aspectos socioeconômicos, voltados a políticas públicas de amparo, como também na esfera legal e regulamentadora, a fim de oferecer visibilidade e legitimidade aos apátridas.

Sendo assim, é nessa linha que envereda o presente trabalho, deontologicamente fundamentado pela necessidade de conscientização a respeito da apatridia, cujo objetivo é a sua erradicação. O presente artigo divide-se em dois itens, sendo que o primeiro abarcará a compreensão do contexto da apatridia e seus desdobramentos para quem vive nessa condição, enquanto o segundo contará com a análise e enfoque no âmbito legal e jurídico da condição de apatridia no Brasil. Nesse sentido, apresenta-se o problema de pesquisa, cujo escopo pretende satisfazer a razão de ser deste artigo: *Com base no cenário legal brasileiro, como pode-se perceber a atuação do país no combate efetivo à apatridia entre o período de 2007 e 2018?* O recorte temporal do estudo está relacionado a dois marcos legislativos de extrema importância para a questão, a Emenda Constitucional nº 54 de 2007, e a Lei de Migrações 13.447/2017, cujos principais reflexos são percebidos a partir de 2018.

Para tanto, o procedimento metodológico a ser adotado será o dedutivo. Os dados levantados serão analisados a partir da abordagem qualitativa, com fim de pesquisa exploratória. Assim, a partir do levantamento de dados de artigos e periódicos nacionais e internacionais, bem como da análise de tratados e normas específicas sobre a questão, se utilizará do método de análise descritivo, sendo possível identificá-los e explicá-los. Um dos principais referenciais teóricos adotados no desenvolvimento da pesquisa foi a dissertação de Souilljee (2017), cujo título é: "O tratamento jurídico-político dos apátridas e o desenvolvimento humano a partir da legislação brasileira".

Em consonância com o problema central, enseja-se, principalmente, conhecer e compreender a lei de migrações 13.447/2017. Por ser o principal preceito normativo brasileiro na esfera da apatridia, é a partir dela que se deve observar a atuação do Brasil no que tange à redução e erradicação dos casos de apatridia. Ademais, com base no panorama previamente explicitado, também busca-se compreender qual(is) artigo(s) da Declaração dos Direitos Humanos de 1948 são violados pela situação apátrida, visto que a humanização e a conscientização são essenciais para a mobilização pública com a finalidade de realizar ações legais visando à erradicação da apatridia.

1 APATRIDIA: DEFINIÇÕES E ORIGEM

De acordo com o conceito de apatridia, consoante dispõe a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954: "apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação,

como seu nacional" (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS APÁTRIDAS, 1954, p. 1). Dessa forma, pode-se correlacionar a noção da apatridia com uma direta violação do Artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujas atribuições são: "1 Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. 2 Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. 3).

Percebe-se, a partir desse artigo, a violação e, consequentemente, a ilegitimidade e o caráter danoso da apatridia – compreendida como a condição do indivíduo sem nacionalidade, ou seja, sem registro –, tornando extremamente relevante a compreensão de que circunstâncias ou acontecimentos possibilitam sua gênese. Para tanto, é necessário adentrar-se ao entendimento da forma como, juridicamente, a nacionalidade é atribuída a uma pessoa, visto que a falta dela é basilar para a conceituação da apatridia.

> O ACNUR identificou as principais causas da apatridia, a fim de concentrar suas ações e tentar resolver, ou pelo menos, reduzir o problema da apatridia. Desde que a nacionalidade é considerada um vínculo jurídico entre um indivíduo e um Estado, cabe a cada Estado determinar quais os indivíduos que se tornarão cidadãos de um determinado país. O direito a uma nacionalidade pode ser reconhecida pelo *jus soli* (direito do solo) ou pelo *jus sanguinis* (direito de sangue), dependendo de como um indivíduo que a adquire. Estados que usam o sistema *jus soli* reconhecem como nacional o indivíduo que nasceu no território do Estado, enquanto o sistema do *jus sanguinis* reconhece a nacionalidade aos indivíduos de um ou de ambos os pais (dependendo do país) sejam nacionais de determinado Estado. Em alguns Estados, também é reconhecida uma terceira maneira

> de adquirir a nacionalidade: através *jus domicilie* (direito de residência), este é aplicado, aos indivíduos que viveram um certo tempo num Estado - junto com algumas outras condições, podendo tornar-se, assim, nacionais desse Estado. No entanto, pode ocorrer que as leis de nacionalidade em diversos países colidam, tendo como resultado um apátrida. (ORDOÑEZ BUITRAGO, 2011 apud BARBOSA, 2015, p. 133).

Conforme explicitado, existem três sistemas jurídicos de obtenção de nacionalidade – sendo que cada Estado pode, segundo sua discricionariedade, prever apenas um ou mais desses sistemas –, são eles: o *jus soli*, direito do solo, referente ao local de nascimento do indivíduo; o *jus sanguinis*, direito de sangue, conferido a partir da nacionalidade dos progenitores; e, por fim, o direito por intermédio do *jus domicilie*, obtido a partir da residência em determinado local – cuja aplicação normalmente é mais restrita.

Um dos principais fatores para o surgimento da apatridia está relacionado justamente à divergência entre esses sistemas de obtenção de nacionalidade. Ou seja, estados cuja legislação vale-se de apenas uma das sistemáticas podem entrar em conflito negativo com relação a um indivíduo específico. Objetivando elucidar esse tipo de conflito, tem-se a explicação fornecida por Guilherme Vieira Barbosa:

> Para melhor compreensão do conflito negativo, vale exemplificar de forma teórica: observa-se a apatridia por essa concepção quando um indivíduo nasce em um território que para adquirir nacionalidade originária é regido pelos *jus sanguinis*, e seu Estado de origem, por sua vez, prega em sua ordem legal o *jus soli*; assim, por não se enquadrar em nenhum sistema jurídico de aquisição de

> nacionalidade originária, essa pessoa tornou-se apátrida. (BARBOSA, 2015, p. 135).

Embora seja virtualmente impossível apontar, caso a caso, cada uma das razões originárias da apatridia, algumas das mais comuns dão-se justamente no âmbito jurídico. Segundo Carvalho (2017), além da própria questão do conflito normativo explicitado anteriormente, vazios legislativos referentes a questões de nacionalidade, práticas criminais, disputas jurídicas entre Estados e sua própria sucessão ou extinção, privilegiam o surgimento da apatridia. No entanto, o autor também explicita inúmeras circunstâncias relacionadas a esse fenômeno que transcendem a esfera legislativa, muitas delas relacionadas a mudanças profundas nas relações internacionais, ou mesmo a políticas discriminatórias e segregação de grupos étnicos, privando-os de nacionalidade.

Com relação a alguns fatores apresentados pelo autor, pode-se usar como exemplo a complexa problemática envolvendo o grupo étnico Rohingya – um grupo minoritário muçulmano originário de Mianmar. Devido à sua etnia, eles são perseguidos no seu país de origem, obrigados a buscar refúgio em Bangladesh, ademais, possuem sua cidadania mianmarense negada, figurando-se como apátridas. Existem inúmeros outros flagelos sofridos pelo povo Rohingya, ao ponto de o caso ter sido levado à Corte Internacional de Justiça (CIJ). A República de Gâmbia acionou a Corte com base em relatórios de 2018 e 2019 de uma missão imparcial de *fact-finding* conduzida pela nação, cujos resultados descobriram diversas violações e abusos, todos negados pelo governo de Mianmar, ocasionando uma acusação de genocídio. A decisão da corte ainda está penden-

te, entretanto, apresenta potencial para encontrar algum tipo de reparação ou satisfação para quase meio milhão de pessoas afetadas (LIMA, 2019), além de proporcionar a devolução de suas cidadanias.

Embora existam muitas outras nuances a serem mencionadas com relação a essa questão, percebe-se que a situação dos Rohingyas exemplifica perfeitamente as políticas discriminatórias e a segregação de grupos étnicos capazes de ocasionar a apatridia. Outro fator relacionado à presente temática é o elevado número de crianças que nasce apátrida, pois, o Acnur acredita que dentre as dez milhões de pessoas apátridas em todo o mundo (dado estimado), aproximadamente um terço seja menor de idade (ACNUR, 2019). Ademais, segundo estimativas da agência, a cada 10 minutos nasce uma criança apátrida no mundo, e de acordo com Souilljee (2017), a condição de refúgio – ou mesmo apatridia – enfrentada pelos pais de uma criança pode estar relacionada com essa estimativa, visto que a jornada enfrentada pelos refugiados pode inviabilizar o registro de seus filhos.

Dessa forma, percebe-se a pluralidade de circunstâncias que possibilitam o grande número de indivíduos em situação apátrida, a qual, como citado anteriormente, por si só viola o Artigo 15 da Declaração dos Direitos Humanos. Segundo o Departamento de Estado dos Estados Unidos (2019), existem, também, diversos outros tipos de lesões a direitos relacionados à apatridia, visto que as condições de cidadania e nacionalidade se mostram basilares para o acesso à educação e saúde, direitos políticos e de propriedade. Ademais, a apatridia é percebida como um fator de risco para inúmeras violências, exploração e trá-

fico, justamente pela condição de invisibilidade que essas pessoas enfrentam.

De acordo com Pereira (2012) a "ficção da nacionalidade" possibilita a existência de seres humanos à margem da proteção jurídica, devido a sua falta de nacionalidade (condição apátrida); tal ficção, quando vinculada a uma lógica extrema de Estado-nação, pode inclusive conduzir a regimes políticos xenofóbicos e ao preconceito com culturas diversas. Nesse sentido, a erradicação da apatridia deve ser percebida como um dever moral e legal das nações, tanto em uma esfera independente (em seu próprio território), quanto coletiva (transcendendo barreiras geográficas), tendo em vista a quantidade significativa de afetados e a gravidade da condição.

Para tal, existem alguns instrumentos, em nível internacional, como a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em 1961, na cidade de Nova Iorque, cujo objetivo está claramente exposto em seu título. Entre seus 21 artigos, algumas previsões relevantes são: a concessão de nacionalidade para quem nascer no território do país (em caso de que esta pudesse tornar-se apátrida); a impossibilidade de extirpar alguém de sua nacionalidade por motivos étnicos, religiosos, raciais ou políticos; a proibição de que a perda de nacionalidade de um progenitor ocasione a perda de nacionalidade de um filho; entre outras.

As medidas da Convenção citadas acima são de extrema importância para a diminuição da apatridia, pois são capazes de solucionar muitas das circunstâncias que a geram, as quais foram mencionadas no decorrer desta seção. Entretanto, o atual desafio relacionado a essa Convenção é a adesão de um maior número de países (hoje são apenas 75), porque, aliada a medidas nacionais, a Conven-

ção possui potencial para atingir o objetivo de erradicação da apatridia.

2 UM OLHAR SOBRE O CONTEXTO DA APATRIDIA NO BRASIL ENTRE 2007 E 2018

O Brasil é signatário dos dois tratados internacionais mais importantes a respeito da apatridia. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas foi assinada na data de sua adoção (em 28 de setembro de 1954), entretanto, ela só passou a designar efeitos jurídicos no país apenas em 22 de maio de 2002, a partir do Decreto nº 4.246, o qual a promulga. Já a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, de 1961, foi promulgada em de 18 de agosto de 2015, por meio do Decreto nº 8.501.

Dessa forma, a preocupação do governo brasileiro com relação a situação apátrida faz-se perceptível nos anos 2000, pela promulgação das Convenções, mas principalmente pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007. Posteriormente, percebem-se mais medidas notáveis no campo – como a própria Lei de Migrações 13.445/2017 –, e a questão apátrida vai adquirindo notoriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Embora o tema da apatridia ainda esteja em voga, com medidas como a simplificação do reconhecimento de pessoas apátridas, por meio de uma plataforma *online* (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021), para fins deste trabalho, o período de análise será enfocado entre 2007 e 2018. Portanto, objetivando analisar esse contexto, serão investigados três eixos temáticos.

2.1 O CASO DOS BRASILEIRINHOS APÁTRIDAS E A ADOÇÃO DE POLÍTICAS PARA A SUA ERRADICAÇÃO - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 54 DE 2007

A Emenda Constitucional nº 54 de 2007 pode ser considerada um dos dispositivos brasileiros de maior importância para a erradicação da apatridia. Ela altera a alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal para os seguintes termos:

> os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira (BRASIL, 1988).

Anteriormente, o texto vigente era: "(...) desde que venham a residir na República Federativa do Brasil (...)" (BRASIL, 1988), dessa forma, a condição de residência imposta afastava muitos indivíduos da possibilidade de adquirir a nacionalidade brasileira.

Nesse sentido, o sistema jurídico de obtenção de nacionalidade passa a considerar o critério *jus sanguinis* de forma irrestrita, sem a condição obrigatória de residência. A Emenda vigorou no momento de sua publicação, entretanto, também apreciou a possibilidade dos nascidos no estrangeiro entre 7 de junho de 1994 e a data de sua promulgação poderem registrar-se, caso viessem a residir no país. Sendo assim, foi solucionado o caso dos Brasileirinhos Apátridas, que, na época, figuravam em torno de 200 mil pessoas.

Curiosamente, o caso supracitado foi, na verdade, originado por outra Emenda constitucional (de revisão, nº 3) do dia 7 de junho de 1994, a qual havia alterado a redação da mesma alínea para: "os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira". Embora a intenção dos legisladores não fosse excluir pessoas de seu direito à nacionalidade, não foi percebida ou considerada a implicação da construção condicional "desde que venham a residir no Brasil", principalmente para famílias e indivíduos que não dispusessem de recursos para mudar de país.

Dessa forma, muitas crianças, nascidas em países cujo sistema era o *jus sanguinis* – ou seja, não reconheciam o nascimento em seu território como critério para nacionalidade –, foram relegadas à condição apátrida. Essa foi a gênese do movimento "Brasileirinhos Apátridas", cuja luta se revolvia na reivindicação de uma nova Emenda Constitucional. O grupo mostrou-se bastante engajado e articulado em seu objetivo.

> A fim de atingir seus objetivos, o movimento fez uso de diferentes artifícios: a massiva publicação de matérias e entrevistas na Internet; o envio de cartas às autoridades tanto no Brasil como no exterior, bem como informando a situação à Seleção Brasileira; a publicação em revistas e jornais brasileiros e estrangeiros e, também, manifestações presenciais às portas das repartições públicas brasileiras no exterior e na Organização das Nações Unidas. Inicialmente, com o intuito de mobilizar as forças políticas brasileiras para solucionar o problema, o movimento dirigiu diversas cartas aos presidentes Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, Luís Inácio Lula da Silva, bem como para diversos senadores e deputados, com

> o apelo de que fosse proposta uma nova emenda à Constituição. (SANTʻANNA; ROSSO, 2011, p. 6)

Como explicitado anteriormente, a situação foi solucionada a partir da Emenda Constitucional nº 54. Todavia, existiram controvérsias a respeito da mesma, visto que muitos indivíduos percebem a nacionalidade como meramente pertencimento a um grupo e traços culturais, fazendo com que critiquem a Emenda (SANTʻANNA; ROSSO, 2011). Esse posicionamento é bastante limitado, porque, como demonstrado previamente, a falta de uma nacionalidade é uma violação dos direitos humanos, fonte de consideráveis dificuldades.

Não obstante às críticas, há de se notar que a Emenda melhorou a qualidade de vida de muitos brasileiros vivendo no exterior. Além disso, atua de forma a perfectibilizar a adequação do Brasil perante a Convenção de 1961, atuando na erradicação da apatridia. Atualmente, o país compreende os três sistemas de obtenção de nacionalidade: *jus sanguinis*, garantido pela emenda, na alínea "c" do inciso I do art. 12 da Constituição Federal; o *jus soli*, segundo a alínea "b" do inciso I do art. 12 da Constituição Federal: "os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país"; e o *jus domicilie*, na figura da naturalização, de acordo com todo o inciso II do art. 12 da Constituição Federal.

2.2 UMA ANÁLISE DA POLÍTICA MIGRATÓRIA DO BRASIL E O CASO DE MAHA MOMO

Com base no tópico anterior, pode-se perceber que, até onde alcançam as vinculações normativas brasileiras, o país faz sua parte para a redução da apatridia, adotando um modelo territorial, sanguíneo e residencial. Portanto, entende-se que os nascidos no Brasil e descendentes de brasileiros estão protegidos da apatridia. Ademais, existem outras medidas adotadas pelo país para auxiliar apátridas, mesmo que estes não possuíssem originalmente vínculo com a nação.

Dentre elas, destaca-se a acolhida de pessoas apátridas, atrelada, conforme à própria definição da apatridia, ao reconhecimento da condição por parte do governo brasileiro, o qual é o primeiro passo do processo. Atualmente, existem 16 apátridas reconhecidos pelo Brasil, sendo eles provenientes da Síria (2), do Egito (2), da China, da Polônia, do Kuwait, do Suriname, da Alemanha, do Paraguai, da Palestina, do Líbano (4) e do Japão (MELO, 2020).

> Concretamente e conforme determina o Estatuto dos Apátridas de 1954, a primeira obrigação do Estado brasileiro consiste na aplicação das disposições da Convenção em comento, sem praticar atos de discriminação por motivos de raça, religião ou país de origem. Não é fruto do acaso a afirmação do princípio da não discriminação logo no início do instrumento normativo. Visa-se, logo na entrada no território brasileiro e, depois, na permanência dos candidatos ao status de apátrida, coibir comportamentos de autoridades públicas que possam constituir um processo de seleção dos requerentes fundado em critérios

> discriminantes como a cor da pele ou o país de procedência. (BICHARA, 2013, p. 7)

Ou seja, agindo em conformidade com a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, o Estado brasileiro garante, desde a chegada ao território, o respeito, proteção e promoção dos direitos fundamentais dos apátridas. Para isso, após o processo de reconhecimento da apatridia, deve acontecer a expedição de um documento de identidade, além de promover a integração do indivíduo. Mais além, existe a possibilidade de naturalização, a qual será investigada à luz dos dispositivos da Lei de Migrações 13.445/2017, a qual será abordada na próxima seção.

O caso paradigmático sobre a questão é o da ativista Maha Momo, de pais Sírios e nascida no Líbano, ela e sua irmã (Souad Mamo) foram as primeiras apátridas reconhecidas pelo Brasil a receber a naturalização, no ano de 2018. As irmãs nasceram em situação apátrida porque o casamento de seus pais não era reconhecido na Síria, impossibilitando a aquisição de nacionalidade do país, e elas nasceram no Líbano, cujo sistema era exclusivamente o *jus sanguinis*, também impedindo a aquisição. Em uma entrevista concedida à revista Ecoa[10], ela evidencia diversas situações vividas como apátrida: "Eu só queria existir", é uma das frases mais marcantes proferidas por Maha, enquanto descreve os sofrimentos de sua vida indocumentada "Eu não conseguia ser atendida em hospitais. Não tinha conta bancária. (...) Trabalhava ilegalmente. Sem qualquer vínculo registrado com a empresa", detalha (CARVALHO, 2019).

10 Íntegra da entrevista: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2019/11/25/maha-mamo.htm

Sua vida começou a mudar justamente quando veio para o Brasil, na época como uma refugiada síria. A partir desse momento, embora ainda não falassem português, ela e sua irmã receberam o CPF e a carteira de trabalho, os primeiros documentos de suas vidas, podendo finalmente acessar seus direitos fundamentais. Posteriormente, as irmãs Momo iniciaram o processo de naturalização, graças à Lei de Migrações 13.445/2017: "Em 2017, a nova Lei de Migração passou a incluir a apatridia, com a facilitação de naturalização".

Percebe-se, portanto, que sua história de vida é um símbolo da luta dos apátridas pela tão sonhada nacionalidade, além de um perfeito exemplo da importância das políticas migratórias, tanto no Brasil, quanto em outros países. Na próxima seção, serão comentados mais detalhadamente os dispositivos da supracitada lei.

2.3 OS AVANÇOS DA LEI DE MIGRAÇÕES 13.445/2017 EM CASOS DE APATRIDIA

Em 24 de maio de 2017 foi promulgada a Lei de Migrações 13.445/2017, conhecida como a "Nova Lei de Migrações". Ela representa um marco muito importante da postura legislativa nacional frente à questão da migração, visto que sua redação possui um caráter protetivo de direitos humanos, vez que traz à tona um rol principiológico e acolhedor. Na questão da apatridia, as inovações são ainda mais marcantes, presentes em toda a extensão da legislação, mas principalmente na Seção II do Capítulo III, voltada exclusivamente para a apatridia.

O artigo primeiro possui um conteúdo referente à definição da apatridia, que, como mencionado anteriormente, é o primeiro passo para o oferecimento de amparo. Nessa linha, o nível mais basilar de acolhimento está descrito no artigo 14, parágrafo terceiro.

> Art. 1º, § 1º, inciso 4º – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (...)
>
> Art. 14, § 3º – O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao **apátrida** ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. (BRASIL, 2017)

O visto temporário para a acolhida humanitária permite acesso a serviços públicos, benefícios e programas sociais, além de promover a participação cidadã do migrante e a proteção integral do migrante (VITORINO, 2018). Outro dispositivo relacionado a essa modalidade de aquisição de visto é o Art. 20: "A identificação civil de solicitante de refúgio, de asilo, de reconhecimento de apatridia e de acolhimento humanitário poderá ser realizada com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser" (BRASIL, 2017). Embora à primeira vista a importância do artigo possa passar despercebida, um olhar mais atento o revelará, tendo em mente a dificuldade de aquisição de documentos por parte dos migrantes, apá-

tridas e refugiados; sendo assim, a generalidade de documentos aceitos é fundamental para a efetiva aquisição de vistos em território brasileiro.

A legislação mostra-se coerente com o compromisso de erradicação e redução da apatridia conforme o artigo 75 "Parágrafo único. O risco de geração de situação de apatridia será levado em consideração antes da efetivação da perda da nacionalidade" (BRASIL, 2017), dessa forma, previnem-se novas situações de apatridia. Em adição aos aspectos pragmáticos sobre o acolhimento dos migrantes em geral, a lei também versa sobre a Política Nacional de Migrações, indicando a tutela de medidas estratégicas – de suma importância – nas ações governamentais, como exposto pelo artigo a seguir:

> Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.
>
> § 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. (BRASIL, 2017)

Por fim, investigando-se especificamente a segunda seção (Da Proteção do Apátrida e da Redução da Apatridia) do terceiro capítulo (Da Condição Jurídica do Migrante e do Visitante), encontram-se os dispositivos mais relevantes para esta pesquisa. Já no primeiro artigo da seção, o 26º, existe a seguinte previsão: "Regulamento disporá

sobre instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização".

Dessa forma, percebe-se a tutela especial dos apátridas, no tocante ao respeito de seu direito à nacionalidade – facilitado pelo artigo. Dentre outros tópicos explicitados no artigo, são especialmente pertinentes os de conteúdo voltado à promoção de direitos dos apátridas – tanto os previstos pelas Convenções internacionais quanto os da própria lei –, além do que versa sobre o caráter imediato da iniciação do processo de naturalização. Entretanto, há uma ressalva que deve ser considerada, caso o indivíduo não esteja interessado em adquirir nacionalidade brasileira, caber-lhe-á a autorização de residência outorgada em caráter definitivo.

2.3.1 DO PROCESSO SIMPLIFICADO DE NATURALIZAÇÃO

Em relação ao processo de naturalização, o artigo 26, previamente mencionado, compete aos apátridas um processo simplificado de naturalização, tendo em vista sua condição de acentuada vulnerabilidade, na ausência de uma nacionalidade/cidadania. Essa modalidade – diferentemente da naturalização prevista na própria Lei 13.445/2017, em seu Capítulo IV, Seção II – é regulada pela Portaria Interministerial nº5, também responsável pelo procedimento de reconhecimento da condição de apatridia, e da reunião familiar.

As principais diferenças percebidas com relação à naturalização facilitada são percebidas no âmbito do tempo. Enquanto a naturalização ordinária – salvo exceções

– requer a residência no Brasil por um período mínimo de quatro anos, enquanto a facilitada requer apenas dois. Ademais, para a modalidade exclusiva dos apátridas, há a previsão de tempo de duração dos trâmites da requisição – entretanto, existe a possibilidade de prorrogação –, segundo o artigo 18: "O processo deverá ser concluído em cento e oitenta dias, contados da data de recebimento do pedido de naturalização" (BRASIL, 2018).

Outra flexibilização diz respeito à exigência de documentos, devido à possibilidade da inexistência de alguns deles, graças à condição apátrida. A naturalização ordinária costuma exigir uma lista significativa, dentre eles: comprovante de endereço no Brasil, certidões de antecedentes criminais, comprovante de vínculo profissional, diploma, exames médicos, histórico escolar, entre outros[11]. Por sua vez, o requisitante apátrida só deverá apresentar a carteira de registro nacional migratório, o comprovante de endereço no Brasil e as certidões de antecedentes criminais. Todavia, caso o fornecimento desses documentos ainda seja impossível, o requerente ainda poderá receber a naturalização se apresentar justificativa por escrito contendo as razões de fato e de direito que o impossibilitaram (BRASIL, 2018).

Sendo assim, percebe-se que as facilidades oferecidas para os apátridas, em seu processo de naturalização, estão em consonância com a meta internacional de erradicação da apatridia. Com esses mecanismos e outros auxílios do governo, os indivíduos finalmente acessam seu direito à

11 Restante da lista: BRASIL. Ministério da Justiça. Lista de Documentos da Naturalização Ordinária. Registro em: 10 jun. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YZUczdP9ak8nT5ZNFiHc-yDhpQGqmeHe/view. Acesso em: 19/08/2021

nacionalidade, além de muitos outros, saindo da posição de invisibilidade prática perante o sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme explicitado na pesquisa, a apatridia apresenta um número considerável de conjunções que permitem seu surgimento, as quais vão desde choques legais de condições para a aquisição de nacionalidade, até situações de refúgio ou mesmo conflitos étnicos. Independente das múltiplas origens, todo apátrida apresenta uma característica comum, a violação de seu direito humano à nacionalidade (prevista no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos), que, como consequência, agrega um novo leque de violações e vulnerabilidade.

Em face ao sofrimento enfrentado pelos apátridas, Estados e Organizações Internacionais têm se movimentado, estando o Brasil entre eles. Com a Emenda Constitucional de nº 54, o país solucionou o problema de descendentes de brasileiros previamente apátridas, e agora a legislação adota um sistema duplo, considerando ambos o *jus sanguinis* e o *jus soli* como legítimos critérios para a aquisição de nacionalidade.

Mais além, o Brasil também apresenta medidas em sua Lei nº 13.445 para acolher os apátridas, garantindo-lhes acesso aos seus direitos fundamentais. Por meio do visto temporário de acolhimento humanitário e da naturalização facilitada, a nação contribui para a diminuição da apatridia e, consequentemente, dos desafios e provações enfrentados por essas pessoas.

Em conclusão, percebeu-se, ao longo da pesquisa, o valor imensurável de uma cidadania, conceito, de acordo com Corrêa (2003), associado ao vínculo que o cidadão tem com uma comunidade político-estatal, ou seja, com sua própria nacionalidade. Portanto, o direito a uma nacionalidade é vital, e, sendo assim, é necessário expandir cada vez mais a conscientização a respeito da apatridia, objetivando a conquista de sua erradicação.

REFERÊNCIAS

ACNUR. 2018. **No marco do quarto ano da campanha** #IBelong para erradicar a apatridia, ACNUR pede soluções mais efetivas aos Estados. UNHCR ACNUR Brasil, [S. l.], p. 1, 13 nov. 2018. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2018/11/13/comemorando-o--quarto-ano-da-campanha-para-erradicar-a-apatridia-o-acnur-pede-solucoes-mais-efetivas-aos-estados/. Acesso em: 7 set. 2021.

BARBOSA, Guilherme Vieira. **A ausência de nacionalidade como fator de risco à condição do cidadão estrangeiro**: a questão jurídico-social dos apátridas como uma nova construção do pensamento jurídico internacional. 2015. Dissertação (Mestrado direito) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Franca), [S. l.], 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=-true&id_trabalho=2519810. Acesso em: 16 jul. 2021.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **A Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e sua aplica-**

ção pelo Estado Brasileiro. vol. 84/2013. ed. Revista de Direito Constitucional e Internacional, 2013. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc50000017b56aca45f1d156df3&docguid=I5fd46a50ffeb11e2b3b4010000000000&hitguid=I5fd46a50ffeb11e2b3b4010000000000&spos=1&epos=1&td=145&context=15&crumb=-actionappend&crumb-label=Documento&isDocFG=-true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 de ago. 2021

BRASIL. Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015. **Promulga a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, firmada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961**. [S. l.], 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8501.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. **Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. [S. l.], 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 54, de 20 de setembro de 2007. **Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta o art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro**. [S. l.], 2007.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 7 de junho de 1994. **Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal**. [S. l.], 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr3.htm. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migração**. [S. l.], 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Lista de Documentos da Naturalização Ordinária**. Registro em: 10 jun. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1YZUczdP9ak8nT5ZNFiHc-yDhpQGqmeHe/view. Acesso em: 19/08/2021.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018. **Dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente**. (Alterada pela Portaria Interministerial nº 16, de 3 de outubro de 2018). [S. l.], 2018. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%205,%20DE%2027%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202018.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Ministério da Justiça e Segurança Pública simplifica reconhecimento de pessoas apátridas**. [S. l.],

13 jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-simplifica-reconhecimento-de-pessoas-apatridas. Acesso em: 29 set. 2021.

CARVALHO, Diana. "**Eu só queria existir**": ativista Maha Mamo viveu 30 anos como apátrida. Ecoa, [S. l.], p. 1, 25 nov. 2019. Disponível em: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2019/11/25/maha-mamo.htm. Acesso em: 19 ago. 2021.

CARVALHO, Liddiane Araújo Aleixo de. **O sistema de proteção internacional aos indivíduos apátridas e a atuação do Estado brasileiro**. 2017. Dissertação (Mestrado direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, [S. l.], 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5971228. Acesso em: 16 jul. 2021.

CONVENÇÃO sobre o Estatuto dos Apátridas = CONVENTION relating to the status of stateless persons. 28 de Setembro de 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021

CONVENÇÃO para a Redução dos Casos de Apatridia = CONVENTION on the Reduction of Statelessness. 30 de Agosto de 1961. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/statelessness.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

CORRÊA, Darcísio. **A Cidadania e a Construção dos Espaços Públicos**. Desenvolvimento em Questão [em linha]. 2003, 1(2), 37-54 [ficha de Consulta 21 de Junho

de 2021]. ISSN: 1678-4855. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75210203. Acesso em: 16 jul. 2021

LIMA, Lucas Carlos. **República da Gâmbia leva genocídio rohingya à Corte de Haia**. Consultor Jurídico, [s. l.], 15 dez. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-dez-15/lucas-lima-genocidio-rohingya--chega-corte-haia. Acesso em: 29 set. 2021.

MELO, Karine. Brasil **reconheceu sete apátridas em 2020**: Balanço mostra que desde 2017 foram 16 reconhecimentos. Agência Brasil, [S. l.], p. 1, 13 jul. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-07/brasil-reconheceu--sete-apatridas-em-2020. Acesso em: 18 ago. 2021.

OGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal--dos-direitos-humanos>. Acesso em: 16 jul. 2021.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Apátridas e refugiados**. Caderno IHU ideias, São Leopoldo, n. 181, p. 1-37, 2012. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/181cadernosihuideias.pdf. Acesso em: 6 out. 2021.

SANT'ANNA, Luma Goularte; ROSSO, Maria Fernanda Pereira. **Brasileirinhos Apátridas**: o caso dos filhos de brasileiros nascidos no exterior. V. 1/2011. ed. Revista de Direito Brasileira, 2011. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000017b56ac61676a6fdb89&docguid=Ib80993b00a1211e1a6a3010000000000&hitguid=Ib80993b00a1211e1a6a3010000000000&spos=1&epos=1&td=100&contex-

t=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#. Acesso em: 17 ago. 2021.

SOUILLJEE, Liege Giaretta. **O tratamento jurídico-político dos apátridas e o desenvolvimento humano a partir da legislação brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado, Direito) - Faculdade Meridional, [S. l.], 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5177451#. Acesso em: 16 jul. 2021

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Bureau of population, refugees and migration. Statelessness**. [S. l.], 2019. Disponível em: https://www.state.gov/other-policy-issues/statelessness/. Acesso em: 18 ago. 2021.

VITORINO, Cleide Aparecida. **Reforma Migratória Brasileira**: Novos Direitos Multiculturalismo e Políticas Públicas. vol. 992/2018. ed. [S. l.]: Revista dos Tribunais, 2018. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000017b5ed59a5e874ab661&docguid=I617a4aa05d8811e89f33010000000000&hitguid=I617a4aa05d8811e89f33010000000000&spos=3&epos=3&td=100&context=14&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1. Acesso em: 19 ago. 2021.

3 - A RELEVÂNCIA DO PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA NA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA SODEXO

Milena Sgaria Friedric
Valentina Refosco Bottezin

INTRODUÇÃO

O número de refugiados no Brasil vem crescendo, de acordo com os dados divulgados na 5ª edição do relatório "Refúgio em Números". O Brasil, em 2019, reconheceu 21.515 refugiados de diversas nacionalidades, atingindo, neste ano, a marca de 31.966 pessoas assim reconhecidas pelo país (OBMIGRA, 2020). A Lei brasileira de Refúgio – n.º 9.474/97 – garante aos solicitantes de refúgio e refugiados um escopo lastreado na proteção e na integração local, caracterizado por um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais.

Com o avanço do processo de globalização, a economia capitalista de livre mercado se consolida e, por consequência, gera o enfraquecimento do Estado, principalmente de seu poder econômico. Esse aspecto se arraigou ainda mais pela crescente força de empresas e instituições transnacionais, como novos atores globais com influência em campos antes atribuídos somente aos Estados (BECK, 2011), o que desestabiliza o alcance de relações assistenciais promovidas por políticas públicas.

Diante disso, e já vulneráveis em razão de sua situação de refúgio, os refugiados desde sempre enfrentaram dificuldades na integração local em razão de sua dependência do Estado. À medida que ele (o poder estatal) enfraquece, através da intensificação do processo de globalização e da condição de uma sociedade de riscos (BAUMAN, 1999), afasta ainda mais – os refugiados – da consagração de seus direitos fundamentais e do dever reconhecido por lei à integração local. Isso ocorre, pois os esforços do Estado não são suficientes à inserção deste grupo de pessoas no mercado de trabalho e, portanto, frustram a integração local desses sujeitos.

Nesse contexto, a presente pesquisa se justifica no sentido de que a iniciativa privada ganha importância substancial como protagonista na satisfação coletiva dos direitos dos refugiados, cuja indiferença à sua integração econômica acaba por impossibilitar sua integração local. Assim, neste cenário, surge um novo desafio a esses indivíduos: captar não mais o olhar do Estado, mas da iniciativa privada.

O método de pesquisa utilizado no presente trabalho será o método dedutivo, bem como, em razão da análise de obras relacionadas ao problema investigado, utilizar-se-á a técnica de pesquisa bibliográfica, documental e coleta de dados, sendo sua abordagem de modo qualitativo e o objetivo de método exploratório.

O objetivo do presente trabalho é conhecer os principais atores da iniciativa privada, enquanto protagonistas no auxílio à integração local de refugiados no Brasil, e o papel desempenhado por eles na atuação prática dos processos com refugiados. Além disso, está amparado pelo seguinte referencial teórico: no primeiro capítulo, nos au-

tores Thomas Friedman e Zygmunt Bauman. No segundo capítulo, no especialista em refúgio, migrações e questões humanitárias Jeff Crisp; e na jurista e internacionalista Liliana Lyra Jubilut. E, por fim, no terceiro capítulo, na socióloga internacional Christine Inglis; e na especialista em comunicação e gestão estratégica Lilian Rauld.

O trabalho se propõe a responder às seguintes perguntas: *de que forma o processo de diminuição do poder do Estado pôde emergir em um cenário disruptivo na influência do mercado para a consagração do direito à integração local dos refugiados?* E, *de que modo a postura da iniciativa privada concorre para o desdobramento, seja de um cenário de exclusão pautado pela indiferença ou, em contrário, à satisfação à integração local de refugiados?*

Para tanto, o artigo subdivide-se em três seções: a primeira explora os conceitos relacionados ao processo de globalização e o choque entre a atuação do Estado e a iniciativa privada, especialmente no Brasil, a fim de contextualizar o momento em que se vive.

A segunda abordará os conceitos-chave em relação à temática de refúgio e de integração local, de acordo com a legislação pertinente e com o referencial teórico utilizado, bem como a importância e o caráter obrigatório da integração local.

Por fim, a terceira seção apresentará as principais ações possíveis por parte da iniciativa privada para promover a integração local dos refugiados no Brasil. Desse modo, contará com a análise acerca da atuação da empresa SODEXO no Brasil, do setor privado, no que tange à integração local desse público, especialmente do ponto de vista econômico.

1 O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO E O ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO

Para que se possa entender o contexto atual de políticas e direitos dos refugiados, primeiramente cumpre fazer uma construção histórica e conceitual acerca do processo de globalização, com o objetivo de notar a interferência na balança de influência econômica entre Estado *versus* iniciativa privada.

Ao final deste capítulo, será possível, através dessa construção, perceber a dissonância no poder de efetivação da inserção econômica de refugiados por parte desses atores (Estado e Iniciativa Privada), bem como será feita uma análise relativa às barreiras que a efetivação do direito à integração local enfrenta em meio à dicotomia proatividade *versus* indiferença.

1.1 O IMPACTO DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO NA PÓS-MODERNIDADE

O processo de globalização teve seu marco intensificador à época das grandes navegações, que representaram o primeiro momento histórico de uma conexão global, envolvendo, além do comércio, a ligação a diferentes culturas. Desse episódio, pode-se notar a principal característica que envolve a globalização em linhas gerais: o rompimento de barreiras. Naquela época, barreiras físicas, hoje, com a inserção da tecnologia neste processo, também barreiras não físicas, com o avanço, por exemplo, das telecomunicações e da internet.

Friedman (2001) atribui uma divisão importante em termos de globalização, oportuna para o entendimento do presente trabalho, que passa a levar em consideração a globalização especificamente no período Pós-Guerra Fria (período da pós-modernidade). O autor refere que, a partir deste momento histórico, tem-se a globalização contemporânea, que é caracterizada por dois aspectos: a consolidação da economia capitalista e a ascensão da tecnologia.

À medida que o processo de globalização avança, gera efeitos exponenciais, dentre eles, o enfraquecimento do poder econômico do Estado, pois dissemina a um patamar global a economia capitalista de livre mercado, que tem por fundamento a não interferência do Estado na economia, senão para garantir a existência do próprio sistema, servindo como um protetor deste.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) define a globalização econômica da seguinte forma:

> A "globalização" econômica é um processo histórico, resultado da inovação humana e do progresso tecnológico. Refere-se à crescente integração das economias em todo o mundo, especialmente por meio de fluxos comerciais e financeiros. O termo às vezes também se refere ao movimento de pessoas (mão de obra) e conhecimento (tecnologia) através das fronteiras internacionais. Existem também dimensões culturais, políticas e ambientais mais amplas da globalização que não são abordadas aqui (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2000, tradução nossa[12]).

12 "Economic 'globalization' is a historical process, the result of human innovation and technological progress. It refers to the increasing integration of economies around the world, particularly through trade and financial flows. The term sometimes also refers to the movement of people (labor) and knowledge (technology) across international borders. There are

Bauman (1999) faz duras críticas à globalização e ao sistema capitalista, chamando-os de "desordem mundial". O autor expõe em sua obra problemas de mobilidade, identidade, desigualdade, consumo e poder gerados pela globalização. Para ele, a globalização não representa uma ordem harmônica e global, mas apenas reflete os efeitos globais de escolhas econômicas, como o enfraquecimento dos Estados em prol de uma imposição das leis dos mercados financeiros globais.

Pressionada pelo processo de globalização e considerando a ascensão de uma economia de mercado em nível global, a Constituição Federal Brasileira de 1988, ao estabelecer os princípios gerais da ordem econômica e financeira refere:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> **I - soberania nacional;**
>
> **II - propriedade privada;**
>
> **III - função social da propriedade;**
>
> **IV - livre concorrência;**
>
> V - defesa do consumidor;
>
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
>
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
>
> VIII - busca do pleno emprego;

---

also broader cultural, political and environmental dimensions of globalization that are not covered here".

> IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.
>
> [...]
>
> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nota-se ainda, da leitura dos dispositivos constitucionais, a indicação de que a ordem econômica e financeira será desenvolvida pela iniciativa privada. De acordo com José Afonso da Silva (2005, p. 788), "[...] a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista".

Dentro deste modelo, submersos a uma economia de mercado, a importância crescente da iniciativa privada como principal condutora da economia, tanto em âmbito nacional quanto internacional, apresenta ao Estado a necessidade de contrapartida desses novos atores, para que as políticas públicas que possuem um caráter econômico (por exemplo, a inserção no mercado de trabalho) sejam plenamente satisfeitas.

1.2 ESTADO *VERSUS* INICIATIVA PRIVADA

A relação entre a esfera pública e a esfera privada sempre foram tensas ao longo da história, de modo que, onde há uma grande presença do poder público, menor o

poder de influência da esfera privada, sendo o contrário também verdadeiro. Bobbio (2020) faz uma análise sobre essa relação, quando classifica o primado do poder público pelo aumento da regulação estatal do comportamento dos indivíduos, em prol do bem comum. Do contrário, o primado do privado sobre o público representaria, em contrário, a validade das relações intrínsecas à natureza delas próprias, como uma espécie de autorregulação semelhante à *lex mercatoria*[13].

Historicamente, essa relação conflitante foi moldando opções políticas e econômicas. Por consequência, a balança do poder econômico Estado *versus* iniciativa privada vem consolidando, por ora, uma economia de mercado cada vez mais independente de regulamentações estatais e funcionando a partir de suas próprias normas.

A iniciativa privada como uma sociedade civil organizada acabou por dar personalidade jurídica aos Atores Internacionais, cujo principal elemento caracterizador é sua habilidade em influenciar a comunidade global, envolvendo a economia e a política. Sua ascensão se deve à força de seu poder econômico, possibilitado pela quebra de fronteiras do escopo de uma economia capitalista, e a sua influência global, possibilitada pela derrocada das telecomunicações e da internet (BECK, 2011).

Portanto, fica fácil notar, nesse contexto, porque as políticas públicas que o Estado preconiza para a integração local têm sua eficiência reduzida. Elas dependem, mais do que nunca, da colaboração desses novos atores da iniciativa privada para satisfazer determinados direitos, como é o caso da integração local e econômica.

13 Sistema jurídico desenvolvido pelos comerciantes da Europa medieval baseado nos costumes das "leis" naturais das relações de mercado.

No próximo capítulo serão abordados os principais conceitos relacionados à temática do refúgio e da integração local, junto à legislação pertinente, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito internacional, a fim de compreender como concretizar os direitos previstos à população refugiada.

2 OS REFUGIADOS E A INTEGRAÇÃO LOCAL NO BRASIL

De acordo com o relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) de 2020, 82,4 milhões de pessoas no mundo foram forçadas a deixar suas casas, e 26,4 milhões delas alcançaram o *status* de refugiado (GLOBAL TRENDS, 2020). No Brasil, no ano de 2020, de acordo com a 6ª edição do relatório Refúgio em Números, houve 28.899 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, sendo a Venezuela o principal país de origem (OBMIGRA, 2021).

Nesse sentido, faz-se necessária uma análise atenciosa voltada a essas pessoas, a fim de entender sua condição e qualidade de vida no Brasil. Primeiramente, é preciso entender quem pode obter o *status* de refugiado, de que forma e quais direitos lhes serão garantidos pelo Estado acolhedor, questionamentos esses que serão abordados no subcapítulo "1.1. A obtenção do *status* de refugiado". Com isso, é possível desvendar que, um desses referidos direitos é o de integração local, processo que será explorado no subcapítulo "1.2. Integração local: conceituação *lato sensu* e a integração econômica".

2.1 A OBTENÇÃO DO *STATUS* DE REFUGIADO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil conceitua o termo refugiado. Tal conceituação se baseia na Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951, da Organização das Nações Unidas (ONU), que após o Protocolo de 1967, estabeleceu que será aplicado o termo "refugiado" a qualquer pessoa que, devido a um temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, (1) não se encontre no país de sua nacionalidade e não pode ou não quer valer-se da proteção desse país. Ou ainda, (2) se não tem nacionalidade, não se encontra no país de sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos e não pode ou não quer retornar a ele, em virtude desse temor (ONU, 1967).

> [...] que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. (ACNUR, 2021b).

Como bem pontua Jubilut (2007, p. 113), as razões que asseguram o refúgio "[...] decorrem diretamente dos três pilares que iniciaram, com o advento da Revolução Francesa, a positivação dos direitos humanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade". Assim, o reconhecimento do *status* de refugiado busca proteger os direitos do indivíduo, baseando-se no conceito de "bem fundado temor de perseguição", que engloba critérios objetivos e subjetivos. Segundo a autora, podem ser classificados da seguinte forma:

> Os critérios objetivos estão representados pela expressão "bem fundado" e vêm a ser caracterizados pela comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio. Já o critério subjetivo está presente na expressão "temor de perseguição", o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos já mencionados (JUBILUT, 2007, p. 115).

Os cinco motivos reconhecidos para alcançar o *status* de refugiado, a partir da interpretação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, são: raça, nacionalidade, opinião política, religião e pertencimento a um grupo social. Além desses, no entanto, a depender da legislação de cada país, como é o caso do Brasil, que será explorado mais adiante, ainda são considerados outros dois motivos, trazidos na América Latina com a Declaração de Cartagena de 1984: grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

Quando essas pessoas, com tais motivos, cruzam fronteiras e alcançam o *status* de refugiados, adquirem a proteção dos Estados, do ACNUR e demais organizações envolvidas com a proteção do instituto internacional do refúgio.

No âmbito doméstico, o Brasil ratificou a Convenção de 1951 no ano de 1961 e o Protocolo de 1967, no ano de 1972. Além disso, faz parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958. Mais tarde, em 1984, o país, ainda em meio a um regime ditatorial, assinou a Declaração de Cartagena, "[...] um documento regional que influenciou a associação entre o conceito de refúgio e o de direitos humanos, especificamente o de direito humanitário na América Latina" (LIMA ALVES, 2020, p. 56).

O passo decisivo, no entanto, foi a promulgação da Constituição Federal Brasileira, em 1988, com o Brasil já em regime democrático, na qual ficou positivada, mais especificamente no *caput* de seu artigo 5º, a igualdade entre brasileiros e estrangeiros no que tange a todos os direitos previstos na CF/88. Também prevê, em seu artigo 3º, um dos objetivos fundamentais do país: a construção de "[...] uma sociedade livre, justa e solidária" e a promoção do "[...] bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Ainda, no artigo 4º, a CF/88 dispõe sobre princípios importantes que a regem, como a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (BRASIL, 1998).

Por fim, no parágrafo 2º do artigo 5º, está prevista a obrigação do país em garantir não apenas os direitos estabelecidos na CF/88, como também aqueles previstos em tratados internacionais. Sendo assim, Piovesan destaca:

> [...] cabe ao Estado brasileiro elaborar todas as disposições de Direito interno que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades enunciados nos tratados de que o Brasil é parte. A omissão estatal viola obrigação jurídica assumida no âmbito internacional, importando em responsabilização do Estado. Viola ainda a própria Constituição, na medida em que esses direitos e liberdades foram incorporados ao Texto Constitucional, por força do art. 5º, § 2º (PIOVESAN, 2018, p. 422).

A partir disso, em 1997, foi promulgada a Lei 9.474, conhecida como Lei de Refúgio, criada a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996, e elaborada pelo governo brasileiro em conjunto com o ACNUR. Já em seu artigo 1º, a lei dispõe sobre o conceito de refugiado:

> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Destaca-se ainda, o que está disposto no artigo 2º, cujo texto traz o seguinte:

> Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional (BRASIL, 1997).

Ademais, como a própria lei exige em seus artigos 5º e 48, a mesma deverá ser aplicada através de uma interpretação conjunta à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, bem como a "todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido" (BRASIL, 1997). Portanto, o país tem o dever de garantir todos os direitos dos refugiados previstos nos referidos tratados. A título de exemplo, a Convenção de 1951 prevê garantias aos refugiados como o direito à não discriminação (art.

3º), à religião (art. 4º), a profissões assalariadas (art. 17), à educação pública (art. 22), entre outros (ONU, 1951).

É importante ressaltar que, na região das Américas, a lei de refúgio brasileira (Lei 9.474/1997) é "[...] considerada moderna [...] por adotar um conceito ampliado para o reconhecimento de refugiados" (ACNUR, 2021a). Essa concepção se estrutura no sentido de que, "para além do conceito estabelecido pela Convenção de 1951, a legislação brasileira também reconhece como refugiado todas **as pessoas que buscam segurança diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos**" (ACNUR, 2021a, grifo nosso).

Segundo Jubilut (2007), essa ampliação dos motivos para o reconhecimento do *status* de refugiado, considerando-se as situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, pode ser denominada "definição ampliada", uma vez que esse critério é dotado de maior flexibilidade "[...] e busca possibilitar a correção das limitações dos documentos internacionais sobre refugiados por meio de uma maior aproximação com o campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos" (JUBILUT, 2007, p. 135).

A Lei 9.474/1997 instituiu, a partir das previsões de seu artigo 12, o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. O Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao qual está vinculado, define-o como "[...] um órgão colegiado, [...] que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil" (BRASIL, 2020). O órgão produziu, desde sua criação, inúmeras resoluções normativas, nas quais organiza e prevê os principais procedimentos relacionados à obtenção e manutenção do *status* de refugiado no Brasil.

A partir da interpretação do arcabouço jurídico brasileiro, o procedimento, no Brasil, para obter o *status* de refugiado, se dá, resumidamente, da seguinte forma:

> [...] primeiramente, solicita-se a condição de refugiado(a) à Polícia Federal nas fronteiras; a análise do pedido é realizada pela Cáritas Arquidiocesanas; a seguir, a decisão é proferida, em primeira instância, pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE; dessa decisão, caso seja negado o reconhecimento do *status* de refugiado(a), abre-se outra fase, que é o recurso cabível da decisão negativa do CONARE para o Ministro da Justiça, que decidirá em último grau de recurso (LIMA, 2020, p. 57).

Tendo obtido tal *status*, o refugiado no Brasil passa a gozar de direitos e deveres, entre eles o direito de integração local, previsto nos artigos 43 e 44 da Lei de Refúgio (Lei 9.474/1997), a qual será tratada a seguir.

2.2 INTEGRAÇÃO LOCAL: CONCEITUAÇÃO *LATO SENSU* E A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O ACNUR trabalha, atualmente, com três estratégias que geram soluções duradouras para auxiliar os refugiados. São elas: integração local, reassentamento e repatriação voluntária. Nos casos em que não é possível a repatriação voluntária, ou seja, a escolha livre e informada de um refugiado de retornar ao seu país de origem, com a total cooperação e o compromisso desse país, a integração local se torna a melhor estratégia a ser adotada. Como bem aponta o próprio ACNUR, "[...] encontrar uma casa no país anfitrião e integrar-se à comunidade local pode

representar uma solução duradoura à situação e a chance de construir uma nova vida" (ACNUR, 2021c).

A partir daí, surge a árdua tarefa de conceituar o termo "integração local". O mesmo não possui um conceito de fato, sendo considerado vago. Isso porque não há qualquer esclarecimento a respeito do significado do termo em legislação alguma. A própria definição proposta pelo ACNUR[14] não é muito clara, apenas referindo que se trata de um processo complexo e gradual.

O Capítulo II da Lei de Refúgio, que se ocupa especificamente desse processo, em nenhum de seus dois artigos busca conceituar a integração local ou prever políticas públicas para a sua concretização. Como bem pontua Thiago Augusto Lima (2020, p. 61), o "[...] assunto fica sem previsão legal adequada e por isso sua execução fica dependente de políticas específicas de governos, os quais não garantem organicidade". Inclusive, mesmo estando prevista na Lei 13.445 de 2017 (Lei de Migração), a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, até hoje, não foi concretizada em nível nacional.

Acerca da falta de atuação do Estado brasileiro em concretizar previsões legais através de políticas públicas no âmbito das migrações, Tatiana Squeff e Julia Pecker manifestam-se da seguinte forma em relação ao artigo 120, da Lei de Migração, que prevê a Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia:

> Seu objetivo era claramente estipular políticas públicas para fazer com que a inserção do mi-

14 "A integração local é um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais. Além disso, impõe demandas consideráveis ao indivíduo e à sociedade que o acolhe. Em muitos casos, a aquisição da nacionalidade do país anfitrião é o culminar desse processo" (ACNUR, 2021c).

> grante se desse de maneira plena, sem discriminações ou limitações, nos próprios termos da Lei. Outrossim, apesar de previsto, nenhuma regulamentação nesse sentido foi edificada, o que denota uma das diversas deficiências da referida lei (SQUEFF; PECKER, 2020, p. 439).

Ainda assim, o Estado brasileiro, até o momento, apenas prevê, em seu ordenamento interno, direitos e garantias para a população de refugiados no país, no entanto, sem "tirá-los do papel", agindo de forma omissa na concretização de políticas públicas nacionais. A tarefa acaba ficando a cargo de governos estaduais e municipais, não sendo possível concretizar essas políticas de forma homogênea no Brasil.

A integração local de refugiados é uma dessas políticas, porém, como já visto, o Estado brasileiro não oferece nem mesmo um conceito para o termo. O conceito fica a cargo da literatura. Diante disso, a jurista Liliana Lyra Jubilut explica:

> Consiste a integração local na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não-governamentais que se ocupam dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 154).

Nesse sentido, o especialista em refúgio Jeff Crisp assinala a diferença entre integração local e assentamento local, tendo em vista que a primeira "[...] pode ser considerada como um processo que leva a uma solução durável para os refugiados" (2004, p. 4, tradução nossa[15]).

15 "[...] can be regarded as a process which leads to a durable solution for refugees".

Para o autor, o processo de integração local possui três dimensões interrelacionadas: a primeira dimensão refere-se a um processo legal e jurídico, que dá acesso a uma uma ampla gama de direitos aos refugiados no Estado de acolhimento, levando, com o tempo, inclusive à aquisição, por exemplo, do direito de residência permanente e até mesmo da cidadania no país onde se encontram. A segunda aborda uma conjuntura econômica, na qual, a partir dos direitos concedidos, os refugiados aprimoram seu potencial quanto aos meios de vida sustentáveis, atingindo assim, um grau crescente de autossuficiência, tornando-se progressivamente menos dependentes da assistência estatal e/ou humanitária.

E por fim, a terceira dimensão se refere a um processo social, que permite aos refugiados viverem entre a população do país de acolhimento sem medo da discriminação, da intimidação e da exploração sistemáticas (CRISP, 2004). Além disso, o autor também refere a importância de não confundir integração com assimilação. Segundo ele, distingue-se da seguinte forma:

> O conceito de integração local não implica a assimilação dos refugiados na sociedade onde encontraram acolhimento. [...] a comunidade internacional sempre rejeitou a ideia de que os refugiados devem ser exigidos ou esperados a abandonar suas próprias culturas, para que se tornem indistinguíveis entre os membros da população do país acolhedor (CRISP, 2004, p. 5, tradução nossa[16]).

16 "The concept of local integration does not imply the assimilation of the refugees in the society where that have found asylum. [...] the international community has always rejected the notion that refugees should be required or expected to abandon their own culture, so as to be indistinguishable from members of the host community".

Na presente pesquisa, buscar-se-á compreender a integração local em sua dimensão econômica. Isso porque pretende-se, em última análise, compreender a atuação da iniciativa privada nesse processo, estando ela inserida, primordialmente, nessa dimensão. Nessa linha, aborda-se o que propõe o economista Tom Kuhlman, que apresenta quatro critérios necessários para o acesso à integração econômica como parte da integração local *lato sensu*:

> (1) participação adequada na economia [...]; (2) um rendimento que permita um padrão aceitável de vida; (3) acesso igualitário a população do país de acolhimento àqueles bens e serviços cujo acesso não é determinado apenas pelos níveis de renda; (4) o impacto dos refugiados no país de acolhimento estar sendo tal que, em média, a posição das várias categorias socioeconômicas dentro da população local em relação aos critérios (1), (2) e (3) não se deteriorou (KUHLMAN, 1991, p. 19, tradução nossa[17]).

Sob esse prisma, depreende-se facilmente que, para alcançar os primeiros critérios propostos pelo autor, é necessário que o refugiado, para que se integre economicamente, esteja realizando alguma atividade profissional, que lhe proporcione uma renda suficiente para (1) participar adequadamente da economia e (2) ter um padrão de vida aceitável. É exatamente neste ponto que a iniciativa privada se insere.

---

17 "(1) adequate participation in the economy [...]; (2) an income which allows an acceptable Standard of living; (3) access equal to that of the host population to those goods and services to which access is not determined solely by income levels; (4) the impact of refugees on the host society having been such that, on balance, the position of the various socio-economic categories within the indigenous population with respect to criteria (1), (2) and (3) has not deteriorated."

De acordo com a 5ª edição do estudo Refúgio em Números, a qual, apesar de ser a segunda edição mais recente do estudo, aborda amplamente a relação entre o refúgio e o mercado de trabalho formal no Brasil, no período de 2011 a 2019, "[...] foram emitidas 115.165 carteiras de trabalho para pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiadas" (OBMIGRA, 2020, p. 43). Desde o ano inicial do estudo – 2011 – até o ano final – 2019, o número de emissões por ano cresceu consideravelmente.

Assim, a partir do ano de 2016, venezuelanos, haitianos e cubanos refugiados e pessoas solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado figuraram como as principais nacionalidades que obtiveram a carteira de trabalho. Além disso, entre 2011 e 2019, a carteira de trabalho foi emitida predominantemente para homens (96,5%). No entanto, a cada ano, a disparidade entre homens e mulheres foi diminuindo (OBMIGRA, 2020).

O estudo dividiu os refugiados e as pessoas solicitantes de reconhecimento dessa condição em dois grupos: ocupados e não ocupados. O primeiro grupo engloba todas as pessoas nessa situação que, em 31 de dezembro do ano analisado estavam empregadas formalmente e possuíam vínculo ativo com a empresa contratante. Já no segundo grupo, estão as pessoas que, na referida data, não estavam empregadas formalmente, ou seja, que tiveram algum vínculo formal ou tiveram a carteira de trabalho emitida em algum momento do ano, mas no final dele não estavam mais empregadas (OBMIGRA, 2020).

A partir disso, o mesmo estudo aponta que, em 2019, havia 22.807 ocupados e 102.569 não ocupados. Dos ocupados nesse ano, 78,5% eram homens e 21,5% mulheres. Além disso, em 2019, a maioria dos ocupados possuía en-

sino médio completo (53,4%) e estava na faixa etária de ⩾ 20 e < 40 anos (OBMIGRA, 2020).

Com a breve análise dos dados citados é possível perceber que a situação dos refugiados e solicitantes do *status* de refugiado no Brasil, no que tange ao mercado de trabalho, ainda está longe de ser ideal. Considerando a falta de políticas públicas por parte do Estado, como visto, bem como todos os pontos a serem abordados no próximo item, a árdua tarefa de proporcionar mais oportunidades para refugiados possuírem um vínculo empregatício estável e, consequentemente, poderem ser considerados integrados economicamente está nas mãos da iniciativa privada.

3 A ATUAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO QUE TANGE AO ASPECTO ECONÔMICO

A partir do processo de globalização e a ascensão da tecnologia no contexto de economia liberal, há um enfraquecimento do poder do Estado e, consequentemente, a eficácia das políticas públicas promovidas pelo mesmo para a integração local de refugiados, principalmente no aspecto da integração econômica, fragiliza-se enormemente.

Nesse cenário, emerge a importância da iniciativa privada para a concretização da integração de refugiados junto ao mercado de trabalho, cujo impacto é substancial para que haja a integração local. Isso porque, como será abordado a seguir, além de representar a forma de sustento, a inserção no mercado de trabalho abre portas para

vivenciar a cultura, aprender o idioma e formar relações sociais no país de destino.

3.1 A IMPORTÂNCIA DA INICIATIVA PRIVADA NA PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO LOCAL

Tendo em vista os aspectos trazidos no item anterior, resta claro que o mundo se torna cada vez mais globalizado e está abrindo espaço para o protagonismo da iniciativa privada em face do Estado.

Em decorrência disso, os refugiados e as pessoas solicitantes de status de refúgio são um bom exemplo de indivíduos que vivenciam, em vários aspectos do seu dia a dia, o que pode ser chamado de multiculturalismo – característica muito forte da sociedade contemporânea. As dificuldades que se apresentam a essas pessoas por não se encontrarem em seu país de origem (ainda mais tendo em vista o caráter forçado desse deslocamento) geram uma necessidade de se adaptar a uma nova cultura, em uma nova sistemática de sociedade.

Christine Inglis (1996) (tradução nossa[18]), conceitua o multiculturalismo a partir de três referências distintas,

18 "The **demographic-descriptive** usage occurs where ‹multicultural› is used to refer to the existence of ethnically or racially diverse segments in the population of a society or State. It represents a perception that such differences have some social significance-primarily because of perceived cultural differences though these are frequently associated with forms of structural differentiation. [...] In the **programmatic-political** usage ‹multiculturalism› refers to specific types of programs and policy initiatives designed to respond to and manage ethnic diversity. [...] The **ideological--normative** usage of multiculturalism is that which generates the greatest level of debate since it constitutes a slogan and model for political action based on sociological theorising and ethical-philosophical consideration

mas correlatas: demográfico-descritiva, programático-política e ideológico-normativa. A primeira reflete a existência de diversas etnias ou raças na população de uma sociedade ou Estado, gerando um significado social, no sentido de importarem em diferenças culturais perceptíveis. A segunda se refere aos diferentes programas e políticas propostos para responder e gerenciar essa diversidade étnica.

E a terceira, a qual gera o melhor nível de debate, segundo a autora, constitui um modelo de ações políticas, com base na teoria sociológica e na consideração ético-filosófica, o qual reconhece a existência da diversidade étnica dos indivíduos na sociedade contemporânea e busca garantir o acesso a princípios constitucionais, aos valores compartilhados na sociedade e à equidade, de forma igualitária para todos. Esse modelo beneficia tanto os indivíduos quanto a sociedade em geral, pois diminui pressões e conflitos sociais gerados pela desvantagem ou pela desigualdade. Nesse sentido, o multiculturalismo proporciona um enriquecimento para a sociedade como um todo.

Para que refugiados e pessoas solicitantes da condição de refugiado consigam se adaptar e se sintam realmente pertencentes a essa nova sociedade – da qual de repente começaram a fazer parte –, algumas ações positivas

about the place of those with culturally distinct identities in contemporary society. Multiculturalism emphasises that acknowledging the existence of ethnic diversity and ensuring the rights of individuals to retain their culture should go hand in hand with enjoying full access to, participation in, and adherence to, constitutional principles and commonly shared values prevailing in the society. By acknowledging the rights of individuals and groups and ensuring their equitable access to society, advocates of multiculturalism also maintain that such a policy benefits both individuals and the larger society by reducing pressures for social conflict based on disadvantage and inequality. They also argue that multiculturalism is an enrichment for the society as a whole".

importantes devem ser tomadas, seja pelo Estado seja pela iniciativa privada. Como já mencionado nos itens anteriores, o Estado vem perdendo espaço, assim como, muitas vezes, tem se mostrado omisso em concretizar políticas públicas para a população migrante em geral. Sendo assim, a iniciativa privada assume um papel significativo, sendo um dos principais responsáveis pela integração local da população refugiada.

Barreto, Dutra e Rauld (2019) acentuam isso, pontuando que o Estado, diante das inúmeras dificuldades, não consegue atender às demandas da sociedade, principalmente àquelas dos segmentos mais vulnerabilizados. A sociedade, então, movida pelas necessidades, busca sua autonomia e identidade fora da tutela do Estado, e, por sua vez, nascem novos atores sociais e políticos, que lutam por políticas públicas que os atendam, mas também pela efetivação dos direitos de todos e de uma cultura política que respeite às liberdades, que busque a igualdade social, a justiça econômica e a transparência das ações do poder público.

Nessa perspectiva, surge a responsabilidade social empresarial. De acordo com a Comissão das Comunidades Europeias:

> A responsabilidade social das empresas é, essencialmente, um conceito segundo o qual as empresas decidem, numa base voluntária, contribuir para uma sociedade mais justa e para um ambiente mais limpo. [...] Esta responsabilidade manifesta-se em relação aos trabalhadores e, mais genericamente, em relação a todas as partes interessadas afectadas pela empresa e que, por seu turno, podem influenciar os seus resultados. (2001, p. 4).

Sobre o tema, segundo Barreto, Dutra e Rauld (2019), pode parecer óbvio que vários fatores tenham forçado as empresas a assumir responsabilidades, que até pouco tempo eram tidas como de competência exclusiva do Estado. Mesmo assim, os autores agrupam esses fatores em três grandes grupos, explicando-os:

> **Primeiro**, o excesso de oferta generalizada e a crescente concentração dos meios de produção em todos os segmentos de negócios, colocando em xeque a criatividade e os modelos de gestão empresarial. A todo momento, a sobrevivência das empresas é desafiada e a redução de custos tem exaurido e destruído organizações inteiras, indistintamente de tamanho e área de atividades. **Segundo** a incapacidade do Estado em atender às demandas de contingentes sociais crescentemente numerosos. Parece que o avanço do contingente populacional impõe demandas desproporcionalmente superiores à capacidade do Estado em geri-las e satisfazê-las. **Terceiro**, a crise social aumenta a pressão por soluções para os problemas do crescente contingente empobrecido em todo o mundo. Brotam, em todos os lugares, mobilizações sociais (BARRETO; DUTRA; RAULD, 2019, p. 28, grifo dos autores).

A partir disso, as empresas e a iniciativa privada conjuntamente se tornam responsáveis por inúmeras formas de inclusão e promoção da diversidade e do multiculturalismo, entre elas a integração local dos refugiados e solicitantes do *status* de refugiado.

Como dito, são necessárias ações positivas por parte das empresas para concretizar esse objetivo. Contudo, simplesmente dar oportunidade para pessoas refugiadas,

admiti-las na equipe de trabalho, já é uma atitude primordial que leva à integração.

Desse modo, "[...] o acesso ao trabalho é um componente crucial dos esquemas de proteção e integração, possibilitando autonomia a quem chega e desenvolvimento conjunto de quem acolhe como resposta assertiva ao tema que é prioritariamente humanitário" (PACHIONI, 2020, p. 47).

Como visto no primeiro item, com Thomas Khulmann, os dois primeiros requisitos para uma pessoa ser considerada integrada economicamente é (1) a participação adequada na economia e (2) um rendimento que permita um padrão aceitável de vida. Isso somente pode ser proporcionado através de um emprego, daí a importância da atuação positiva da iniciativa privada.

Com a integração social e econômica de pessoas refugiadas, a economia no país de acolhida se desenvolve de dentro, tornando a sociedade de acolhida mais dinâmica e diversificada e, consequentemente, garantindo resultados efetivos (PACHIONI, 2020). Apesar do refúgio se mostrar como uma verdadeira crise humanitária, esse movimento também produz desenvolvimento, atrelado ao capital humano e social das pessoas que se deslocaram de forma forçada. Isso impacta "[...] o crescimento e a dinâmica da economia, as trocas entre os diferentes setores, o potencial de inovação e o agregado de conhecimentos técnicos disponíveis" (PACHIONI, 2020, p. 51).

Nesse sentido, esta pesquisa busca demonstrar como uma empresa brasileira pode atuar na integração local e econômica dos refugiados. Assim, a título de exemplificação, será feita uma análise da atuação da empresa SODEXO[19] no Brasil em suas práticas para a promoção da diver-

19 SODEXO – Site oficial – https://br.sodexo.com/home.html.

sidade, bem como os reflexos dessas práticas na integração local de refugiados.

3.2 PRÁTICAS INTEGRADORAS: EMPRESA SODEXO – BRASIL

A SODEXO foi fundada em 1966, na França, e está presente, nos dias de hoje, em 64 países, sendo líder global em serviços de qualidade de vida. Oferece uma gama de soluções, por meio de uma combinação de Serviços *On-site*, de benefícios e incentivos, pessoais e domiciliares. A instituição atende diariamente 100 milhões de consumidores. A empresa atribui o seu crescimento a um modelo de negócios sustentável, bem como na capacidade de desenvolver e envolver os 420 mil colaboradores da empresa ao redor do mundo (SODEXO, 2021b).

Tendo em vista a importância da atuação da iniciativa privada para a responsabilidade social empresarial, a SODEXO possui um foco no multiculturalismo e na promoção da diversidade e da inclusão no ambiente de trabalho. Isso se dá em algumas áreas, denominadas pela própria empresa: "Gênero", "Orientação sexual e identidade de gênero", "Pessoas com deficiência", "Cultura e origens" e "Gerações". Pessoas refugiadas fazem parte da SODEXO como empregados, considerando que a empresa é inclusive membro apoiador da "Empresas com Refugiados", iniciativa da Rede Brasil do Pacto Global da ONU e do ACNUR (SODEXO, 2021a).

Para a elaboração deste item foi utilizada a técnica de entrevista semi-estruturada (APÊNDICE A) para a coleta

de dados, com a coordenadora de diversidade e inclusão da SODEXO, Lilian Rauld.

A coordenadora conta que, no ano de 2014, tendo finalizado seu MBA em Gestão Estratégica e Econômica de Recursos Humanos, na Fundação Getúlio Vargas (FGV), levou seu trabalho de conclusão de curso, desenvolvido na Inserção de Refugiados no Mercado Laboral até a SODEXO, empresa na qual trabalhava com diversidade e inclusão. Mais tarde, o estudo resultou no livro "Inserção do Talento e da Força de Trabalho de Profissionais Refugiados nas Organizações Brasileiras: Mitos e Verdades"[20] Assim, destacam-se algumas palavras da coordenadora:

> [...] foi nessa época que eu levei este assunto a minha empresa, a SODEXO, para falar: temos que trabalhar com este assunto aqui. Porque cada vez mais vão chegar mais refugiados (e isso era 2014, que havia poucos) [...] vão chegar mais pessoas refugiadas, vão estar aqui, precisamos entender também que são uma mão de obra, que podemos contratar na empresa e entender um pouco melhor esse assunto (informação verbal)[21].

Foi relatado à SODEXO por Rauld, à época, que pessoas refugiadas estavam cada vez mais presentes no Brasil, devendo essa situação ter um olhar diferente e muito mais inclusivo por parte das empresas. Refugiados também poderiam ser vistos como pessoas a serem contratadas.

20 O livro resultado do trabalho de conclusão de Lilian Rauld na Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi publicado no ano de 2019 e possui como coautores, além da coordenadora de diversidade e inclusão da SODEXO, Carlos Eugênio Friedrich Barreto e Denize Athayde Dutra.

21 Entrevista concedida por RAULD, Lílian. Entrevista. [ago. 2021]. Entrevistadoras: Milena Sgaria Friedrich e Valentina Refosco Bottezini. Porto Alegre, 2021. 1 arquivo .mp4 (45 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste artigo.

A partir do resultado do trabalho, iniciou-se a implantação de um novo projeto, voltado para a inclusão também de pessoas refugiadas. Rauld explica:

> E aí eu trouxe um projeto para a minha presidente, na época a Andreia Dutra, presidente da SODEXO, e ela ficou encantada com o TCC e tudo mais, e eu levei esse produto então dentro da empresa e começamos a implantar. Em 2014, contratamos uma mulher refugiada e hoje temos em torno de 300 refugiados dentro da SODEXO (informação verbal)[22].

Com o crescimento das admissões de refugiados e com o início de um olhar mais atento para essas pessoas, Rauld percebeu a necessidade de promover maior informação sobre as migrações no geral, para empresas e colaboradores. Consequentemente, a coordenadora desenvolveu um guia, tanto para empresas que buscam a responsabilidade social empresarial, quanto para os próprios refugiados que buscavam emprego no Brasil. Na entrevista, pontuou:

> Foi aí que eu percebi, dentro da organização, estando na SODEXO, levando esse projeto, que os gestores me falavam: "Lilian, não, não vamos contratar um refugiado, alguém que cometeu um crime, quem sabe matou alguém, está fugindo para cá e etc.". Por isso, houve criação do guia. Eu criei um guia para a empresa e para o refugiado. O guia para empresa tem como objetivo mostrar para os gestores, para os colaboradores, o que significa ser refugiado, os mitos que existem sobre o tema (são dez mitos que eu criei, que vocês vão encontrar no livro), que falam sobre coisas como "cometer um crime", "está fugindo", "não podem trabalhar porque não têm documentos", "não saber o idioma", "a maioria não possuir

22 Id., 2021, p. 29.

> qualificação profissional"... isso é o que a gente precisa trabalhar: os mitos inconscientes, que criam o preconceito. Porque se eu coloco todo esse povo dentro de uma mesma sacola e falo para as pessoas todos esses mitos, vamos criando preconceitos, de algo que não fomos informados. É a falta de informação que faz com que eu crie um preconceito sobre algo. E aí é quando a gente tem um grande desafio de falar: gente, isto não é assim. Vamos comunicar, educar as pessoas no assunto (informação verbal)[23].

O "Manual para Empresas que Empregam Refugiados" e o "Manual para o Refugiado: O que é Preciso Saber para Trabalhar no Brasil?", disponíveis no livro resultado do trabalho de conclusão de Rauld, facilitam o entendimento do refúgio para os dois lados. Segundo a autora, geralmente o que gera o preconceito é a desinformação, daí a importância do primeiro manual.

Quanto ao segundo ponto do guia, voltado para os próprios refugiados, o objetivo é integrar o refugiado quanto ao mercado de trabalho no Brasil, bem como quanto aos documentos que ele pode e deve ter no país de acolhida. A coordenadora explica esse objetivo:

> Busca um pouco trazer tema culturais do país, apoiar ele [o refugiado] no conhecimento, tanto do Brasil quanto da empresa que ele poderá começar a trabalhar, conhecer os documentos que existem aqui no Brasil, quando iniciar o trabalho, saber quais tipos de trabalho existem (formal, informal...), aquilo que ele tem direito, assim como também o que significam os descontos no salário (o que é INSS, IRPF, um monte de siglas). É importante e eu comento sempre isso também para as nossas empresas clientes da SODEXO, que

23 Ibid., 2021, p. 29.

> muitas vezes chegam a nós para conhecer melhor o programa e pôr em prática dentro da sua empresa, e que precisam criar um ambiente primeiro. Tanto a empresa quanto o refugiado devem estar preparados antes de simplesmente inserir a pessoa refugiada na segunda-feira e ponto. É importante essa educação, dar esse conhecimento, para que os times estejam preparados para receber essa pessoa, que é uma pessoa diferente, que chega falando outra língua, que temos que ter paciência, não vai falar imediatamente perfeito o português. Precisamos estar cientes disso [...] (informação verbal)[24].

Há a importância de a empresa que está contratando pessoas refugiadas ter uma estrutura para isso, a fim de que o refugiado seja recebido com respeito, valorização e atenção, tendo em vista que sua situação, querendo ou não, é diferente de um empregado brasileiro (como por exemplo o que foi destacado por Rauld: nem sempre refugiados falam português fluentemente). Segundo a coordenadora, deve ser considerada pela empresa, ainda, a carga emocional que empregados refugiados possuem, devido às grandes dificuldades que passaram até chegar ali:

> [...] são pessoas que chegam com uma carga emocional muito alta, pessoas que passaram por dificuldades terríveis antes de chegar aqui. Não são turistas! Não é uma pessoa que diz: vou ao Brasil ficar um ano trabalhando lá e depois me vou! Não é assim. Uma pessoa em situação de refúgio é uma pessoa que está sendo amparada pela lei brasileira. Inclusive, essa pessoa não pode sair do país nem como turista. Ou seja, essa pessoa que está em situação de refúgio não pode sair um final de semana para ir ao Chile, Uruguai, Paraguai. Não pode. Porque senão ela perde a situação de refúgio

24 Ibid., 2021, p. 30.

> no país. Então são coisas que as empresas precisam entender e se comprometer. Por que não contratar a força de trabalho de pessoas refugiadas? Por que não abrir os olhos, abrir as nossas portas, abrir a uma diversidade? (informação verbal)[25].

Por ser coordenadora da diversidade e inclusão na SODEXO, Rauld afirma que times mais diversos são times mais engajados, mais produtivos e mais inovadores. Segundo ela, a diversidade da equipe de trabalho na SODEXO vem trazendo um "*win-win*":

> A gente inclusive comenta muito na SODEXO que times mais diversos são times mais engajados, mais produtivos, são times mais inovadores, por exemplo. E para nós o tema dos refugiados também é um real ganho, é um "ganha-ganha", como sempre falo, um "win-win" fantástico, porque não é só o refugiado que ganha porque a empresa deu uma oportunidade de trabalho para recomeçar a sua vida aqui. Porque claro, muitas vezes estão aqui sem família, deixaram filhos, pai, mãe, a história de toda a tua vida está lá no teu país de origem, a gente precisa entender isso. [...] Ganha o refugiado, porque tem uma oportunidade que a empresa abriu as portas para ele, mas a empresa também ganha! Ganha em produtividade, ganha em inovação, porque as coisas podem se fazer de forma diferente. Esse refugiado traz uma nova visão! Outra coisa: são pessoas "super" comprometidas e agradecidas pela oportunidade que a empresa lhes deu. São pessoas que dificilmente saem da empresa. Aí eu falo sempre isso porque o "turnover" dos refugiados é muito menor. Eles não querem sair, eles estão felizes porque a empresa deu uma oportunidade para eles, porque a empresa se preocupou com eles e outras empresas talvez não. Então é um "win-win" absolutamente.

25 Ibid., 2021, p. 30-31.

> A SODEXO tem esse estudo de caso, e temos números que indicam que a produtividade aumentou, o engajamento dos colaboradores aumentou. Imagina que interessante chegar em casa e contar que trabalha com uma pessoa da Síria, que está aprendendo a conhecer uma cultura de um país que provavelmente nunca iríamos conhecer, que provavelmente eu nunca teria a oportunidade de ir a Síria, nem ao Congo, nem à Angola, mas eles trazem essa cultura para nós, para os nossos colaboradores aprenderem (informação verbal)[26].

Portanto, os reflexos gerados nas pessoas refugiadas contratadas pela SODEXO são positivos. A partir de práticas como a promoção da informação, a empresa tem conhecimento das demandas de seus empregados refugiados, assim como foram agilizados processos relacionados à documentação, por exemplo. Por terem recebido uma oportunidade de emprego e, ainda, estarem em um ambiente acolhedor, os empregados refugiados se mostram comprometidos e integrados socialmente na empresa.

Quanto a práticas integradoras, um exemplo de ação prática integradora dos refugiados dado pela coordenadora é a valorização da sua cultura no ambiente de trabalho através da alimentação. Assim, explica Rauld:

> Como a SODEXO é uma empresa de alimentação, temos essa vantagem, esse "plus", que é conhecer a cultura através da culinária, que é algo tão lindo. Eles compartilham as receitas, a gente cria um almoço temático... por exemplo, no dia do refugiado, dentro de nossas unidades dos clientes, a gente faz almoço temático. Então hoje vamos ter uma comida do Congo. E as pessoas refugiadas trazem a comida típica do Congo, nós pegamos os ingredientes, nós criamos, fazemos o prato, e

26 Ibid., 2021, p 31.

> neste dia oferecemos esse prato especial de outro país aos nossos clientes que vão estar dentro do nosso restaurante (informação verbal)[27].

Ações como a citada fazem com que os refugiados que foram contratados sintam-se parte daquele grupo, acolhidos verdadeiramente no ambiente de trabalho. E, nesse sentido, Rauld comenta que a contratação de um refugiado interfere de forma conjunta tanto no aspecto financeiro quanto no aspecto social de sua integração local.

> De fato, a contratação ajuda os refugiados para as suas vidas. E trabalhar é uma forma de eles se sentirem pertencentes a um grupo, pertencentes a uma sociedade. Eles se tornam parte de uma sociedade. O trabalho dignifica, a gente sabe disso. O trabalho faz com que eu mude não só na parte financeira, logicamente, mas também na qualidade de vida. E aí eu não estou só ajudando o refugiado colaborador, mas também a família dele. Alguns deles que vieram sem a família, enviam o dinheiro para os seus familiares lá fora. Então isso impacta absolutamente a vida do refugiado fora do trabalho também. E também socialmente, fazem amizades, porque estão trabalhando e já fazem amizade dentro do trabalho, compartilham receitas... os venezuelanos por exemplo compartilham a receita das "arepas". Então logo fazem amizade e logo se juntam nos finais de semana, a cozinhar juntas, a fazer algo nas suas casas, vão juntar a conhecer lugares, passear para conhecer melhor a cidade onde estão. Tudo isso faz com que a pessoa vá aos pouquinhos se inserindo num mundo que para eles é completamente novo, mas onde eles precisam começar de novo (informação verbal)[28].

27 Ibid., 2021, p. 32.

28 Ibid., 2021, p. 33.

Por fim, Rauld destaca mais uma vez a importância de gerar cada vez mais informação, principalmente para as empresas/empregadores. Segundo ela, ainda há muita desinformação dentro da iniciativa privada, o que resulta em poucas empresas aderindo à causa do refúgio. Ainda são poucas as empresas que buscam a contratação de pessoas refugiadas, justamente pela falta de conhecimento sobre esse público e sobre todas as possibilidades que ele oferece. Acrescenta ainda:

> Até hoje, infelizmente, são poucas as empresas que se identificaram com a causa e que quiseram contratar pessoas refugiadas, não são muitas. Ainda existe muita desinformação, infelizmente, por mais que se façam campanhas... teve uma novela inclusive, que foi há uns anos atrás, que foi "super" legal, porque foi uma forma de trazer o tema de uma forma popular e acessível. Foi "super" interessante, mas isso não é o suficiente. Realmente precisa se ter mais educação, mais visibilidade sobre o tema, que as universidades (aqui como vocês), que é área acadêmica, ensinem mais sobre o assunto, tragam o tema da inclusão, dentro das faculdades, para que se conheça que não é só falar de "ter uma mulher, um negro e um gay". Porque hoje quase que as empresas entendem isso. É preciso entender que existem outras diversidades também, como refugiados, por exemplo, que é uma realidade diferente e que é uma forma de incluir/inserir uma pessoa que precisa também de um trabalho (informação verbal)[29].

A partir do importante relato da coordenadora de diversidade e inclusão da SODEXO, empresa multinacional com anos de atuação no mercado, é possível perceber que a

29 Ibid., 2021, p. 32.

principal prática, especificamente, a que fez a SODEXO ser uma empresa diferenciada nesse aspecto foi a promoção da informação. A utilização dos guias desenvolvidos por Rauld fez com que a empresa percebesse a importância do seu papel na crise humanitária que hoje o mundo vive.

É de extrema importância que todas as empresas possam se informar sobre a realidade dos refugiados. Com o devido conhecimento sobre o tema, os empregadores estarão abertos a compreender a necessidade de realizar práticas integradoras, sendo a primeira delas a de gerar oportunidade de emprego para pessoas que tiveram de sair de seus países de origem forçadamente e agora buscam construir uma vida nova, com toda sua bagagem emocional e cultural. Não há que se falar em outras práticas integradoras por parte de empresas que busquem a responsabilidade social empresarial se elas não abrirem suas portas para contratar pessoas refugiadas.

Conclui-se, então, que, para a consagração da integração local de refugiados, é essencial a proatividade da iniciativa privada, englobando a administração das empresas, responsáveis pelas decisões internas, para que ofereçam a oportunidade de inserção no mercado de trabalho para refugiados e promovam, consequentemente, sua integração econômica e local. Desse modo, o desafio é quebrar uma barreira sustentada pela indiferença.

Quanto ao Estado, uma opção que pode ser considerada, em âmbito nacional, para incentivar as empresas privadas a facilitarem o acesso de refugiados ao mercado de trabalho, é tentar, através de mecanismos jurídicos e tributários, incentivar estas a adotar determinados comportamentos, utilizando para tanto, um sistema de pro-

moção. Bobbio define o conceito de função promocional da seguinte forma:

> A ação que o direito desenvolve pelo instrumento das "sanções positivas", isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de incentivos, os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípuo das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc., mas, sim, a "promover" a realização de atos socialmente desejáveis. (BOBBIO, 2007[30])

Através de um sistema de incentivos e prêmios, o Estado poderia impulsionar e sustentar condutas esperadas por parte de empresas e instituições privadas. Esta lógica é mais eficiente e condizente com o momento econômico em que se vive, de globalização e enfraquecimento do Estado, podendo trazer resultados positivos para a atuação da iniciativa privada na consagração do direito de integração local através da integração econômica dos refugiados.

Portanto, resta claro que, para o cenário brasileiro, há duas práticas específicas a serem realizadas pelas empresas a fim de concretizar a integração local dos refugiados: (1) a promoção da informação para a empresa e para seus colaboradores, assim como para os próprios refugiados; e (2), como consequência da primeira, a valorização e o respeito à mão de obra refugiada, com a contratação dessas pessoas.

Com os dois primeiros itens deste artigo, foi possível compreender que o Estado ainda é falho em muitos aspectos da concretização e garantia dos direitos da população refugiada. Porém, como foi demonstrado neste último item, as empresas podem se mostrar verdadeiras aliadas, abrindo espaço para que essas pessoas possam ter uma nova oportunidade e reconstruir suas histórias.

30 Prefácio não numerado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei brasileira n.º 9.474/97 garante aos refugiados o direito à integração local, a qual tem por objetivo a inserção dessas pessoas no país de destino, acolhendo, recepcionando e tornando possível sua qualidade de vida em iguais condições aos brasileiros natos. A integração local, diante da multidisciplinaridade que a forma, necessita, para ser satisfeita em sua plenitude, que ocorra também uma integração no âmbito econômico.

Conforme visto no presente trabalho, o processo de globalização no contexto de mercado liberal, ao enfraquecer o Estado e fortalecer o desenvolvimento do mercado sem intervenção pública, faz com que este direito, para ser efetivado, dependa não só de políticas públicas, mas do acolhimento da esfera privada.

Práticas positivas como as da SODEXO ainda não são tão comuns. Isso se dá pela distância entre a realidade dos gestores da realidade de pessoas em situação de refúgio. A falta de informação acerca do assunto é um forte empecilho que vem sustentando uma barreira entre a iniciativa privada e a satisfação de direitos destas pessoas em situação de vulnerabilidade.

A inserção de refugiados no mercado de trabalho é capaz de concretizar de fato a integração local, já que esta depende da integração econômica, que conforme visto, além de gerar sustento para eles, também afeta economicamente em suas famílias, e, ainda, permite criar trocas culturais e relações sociais, impactando diretamente em sua qualidade de vida.

As políticas públicas apesar de serem importantes, no momento, não conseguem sozinhas concretizar esses direitos, eis que o poder de influência do Estado na economia e, consequentemente, no mercado, tem sido reduzido, dependendo, portanto, da contribuição da iniciativa privada para acolher este público. As normas devem, além de ter um caráter permissivo-repressivo, se utilizarem dos instrumentos possíveis para a promoção de condutas desejáveis, neste caso, incentivos integradores, fiscais e sócio-culturais por parte do Estado para que empresas privadas adotem uma postura diversificada (BOBBIO, 2007).

Por fim, a conscientização e a educação, através da promoção de informativos e incentivos às empresas que contratem refugiados, vão além das políticas públicas para surtirem um efeito efetivo. O impacto na vida dessas pessoas em situação de vulnerabilidade está diretamente conectado à postura ativa da iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

ACNUR Brasil. **Soluções duradouras.** Brasília, 2021a. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras. Acesso em: 2 ago. 2021.

ACNUR Brasil. **Legislação**. Brasília, 2021b. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/. Acesso em: 2 ago. 2021.

ACNUR Brasil. **Refugiados**. Brasília, 2021c. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/. Acesso em: 2 ago. 2021.

BARRETO, Carlos Eugênio Friedrich; DUTRA, Denize Athayde; RAULD, Lilian. **Inserção do Talento e da**

Força de Trabalho de Profissionais Refugiados nas Organizações Brasileiras: Mitos e Verdade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2019.

BAUMAN, Zygmunt; Tradução de Marcus Penchel. **Globalização:** As Consequências Humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito**. 1. ed. Barueri: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto; **Estado, Governo, Sociedade:** Fragmentos de um dicionário político. 24. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 1997. PL 1936/1996.

CNI (Confederação Nacional da Indústria). **Retratos da Sociedade Brasileira**. Ano 9, n. 52, janeiro de 2020. Brasília: CNI, 2020.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro verde:** promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas. Bruxelas, 2001. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/com-

mittees/empl/20020416/doc05a_pt.pdf. Acesso em: 18 ago. 2021.

CRISP, Jeff. **The local integration and local settlement of refugees:** a conceptual and historical analysis. UNHCR, Genebra, abr. 2004. Disponível em: https://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local--integration-local-settlement-refugees-conceptual--historical-analysis.html. Acesso em: 2 ago. 2021.

FRIEDMAN, Thomas L; **O Lexus e a Oliveira:** Entendendo a Globalização. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INGLIS, Christine. **Multiculturalism:** New Policy Responses to Diversity. Management of Social Transformations (MOST) - UNESCO. Policy Paper n. 4. Disponível em: http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsdl/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most--00-0-0--0prompt-10---4------0-1l--1-en-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&a=d&c=most&cl=CL4.1&d=HASH01642e20b5302ceb94565abc. Acesso em: 18 ago. 2021.

IMF - International Monetary Fund. (2000). **Globalization:** Threats or Opportunity. 12 de abril de 2000: IMF Publications. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm#II. Acesso em: 28 jul. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KUHLMAN, Tom. **The Economic Integration of Refugees in Developing Countries:** A Research Model. Journal of Refugee Studies, v. 4, n. 1, p. 1-20, 1991. Oxford Academic. Disponível em: https://research.vu.nl/

ws/files/73607312/Scanjob%20199000035. Acesso em: 20 ago. 2021.

LIMA ALVES, Thiago Augusto. Noções sobre refúgio e integração local no Brasil. In: Carmem Lussi. (Org.). **Revista Dizer:** Publicação Anual dos Acadêmicos do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará. Ano 5, n. 5. Fortaleza: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), 2020, p. 48-63. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/dizer/article/view/61054. Acesso em: 20 ago. 2021.

MINISTÉRIO da Justiça e Segurança Pública. **CONARE**. Brasília, [2020]. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare. Acesso em: 2 ago. 2021.

OBMIGRA. **Relatório Refúgio em Números.** 5. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros. Acesso em: 2 ago. 2021.

OBMIGRA. **Relatório Refúgio em Números.** 6. ed. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra); Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/refugio-em-numeros. Acesso em: 2 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 31 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

PACHIONI, Miguel Sgarbi. **A empregabilidade de pessoas refugiadas e migrantes:** o conhecimento de fora para o desenvolvimento de dentro. Ponto & Vírgula, São Paulo, n. 25 (2019), p. 44-56, dez. 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/50790. Acesso em: 18 ago. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 18 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAULD, Lilian: **depoimento** [ago. 2021]. Entrevistadoras: Milena Sgaria Friedrich e Valentina Refosco Bottezini. Porto Alegre, 2021. 1 arquivo .mp4 (45 min.).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SODEXO. **Impacto Positivo:** Uma Cultura Diversa e Inclusiva. [s.l.], 2021a. Disponível em: https://br.sodexo.com/impacto-positivo/uma-cultura-diversa-e-inclusi-1.html. Acesso em: 18 ago. 2021.

SODEXO. **Sobre a SODEXO.** [s.l.], 2021b. Disponível em: https://br.sodexo.com/home.html. Acesso em: 18 ago. 2021.

SQUEFF, T. C.; PECKER, J. P. **O Artigo 120 da Lei de Migrações de 2017:** Impactos e Prognósticos da Inexistência de uma Política Migratória Nacional. In: André de Carvalho Ramos; Luís Renato Vedovato; Rosana

Baeninger (Coord.) Amanda de Souza Camargo, et al (Org.). **Nova Lei de Migração:** Os Três Primeiros Anos. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" (NEPO, UNICAMP) – Observatório das Migrações em São Paulo, 2020, p. 429-455. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_lei-mig.php. Acesso em: 20 ago. 2021.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). **Global Trends 2020.** Copenhague: 18 de junho de 2021. Disponível em: https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020. Acesso em: 3 ago. 202

APÊNDICE A – Entrevista na Íntegra

"Eu sou Lilian Rauld, sou chilena, moro há oito anos no Brasil. Fui transferida para cá do Chile em 2013, então já são oito anos aqui, maravilhosos, né, amo, adoro o Brasil, adoro as pessoas, então estou feliz. Esta história se remete um pouco à época em que eu cheguei. Em 2013, eu cheguei aqui no Brasil, e em 2014 eu fui estudar um MBA, na FGV, de gestão estratégica e econômica de recursos humanos. Entre outras coisas, gosto bastante de estudar, e também porque eu queria logicamente melhorar o português, já tinha estudado no Chile pouco tempo antes de vir aqui, e uma forma de melhorar e de conhecer pessoas também é na área acadêmica (eu adoro a parte acadêmica, então também estou feliz de poder aqui apoiar vocês). Durante esse MBA na FGV, tínhamos que fazer um TCC, que vocês chamam, né, um trabalho de conclusão de curso. Pensando naquilo que eu iria fazer nesse TCC, durante o ano de 2014, foi justamente, se vocês se lembram, o ano que co-

meçou toda essa movimentação humana enorme lá na Europa, que a gente via no "noticiero", não se se lembram, 2014, mais ou menos por aí, finais de 2013 começou, mas 2014 com mais força. A gente via todos os dias na televisão, se lembram? Barcos, não sei se se lembram vocês, mas havia barcos naufragando com pessoas que morriam no transcurso de seu país de origem a tentar chegar a uma fronteira de algum país europeu. Foi justamente o ano que a gente via essas movimentações humanas, de pessoas tentando sair de seus países de origem, tentar chegar a alguma fronteira num país europeu. Foi uma situação que a gente viu que muitas pessoas morriam nessas longas jornadas, através de barcos ou o que for, às vezes caminhadas eternas, às vezes caminhadas com bebezinhos de colo, com pessoas mais velhas, ou seja: uma movimentação humana que a gente não via desde a Segunda Guerra Mundial. Então eu, na situação que segue sendo bem complexa, decidi nesse momento, nesse ano que comentei com vocês, fazer meu TCC referente ao tema dos refugiados. Por quê? Porque eu queria entender se aqui tinham chegado pessoas refugiadas, porque nesse minuto não sabíamos, era algo muito pouco conhecido, até esse minuto – agora é muito mais, mas em 2014 ninguém sabia o que significava ser refugiado –, e conhecer aqui no Brasil se estavam chegando, porque eu sabia que estavam chegando pessoas. Por exemplo: no meu país, no Chile: temos uma colônia árabe bastante grande, e estavam chegando lá muitas pessoas da Síria. Mas eu não sabia se no Brasil também estava acontecendo isso, e sobretudo do ponto de vista empresarial, no mundo corporativo, se acaso estavam dando a oportunidade de trabalho. O que estavam fazendo essas pessoas? Então, meu trabalho consistiu nisso, e por isso, fiz um grande trabalho de pesquisa de campo,

onde eu entrevistei instituições, organizações, ACNUR, OIM, Cáritas, todas essas entidades que recebem "missão paz", entre outras. Todas instituições que recebem e que conhecem o tema mais profundamente. Logicamente, o ACNUR é uma agência da ONU, especificamente para o refugiado. E também o meu trabalho de pesquisa de campo logicamente inclui pessoas refugiadas, que moravam aqui no Brasil, que tinha chegado recentemente e que tinham se candidatado a alguma empresa e que tinham problemas de não aceitação, por ser pessoa refugiada. E outros que também entrevistei: empresas que tinham contratado uma que outra pessoa, mas "ser" algo muito muito incipiente, algo que praticamente não se conhecia. Então foi aí um tema bem difícil. Mas foi um trabalho tão interessante – o TCC, logicamente, eu finalizei essa tese, e foi excelente. Teve a nota máxima, foi um trabalho "super" bem-conceituado pela FGV. Tanto assim que a minha professora coordenadora do MBA na FGV me propôs escrever um livro sobre o tema. Então hoje existe um livro, vou mostrar para vocês aqui, um "segundinho". E o livro está hoje publicado, lançamos ele no CONAR de 2019, e o livro traz um tema "super" interessante. Traz um material que não existe, é difícil encontrar material sobre isso. Bem, imagina quando fiz o TCC não havia nada, zero leitura, zero bibliografia, eu tive que fazer muita coisa pesquisando fora, porque aqui não tinha nada, nada, nada, nenhuma publicação interessante no tema. Então aqui no livro vocês vão encontrar os autores, que fomos eu, minha coordenação Denise Dutra e outro professor da FGV, onde a gente conta aqui um pouquinho então vários aspectos sobre o tema, um pouquinho de dados históricos sobre os refugiados, para entender o que é realmente, como é que a gente tá falando sobre isso hoje, o panorama do refugiado

no Brasil, então números, certo? Que existem hoje, etc. O mercado de trabalho para o refugiado... eu falo um pouquinho do multiculturalismo, de quando a cultura é interessante, né, como a cultura se junta com isso tudo. A meu ver, eu sou apaixonada pelo tema de cultura, né, eu sou apaixonada pelo tema, então é fantástico. Os desafios e oportunidades para as organizações na inserção de trabalho desta mão de obra e eu coloco aqui, meninas, dois guias que estão dentro do livro, são dois guias que eu fiz no TCC, porque fazendo o TCC, eu percebi que existia uma falta de informação muito alta. Quando eu comecei a falar com as pessoas... "mas que significa ser refugiado?"; "mas não, imagina, um refugiado, alguém que cometeu um crime lá no seu país de origem, matou alguém..." são os primeiros que vêm na cabeça das pessoas, quando a gente falava a palavra refugiado. Estou trazendo isso para vocês, meninas, porque foi nessa época que eu levei este assunto a minha empresa, a SODEXO, para falar: gente, temos que trabalhar com este assunto aqui. Porque cada vez mais vão chegar mais refugiados (e isso era 2014, que havia poucos, "né")... vão chegar mais pessoas refugiadas, vão estar aqui, a gente precisa entender também que são uma mão de obra, que a gente pode contratar na empresa e entender um pouco melhor esse assunto. E aí eu trouxe um projeto para a minha presidente, na época a Andreia Dutra, presidente da SODEXO, e ela ficou encantada com o TCC e tudo mais, e eu levei esse produto então dentro da empresa e começamos a implantar. Em 2014, contratamos uma mulher refugiada e hoje temos em torno de 300 refugiados dentro da SODEXO. Dentro desse número, é muito variado, diversidade mesmo. A gente tem pessoas da Síria, Congo, Angola, Paquistão, Senegal, Haiti, muitas pessoas do Haiti, e Venezuela, que ultimamente têm chegado muitas

pessoas da Venezuela buscando uma oportunidade de vida melhor. É "super" importante também entender a diferença de refugiado com migrante, que não é a mesma coisa. Foi aí que eu percebi, dentro da organização, estando na SODEXO, levando esse projeto, que os gestores me falavam: "Lilian, não, não vamos contratar um refugiado, alguém que cometeu um crime, quem sabe matou alguém, está fugindo para cá e etc.". Por isso, teve a criação do guia. Eu criei um guia para a empresa e para o refugiado. O guia para empresa tem como objetivo mostrar para os gestores, para os colaboradores, o que significa ser refugiado, os mitos que existem sobre o tema (são dez mitos que eu criei, que vocês vão encontrar no livro), que falam sobre coisas como "cometer um crime", "está fugindo", "não podem trabalhar porque não têm documentos", "não sabe o idioma", "a maioria não possui qualificação profissional"... isso é o que a gente precisa trabalhar: os mitos inconscientes, que criam o preconceito. Porque se eu coloco todo esse povo dentro de uma mesma sacola e falo para as pessoas todos esses mitos, a gente vai criando preconceitos, de algo que não fui informada. É a falta de informação que faz com que eu crie um preconceito sobre algo. E aí é quando a gente tem um grande desafio de falar: gente, isto não é assim. Vamos comunicar, educar as pessoas no assunto. Então, o guia foi para educar os nossos colaboradores e gestores dentro da empresa. Inclusive eu coloquei o tema dos documentos que tem os refugiados, como o RNE, que é o Registro Nacional do Estrangeiro, o mesmo que eu tenho, e eu não sou refugiada. Então uma pessoa estrangeira que trabalha aqui no Brasil tem um Registro Nacional do Estrangeiro, que se não me engano agora se chama Registro Nacional Migratório. Mas com isso a pessoa já tem um CPF, porque já entrou aqui na Polícia Federal. Pelo CPF,

uma pessoa pode ter a Carteira de Trabalho, então, é falso aquilo de que não pode trabalhar porque não tem documento. É óbvio que tem alguns documentos que a pessoa não vai ter, porque é normal que não tenha. Eu não tenho também, porque sou chilena, não sou refugiada mas sou considerada imigrante. Como título de eleitor, para votar: eu não sou nacional brasileira, se a pessoa não é nacional não pode votar, então se eu peço o título de eleitor, vai me falar que não tem, óbvio, porque a pessoa dá seu voto para o seu país, não vota no Brasil. E o certificado de reservista: também é sempre pedido, e as pessoas falam que como eles não têm, não podem trabalhar. Não vai ter certificado de reservista, óbvio! Mas infelizmente ainda as empresas não têm isso claro. A gente precisa sim criar conhecimento, educação e informação no assunto, e trazer o tema para as empresas contratarem sim pessoas em situação de refúgio. O comprovante de escolaridade também é um ponto importante que eu sempre falo para empresas, porque se uma pessoa está em situação de refúgio, que teve que fugir do seu país, imagina, uma situação como a da Síria, que está há dez anos numa guerra civil, a pessoa quando sai de sua casa não vai pensar em ir buscar esse certificado escolar e quem sabe pensar onde tem o certificado de notas, do diploma, etc. Você está saindo de uma situação complicada, de uma situação de guerra, de uma situação política, você não vai procurar isso, é a última coisa que pensa, você vai sair com o que tem no bolso. Com sorte, vai pegar seu filho, sua bolsa e pronto! Então é importante também pensar: "quero seu certificado de notas", "quero seu certificado de diplomas". Não necessariamente a pessoa vai ter, então a gente tem que também ter empatia de falar "poxa, a pessoa saiu, naquela situação, será que ela vai ter pensado em ter trazido tudo isso?". Não, provavelmente

não! E por outro lado o guia para o próprio refugiado. Busca um pouco trazer tema culturais do país, apoiar ele no conhecimento, tanto do Brasil quanto da empresa que ele poderá começar a trabalhar, conhecer os documentos que existem aqui no Brasil, quando iniciar o trabalho, saber quais tipos de trabalho existem (formal, informal...), aquilo que ele tem direito, assim como também o que significam os descontos no salário (o que é INSS, IRPF, um monte de siglas). É importante e eu comento sempre isso também para as nossas empresas clientes da SODEXO, que muitas vezes chegam a nós para conhecer melhor o programa e pôr em prática dentro da sua empresa, e que precisam criar um ambiente primeiro. Tanto a empresa quanto o refugiado devem estar preparados antes de simplesmente inserir a pessoa refugiada na segunda-feira e ponto. É importante essa educação, dar esse conhecimento, para que os times estejam preparados para receber essa pessoa, que é uma pessoa diferente, que chega falando outra língua, que temos que ter paciência, não vai falar imediatamente perfeito o português. Precisamos estar cientes disso, que são pessoas que chegam com uma carga emocional muito alta, pessoas que passaram por dificuldades terríveis antes de chegar aqui. Não são turistas! Não é uma pessoa que diz: vou ao Brasil ficar um ano trabalhando lá e depois me vou! Não é assim. Uma pessoa em situação de refúgio é uma pessoa que está sendo amparada pela lei brasileira. Inclusive, essa pessoa não pode sair do país nem como turista. Ou seja, essa pessoa que está em situação de refúgio não pode sair um final de semana para ir ao Chile, Uruguai, Paraguai. Não pode. Porque senão ela perde a situação de refúgio no país. Então são coisas que as empresas precisam entender e se comprometer. Por que não contratar a força de trabalho de pessoas refugiadas? Por

que não abrir os olhos, abrir as nossas portas, abrir a uma diversidade? A gente inclusive comenta muito na SODEXO que times mais diversos são times mais engajados, mais produtivos, são times mais inovadores, por exemplo. E para nós o tema dos refugiados também é um real ganho, é um "ganha-ganha", como sempre falo, um "win-win" fantástico, porque não é só o refugiado que ganha porque a empresa deu uma oportunidade de trabalho para recomeçar a sua vida aqui. Porque claro, muitas vezes estão aqui sem família, deixaram filhos, pai, mãe, a história de toda a tua vida está lá no teu país de origem, a gente precisa entender isso. Não estão aqui porque quiseram estar aqui, estão aqui por uma situação de perseguição. Por política, por nacionalidade, até por orientação sexual. Tem países hoje ainda que se você se declara LGBT você vai preso e, em alguns países, a pena é de morte. Então essa pessoa não é livre, essa pessoa vai buscar ir a outro país, onde possa viver livre, de tudo, de convicções, de crenças, de seus valores. Muitas pessoas chegam aqui não necessariamente só por temas políticos ou guerra. E com isso, a gente também tem na SODEXO todo um tema de sensibilização, conscientização, educação, mas que não para. Desde 2014, quando comecei, até hoje, já são sete anos que estou com esse trabalho na SODEXO, e ainda a gente precisa explicar. Somos 44 mil colaboradores na SODEXO, é uma empresa enorme, e a gente ainda precisa, alguém te pergunta: "mas como um refugiado? Não vou contratar" etc. Nós temos visto dentro da SODEXO que é um "win-win". Ganha o refugiado, porque tem uma oportunidade que a empresa abriu as portas para ele, mas a empresa também ganha! Ganha em produtividade, ganha em inovação, porque as coisas podem se fazer de forma diferente. Esse refugiado traz uma nova visão! Outra coisa: são pes-

soas "super" comprometidas e agradecidas pela oportunidade que a empresa lhes deu. São pessoas que dificilmente saem da empresa. Aí eu falo sempre isso porque o "turnover" dos refugiados é muito menor. Eles não querem sair, eles estão felizes porque a empresa deu uma oportunidade para eles, porque a empresa se preocupou com eles e outras empresas talvez não. Então é um "win-win" absolutamente. A SODEXO tem esse estudo de caso, e temos números que indicam que a produtividade aumentou, o engajamento dos colaboradores aumentou. Imagina que interessante chegar em casa e contar que trabalha com uma pessoa da Síria, que está aprendendo a conhecer uma cultura de um país que provavelmente nunca iríamos conhecer, que provavelmente eu nunca teria a oportunidade de ir a Síria, nem ao Congo, nem à Angola, mas eles trazem essa cultura para nós, para os nossos colaboradores aprenderem. Eu falo sempre: a SODEXO traz a cultura para ti. Porque você aprende outras coisas, outras comidas, inclusive. Como a SODEXO é uma empresa de alimentação, temos essa vantagem, esse "plus", que é conhecer a cultura através da culinária, que é algo tão lindo. Eles compartilham as receitas, a gente cria um almoço temático... por exemplo, no dia do refugiado, dentro de nossas unidades dos clientes, a gente faz almoço temático. Então hoje vamos ter uma comida do Congo. E as pessoas refugiadas trazem a comida típica do Congo, nós pegamos os ingredientes, nós criamos, fazemos o prato, e neste dia oferecemos esse prato especial de outro país aos nossos clientes que vão estar dentro do nosso restaurante. Por onde eu vejo, é um tema maravilhoso, é um tema que as empresas deveriam considerar e trabalhar melhor. Até hoje, infelizmente, são poucas as empresas que se identificaram com a causa e

que quiseram contratar pessoas refugiadas, não são muitas. Ainda existe muita desinformação, infelizmente, por mais que se façam campanhas... teve uma novela inclusive, que foi há uns anos atrás, que foi "super" legal, porque foi uma forma de trazer o tema de uma forma popular e acessível. Foi interessante, mas isso não é o suficiente. Realmente precisa se ter mais educação, mais visibilidade sobre o tema, que as universidades (aqui como vocês), que é área acadêmica, ensinem mais sobre o assunto, tragam o tema da inclusão, dentro das faculdades, para que se conheça que não é só falar de "ter uma mulher, um negro e um gay". Porque hoje quase as empresas entendem isso. É preciso entender que existem outras diversidades também, como refugiados, por exemplo, que é uma realidade diferente e que é uma forma de incluir/inserir uma pessoa que precisa também de um trabalho. E também muitas vezes me perguntam: "mas Lilian, vamos contratar refugiados mas tem 13 milhões de brasileiros na espera porque estão sem emprego". A gente sabe, porque a gente escuta isso muito. Tem pessoas brasileiras que não aceitam as vagas que a gente oferece, é um refugiado que aceita imediatamente a vaga que eu estou oferecendo. E sobretudo, não estão roubando nenhuma vaga de emprego, estão querendo ter a mesma oportunidade, estão querendo ter uma oportunidade de emprego, para recomeçar a vida. Então é importante entender esses conceitos quando a gente fala do tema do refúgio. Vocês veem que eu sou uma pessoa muito ativa no assunto, conheço e sei muito porque estudei sobre o tema também, então trouxe também uma vantagem frente talvez a outras empresas, mas estou "super" feliz, porque já são 300 refugiados na nossa empresa, temos contratado muito mais, houve algumas pessoas que saíram, mas no geral, as pessoas

ficam. E esse é um business case não só aqui no Brasil, mas também para a nossa SODEXO lá fora (é uma multinacional francesa). Esse nosso case tem sido muito valorizado por nossa SODEXO lá fora, por nossa matriz lá na França, e por outras SODEXO no mundo que tem querido trazer o assunto, tem querido contratar e que tem também recebido nossos guias, que comentei com vocês. Porque o guia foi também traduzido em inglês, então tem empresas que estão ocupando esses nossos materiais. Por isso que comento com vocês que somos um exemplo local, mas temos também uma visibilidade internacional no tema do refúgio. E o livro trouxe também essa visibilidade maior para o tema, para que os RH das empresas compreendam o assunto e aceitem pessoas refugiadas, que é o melhor realmente. Os números da SODEXO mostram sempre que sempre é bem equitativo entre homens e mulheres refugiados contratados, assim como também de todas as idades. De fato, a contratação ajuda os refugiados para as suas vidas. E trabalhar é uma forma de eles se sentirem pertencentes a um grupo, pertencentes a uma sociedade. Eles se tornam parte de uma sociedade. O trabalho dignifica, a gente sabe disso. O trabalho faz com que eu mude não só na parte financeira, logicamente, mas também na qualidade de vida. E aí eu não estou só ajudando o refugiado colaborador, mas também a família dele. Alguns deles que vieram sem a família, enviam o dinheiro para os seus familiares lá fora. Então isso impacta absolutamente a vida do refugiado fora do trabalho também. E também socialmente, fazem amizades, porque estão trabalhando e já fazem amizade dentro do trabalho, compartilham receitas... os venezuelanos por exemplo compartilham a receita das "arepas". Então logo

fazem amizade e logo se juntam nos finais de semana, a cozinhar juntas, a fazer algo nas suas casas, vão juntar a conhecer lugares, passear para conhecer melhor a cidade onde estão. Tudo isso faz com que a pessoa vá aos pouquinhos se inserindo num mundo que para eles é completamente novo, mas onde eles precisam começar de novo. O Brasil tem essa peculiaridade que é muito acolhedor, pessoas que sempre estão dispostas a ajudar o outro, é isso que a gente vê de fora. Eu sou de fora, eu também vejo isso muito. E os refugiados e imigrantes vêem isso muito. Vocês têm um histórico (bom) de receber pessoas de fora. Vocês sempre, durante sua história de vida no Brasil, receberam pessoas de fora, na Primeira Guerra Mundial, na Segunda Guerra Mundial... vocês têm aqui colônias de italianos, alemães, japoneses, enormes! Então vocês têm aí uma trajetória de serem acolhedores com pessoas de fora, e isso é visto por eles, por refugiados, por imigrantes, por todos, e é muito bom, é muito bem apreciado, eles apreciam muito. Porque aqui não se deixa uma pessoa largada, "ah não sei" e tchau. Vão e tentam ajudar sempre. "Eu te ajudo", "eu procuro", "o que precisa? Um hospital? Ah, eu conheço de tal lugar, vou te ajudar", "vou falar com alguém que eu conheço para te ajudar". Vocês sempre estão muito dispostos a ajudar, e isso é muito positivo para uma pessoa estrangeira, não só refugiada, para mim ou para qualquer pessoa estrangeira que esteja aqui. Eu sou ouvida desde que eu entrei aqui no meu trabalho na SODEXO, com os meus colegas de trabalho sempre querendo me ajudar. Quando estava recém aqui e estava procurando uma casa para morar, um apartamento, quando cheguei, todos sempre queriam me ajudar, porque a gente não sabia certas coisas. Sei lá, o

contrato de 36 meses (que não existe no Chile), ou como funciona para abrir uma conta bancária – que é "super" complicado. Eu esperei 4 meses para isso, isso que eu fiz pela empresa. 4 meses para abrir uma conta bancária, e eu não conseguia fazer isso aqui. São detalhes que a gente pensa "ah é só uma coisinha". Não, não é! Porque a pessoa precisa para que a paguem, a empresa precisa de uma conta de banco aqui. Fiquei 4 meses tentando abrir uma conta bancária, não conseguia porque o documento de identidade, o RG de vocês traz o nome dos pais atrás, e o banco precisa desse documento com o nome dos pais. Meu documento do Chile, meu "carnê", meu "RG do Chile", não tem os nomes dos pais. Mas é porque é assim no Chile, como assim pode ser em outro país do mundo, não é obrigatório, me entende? Não é um documento internacional! Eu levei o passaporte, levei o meu certificado de nascimento, levei o certificado de nascimento dos meus pais, levei tudo que podia. O banco falava não e não. Eles não estão preparados para receber estrangeiros. Imagina hospitais! Não sabem se vão te atender, se não vão te atender... coisas assim que a gente pensa que é o básico, mas é "super" difícil! A CNH, para dirigir aqui, também, é outra dificuldade enorme para mim. Fui três vezes no DETRAN, e a última vez eu literalmente chorava, porque eu falava "não é possível", estão me solicitando uma coisa que eu precisaria mudar no Chile inteiro, um documento que no Chile não existe. Eu chorava e falei para a pessoa que estava atendendo: "por favor, chame um diretor, alguém que entenda, não é possível que vocês não possam me ajudar". Porque a licença fala uma letra, "você apto para dirigir letra A" e no Chile o documento fala letra B, por exemplo. E é diferente! Então era uma coisa assim insólita, de burocracia. Afinal, depois de tudo isso, tive que ir ao Consulado do Chile, o

consulado teve que fazer uma carta, que logicamente me custou dinheiro, porque não é só tempo que a gente perde em todos esses assuntos, mas também dinheiro! Tive que pagar, por um documento do Consulado do Chile, aqui no Brasil, que teve que ir para lá, para de lá falar ok, para mandar de volta aqui…assim, idas e voltas, dinheiro jogado obviamente, dinheiro que, puxa, no meu caso, ok, eu estava trabalhando e tudo. Mas uma pessoa refugiada não tem! E aqui, por exemplo, chegaram muitas pessoas da Venezuela que foram trabalhar como motorista de aplicativo. A empresa do aplicativo abriu muitas vagas para eles, mas eles não podiam pois não tinham a CNH! Tem tantos detalhes que é importante que vocês mencionem, porque são coisas que as pessoas não pensam no dia a dia, que dificuldade vai ter a pessoa de outro país. Então a gente tem que ter empatia, obviamente, a gente tem que ter um percentual de compreensão da situação de uma pessoa estrangeira. Estamos falando de refugiados, mas isso é para qualquer pessoa que vem de fora. Como falei, a mim aconteceu e eu não sou refugiada, imagina uma pessoa refugiada. Eu vim pela empresa, ou seja, para mim era muito mais fácil. Isso é só para exemplificar a quantidade de problemas, dificuldades e desafios que eles enfrentam, e que as empresas precisam ter uma consciência maior sobre o assunto, um entendimento melhor. E querer ajudar, querer saber mais, se comprometer".

4 - MIGRANTES E O ACESSO À VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 NO BRASIL: O EXEMPLO DE NOVA IGUAÇU/RJ E SUA COMPARAÇÃO COM O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

Gabriela Lacerda Zechin

INTRODUÇÃO

Há mais de um ano o mundo tem enfrentado o maior desafio do século: a crise sanitária global, causada pelo vírus Sars-CoV-2. Considerada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como "a maior de nossa época", segundo o Diretor Geral da Organização, a pandemia da Covid-19 já ceifou mais de quinhentas mil vidas brasileiras até agora. Desde janeiro deste ano, no entanto, a tão esperada vacinação contra a Covid-19 se tornou uma realidade no país. Ainda que a passos lentos, os imunizantes têm auxiliado em larga escala no combate ao vírus.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) aponta que o Brasil possui aproximadamente 1,1 milhão de migrantes vivendo em território nacional (MDP, 2021). É sabido que os migrantes enfrentam inúmeras dificuldades e desafios em suas jornadas, que vão desde a regularização migratória à moradia e inserção ao mercado de trabalho formal. Assim, muito se questiona se o Estado brasileiro garante a proteção aos direitos sociais básicos dessa comunidade, sendo um deles o acesso à saúde. De acordo com a *Human Rights Measurement Initiative*, migrantes são

considerados um grupo de pessoas que se encontram em constante risco de terem seus direitos humanos violados. (HRMI, 2020). Além do mais, desde o início da pandemia, tais populações têm sofrido diversas violações ao seu direito à saúde.

Sobre o direito à saúde[31], a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 196 sublinha o seguinte: "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988).

Percebe-se, portanto, que a intenção – tanto do constituinte, quanto do legislador – foi o de garantir que o acesso à saúde estivesse igualmente disponível a todos os indivíduos que dele necessitem. Nessa mesma direção, a saúde é um direito humano e, sendo o Brasil Estado-membro em inúmeros tratados que versam sobre direitos humanos, conforme se verá mais à frente, é dever do Estado brasileiro a garantia deste direito a todos, inclusive aos migrantes. Assim, o presente artigo busca conferir se tal responsabilidade está sendo ou não cumprida.

A partir disso, e sabendo que muitos dos migrantes que vivem em solo brasileiro encontram-se sem a regularização migratória – dado os poucos atendimentos que

31 Além do previsto na Constituição, o SUS é regulado pela Lei 8.080/90, que traz em seu artigo 7º os seguintes princípios: a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; a integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; e a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie (BRASIL, 1990).

a Polícia Federal (PF) tem feito, em decorrência da pandemia, o presente artigo procura averiguar como está ocorrendo o acesso à vacinação contra a Covid-19 para a comunidade migrante no Brasil e, portanto, se o acesso à saúde está sendo garantido.

Para tanto, esta análise delimita-se à cidade de Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro (RJ). O município foi parabenizado pelo Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) pela iniciativa de incluir no programa municipal de vacinação contra a Covid-19 um grupo de 20 idosos venezuelanos que foram abrigados na localidade. A presente pesquisa terá uma abordagem qualitativa, com fim de pesquisa exploratória, cujo procedimento metodológico a ser adotado será o dedutivo, que tem como inicial o problema (ou a lacuna) e as hipóteses que serão testadas pela observação e pela experiência. Como referencial teórico, utilizam-se os estudos da autora Deisy Ventura, sanitarista e pesquisadora no âmbito da saúde global.

Ademais, o presente artigo contemplará duas seções: a primeira, intitulada "O caráter universal do direito ao acesso à saúde no Brasil"; e a segunda, qual seja: "O exemplo do Município de Nova Iguaçu na vacinação de migrantes contra a Covid-19: uma comparação entre as políticas de saúde de Nova Iguaçu e Porto Alegre". Assim, pretende-se explorar o tema a partir da análise do caso da vacinação de migrantes venezuelanos de Nova Iguaçu, o qual é exemplo nacional da efetivação do acesso à saúde de uma forma universal, igualitária e sem preconceitos ou privilégios, conforme dispõem as legislações infra e constitucionais.

1 O CARÁTER UNIVERSAL DO DIREITO AO ACESSO À SAÚDE NO BRASIL

Os migrantes – que já sofrem preconceito e enfrentam inúmeras dificuldades em condições normais – correm um risco maior de terem seus direitos humanos violados em tais contextos. É o que ocorre, por exemplo, na atual pandemia de Covid-19, na medida em que a vacinação de migrantes no Brasil contra o vírus Sars-Cov-2 tem encontrado diversos obstáculos à sua efetivação.

Conforme refere a internacionalista Deisy Ventura (2016), os migrantes são sempre os primeiros a sofrer com estigmatização diante de uma crise sanitária. Isso porque, segundo Jean Delumeau – que realizou um estudo acerca dos comportamentos coletivos em tempos de peste negra, frente a uma epidemia, "o impulso primeiro e natural, no plano individual como no coletivo, é o de nomear os culpados, como forma de tornar compreensível o que parece inexplicável" (DELUMEAU, 1978, p. 131 apud. VENTURA, Deisy, 2016, p. 63). Nesse sentido, o autor explica sobre os desdobramentos da estigmatização, que abarcam diversas comunidades:

> Os culpados potenciais, contra quem a agressividade coletiva pode se voltar, são em primeiro lugar os estrangeiros, os viajantes, os marginais e todos aqueles que não são bem integrados a uma comunidade, seja porque eles não querem aceitar suas crenças – caso dos judeus –, seja porque foi preciso jogá-los à periferia do grupo por evidentes razões – como os leprosos –, seja simplesmente porque eles vêm de alhures e a esse título são em alguma medida suspeitos. (DELUMEAU, 1978, p. 131 apud. VENTURA, Deisy, 2016, p. 63).

Sobre o tema, Ventura (2016) conclui que, no Brasil, um dos maiores fatores causadores do "medo do imigrante", infelizmente tão característico do povo brasileiro, é o fato sanitário. Ao analisar um estudo de caso sobre a migração haitiana em Tabatinga (Amazonas), constatou-se que no local, o povo se apresentava inseguro em relação ao fato de que, se muitos haitianos migraram e ingressassem em solo brasileiro, tal movimentação traria grandes riscos sanitários. No entanto, os autores do estudo observaram que tal alarmismo não condizia com a realidade, na medida em que uma equipe da ONG Médicos sem Fronteiras, ao avaliar o estado de saúde dos migrantes haitianos, observou que não diferia do estado de saúde dos moradores locais (VENTURA, 2016, p. 64).

Sabe-se, no entanto, que o direito ao acesso à saúde consiste em um direito universal desde o advento da Constituição Federal de 1988. Antes disso, conforme referem Sarlet e Figueiredo (2008), o direito ao acesso à saúde encontrava-se disperso em algumas normativas esparsas, como a garantia de "socorros públicos" do art. 179, XXXI, da Constituição de 1824, ou ainda, a garantia de inviolabilidade do direito à subsistência, positivada no art. 113 caput da Constituição de 1934.

Para os autores, a nova sistemática surgiu mesclando alguns aspectos já existentes em antigos sistemas de saúde brasileiros, emergindo como uma verdadeira evolução do Sistema Nacional de Saúde, criado pela Lei nº 6.229/1975 e em 1987, do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS (SARLET, FIGUEIREDO, 2008).

A partir deste momento, portanto, o Estado passa a ter o dever de prestar assistência integral à saúde e as pessoas, que por sua vez, passam a ter o direito de rece-

bê-la, de acordo com o art. 196 da CF/88. Tal assistência é basicamente estatal e prestada pelo SUS, que foi projetado para funcionar a partir de uma rede regionalizada e hierarquizada, conforme preceitua o art. 198 do mesmo diploma constitucional. Ao sistema único de saúde compete o fornecimento no atendimento assistencial à saúde, nas suas mais diversas formas, sem oneração alguma e sem quaisquer exceções ou discriminações (ESMERALDI, et al., 2015).

De acordo com Vasconcelos e Pache, o SUS compreende:

> [...] um conjunto organizado e articulado de serviços e ações de saúde, e aglutina o conjunto das organizações públicas de saúde existentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional, e ainda os serviços privados de saúde que o integram funcionalmente para a prestação de serviços ao usuário do sistema, de forma complementar, quando contratados ou conveniados para tal fim (VASCONCELOS, PACHE, 2006, p. 531).

Além do que consta no ordenamento interno, o Brasil também é signatário de inúmeras normativas internacionais que estabelecem proteção ao direito à saúde, como a Declaração Universal de Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Americana de Direitos Humanos – conhecida como "Pacto de São José da Costa Rica"; o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – denominado "Protocolo de São Salvador"; e a Declaração de Alma-Ata. Desse modo, analisa-se, a seguir, a maneira

pela qual cada um dos tratados acima mencionados acolheu tal garantia.

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em seu art. 22, estabelece que "todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social [...]" (UNICEF, 2021) e, ainda, no art. 25, ficou disposto que, "todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar [...]".

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece, em seu art. 12, o "direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental" (BRASIL, 1992). Ainda, a Convenção Americana de Direitos Humanos também contribuiu para o tema, em seus artigos. 4º e 5º, os quais dispõem acerca dos direitos à vida e à integridade física e pessoal (BRASIL, 1992). Além disso, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais realiza uma complementação à última ao trazer, de maneira expressa, o direito à saúde em seu art. 10 (BRASIL, 1999). Por fim, importante referir a Declaração de Alma-Ata que, em seu Item I, afirma enfaticamente o seguinte sobre a saúde:

> [...] estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade - é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de outros setores sociais e econômicos, além do setor da saúde" (BRASIL, 1978).

Como se vê, o Brasil assumiu o compromisso com o acesso à saúde não apenas no âmbito interno, mas também perante a sociedade internacional, a partir de nor-

mativas externas que foram recepcionadas no ordenamento jurídico.

A saúde configura-se ainda como um direito social – presente na Constituição da República, em seu artigo 6º. Além disso, o art. 196, na sua literalidade, refere que ela é um direito de *todos* (BRASIL, 1988). Tal preceito se reflete claramente no caráter universal do sistema de saúde, muito bem expresso na Lei 8.080/90 – conforme já mencionado, na medida em que determina como princípios do SUS, a universalidade e a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie (BRASIL, 1990).

Portanto, todo ser humano, como pessoa digna de ter seus direitos fundamentais assegurados, deve ter a possibilidade de acesso à saúde, quando dela necessitar. Nesse sentido, os migrantes também possuem o direito de acessar à saúde pública brasileira. No entanto, conforme ressalta Fraga e Oltramari (2020), essa população enfrenta, não raro, dificuldades tanto no acesso quanto na informação que direciona ao acesso a seus direitos sociais. Diversas vezes, isso ocorre em virtude dos desafios causados pelas diferenças linguísticas, ou seja, muitos migrantes falam um idioma diferente do português e, ao chegarem ao Brasil enfrentam dificuldades na comunicação, na leitura e na escrita.

Soma-se a isso o estigma que, infelizmente, é sempre dirigido às populações migrantes. Além do mais, esse preconceito fica evidente em ações públicas; como quando há a necessidade de exigir (dos migrantes) por parte de algumas Secretarias Municipais de Saúde, a apresentação de documentos no momento da vacinação. De acordo com o plano nacional de imunização do governo federal,

"todas as pessoas serão vacinadas, mesmo que não apresentem algum documento. Basta comprovar que pertence ao grupo prioritário correspondente à fase da vacinação" (G1, 2021). Na prática, no entanto, não é o que ocorre. Observe-se, por exemplo, os documentos que a Prefeitura municipal de Porto Alegre-RS requer no momento da vacinação: "Documentos obrigatórios: para todos os grupos: Documento de identidade oficial, com CPF e foto, comprovante de residência ou de trabalho em Porto Alegre" (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2021).

Tal requisito consistiu em uma grave violação ao acesso à saúde, visto que desobedece aos princípios de universalidade e igualdade de assistência a um direito básico. Isso porque, durante a pandemia, enfrenta-se uma carência de regularizações migratórias, que devem ser feitas pela Polícia Federal; assim, não é constitucional exigir documentos de um migrante que ainda não os possui.

A Nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), ao dispor sobre os princípios que norteiam o SUS, estabelece expressamente que, ao migrante é assegurado, dentre outros, o "acesso a serviços públicos de saúde (...) **sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória**" (BRASIL, 2017, grifo nosso).

A normativa foi sancionada em 2017, após 37 anos de vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro, em meio a tensões entre grupos que lutavam por uma política migratória mais inclusiva e humana, contra outros que ainda desejam a manutenção do caráter rígido do Estatuto (ASSIS, 2018).

Tendo isso em vista, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), em parceria com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC),

o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes Oriana Jara (CRAI Oriana Jara) e com o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS), desenvolveram uma cartilha informativa intitulada "Migrantes têm Direito à Vacinação no Brasil", disponível em cinco diferentes idiomas (português, inglês, espanhol, francês e creole), a qual é veiculada na rede mundial de computadores (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2021). Em tal material, evidencia-se claramente a preocupação em deixar nítido ao migrante que ele possui direito à vacinação contra a Covid-19, independentemente da sua situação documental e regularização migratória.

Questiona-se, no entanto, se tal garantia tem ocorrido na prática, isto é, se os migrantes têm tido o efetivo acesso à vacinação. Na próxima seção, será feita uma comparação entre o caso da cidade de Nova Iguaçu, no Rio de Janeiro, que incluiu vinte migrantes venezuelanos em seu plano municipal de vacinação, e a cidade de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul. Ainda, será averiguado se em Porto Alegre houve alguma iniciativa para inclusão da população migrante em seu plano de vacinação ou, senão, se tal população tem obtido o acesso a vacinas contra a Covid-19.

2 O EXEMPLO DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU NA VACINAÇÃO DE MIGRANTES CONTRA A COVID-19: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE SAÚDE DE NOVA IGUAÇU E PORTO ALEGRE

No dia 25 de janeiro deste ano, foi noticiado, por meio do site oficial do ACNUR, que a cidade de Nova Iguaçu (RJ) havia obtido sucesso em vacinar 20 idosos venezuelanos. No decorrer da pesquisa, realizaram-se tentativas de contato via e-mail, tanto com a Secretaria Municipal de Nova Iguaçu, quanto com o seu Secretário de Saúde; no entanto, sem lograr êxito.

Assim, a vacinação de tal grupo será analisada apenas a partir da matéria mencionada e do que está disposto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. A interiorização dos idosos foi considerada, pelo próprio ACNUR, como inédita, conforme aponta a chamada de outra matéria sobre o assunto: "Grupo de 18 homens idosos refugiados e migrantes são recebidos em abrigo no município de Nova Iguaçu (RJ), em iniciativa pioneira para este perfil de proteção específica" (ACNUR, 2021).

O abrigo foi instituído especialmente para abrigar migrantes da terceira idade, em uma iniciativa que se deu entre a Secretaria Municipal de Assistência Social de Nova Iguaçu – apoiada pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro – e o ACNUR, bem como diversos outros grupos e entidades locais. Foi a primeira vez que um município brasileiro assumiu o compromisso de acolher um grupo específico de migrantes.

O prefeito de Nova Iguaçu, Rogério Lisboa, ainda ressalta:

> Se cada um dos 5 mil municípios brasileiros recebesse pequenos grupos de pessoas venezuelanas, minimizaríamos o impacto deste fluxo humanitário no Brasil. Essa iniciativa pode e deve ser replicada por outros municípios, porque há redes locais com plena capacidade de apoiar essas pessoas (ACNUR, 2021).

A interiorização de idosos, particularmente, é um processo bastante desafiador, já que se trata de um grupo com necessidades protetivas específicas. São necessários planejamento e estrutura únicos para que se possa acolher e integrar essas pessoas. Assim, é importante, por exemplo, que se tenha uma rede de assistência à saúde próxima.

Além disso, a inserção desse grupo no mercado de trabalho não é tarefa simples, ou seja, todos esses fatores – e muitos outros – devem ser levados em consideração (ACNUR, 2021).

A chave para essa acolhida bem-sucedida, de acordo com a matéria, parece ter sido a parceria com instituições públicas. Destaca-se, portanto, a presença do Ministério Público, que traçou uma articulação em conjunto com a Prefeitura de Nova Iguaçu (ACNUR, 2021). Tal êxito certamente foi o responsável por outra etapa desse processo: a vacinação contra a Covid-19.

De acordo com o ACNUR, os idosos venezuelanos se enquadram nos critérios recomendados pelo Plano Nacional para serem vacinados prioritariamente, visto que pertenciam ao grupo de abrigados em centros de acolhida.

A partir disso, é possível depreender que os migrantes venezuelanos não foram vacinados pelo fato de serem migrantes – como se isso os colocasse em uma categoria

prioritária para a vacinação, mas sim por se encontrarem em centros de acolhida, figurando na categoria dos idosos institucionalizados, que foi priorizada no Plano Nacional de Vacinação (BRASIL, 2021).

Dessa forma, a documentação exigida provavelmente seguiu as diretrizes propostas para tal grupo, quais sejam: documentação que comprove a idade e a residência. O Plano Nacional de Vacinação refere que para o enquadramento na categoria acima mencionada, o requisito foi "pessoas com 60 anos ou mais que residem em instituições de longa permanência para idosos (ILPI), como casa de repouso, asilo e abrigo" (BRASIL, 2021).

No entanto, de acordo com uma matéria veiculada no site do Grupo de Assessoria a Migrantes e Refugiados (GAIRE), que presta assistência jurídica voluntária junto ao Serviço de Assessoria Jurídica (SAJU) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), "centros de acolhida são espaços com alojamento provisório que oferecem alimentação, banho, guarda de pertences, dormitório e café da manhã" (GAIRE-UFRGS, 2021).

Tal definição gera dúvida se os centros de acolhida se enquadram na categoria, visto que não aparentam ser instituições de longa permanência. No entanto, sabe-se que o plano nacional não é vinculante, ou seja, que os Estados e os municípios possuem discricionariedade para segui-lo à risca ou não.

Com essa ação, o município de Nova Iguaçu realizou uma analogia com a categoria mencionada, a fim de incluir os centros de acolhida em seu plano e, assim, poder vacinar os migrantes.

Já em Porto Alegre, não se tem notícia que tal analogia tenha sido feita. Ainda, no Plano Municipal de Vacinação, não há uma descrição de quais seriam as instituições quando se fala em "idosos institucionalizados" (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SUS, 2021), de maneira que é possível concluir que os centros de acolhida não entraram nessa categoria.

Entretanto, averiguou-se que a capital do Rio Grande do Sul tomou outras medidas, a fim de facilitar a vacinação da população migrante – de todas as idades. A exemplo, tem-se a Cartilha de Fluxo de Atendimento de Imigrantes, Refugiados e Apátridas na Atenção Primária à Saúde, desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em parceria com o SUS. Tal material deixa claro que:

> Os e as Imigrantes, Refugiados e Apátridas têm direito ao acesso à saúde, assim como os nacionais, independente da sua condição migratória e documental, conforme regem os princípios do SUS de universalidade, integralidade e equidade, de acordo com a Lei 8.080/90 e a Lei de Migrações n° 13.445/17 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SUS, 2021).

Além do mais, aponta que tal direito poderá ser efetivo por meio da criação da Carteira Nacional de Saúde (CNS), popularmente conhecida como Cartão SUS, destacando-se que, "A falta de documento NÃO deve ser um impeditivo para a criação do CNS e para a realização do atendimento" (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SUS, 2021).

De acordo com o site oficial do Governo Federal (BRASIL, 2021), o Cartão SUS funciona como um documento de identificação dos usuários do Sistema Universal de Saúde. Tal cadastro pode ser feito *on-line*, a partir do Portal Saúde

do Cidadão. Embora a utilização do Cartão SUS não conste no Plano Nacional como obrigatória para a vacinação contra a Covid-19, ele pode ser utilizado no momento desta. Assim, conforme explicita a Cartilha porto-alegrense, os migrantes podem se cadastrar no Portal Saúde do Cidadão e criar seu próprio cartão SUS.

É de crucial importância que tal direito – garantido na teoria – se concretize na prática; principalmente porque, desde outubro deste ano, o chamado "passaporte vacinal" passou a ser exigido em pelo menos cinco Estados da Federação – dentre eles, o Rio Grande do Sul (CNN, 2021). No RS, por exemplo, a entrada em certos lugares fica permitida apenas perante a apresentação de comprovante de vacinação contra a Covid-19, incluindo boates, partidas de futebol, festas de casamento, formaturas, cinemas, teatros e museus (GZH, 2021).

Assim, tem-se que, além de representar um altíssimo risco à saúde, a ausência de vacinação também tem como consequência uma restrição à circulação.

Conclui-se, portanto, que aos migrantes é ofertada a possibilidade de vacinação contra a Covid no Brasil, por meio do cadastro mencionado e consequente criação do cartão SUS, mesmo que o migrante não possua documentação.

Com isso, pelo menos na teoria, o direito ao acesso à saúde está garantido, ainda que a pesquisa não tenha contado com levantamento de dados, a fim de checar se tal acesso está se concretizando na prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi dividida em duas seções. A partir da primeira, foi possível constatar que o direito ao acesso à saúde consiste em um direito universal no Brasil, desde o advento da Constituição Federal de 1988. A esse respeito, o país assinou diversos tratados ao longo dos anos, a exemplo da Declaração Universal de Direitos Humanos; do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; da Convenção Americana de Direitos Humanos – conhecida como "Pacto de São José da Costa Rica"; do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – denominado "Protocolo de São Salvador"; e da Declaração de Alma-Ata, firmando, portanto, seu compromisso em proteger e efetivar o direito ao acesso à saúde perante a comunidade internacional.

Além disso, constatou-se que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, refere que a saúde é um direito de *todos* (BRASIL, 1988), refletindo na legislação infraconstitucional, na medida em que a Lei 8.080/90 estabelece, como princípios do SUS, a universalidade e a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie (BRASIL, 1990). Portanto, todo ser humano deve ter a possibilidade de acesso à saúde, quando dela necessitar, incluindo os migrantes. Tal preceito ecoa na Nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), a qual dispõe expressamente que ao migrante é assegurado, dentre outros, o "acesso a serviços públicos de saúde (...) sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória" (BRASIL, 2017).

Já a segunda seção traz um paradigma voltado à averiguação e à efetivação de tais normativas, na medida em que investiga se os migrantes de fato estão tendo o acesso à saúde garantido. Para isso, realizou-se uma comparação entre duas cidades: Nova Iguaçu (RJ) e Porto Alegre (RS), visto que a primeira destacou-se ao vacinar 20 idosos venezuelanos em janeiro deste ano, tendo sido parabenizada pelo ACNUR.

Constatou-se ainda, a partir de notícia veiculada pelo próprio site do ACNUR, que tais idosos foram vacinados porque se enquadraram na categoria de abrigados em centros de acolhida, recebendo prioridade na imunização em nível nacional. Portanto, a documentação exigida provavelmente seguiu as diretrizes propostas para tal grupo, quais sejam: documentação que comprove a idade e a residência.

No entanto, constatou-se que centros de acolhidas são marcados pela temporalidade, característica que destoa dos lares de longa permanência que figuravam na categoria dos idosos institucionalizados. A partir disso, percebe-se que o município de Nova Iguaçu realizou uma analogia com a categoria mencionada, a fim de incluir os centros de acolhida em seu plano e, assim, poder vacinar os migrantes.

Embora não se tenha notícia de que tal analogia tenha sido realizada em Porto Alegre, já que o plano municipal de vacinação não descreve o que seriam as instituições da categoria mencionada, o município tomou outras medidas. Averiguou-se, por exemplo, que a Prefeitura de Porto Alegre, em parceria com o SUS, veiculou uma cartilha informativa acerca da imunização, apontando que o direito ao acesso à saúde poderá ser efetivado por meio da

criação da Carteira Nacional de Saúde (CNS), popularmente conhecida como Cartão SUS, destacando que, "A falta de documento NÃO deve ser um impeditivo para a criação do CNS e para a realização do atendimento" (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, SUS, 2021). Embora a utilização do Cartão SUS não conste no Plano Nacional como obrigatória para a vacinação contra a Covid-19, ele pode ser utilizado no momento desta.

Sublinha-se ainda que, em resposta ao pedido de acesso à informação, realizado junto ao e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) de Porto Alegre[32], a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) ressaltou que com o objetivo de estimular a adesão à vacinação pelos migrantes, realizaram-se ações públicas, propostas pela Secretaria Municipal de Saúde e voltadas a este público. Assim, houve 2 dias de vacinação na Grande Santa Rosa, respectivamente nas Igrejas São Francisco e Santa Rosa; mais 2 dias de vacinação no CIBAI/Migrações, em uma ação da embaixada do Haiti no local.

Além dessas, ocorreu outra ação no CIBAI/Migrações, além do DIA D da Vacinação, bem como de todos os outros pontos de vacinação colocados à disposição desde o início da campanha de imunização em Porto Alegre.

Já em março deste ano, especialistas em Direitos Humanos emitiram notas de orientação à Organização Internacional para as Migrações (OIM), afirmando que os migrantes possuem o mesmo direito de vacinar-se contra a Covid, não restando diferenças entre esses e os cidadãos

32 PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Serviço de Informações de Porto Alegre. Disponível em: https://sicpoa.procempa.com.br/sicpoaweb/#/. Acesso em: 08 dez. 2021.

nacionais e, portanto, devem ser incluídos em programas de vacinação.

Além de tais especialistas, a produção do documento também englobou membros do Comitê da ONU sobre Trabalhadores Migrantes, o relator especial sobre migrantes e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Conclui-se, portanto, que aos migrantes é ofertada a possibilidade de vacinação contra a Covid no Brasil, por meio do cadastro mencionado e consequente criação do cartão SUS, mesmo que o migrante não possua documentação.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Inédita interiorização de idosos venezuelanos é realizada com apoio do ACNUR.** Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/12/02/inedita-interiorizacao-de-idosos-venezuelanos-e-realizada-com-apoio-do-acnur/. Acesso em: 07 nov. 2021.

ACNUR. **ACNUR parabeniza o município de Nova Iguaçu (RJ) pela vacinação de idosos venezuelanos abrigados contra a Covid-19**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2021/01/21/acnur-parabeniza-o-municipio-de-nova-iguacu-rj-pela-vacinacao-de-idosos-venezuelanos-abrigados-contra-a-covid-19/. Acesso em: 07 nov. 2021.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. **Migrações Sul-Sul.** Organizado por: BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lúcia Machado; MOREIRA, Júlia Bertino; VEDOVATO; Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovery de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães;

WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO, UNICAMP 2018, 2. Ed.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília, DF [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Declaração de Alma-Ata, 1978.** Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais.** Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF

[1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.** Brasília: 9.ed., 2021.

BRITO, Sabrina. VEJA, 2021. **Pesquisa: vacinação no brasil evitou pelo menos 43 mil mortes em 2021.** 18 jun. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/ciencia/pesquisa-vacinacao-no-brasil-evitou-pelo-menos-43-mil-mortes-em-2021/. Aceso em: 21 jun. 2021.

CNN BRASIL. **Cinco estados brasileiros já adotam o 'passaporte da vacina'**. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/cinco-estados-brasileiros-ja-adotam-o-passaporte-da-vacina/. Acesso em: 07 nov. 2021.

DELUMEAU, Jean. **La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles)**: Une cité assiégée, Paris: Fayard, 1978, p. 13, apud VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. Dossiê Sur sobre Migração e Direitos Humanos. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, n. 23, p. 61-75, 2016.

ESMERALDI, Renata Maria Gil da Silva Lopes. LOPES, José Fernando da Silva. **Planos de saúde no Brasil**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva. 2 ed., 2015.

FRAGA, Aline; OLTRAMARI, Andrea. **Imigrantes Internacionais no Rio Grande do Sul.** Impactos da Pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de pesquisa. Coordenado por: FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana. Organizado por: CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; BALIEIRO,

Henrique Galhano; ROCHA, Juliana; BORGES, Felipe; MAGALHÃES, Luís Felipe; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Jóice. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO, UNICAMP 2020.

GAIRE-UFRGS. **Albergues e centros de acolhida**. Disponível em: https://www.ufrgs.br/gaire/informacoes--imigrantes/assistencia-social/albergues-e-centros--de-acolhida/. Acesso em 24 ago. 2021.

G1. O GLOBO. **Vacina contra Covid-19:** veja documentos necessários para se imunizar. 12 jan. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/01/12/veja-quais-documentos-sao-necessarios-para-vacinacao-contra-a-covid-19.ghtml. Acesso em: 21 jun. 2021.

HRMI RIGHTS TRACKER. **People at risk.** 2020. Disponível em: https://rightstracker.org/en. Acesso em: 21 jun. 2021.

MIGRATION DATA PORTAL. Disponível em: https://migrationdataportal.org/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=76. Acesso em: 21 jun. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Migrantes devem ter o mesmo acesso à vacina da Covid-19, dizem especialistas.** Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2021/03/1743742. Acesso em: 07 nov. 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Covid-19:** saúde amplia a 1ª dose da vacina para pessoas com comorbidades a partir de 18 anos. 19 mai. 2021. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sms/noticias/covid-19-saude-amplia-1a-dose-da-vacina-para-pessoas-com--comorbidades-partir-de-18. Acesso em: 21 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. Plano Municipal de Ope-

racionalização da Vacinação contra a Covid-19. Porto Alegre, RS, 2021.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Serviço de Informações de Porto Alegre. Disponível em: https://sicpoa.procempa.com.br/sicpoaweb/#/. Acesso em: 08 dez. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Cartilhas traduzidas | "Migrantes têm direito à vacinação no Brasil". Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/programas_e_projetos/index.php?p=314303. Acesso em: 07 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Algumas considerações sobre o direito fundamental à proteção e promoção da saúde aos 20 anos da Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 67, p. 125-172, 2008.

UNICEF. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 09 ago. 2021.

VASCONCELOS, Cipriano Maia de; PASCHE, Dário Frederico. O Sistema único de Saúde. *In*: CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa et al. (Org.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro, p.531-562, 2006.

VENTURA, Deisy. Impacto das crises sanitárias internacionais sobre os direitos dos migrantes. Dossiê Sur sobre Migração e Direitos Humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo: Associação direitos humanos em rede, n. 23, p. 61-75, 2016.

5 - NARRATIVAS DA IMIGRAÇÃO DE HOLANDESES PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1951 A 1953: UM ESTUDO DE CASO

Letícia Melis Cursino

INTRODUÇÃO

As migrações[33] compõem a história humana e fazem parte das mudanças que acompanham o homem em sua trajetória sobre a terra. Desde o início das civilizações, nas grandes guerras e mudanças significativas de estrutura econômica, a migração já se fazia presente. Nas I e II Guerras Mundiais, as migrações serviram como alternativa de recomeço para refugiados perseguidos por conflitos, e para pessoas em situação de deslocamento que buscavam uma melhor qualidade de vida, como por exemplo, os migrantes econômicos. Analisando o cenário mundial contemporâneo, percebe-se claramente a importância do migrante no desenvolvimento de cidades, da agricultura, do comércio e das mudanças culturais nas regiões as quais

33 De acordo com o Glossário sobre Migração, organizado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), a palavra "migração" pode ser conceituada como: "processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2009).

se inseriram, de forma que a abordagem e o diálogo acerca do tema se mostram cada vez mais necessários.

Com a evolução histórica da sociedade, os deslocamentos populacionais ocorridos no período após a Primeira Guerra ocorreram do campo para os centros industriais, fenômeno este caracterizado pelos fluxos migratórios, predominantemente, de pessoas camponesas (RAVENSTEIN, 1885). Em um ambiente pós-Segunda Guerra, percebe-se o aumento da diversidade multiétnica, tendo em vista que a migração, neste contexto, em diversas partes do mundo, foi patrocinada pelos Estados com o objetivo de sanar a escassez de mão de obra, fato que ensejou a possibilidade da inserção de trabalhadores imigrantes em funções desempenhadas pelos nacionais (HOBSBAWM, 1995).

A eclosão da Segunda Guerra Mundial contribuiu para elevar excessivamente o número de pessoas em situação de refúgio e tornar ainda mais crítica a situação das populações afetadas pelo avanço dos regimes totalitários, a exemplo da Alemanha, da Itália e da Áustria, onde ocorreu a tomada do poder pela extrema direita nacionalista.

Tal cenário originou um significativo deslocamento de comunidades para outros países, em especial, destaca-se a comunidade de holandeses que necessitou buscar uma proteção internacional estendida pelo instituto do refúgio em outros países, a exemplo do Brasil. O fluxo de holandeses em direção ao Brasil no pós-Segunda Guerra está essencialmente relacionado à circunstância vivenciada na terra natal – o conflito devastador ocorrido entre os anos de 1939 e 1945.

Para tanto, o objetivo deste artigo é conhecer, a partir do recorte do pós-Segunda Guerra Mundial, o contexto da migração holandesa em direção ao Brasil entre 1951 e

1953, a fim de compreender as motivações de tais deslocamentos e a escolha pelo Estado do Rio Grande do Sul como último local de deslocamento e permanência – em especial a região de Butiá, localizada a 80km da capital gaúcha, visando solucionar a pergunta-problema: *quais razões motivaram o deslocamento destes holandeses em direção ao Brasil? E como sua trajetória nas terras brasileiras os levou em direção à região Sul do país?*

A pesquisa qualitativa contará com revisão bibliográfica e pesquisa empírica. Para fins de análise dos dados bibliográficos e documentais (fontes secundárias), a pesquisa se utilizará da análise bibliográfica em nível nacional e internacional, especializados sobre o tema, que visem auxiliar na compreensão da realidade estudada. Do mesmo modo, se utiliza da técnica de entrevista semi-estruturada a ser realizada com o holandês "Sr. Johannes Melis", domiciliado na cidade de Porto Alegre, sobrevivente da Segunda Guerra Mundial.

Com intuito de auxiliar na compreensão das razões dos deslocamentos de holandeses ao Brasil e posteriormente ao estado do Rio Grande do Sul, foi utilizado um roteiro com perguntas para auxiliar no resgate da memória histórica durante a realização dos diálogos com o entrevistado, que se baseiam nos seguintes questionamentos: "Qual foi a principal motivação para deixar a Holanda e planejar a vinda ao Brasil?

E se a família já possuía emprego e moradia quando chegou ao Brasil? Sobre a vinda, foi perguntado: *Vocês vieram para o país sozinhos ou com mais famílias holandesas? E se houve algum tipo de incentivo por parte do Brasil naquela época para a vinda/entrada de migrantes no país"?*

Sobre o referencial teórico, destaca-se a adoção dos ensinamentos da historiadora Clarice Gontarski Speranza, que bem retrata as motivações que ocasionaram os deslocamentos de holandeses para o Rio Grande do sul, precisamente para a cidade de Butiá, ao fim da Segunda Guerra.

O artigo contará com duas seções, sendo a primeira seção intitulada "O Contexto Holandês no Pós-Segunda Guerra" lastreada na evolução histórica dos deslocamentos de holandeses, a partir do episódio do Holocausto. A segunda seção, intitulada "Os fluxos da migração em direção ao Brasil: a chegada ao Rio Grande do Sul dos holandeses entre 1951 e 1953", o qual pretende desvelar o caso dos deslocamentos dos holandeses em direção ao Brasil, especialmente para a região do Estado do Rio Grande do Sul, no município de Butiá, a fim de compreender tal fenômeno, suas motivações e implicações.

1 O CONTEXTO HOLANDÊS NO PÓS-SEGUNDA GUERRA

A presente seção visa, a partir de uma análise voltada aos acontecimentos produzidos durante o Holocausto Judeu e seus desdobramentos no Pós-guerra, traçar a evolução histórica dos deslocamentos de holandeses, enquanto fenômeno migratório. Tratar acerca da política de extermínio em massa, perpetuada pelas tropas alemãs sob o comando de Hitler, não é tarefa que se mostre simples, portanto, para que o objeto de análise, isto é, o fenômeno que abarca os deslocamentos dos holandeses para o Brasil após 1945 seja devidamente compreendido. Para isso,

é indispensável que se construa uma linha temporal sobre as guerras marcantes na história.

A Primeira Guerra Mundial aconteceu entre os anos de 1914 e 1918. Os países ricos e em ascensão – Alemanha, Áustria e Itália – viviam momentos de esperança, crédulos de que iriam impor seus desejos (isto é, poder) aos países desfavorecidos economicamente e militarmente, ou em menor nível de expansão – França, Inglaterra e Rússia. Porém, este clima festivo estava na realidade a esconder fortes tensões que viriam a deflagrar aquela que também ficou conhecida como a Grande Guerra – ou a Guerra das Guerras, um dos maiores acontecimentos da história mundial. Foram assinados acordos militares que dividiram os países europeus em dois blocos, posteriormente dando início à Primeira Guerra Mundial.

Com a sua ocorrência, instaura-se a seguinte conjuntura: a divisão do mundo colocava de um lado a Alemanha, a Itália e o Império Austro-Húngaro, que formavam a Tríplice Aliança – e do outro a Rússia, a França e a Inglaterra, compondo a Tríplice Entente. No ano de 1917, os Estados Unidos decidiram entrar na guerra. Eles se posicionaram ao lado da Tríplice Entente, já que tinham acordos comerciais milionários envolvidos com países como a Inglaterra e a França. Esta união foi crucial para a vitória da Entente, o que acabou forçando os países derrotados a assinarem a rendição.

Já a Segunda Guerra Mundial – marcada por ser um conflito armado, deu-se entre os anos de 1939 e 1945, e foi dividida entre as forças do eixo (Alemanha, Japão e Itália), que enfrentaram os aliados (Inglaterra, França, EUA, União Soviética, entre outros). Com uma ideia expansionista, Hitler, à frente do Partido Nacional-Socialista dos

Trabalhadores Alemães, começou o conflito ao invadir a Polônia em 1939. Era só o início de uma guerra sangrenta – que mataria milhões de pessoas e arrasaria cidades, indústrias e campos.

As principais características da ideologia nazista à época foram marcadas pelo nacionalismo, antissemitismo e a eugenia – isto é, a convicção de superioridade da raça alemã sobre as outras raças. Nessa perspectiva, compreende-se que a Segunda Guerra Mundial:

> [...] iniciada em setembro de 1939, foi a maior catástrofe provocada pelo homem em toda a sua longa história. Envolveu setenta e duas nações e foi travada em todos os continentes, de forma direta ou indiretamente. O número de mortos superou os cinquenta milhões, havendo ainda uns vinte e oito milhões de mutilados (SÓHISTORIA, 2015).

Neste contexto, de ideologia nazista, e diante dos atos perpetuados por Hitler em face dos judeus, vale destacar a presença de Anne Frank[34], uma menina judia enviada para um dos campos de concentração e que, durante a Segunda Guerra, passa a discorrer sobre suas memórias em um diário pessoal, que postumamente seria publicado e ganharia o seu próprio nome: O Diário de Anne Frank

34 Em 10 de Maio de 1940, um mês antes, Anne Frank comemorou seu aniversário de 11 anos em Amsterdã, quando a Alemanha nazista invadiu o pequeno reino neutro da Holanda. A invasão alemã veio como um grande choque para a população. Centenas de pessoas, incluindo muitos cidadãos judeus, cometeram suicídio. Já no terceiro dia da invasão alemã, a rainha Wilhemina dos Países Baixos deixou o país a bordo de um navio de guerra britânico. O Primeiro-Ministro e todo o gabinete seguiram o exemplo. As pessoas reagiram com indignação e decepção à fuga da rainha e do gabinete. Foi só depois que as pessoas começaram a entender que a decisão tinha sido necessária. Hitler aproveitou o vácuo de poder criado em 13 de maio de 1940 para estabelecer uma administração civil alemã da Holanda (tradução livre).

(1940), auxiliando assim na compreensão das atrocidades realizadas em face dos judeus holandeses.

Frank nasceu em 12 de julho de 1929, na Alemanha. Escreveu seu diário durante a Segunda Guerra Mundial, entre 12 de junho de 1942 e 1º de agosto de 1944 – dos 13 aos 15 anos, na Holanda. Em julho de 1942, as famílias Frank, Van Daan e Dr. Dussel se mudaram para um esconderijo (anexo secreto em um prédio comercial onde o pai de Anne – Otto Frank – trabalhava). Na ocasião, a Holanda estava sendo ocupada pelos nazistas com o objetivo de capturar todas as pessoas que Hitler havia declarado como inimigos da Alemanha. O motivo determinante: a alegação de que judeus, ciganos, homossexuais, pessoas com deficiência física e negros não eram uma raça pura, isto é, ariana, como ele exaltava, e que os judeus estavam prejudicando a economia da nação (FRANK, 2014, p. 5).

Anne Frank, escondida no anexo, decide relatar em seu diário seus sentimentos, norteados pela opressão aos indivíduos e levada a cabo pelo governo nazista. A autora, com treze anos de idade na época, registra no papel todos os seus anseios e impressões do que era possível observar no momento de guerra contra as minorias já mencionadas (FRANK, 2014). Descoberto o anexo secreto em que se encontravam, todos os integrantes foram presos, abandonando os seus pertences, entre eles, o diário de Anne Frank, que depois foi transformado em um livro, graças a uma amiga da família Frank, que o encontrou e o entregou ao pai de Anne, o único sobrevivente do grupo após passarem pelo campo de concentração.

E assim nasce o livro, fruto de árduas lembranças e sentimentos vivenciados no pior período da curta vida de

Anne. O diário original está exposto na Casa Anne Frank[35], um museu localizado em Amsterdã, na Holanda.

Durante o período do Holocausto, 70% dos judeus holandeses foram assassinados; mais do que em países vizinhos como a Bélgica e a França. No final da guerra, o país sofreu com o inverno da fome, quando a escassez de comida fez com que as rações semanais caíssem a um quilo de batatas e um quilo de pão por semana. Milhões de pessoas foram afetadas profundamente. Portanto, após a Segunda Guerra Mundial, registrou-se a necessidade de uma reconstrução econômica do país e de uma reconstrução física das cidades destruídas pelos bombardeios da Guerra – a Holanda se encontrava em situação de extrema devastação.

Todavia, Roermond[36], uma pequena e pacata cidade com cerca de 60 mil habitantes, localizada ao sul da Holanda, próxima tanto da fronteira com a Alemanha quanto da Bélgica, ainda se mantinha fora da trincheira da guerra e acompanhava remotamente os acontecimentos que se desdobravam no país vizinho. Não havia quem imaginasse que a guerra, iniciada pela Alemanha em 1939, fosse crescer.

A vida em Roermond seguia habitual, até que o barulho das bombas começou a se tornar cada vez mais frequente. Sobre esse período histórico, cumpre referir o relato de Hendricus[37], ao ponderar sobre um possível confronto futuro, fato que levou a família, aos poucos, a cons-

35 Site oficial com informações sobre visitas ao museu. Disponível em: https://www.annefrank.org/en/. Acesso em: 13 set. 2021.

36 Site oficial do município de Roermond. Disponível em: https://www.roermond.nl/english. Acesso em: 13 out. 2021.

37 Hendricus Rutgerus Melis. Holandês, escafandrista na cidade de Roermond, Holanda. Pai do entrevistado para a pesquisa, Sr. Johannes Melis.

truir esconderijos pela casa, localizada em uma pequena rua sem saída, próxima ao Rio Maas.

A cidade holandesa é atravessada por rios e canais, sendo também uma das várias cidades pelas quais o Rio Maas, um dos principais do país, passa. O acesso por via fluvial demandou desde sempre a manutenção desses canais. Durante a década de 30, Hendricus Rutgerus Melis, pai do entrevistado, era responsável pelo comando de uma das eclusas das comportas do rio.

Em 14 maio de 1940, a Alemanha ocupou oficialmente o país vizinho, após a derrota dos holandeses durante a Batalha dos Países Baixos. A Holanda, caracterizada como uma região estratégica, servia, principalmente, para abater aviões dos aliados que tentassem atravessar o país para ingressar no território alemão. A falta de segurança obrigava os moradores da cidade a circular cada vez menos nas ruas. "Nós vivíamos dentro de casa porque, a qualquer momento, poderia cair uma bomba", relatou o filho de Hendricus: Sr. Johannes Melis, sujeito entrevistado na presente pesquisa.

De acordo com as narrativas do entrevistado, "um acaso levou Hendricus a se encontrar fora da lista dos homens convocados para trabalhar para o exército nazista, isso por integrar o grupo responsável pelo sistema de navegação da cidade, recebendo assim uma carta de liberdade, conforme demonstrado (Anexo A), para seguir na manutenção da eclusa".

Pela Europa, a perseguição aos judeus já havia começado nos territórios sob domínio dos nazistas. Em Roermond, a prática começou em 1943. O Sr. Johannes Melis, lembrou que "Hendricus, temendo pelas duas famílias judias que moravam na cidade, decidiu ajudá-las". Logo, os

esconderijos criados pela casa começaram a ter utilidade. Relata ainda o entrevistado Sr. Johannes que, "a casa dos Melis abrigou também pilotos de diferentes nacionalidades: britânicos, americanos e canadenses". Sobre as memórias da família, o Sr. Johannes alega que:

> "Após um período em que toda a família foi obrigada a fixar residência dentro de um bunker e quase foi enviada aos campos de concentração na Alemanha, fomos resgatados por um grupo de soldados americanos. Depois do resgate, a guerra se estendeu por mais seis meses. Eu estava lá com essas famílias e de repente todos começaram a se abraçar e pular de alegria. Eu tinha 7 anos de idade e fui testemunha do fim da Segunda Guerra Mundial".

Recorda ainda o entrevistado que, ao retornarem para Roermond, encontraram um cenário composto por tanques, caminhões, capacetes e destroços abandonados. Durante o confronto, a cidade teve cerca de 90% de seus prédios danificados ou destruídos. Portanto, ainda que a guerra tivesse terminado, seus rastros permaneciam na vida de todos. O entrevistado relata que:

> "Depois de cinco anos tudo ainda era muito difícil, a Holanda estava muito arrasada, - foi quando o pai decidiu que sairíamos da Europa. Começou a organizar planos para nos mudarmos para a Austrália. Neste meio tempo, meu pai, Hendricus, e a minha mãe, Elisabeth, receberam uma série de homenagens por seus atos durante a guerra - desde o acolhimento dos pilotos até ter escondido os judeus em seu sótão".

Entre as homenagens, encontra-se uma carta do então presidente dos Estados Unidos da América, Dwight D. Eisenhower, agradecendo o salvamento dos pilotos americanos, a plantação de árvores nos bosques Rainha Beatrix, da Holanda (Anexo B), homenagens da Rainha da Holanda, do comandante da *Allied Expeditionary Force* (Anexo C), entre outras.

Ainda assim, além de não conseguirem continuar em seu próprio país, desejavam esquecer aquele passado.

Houve, durante o conflito da Segunda Guerra, deslocamentos em massa de populações que fugiam do avanço nazista e ao mesmo tempo, um deslocamento forçado, realizado por agentes dos Estados totalitários para fazendas e fábricas, que utilizavam pessoas para o trabalho escravo, ou sua colocação – como já citado acima – em campos de concentração.

A Holanda, ocupada pela Alemanha antes da metade do ano de 1940, apesar de ser considerada uma região estratégica, não foi poupada da destruição e consequentemente, dos deslocamentos. Portanto, ao final da guerra, além da necessidade de reconstruir o país, e como especificamente tratado neste artigo, a cidade de Roermond, o país sofreu com o inverno da fome, causando ainda mais desespero e anseio entre seus moradores.

2 OS FLUXOS DA MIGRAÇÃO EM DIREÇÃO AO BRASIL: A CHEGADA AO RIO GRANDE DO SUL DOS HOLANDESES ENTRE 1951 E 1953

Com a Holanda profundamente arruinada, o governo holandês brevemente iniciou o trabalho de recuperação.

Esta ação, entretanto, levou tempo superior ao esperado, pois o estrago era consideravelmente grande. Já na Alemanha, ocupada pelos americanos e russos, não havia um consenso sobre a divisão do país, o que causou receio pela possibilidade da ocorrência de uma nova guerra. Diante desse panorama, não restou alternativa, senão a de se deslocar em direção a outro Estado, a fim de manter a segurança da família e de suas vidas.

Dessa forma, a presente seção contará com o levantamento de dados a partir da fonte primária, com a aplicação da entrevista semi-estruturada ao Sr. Johannes, com o intuito de conhecer, por meio da narrativa, a história de um dos sobreviventes do período pós-guerra, para compreender a decisão de imigrar para um novo país, visto a recusa de passar novamente pelas angústias da guerra. Nesse sentido, o entrevistado afirmou que:

> "Meu pai, depois de 3 anos, percebeu a quantidade significativa de grupos migrando para outros países, existia inclusive certa facilitação, com oportunidades de ida para diversos Estados. Inicialmente iríamos para a Austrália - era um país que oferecia muita facilidade e empregos, começamos a preparação para a ida. Um ano depois, meu pai encontra um amigo na cidade, lhe revelando que em breve, ele e mais 5 famílias estariam embarcando em um navio para o Brasil. Então, este mesmo amigo manifesta ao meu pai a necessidade de pessoas para manusear o maquinário – o plano era de montar uma colônia nos mesmos moldes de Holambra (SP). Meu pai chegou em casa com a ideia, pensou, e em pouco tempo estávamos embarcando para o Brasil, sem saber nada da língua, tampouco do país".

No dia 13 de outubro de 1951 (Anexo D) a família desembarcou no porto do Rio de Janeiro. O grupo era composto por seis famílias, todas com emprego e moradia quando chegaram ao país. O local para onde foram era integrado por várias fazendas, uma área vasta, localizada no interior do Estado, com prédios altos e antigos. Por dois anos, a família viveu em uma das propriedades e se adaptou ao novo continente.

Sobre a chegada das famílias holandesas ao Brasil, a partir das respostas colhidas na entrevista realizada, o Sr. Johannes registrou que houve ajuda financeira do governo brasileiro para a mudança ao país. O Brasil, à época, demonstrava interesse no crescimento econômico em diversos Estados e no financiamento de máquinas agrícolas, operadas por imigrantes europeus. Assim, Fischlowitz discorre:

> A presente guerra, como todas as grandes guerras, com o deslocamento dos centros industriais que elas trazem, necessariamente, consigo (...) provocará correntes de migração cujo volume dependerá, em primeiro lugar, mas não exclusivamente, das portas fechadas ou abertas dos países de destino. O centro de gravidade da economia mundial passará, ao que parece, da Europa para a América. (FISCHLOWITZ, 1943, apud PAIVA, 2000, p. 25).

Diante disso, é possível perceber a associação entre um intenso e potencial deslocamento populacional provocado por tal guerra e a nova reorganização econômica que emergiu após o conflito. Nessa perspectiva, há uma estreita relação entre a chegada de deslocados pós-guerra no Brasil, nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial e os novos contornos da imigração para o país nesse mesmo período, com a intensificação de um

processo de acumulação capitalista de base urbano-industrial (PAIVA, 2000).

No mesmo sentido, Speranza (2021) reitera que ao fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa se encontrava com crescente número de deslocados e contingentes populacionais miseráveis, para isso:

> [...] a recém-criada ONU exibia como alternativas a repatriação, a manutenção em campos de refugiados, a entrega das populações para Áustria e Alemanha, e a migração para outras terras. A entidade criou um órgão especial para enfrentar o problema, a Organização Internacional de Refugiados (OIR), e promoveu acordos com diversos países para receber os refugiados e os "deslocados de guerra". O Brasil foi um dos primeiros países a manifestar interesse em abrigar esses trabalhadores (SPERANZA, 2021, p. 556.)

A imigração de deslocados de guerra apontava para a inserção dos movimentos migratórios na nova configuração econômica que marcaria as Relações Internacionais no pós-guerra: a do projeto de internacionalização da economia brasileira (SILVA, 2013). Resta claro que os interesses, por parte do Brasil, que envolveram a vinda de imigrantes europeus no pós-guerra, são, inicialmente, caracterizados pela diplomacia, e foram motivados pela necessidade de mão de obra especializada e barata – ocasionando, dessa forma, a substituição da mão de obra escravizada. Do ponto de vista econômico, a política imigratória brasileira procurava atrair indivíduos cuja ocupação ou especialidade estivesse à altura dos interesses da época, ou seja, que:

> "correspondesse às necessidades do país na produção agrícola e especialização técnica industrial e do ponto de vista étnico visava-se, preferen-

> cialmente, aqueles cujas afinidades étnicas com o povo brasileiro favorecem a integração rápida no território" (MOREIRA, 2012, p. 79).

Ao mesmo tempo em que os imigrantes e refugiados qualificados eram fundamentais para o desenvolvimento industrial devido aos processos de industrialização e urbanização, eles também contribuem para o trabalho na lavoura, que passava pelas demandas de modernização e diversificação, o que requer agricultores com maior conhecimento técnico (MOREIRA, 2012).

Assim, o período que a família holandesa Melis passou no interior do Rio de Janeiro foi curto, todavia vantajoso – uma rica experiência, como registrado pelo entrevistado. Durante dois anos, a comunidade ocupou-se em iniciar a plantação de tulipas – flores tradicionais da Holanda. Além disso, trabalharam com a criação de gado, e tudo isso correu de forma harmônica. Entretanto, as dificuldades não tardaram a surgir – a terra exageradamente pobre, o clima montanhoso, além do local, que possuía antigas plantações de café, geradas pela expansão cafeeira, como citado por Speranza (2021), dificultou a plantação das típicas flores holandesas.

Com isso, o grupo se desfez. A maioria optou pelo retorno à Holanda, porém, como bem narrou o entrevistado, seu pai se recusou a retornar ao país de origem. Alegando que no país (Brasil) havia oportunidades – crença confirmada posteriormente, quando este recebeu uma proposta de emprego para vir ao Rio Grande do Sul, trabalhar na cidade de Butiá, em uma fazenda que investia em minas de carvão, como bem asseverou o entrevistado Sr. Johannes:

> "A maioria voltou, mas meu pai não quis voltar, achou que havia oportunidade no Brasil. Logo surgiu a oportunidade de vir ao Rio Grande do Sul, por intermédio de um conhecido brasileiro, um dos donos da fazenda que tinha investimento nas minas de butiá. Ofereceu para o pai vir para cá, estavam importando máquinas da Inglaterra para as minas, então meu pai veio, onde trabalhou nas implantações das máquinas, depois de um ano fomos para Porto Alegre, capital".

A família Melis chegou ao Rio Grande do Sul no ano de 1953, após dois anos de moradia no Estado do Rio de Janeiro. Chegaram ao interior fixando residência por um curto período, onde logo transferiram-se para a capital, Porto Alegre. Uma jornada no país e no Estado referido, que começou há pouco menos de 70 anos atrás, e perdura até o momento presente.

A partir das narrativas é possível notar que os imigrantes europeus eram considerados como fonte de mão de obra qualificada para a então crescente indústria nacional. No ponto, Salles (2007) destaca que dentre as profissões requisitadas com maior frequência pelos industriais brasileiros, estava a mecânica – precisamente a ocupação do pai do entrevistado – com pouca importância o nível de especialização para montagem, reparação e manutenção de motores e máquinas.

Os interesses que envolveram a vinda de imigrantes europeus no pós-guerra estavam ligados à demanda por mão de obra especializada e barata. "O bom imigrante continuava sendo o agricultor, mas aparecia claramente a necessidade do novo, do técnico, do indivíduo qualificado para o trabalho industrial" (BASTOS; SALLES, 2014, p. 155).

A imigração de holandeses para a América do Sul, até chegar ao Rio Grande do Sul em seu início, foi motivada primordialmente pela situação que se encontrava Roermond. A cidade natal da família foi profundamente afetada pelo conflito e sofreu com as consequências, chegando ao final do ano de 1945 com inúmeros entraves no desenvolvimento urbano, como navios afundados e pontes destruídas. Visto que já haviam passado por momentos em que a segurança da família foi abalada e destituída, o fundado temor de nova guerra surge aqui como mais um pretexto para a saída da terra natal – além disso, a procura por uma vida melhor, com oportunidade de emprego e moradia se estabelece como último, entretanto não menos importante fator para o então deslocamento.

O Brasil, enquanto ator relevante, demonstrou significativo interesse na vinda dos imigrantes. É ainda essencial observar a utilização que o país fez do fenômeno da migração para desenvolver sua economia interna. A chegada dos novos imigrantes, em 1951, foi resultado de um conjunto de diversos interesses por parte do Brasil devido ao valor da imigração, que ia além do humanitarismo, pois também se preocupava em satisfazer os interesses brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados apresentados, procurou-se expor a chegada dos imigrantes holandeses entre 1951 e 1953 ao Estado do Rio Grande do Sul, e a razão pela sua ocorrência. Pode-se concluir que o advento dos imigrantes holandeses para as terras brasileiras foi causado por três

principais motivações, corroboradas pelos relatos do entrevistado Sr. Johannes.

Em primeiro lugar, o cenário que a cidade natal, Roermond, se encontrava: o município foi profundamente afetado pelo conflito. Em segundo lugar, o fundado temor por novos conflitos – uma vez que a família viu a segurança constantemente ameaçada em sua terra natal e encontrou como alternativa ir embora para outro país. Em terceiro e último lugar surge a procura por melhores condições de vida, com emprego e moradia para todos.

Após as angústias que haviam experimentado ao longo, e depois da guerra, superando uma travessia oceânica, o Brasil tornou-se um indiscutível lugar de chegada, por proporcionar segurança, moradia e ocupação. O artigo em primeira seção aborda o deslocamento de holandeses, e fez a exposição de um país que, para aqueles que haviam muito sofrido, representou a renovação de suas esperanças e a chance de uma vida distante de conflitos.

A segunda seção tratou acerca da abertura das fronteiras brasileiras aos holandeses, e com as exposições foi possível constatar, com efeito, que o governo brasileiro demonstrou acentuado interesse em facilitar a imigração de deslocados de guerra com um perfil específico: aqueles que possuíam qualificação para inserção em atividades urbano-industriais. A chegada dos imigrantes holandeses em 1951 foi resultado de um conjunto de diversos interesses por parte do Brasil, demonstrando o auxílio do deslocamento à expansão da base industrial capitalista no território.

Por fim, em um ambiente internacional marcado por processos de exclusão e intolerância, o Brasil abriu suas portas para a integração de imigrantes holandeses com

perfil profissional adequado ao esforço de modernização da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

ANNELIE MARIE FRANK, **Anne Frank Fonds**, 2021. Disponível em: https://www.annefrank.ch/de/familie/anne-frank. Acesso em: 06 maio 2021.

BAENINGER, Rosana; SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. **Imigrantes internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial.** Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Universidade Estadual de Campinas, Faculdade Anhembi Morumbi, Universidade Federal de São Paulo, 2013. p. 7-9.

BASTOS, Sênia; SALLES, Maria do Rosário Rolfsen. **A Imigração polonesa para São Paulo no pós-Segunda Guerra Mundial no quadro das entradas dos "deslocados de guerra": 1947 a 1951.** Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 31, n. 1, p. 151-167, jan.-jun. 2014.

BRZOZOWSKI, Jan. **Migração internacional e desenvolvimento econômico.** Estudos Avançados, 2012, v. 26, n. 75. pp. 137-156. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000200009. Acesso em: 08 jun. 2021.

FRANK, A. **O diário de Anne Frank.** Edição integral. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2014.

GLOBAL Trends Report. **UNHCR**, 2021. Disponível em: https://www.unhcr.org/5ee200e37/#_ga=2.206094096.2051585661.1623788164-1186180888.1617303309. Acesso em: 11 jun. 2021.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos:** o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MASSEY, DOUGLAS & ARANGO, JOAQUIN & HUGO, GRAEME & KOUAOUCI, ALI & PELLEGRINO, ADELA & TAYLOR, J. **Theories of International Migration:** A Review and Appraisal. Population and Development Review. 19. 431. 10.2307/2938462.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280962. Acesso em: 08 ago. 2021.

PAIVA, Odair da Cruz. **Refugiados De Guerra E imigração O Para O Brasil Nos Anos 1940 E 1950: Apontamentos.** TRAVESSIA - Revista do migrante, no. 37 (agosto 18, 2000): 25-30. Disponível em: https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/771. Acesso em: 16 jul. 2021.

RAVENSTEIN, E. G. **The Laws of Migration.** Journal of the Statistical Society of London, vol. 48, no. 2, 1885, pp. 167–235. Disponível em: www.jstor.org/stable/2979181. 2021. Acesso em: 06 jun. 2021.

SILVA, César Augusto S. da. **A política Brasileira para Refugiados (1998-2012).** Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/88351. Acesso em: 08 ago. 2021

SEGUNDA Guerra Mundial, **Só História**, 2021. Virtuous Tecnologia da Informação, 2009-2021. Disponível em:

http://www.sohistoria.com.br/ef2/segundaguerra/. Acesso em: 6 maio 2021.

SPERANZA, Clarice Gontarski. **O Afluxo de refugiados e "deslocados de guerra" para as minas de carvão do Rio Grande do Sul ao fim da II Guerra.** Varia História [online]. 2021, v. 37, n. 74, pp. 565-590. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0104-87752021000200009. Acesso em: 10 jul. 2021.

SÓHISTORIA. Disponível em: https://www.sohistoria.com.br/links/. Acesso em: 13 set. 2021.

VISIT Roermond. **Holland.com**, 2019. Disponível em: https://www.holland.com/global/tourism/destinations/more-destinations/roermond.htm. Acesso em: 12 maio 2021.

WELCOME to Roermond. **Gemeente Roermond**, 2019. Disponível em: https://www.roermond.nl/english. Acesso em: 12 maio 2021.

ANEXO A – LICENÇA DE LIBERDADE CONCEDIDA PELOS ALEMÃES

Dieser Ausweis ist nur gültig in Verbindung mit der Kennkarte oder einem sonstigen amtlichen Lichtbildausweis

Deze vergunning is slechts geldig indien zij tezamen met een persoonsbewijs of een dergelijk van overheidswege afgegeven legitimatiepapier, waarop een foto van den houder voorkomt, wordt getoond

Eigenhändige Unterschrift

Handteekening v. d. houder

Formulier 122 28157-'42

NADRUK VERBODEN
ALGEMEENE LANDSDRUKKERIJ

SONDERAUSWEIS
VERGUNNING Nr. 54

Zu- und Vorname MELIS Hendrikus Rutgerus
Naam en Voornamen
Geboren am 16 Mai 1906 in Appeltern
Geboren op te
Beruf Schleusenwärter
Beroep
Wohnhaft in (Wohnort, Strasse und Hausnummer) Roermond
Woonende te (Gemeente, straat en huisnummer)
Roerm.Weerd 13 a

ist berechtigt zur Durchführung seiner/ihrer Dienstobliegenheiten in der Zeit von 0 Uhr bis 4 Uhr in der Provinz Limburg die Strasse zu betreten und zwar zur Zurücklegung des Weges zwischen dem Ort der Dienstobliegenheiten und der Wohnung.

Houder dezes is gerechtigd zich van 0 uur tot 4 uur in de provincie Limburg in de open lucht te bevinden en wel op weg van (c.q. naar) zijn/haar woning naar (c.q. van) de plaats van zijn beroepsbezigheden, teneinde zijn beroepswerkzaamheden te kunnen verrichten.

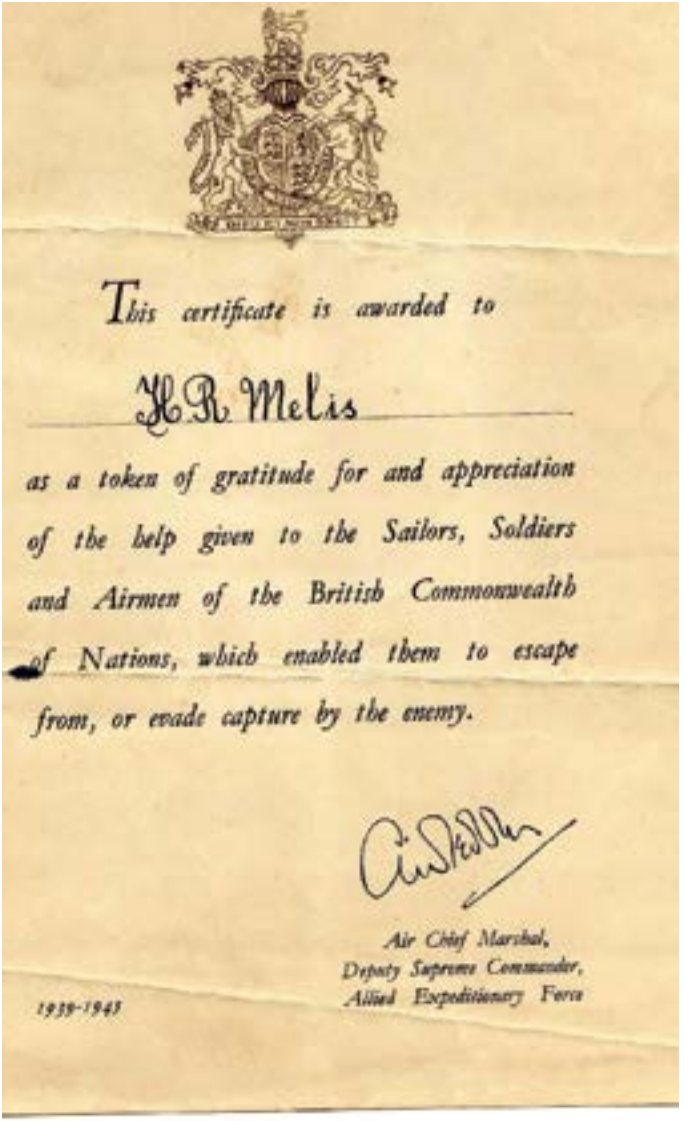
Gültig bis 15 OCT. 1943
Deze vergunning is geldig tot 194 -

Dienstsiegel
Dienststempel

MAASTRICHT den 14. 4. 1943.
Der Beauftragte des Reichskommissars für die Provinz LIMBURG
— Polizeioffizier —

ANEXO B – HOMENAGEM DA RAINHA JULIANA

ANEXO C – HOMENAGEM DA FORÇA ALIADA EXPEDICIONÁRIA



This certificate is awarded to

H. R. Melis

as a token of gratitude for and appreciation of the help given to the Sailors, Soldiers and Airmen of the British Commonwealth of Nations, which enabled them to escape from, or evade capture by the enemy.

Air Chief Marshal,
Deputy Supreme Commander,
Allied Expeditionary Force

1939-1945

ANEXO D – DOCUMENTO DE ENTRADA DE ESTRANGEIRO

PARTE II

A MIGRAÇÃO NO CENÁRIO LATINO-AMERICANO

6 - A MIGRAÇÃO INFANTIL NO TRIÂNGULO NORTE DA AMÉRICA CENTRAL: UMA OUTRA FACE DO PROCESSO MIGRATÓRIO

Alessandra Figueiró Thornton[38]

INTRODUÇÃO

A migração[39] não é um fenômeno que engloba apenas pessoas adultas ou grupos familiares, tampouco se dá de forma linear ou voluntária. Na maioria das vezes, trata-se de um deslocamento forçado. A migração infantil, neste contexto migratório, é uma realidade em muitos países, inclusive uma realidade à nação brasileira e de outras nações vizinhas. Além disso, esse fenômeno tem se alastrado por quase todo o continente americano.

O cenário atual mostra que é crescente o número de crianças que cruzam fronteiras em busca de refúgio[40]. Des-

---

38 Graduanda do curso de Direito, da Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul – FMP/RS. Integrante do Projeto de Extensão Comunitária: Migração, Identidade e Cidadania. E-mail: aleparle@hotmail.com.

39 A palavra "migração" pode ser conceituada como um processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. Trata-se de um movimento populacional que compreende qualquer deslocamento de pessoas, não importando a extensão, a composição ou as causas; inclui ainda a migração de refugiados, de pessoas deslocadas, de pessoas desenraizadas e de migrantes econômicos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2009).

40 O entendimento em torno da palavra "refúgio" como instituto jurídico ainda não está pacificado. A própria doutrina traz essa divergência, en-

sa forma, ainda que alguns países não contem com a saída de crianças migrantes, contam com a chegada dessas, que se deslocam em busca de uma vida melhor e mais segura, ou mesmo para que possam continuar vivas.

Dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apontam que em 2015 havia 31 milhões de crianças fora de seu país de nascimento. Dessas, calcula-se que mais de 8 milhões estavam em condição de refugiadas. Bhabha (2014) realça que a criança, na figura de sujeito migrante, ainda não faz parte ou é vista dentro desse domínio maior da migração, à exceção de seu papel como dependente, ou como realça o autor, "apêndices" ocasionais do adulto.

No entanto, esse aspecto tem se alterado em razão do grande número de crianças desacompanhadas que migram e cruzam fronteiras nos últimos tempos. Além disso, destaca-se a escassez de literatura e dados que tratem deste tema de forma mais particularizada, visto que dentro do fenômeno das migrações, o público infantil é um dos que mais cresce atualmente.

---

tendendo muitas vezes como estatuto e não instituto. Esse posicionamento parece errôneo, especialmente quando se busca sua tradução, originada na língua inglesa, que denomina tal diploma a partir da "Convention on the Status of Refugees", traduzida para a língua portuguesa como "Convenção sobre o Estatuto de Refugiado". No entanto, a palavra inglesa "status" não significa estatuto e sim posição social, condição da pessoa em sociedade e no direito, ou ainda, atributos da personalidade legal, da personalidade de uma pessoa natural, do ser humano. *Status*, portanto, diz respeito à posição de uma pessoa perante a lei, determinando seus direitos e deveres em contextos específicos. Dessa forma, o status de um indivíduo pode ser alterado conforme a ocorrência de mudanças em seu contexto; ainda que o estatuto regulamentador permaneça o mesmo. Nesse sentido, o refúgio é um instituto regulado por um estatuto, o qual está atualmente em nível internacional à Convenção de 51, revisada pelo Protocolo de 67. (JUBILUT, 2007).

Pinto (2019) aponta que tem havido uma grande intensificação dos deslocamentos forçados no mundo global contemporâneo, sendo que só a Venezuela responde por cerca de 3,4 milhões de pedidos no mundo, conforme aponta o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para Migrações (OIM).

Martuscelli (2015) destaca que entre 2011 e 2014 houve um aumento de mais de 300% no número de crianças desacompanhadas que atravessaram em direção aos Estados Unidos da América (EUA) e México. De acordo com o Ministério de Segurança Nacional Americano, apenas no ano de 2014, ocorreram mais de 90 mil atravessamentos (CERNADAS; GARCÍA; SALAS, 2014). Esse contexto deixa claro que os Estados e a comunidade internacional não estão preparados para lidar com a migração infantil. Martuscelli (2015) traz ainda que isso se dá em decorrência da globalização e dos paradoxos em torno do fenômeno, ou seja, se a migração adulta já é uma problemática de grandes proporções, "[... a migração infantil expõe outros paradoxos não considerados nas políticas migratórias e em diversos estudos que entendem o migrante apenas como um adulto" (MARTUSCELLI, 2015, p. 153).

Em face desse cenário, não causa espanto que o número de crianças migrantes desacompanhadas também tenha aumentado de forma exponencial nas Américas nos últimos anos. Ante o exposto, o presente artigo pretende conhecer e abordar as principais rotas de migrações no continente americano, especialmente as localizadas no chamado "Triângulo Norte da América Central" (Honduras, Guatemala e El Salvador), bem como traçar um panorama dos menores desacompanhados e seus deslocamentos, a

partir da análise do fenômeno da caravana de migrantes com destino ao México, entre o período de 2010 a 2020.

Para tanto, o presente artigo contará com duas seções: a primeira, intitulada "As Principais Rotas de Migração nas Américas", que abordará as rotas atuais mais procuradas, além de destacar o aparecimento e constante aumento de grupos de crianças nesses processos migratórios.

A segunda seção, sob o título "A Rota Infantil nos Países do Triângulo Norte da América Central", versará sobre o principal objeto de pesquisa deste estudo, que é a migração infantil a partir desse espaço geográfico.

O procedimento metodológico a ser adotado será o dedutivo, de forma que os dados levantados serão analisados a partir da abordagem qualitativa, com fim de pesquisa exploratória. Assim, a partir do levantamento de dados por meio de sites de pesquisa, relatórios oficiais e dados sobre a migração, com método de análise descritiva, será possível identificá-los e explicá-los.

No que tange à análise das fontes secundárias, buscar-se-á a consulta e o levantamento de dados bibliográficos e documentais em nível nacional e regional, especialmente artigos de periódicos internacionais especializados sobre o tema, que visem auxiliar na compreensão da realidade estudada.

Há alguns autores que se debruçaram sobre o assunto, de forma que se pretende, neste estudo, trazer suas discussões, a fim de fortalecer a temática abordada. Dentre eles, cita-se a pesquisa feita pela professora de Direito Internacional, Joseane Mariele Schuck Pinto, que explorou o tema, em seu artigo intitulado: *O Desolador Cenário Migratório do Triângulo Norte da América Central: limites e*

perspectivas no âmbito humanitário. No respectivo estudo, a autora pesquisou a realidade nesse ponto da América, sem aprofundar acerca da migração dos menores desacompanhados, influenciando assim, a escolha feita pelo tema na presente pesquisa.

Um outro nome que surge como norteador a esta pesquisa é a pesquisa feita pela autora Jacqueline Bhabha, que aborda a questão da migração infantil e sua relação com os direitos humanos, como visto no artigo analisado – *Child migration & human rights in a global age*.

Discute-se também a questão da migração em uma perspectiva histórica, sob o panorama do autor José Moya, que abordou o tema da migração em seu artigo: *Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global*. Esse estudo é relevante, no sentido em que permitiu o entendimento das mais diversas migrações ao longo dos últimos séculos na América e sua direta relação com o contexto sócio-cultural e econômico na atualidade.

1 AS PRINCIPAIS ROTAS DE MIGRAÇÃO NAS AMÉRICAS

A população americana conta com diversas origens, e mais de 2/3 da população latina descende de povos que chegaram após o ano de 1492; à exceção dos Andes (Bolívia, Peru, Equador) e da Mesoamérica (Honduras, Guatemala, sul do México). Nesses, a proporção atinge 78%. Em razão disso, sabe-se que: "Nenhum outro lugar, salvo as Américas, Austrália e Nova Zelândia, tem uma população tão nova. Na África, Ásia e Europa, mais de 94% da popu-

lação descende de pessoas que lá estavam há milhares de anos" (MOYA, 2018, p.3).

Em relação à migração europeia para a América Latina, considera-se que na metade do século XIX, os europeus que chegaram aqui representaram o maior influxo populacional na história do subcontinente. Essa proporção equivale a 7/10 do total de pessoas que já vieram para a América Latina. Esse número responde ainda por 1/4 de todos os europeus que saíram da Europa neste período.

Moya (2018) aponta que há uma diferenciação do fluxo europeu em outros lugares, e como exemplo cita a migração para a Austrália, Nova Zelândia, Canadá e África do Sul, tendo sua origem majoritária no noroeste europeu, especialmente nas Ilhas Britânicas. Relativo aos EUA, "[... o fluxo originou-se também do noroeste da Europa, quase exclusivamente, antes de 1880, e mais da metade durante todo o período. Na América Latina, o influxo foi fortemente do sul da Europa" (MOYA, 2018, p. 24).

Assim, colonizada e explorada durante séculos, a América Latina teve seus recursos extirpados e seus povos massacrados e subjugados. Essa exploração se deu intensivamente por intermédio do trabalho escravo, imposto aos negros, forçadamente trazidos da África. Identifica-se ainda essa forma de domínio na desapropriação dos territórios dos povos originários, além da agenda econômica neoliberal dominante dos países do hemisfério norte.

Ademais, soma-se a isso a globalização, os meios de comunicação em massa e as economias de consumo, as quais impõem um padrão capitalista ao mundo ocidental, sem acesso, no entanto, aos bens primários[41].

41 Rawls (2011) faz uma definição sobre *bens primários*, elencando *5 categorias* que englobam esse entendimento: **1ª) As liberdades funda-**

Ainda sobre a influência migratória, Moya acrescenta o seguinte em relação à migração vinda da Europa à América Latina:

> A tendência continuou durante o século XIX, apesar da migração significativa das Ilhas Canárias para Cuba e Venezuela. Os bascos tornaram-se o equivalente ibérico dos piemonteses na região do Rio da Prata: colonos pioneiros dos pampas. Sua chegada precoce e concentração em atividades pastorais lhes renderam riqueza e prestígio suficientes para popularizar a ideia de que a oligarquia argentina era em grande parte etnicamente basca. Os asturianos foram particularmente numerosos no México e em Cuba. Os catalães se espalharam por grande parte da América espanhola. Esses chamados "judeus da Espanha" parecem ter compartilhado o mesmo estereótipo dicotômico de empreendedores poupadores ou anarquistas radicais (MOYA, 2018, p. 26).

Por volta de 1/5 dos migrantes europeus que vieram à América Latina provinham de etnias germânicas. Havia uma estimativa de 2 milhões no número de germânicos, em 1930. A França representou 1/10 do fluxo no século XIX. Os europeus da parte oriental do continente eram mais numerosos, porém, ao mesmo tempo, em razão da multietnicidade de seu povo, das fronteiras mutáveis e, até

---

mentais, que dizem respeito à liberdade de pensamento, à liberdade de consciência, etc. **2ª) A liberdade de movimento e de livre escolha da ocupação**. **3ª) As capacidades e prerrogativas de posições e cargos de responsabilidade**. **4ª) Renda e riqueza**, compreendidas como meios, ou seja, a renda e a riqueza são necessárias à realização de variados fins, quaisquer que sejam. E por fim, a última categoria: **5ª) As bases sociais do autorrespeito**: relacionam-se diretamente às instituições básicas, essenciais para que os cidadãos tenham senso de seu valor como pessoas, sendo capazes de pleno desenvolvimento de suas faculdades morais, além da promoção de seus objetivos e fins de maneira autoconfiante.

de sua existência mutável, também mais difíceis de identificar. Em relação a isso, Moya (2018, p. 27) dá o exemplo da Argentina, que apresentou em seus registros "[... a entrada de 180.000 poloneses e 48.000 iugoslavos após a Primeira Guerra Mundial. Ambos os grupos foram simplesmente incluídos entre os 177.000 "russos" e 111.000 austro-húngaros...]".

Ainda sobre as migrações à América, Moya (2018) destaca que, vindas de outras partes, chegaram várias etnias originárias da Europa. Além desses, vieram também refugiados bôeres, que deixaram a África do Sul após as Guerras dos Bôeres. Estes, estabeleceram-se na Patagônia e, em menor número, no México. Por volta de 50 mil pessoas, muitas oriundas da Europa, deixaram os EUA e o Canadá para Cuba, nas duas primeiras décadas do século XX, incluindo colonos rurais, fundadores de 80 colônias agrícolas.

Houve ainda a migração de 8 a 10 mil estadunidenses do sul, que migraram para o México e Brasil, após a derrota dos confederados (Guerra Civil Americana).

Das 340 mil pessoas vindas do Oriente Médio para a América Latina (175 mil delas para a Argentina, 95 mil para o Brasil e 70 mil para outros países), muitas chegaram como "turcas", em razão de que viajavam com passaportes otomanos. Entretanto, poucas eram efetivamente turcas ou muçulmanas.

Os armênios vieram de vários países. A Argentina hoje tem a 9ª maior população armênia do mundo (130 mil), o Brasil (40 mil) e o Uruguai (19 mil). Os palestinos de Belém e de outras cidades cristãs dirigiram-se ao Chile, a Honduras e a El Salvador. O Chile é o país que apresenta a maior concentração de palestinos fora do Oriente Médio

e o Brasil detém a maior comunidade libanesa do mundo (TRUZZI, 2008).

Além das migrações oriundas da Europa e do Oriente Médio, em torno de 580 mil asiáticos chegaram à América Latina antes da Segunda Guerra Mundial. Destes, 60% eram chineses e encaminharam-se para Cuba, Peru e, em menor número, para o norte do México (MOYA, 2018).

A realidade que se evidencia, presentemente, nas três Américas passa por alterações distintas em relação aos fluxos migratórios. Se nos dois séculos anteriores houve a chegada de migrantes de toda a parte do mundo, atualmente a saída de cidadãos de seus territórios marca um problema de ordem social e humanitária de grandes proporções. A Organização Internacional dos Migrantes (OIM) calcula que há em torno de 192 milhões de migrantes no mundo, dos quais mais de 20 milhões são oriundos da América Latina.

Em relação à realidade brasileira, sabe-se que as migrações ocorridas no país têm múltiplos aspectos, e é necessário analisar as variadas razões e tipos de processos migratórios existentes, especialmente os que se deram na última década. Para ilustrar melhor essa multiplicidade, destaca-se a chegada dos migrantes advindos de diversas regiões do Sul Global (senegaleses, congoleses, angolanos, haitianos e venezuelanos, entre outros), especialmente nos primeiros 5 anos do início da última década.

A partir dos novos fluxos migratórios, esse processo passa a ser, majoritariamente, de haitianos e venezuelanos, mudando assim, o panorama das migrações no Brasil (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020). Há, porém, dois fatores de extrema relevância nos impactos à migração no Brasil, nos últimos dez anos:

> O primeiro deles é a turbulência econômica que vem afetando o país no segundo quinquênio da década, especialmente em uma questão importantíssima para os imigrantes: a desvalorização cambial. Se, de 2010 a 2014 o dólar não superou a barreira dos três reais, com balanços anuais abaixo dos dois reais, como em 2010 (R$ 1,76), 2011 (R$ 1,68) e 2012 (R$ 1,96), a partir de 2015 o real, paulatinamente, foi se desvalorizando em relação ao dólar e superando as barreiras dos três, quatro e em 2020 dos cinco reais por um dólar (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2020). Esse aspecto é crucial para os imigrantes, pois, como diversos autores assinalam, não se pode entender o projeto migratório sem levar em conta os vínculos com a sociedade de origem (SAYAD, 2001; FELDMAN-BIANCO e GLICK-SCHILLER, 2011; PORTES, 2001; SOLÉ, CAVALCANTI e PARELLA, 2011; LANDOLT, 2000; GUARNIZO, 2003). Nesse sentido, uma forma significativa de manter uma presença na origem é justamente através das remessas, motivo pelo qual estar em um país com moeda estável em relação ao dólar pode ser determinante. Outro aspecto importante são as consequências da pandemia de COVID-19 nos projetos migratórios (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2020, p. 14).

A realidade atual traz ainda os dados da COVID-19 e seus impactos à migração no território brasileiro. Sabe-se que tanto nos registros, quanto nas movimentações em áreas fronteiriças, já há grandes alterações e processos que foram frontalmente afetados neste período. Sublinha-se a importância deste fato, pois é imperativo que haja o controle e o monitoramento desses impactos, visto que são fundamentais à construção de políticas migratórias.

Com o surgimento da pandemia de COVID-19, muitos países fecharam suas fronteiras, impondo ainda o confina-

mento social. Assim, aumentou a situação de precariedade e vulnerabilidade enfrentada pela maioria dos migrantes.

Com isso, a migração forçada, que já é uma crise social mundial, encontra-se atualmente, dentro de uma crise sanitária global, colocando em risco os direitos humanos de milhões de indivíduos. Acrescenta-se ao quadro, a militarização de fronteiras e a segurança imposta pelos Estados, agora aumentada em razão da ameaça que pode vir do "inimigo" migrante.

Ou seja, se os muros existentes anteriormente já eram barreiras quase intransponíveis, agora representam a defesa e soberania de determinados povos que, isolando-se em seus territórios, tornam os migrantes pessoas a serem evitadas, repelidas e descartadas.

Dessa forma, potencializa-se ainda mais as condições em torno das migrações forçadas, bem como da ilegalidade, do contrabando de migrantes, das violações aos direitos humanos, dentre outros.

A Venezuela representa hoje um ponto nevrálgico e paradoxal dos processos migratórios por toda a América, especialmente na América Latina. A mesma Venezuela que no passado abrigou milhares de refugiados latinos e de outros cantos do mundo, hoje apresenta um altíssimo número de migrantes, forçados a deixarem suas casas. Além disso, por questões políticas, um significante número deles precisa de proteção internacional.

Dados do ACNUR apontam que mais de 4 milhões de venezuelanos deixaram seu país até o momento, o que faz com que essa seja uma das mais importantes crises enfrentadas pelo país, onde o Estado venezuelano não encontra meios de lidar com a situação, a fim de proteger

seus nacionais. E com isso, apesar de muitos venezuelanos encontrarem-se sob o *status* de refugiados, ainda assim, há inúmeros que não se registram para os procedimentos próprios para refugiados, "[...] optando por outras formas legais de estadia, que são mais fáceis e rápidas de se conseguir e que permitem acesso ao mercado de trabalho, educação e serviços sociais" (ACNUR, S/D).

Além do exposto, milhares de venezuelanos continuam sem documentação ou permissão para residir em países vizinhos, de forma que não possuem garantias de acesso a direitos básicos. Isso os torna ainda mais vulneráveis, estando expostos a toda sorte de abusos e violações, como a exploração laboral e sexual, o tráfico, a violência, a discriminação e a xenofobia.

> A maioria dos refugiados e migrantes da Venezuela chegando em países vizinhos são famílias com crianças, mulheres grávidas, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Muitas vezes obrigados a viajar por rotas irregulares em busca de segurança, eles podem ser vítimas de contrabandistas, traficantes e grupos armados clandestinos (ACNUR, S/D).

Esses fluxos migratórios explicam-se por vários fatores, tais como as transformações resultantes da globalização econômica, a proliferação de conflitos armados, as guerras por razões étnico-religiosas, a busca de melhores condições de vida, o narcotráfico, o terrorismo, bem como situações de desastres ambientais (SANTOS, 2013).

Santos (2013) ressalta que atualmente, em relação às Américas, a característica mais flagrante nos processos de deslocamentos, forçados ou não, liga-se aos aspectos econômicos, verificando-se que há um elevado número de mu-

lheres e jovens. Muitas dessas jovens mulheres são meninas menores de 18 anos. É, portanto, neste desconcertante contexto da migração e do deslocamento forçado de latinos, especialmente em direção aos Estados Unidos, que surge um novo grupo de pessoas, ainda mais vulneráveis em sua condição – as crianças e jovens menores desacompanhados.

A seção seguinte, tratará desse grupo de migrantes, especialmente aqueles oriundos dos países do chamado Triângulo Norte da América Central.

2 A ROTA INFANTIL NOS PAÍSES DO TRIÂNGULO NORTE DA AMÉRICA CENTRAL

O fluxo migratório latino há tempos tem apontado as mazelas das diferenças entre os povos americanos. Além disso, esses deslocamentos têm sido reportados com recortes gerais de populações, sem prestar atenção especial aos grupos específicos. É nessa perspectiva, portanto, que as crianças e jovens menores desacompanhados sempre aparecem agregados a esses grupos maiores, às famílias, ou mesmo às populações como um todo.

Todavia, nos últimos anos, as crianças passaram à condição de agentes migrantes autônomos, ou seja, o problema impôs esses deslocamentos forçados também a este grupo. Colares (2019, p. 21) diz que essa realidade passou a ser conhecida em 2014, quando "[...irrompe na mídia a grande "crise" de crianças e adolescentes vindos da América Central não acompanhados chegando aos Estados Unidos". Houve um certo estarrecimento da sociedade e de autoridades internacionais ao descobrirem que 68 mil

crianças (desacompanhadas) encontravam-se "detidas" nos estabelecimentos de migração dos EUA.

Nesse contexto, um espaço geográfico que merece atenção especial nas Américas é o chamado Triângulo Norte da América Central (TNAC), formado por El Salvador, Guatemala e Honduras. Historicamente, essa região sofreu instabilidade política, repressão estatal e violência em decorrência da guerra civil (na Guatemala de 1960 a 1996 e em El Salvador de 1979 a 1992).

Hoje, a América Central passa por uma epidemia de violência generalizada, o qual, em grande escala, está afetando a população civil em geral. El Salvador, Guatemala e Honduras, de forma consistente, figuram entre os 10 países que mais sofrem violência no mundo, apesar de não estarem em guerra nos dias de hoje. Em El Salvador, o número de homicídios foi de 20.000 pessoas de 2014 a 2017.

Este número equivale a mais mortes violentas do que o número de mortes combinadas em vários países em guerra durante aqueles anos, como a Líbia, a Somália e a Ucrânia. Como consequência, milhares de indivíduos e famílias deixaram esses países em busca de refúgio no Norte, especialmente para os Estados Unidos.

Pinto (2019, p. 2) assinala que isso traz implicações e reflexos ao "âmbito do Direito Internacional, das Relações Internacionais e das Ciências Sociais", pois, identifica-se nesses movimentos que "há um significativo deslocamento forçado, incluindo um elevado número de menores desacompanhados, os quais são compelidos a deixarem seus países em decorrência da extrema violência urbana e dos reflexos causados no sistema social".

O mapa abaixo, conforme Figura 1, mostra a localização dos países e suas posições geográficas relativas às migrações em direção ao norte, especialmente rumo ao México e aos Estados Unidos (EUA).

Figura 1 – Mapa dos Países do Triângulos Norte.

Fonte: adaptado de Jesus, Hernandes (2019).

Em relação a todo o continente americano, atualmente, os EUA são o segundo maior receptor de migrantes do mundo, com enorme fluxo advindo da parte norte da América Central. Só em 2015, houve aproximadamente 43.3 milhões de migrantes. Destes, 3.4 milhões oriundos da América Central.

Dos 3.4 milhões de migrantes, 85% deles (por volta de 2.89 milhões) originavam-se do Triângulo Norte da América Central (O'CONNOR; BATALOVA; BOLTER,

2019). Assim, fugindo da violência imposta pelas gangues e buscando oportunidades de vida e trabalho nos EUA, há um grande aumento no número de migrantes (2.249% entre 2011 e 2016). Ou como aponta Padilha, Seben e Santos (2019, p.13) "com uma singularidade: o elevado fluxo de crianças e mulheres emigrando sozinhas".

A partir desses dados, e da temática da qual pretende este estudo, encaminha-se aqui o ponto central destes processos migratórios, neste ponto geográfico das Américas: a enorme e preocupante quantidade de crianças migrantes e desacompanhadas, as quais, também em grande número, são apreendidas nas fronteiras entre o México e os Estados Unidos.

Em muitos casos, um grande número desses menores migrantes já perdeu família ou responsáveis em seus países de origem. Quanto a isso, destaca-se o trecho abaixo:

> O número de crianças estrangeiras desacompanhadas (CED) que chegam à fronteira sul dos EUA (Estados Unidos da América) cresceu significativamente desde 2008 (REMPELL, 2015). Oriundas, em sua maioria, do TNCA (Triângulo Norte Centroamericano), El Salvador, Guatemala e Honduras, as CED são definidas pela lei estadunidense como "crianças que não possuem status de imigração legal nos EUA, menores de 18 anos e que estão sem pai ou responsável legal nos EUA ou sem um dos pais ou responsável legal nos EUA que esteja disponível para prestar cuidados e custódia física" (KANDEL, 2017). Em 2014, no ápice das detenções, o Presidente Barack Obama classificou as ocorrências de "situação humanitária urgente" (WHITE HOUSE, 2014), a onda de CED fez com que pela primeira vez migrantes centroamericanos ultrapassassem, em número, os mexicanos adultos e solteiros, que historicamente caracterizavam o perfil demográfico de migrantes

> irregulares para os EUA (HOMELAND SECURITY, 2016) (PACÍFICO; KUHLMANN; RATHOD; CAETANO, 2017, p. 84).

Segundo dados do *US Customs and Border Protection*, em 2009, crianças desacompanhadas oriundas da América Central começaram a chegar em massa, à fronteira entre os EUA e o México. Nesse período, houve em torno de 8 mil menores sem seus pais, vindos do norte da América Central, onde foram pegos entrando de maneira ilegal nos Estados Unidos. Garcia (2018) aponta o seguinte sobre a principal razão em torno desse fenômeno:

> Em 2007, 13 crianças foram mortas para cada 100 mil na região. Em 2009, o número era de 18 por 100 mil. A taxa de homicídios para pessoas menores de 19 anos aumentou em 2014, subindo 12% para 24 assassinatos por 100 mil habitantes. Isto é seis vezes a mais do que a taxa nacional de homicídios dos EUA. E na fronteira entre os EUA e o México, o número de famílias e crianças que estavam sós e que foram apreendidas aumentou em 40% (GARCIA, 2018, s/p).

A expansão de redes criminosas transformou El Salvador, Honduras e Guatemala em um dos piores lugares para os menores viverem no mundo. Com isso, a violência imposta pelas gangues, bem como os homicídios contra jovens e crianças, na região do Triângulo Norte da América Central, foram os principais fatores que levaram, e continuam levando, crianças e adolescentes a saírem de seus países e a cruzarem sozinhas o território do México, com a pretensão de adentrar nos EUA.

Os registros de homicídios de El Salvador em 2016 chegaram a 109 assassinatos por 100 mil pessoas. Esse dado é 25 vezes superior à taxa registrada nos EUA e, ape-

sar de o número de assassinatos ter diminuído na região, nos últimos anos, milhares de pessoas fazem, a cada mês, uma travessia de alto risco, a fim de buscar asilo nos EUA.

> Os homicídios de adolescente na região estão agora acima de 20 por 100 mil pessoas, ou seja, quatro vezes a média global. Em outras palavras, as crianças e jovens da América Central têm dez vezes mais chances de serem assassinadas do que as dos Estados Unidos. Jovens entre 15 e 17 anos enfrentam o maior risco de morte por homicídio (GARCIA, 2018).

Garcia (2018) afirma que este fluxo contínuo suscitou o Procurador-geral americano, Jeff Sessions, a declarar o seguinte: "o sistema de imigração está sendo manipulado". Ao dizer isso, o Procurador sugere ainda que os migrantes usam o pretexto da violência, fingindo que sofrem com isso, para pedir asilo nos EUA. Sabe-se também que, durante o governo Trump, adotou-se uma política de "prisão e tolerância zero", ou seja, os migrantes passaram a ser processados e qualificados como "criminosos".

Martuscelli (2017) salienta os dados trazidos pelo UNICEF de 2016, os quais auxiliam a entender o fenômeno da migração infantil nas Américas. A autora realça que, "[... há um total de 6,3 milhões de crianças migrantes nessa região, ou seja, 21% do total, sendo que a maior parte delas (3,7 milhões) está nos EUA" (MARTUSCELLI, 2017, p. 85). Em outras palavras, esses números apontam que, 1 em cada 10 migrantes centro-americanos é menor de 18 anos, sendo que as crianças correspondem a 43% de todos os migrantes que vivem na América Central.

Diante desse cenário, esperava-se que com o governo democrata de Joe Biden a situação se modificasse, mas pouco ou nada se alterou, de maneira que milhares de mi-

grantes ainda continuam presos nas fronteiras EUA-México, com a contínua separação de pais e filhos. E assim, a vida vai tornando-se cada vez mais perigosa para alguns grupos específicos de migrantes: as crianças e os adolescentes desacompanhados.

Garcia (2018) aponta ainda dados trazidos pela *US Customs and Border Protection*, estimando que, em 2011, 8.391 famílias e 15.625 menores desacompanhados foram detidos na fronteira. Apesar disso, esses números aumentaram para 63.411 famílias e 33.012 crianças que estavam sozinhas, em 2017.

Nesse sentido e, ao contrário do que sugerem as narrativas distorcidas, por parte de autoridades americanas, o que se sabe é que os menores desacompanhados de Honduras, El Salvador e Guatemala correm imenso perigo ao atravessarem 1.6 mil Km ao longo do território mexicano.

Essa jornada leva 60% das mulheres e meninas a serem agredidas e abusadas, física e/ou sexualmente. Ainda assim, para esses menores parece ser uma aposta melhor. Com isso, Garcia (2018, s/p) afirma o seguinte: "Os resultados indicam que a violência contra crianças é o principal motivo pelo qual as famílias e os menores desacompanhados decidem migrar".

Um outro ponto que merece destaque nas razões que levam as crianças, especialmente os adolescentes, desta região da América Central a atravessarem o México desacompanhadas, com o intuito de migrarem para os EUA, é o trabalho.

A maioria busca melhores condições de vida no território estadunidense. Quanto a isso, destaca-se o que traz o relatório da Organização Internacional do Trabalho

(OIT), intitulado "En la ruta de las ilusiones: adolescentes trabajadores migrantes de 14-17 años en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Caracterización y recomendaciones para la acción".

Este relatório indica que das 69 mil crianças do Triângulo Norte da América Central, que viajaram desacompanhadas, recolhidas na fronteira México-EUA, no período de 2012 e 2014, em sua maioria, tinha o objetivo de obter trabalho, a fim de alcançarem melhores condições de vida, e poderem ajudar a família (OIT, 2016). Ressalta-se ainda, de acordo (SOUZA; CABRAL, 2017) o com o caótico quadro ao longo do percurso, em que [...] "a criança migrante, mormente a que faz o trajeto desacompanhada, fica nas mãos dos atravessadores tais qual os adultos. Está sujeita a uma série de riscos e privações que, se já eram identificados no país de origem, serão intensificados na travessia" (p. 163).

Em face do exposto, compreende-se a gravidade em torno das condições que levam as crianças da região do Triângulo Norte da América Central a migrarem em direção aos EUA. Sua condição as torna triplamente vulneráveis quando se considera o fato de serem, em primeiro lugar, crianças desacompanhas, em risco de violência, e expostas às condições de trabalho infantil.

O contexto hostil e as condições precárias de vida a que estão expostas, sem acesso à educação ou mesmo a uma vida digna são tão grandes que, fazer a travessia ao longo de seus territórios, cruzando o México, em lugares controlados por coiotes (atravessadores de pessoas) e gangues, passando fome, frio e violações de todo o tipo, na maior parte das vezes, ainda parece ser um cenário a se arriscar em busca de uma vida melhor.

É nesse sentido que se realça a importância de haver políticas públicas globais, bem como de acordos de cooperação multilateral entre as Américas, a fim de sanar os problemas urgentes que são a verdadeira causa do problema da migração infantil no Triângulo Norte da América Central.

Além disso, é urgente que se reforce, de forma humana e acolhedora, mas também por meio de políticas públicas eficazes, o apoio aos menores desacompanhados, público que cresce cada vez mais, e que cada vez mais tem sido estigmatizado, como "ilegal". Nenhum ser humano deveria ser considerado à margem de sua própria condição existencial, em nenhuma parte do mundo, especialmente as crianças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou conhecer e abordar, de forma histórica, até os dias de hoje, as principais rotas de migração para o continente americano. Em relação às migrações hiróricas, sublinha-se à gênese dessas, sempre favorecendo os povos de origem europeia, a fim de compor o cenário colonizante, característico das Américas, sem, contudo, observar que o processo exploratório, além das invasões às terras, a escravidão e o domínio e extinção de boa parte dos povos originários trariam consequências a médio e longo prazo à posteridade do continente.

Ademais, este artigo procurou apresentar um cenário ainda pouco discutido na literatura, e mesmo nos estudos referentes à migração de maneira geral, que são as crianças e jovens menores migrantes e desacompanhadas, grupo que aumentou consideravelmente nos últimos anos. Neste estudo, fez-se um recorte deste tema, contemplan-

do o cenário das crianças desacompanhadas oriundas do Triângulo Norte da América Central, que se deslocam em direção aos EUA.

As crianças desacompanhadas centro-americanas migram por diversas razões, mas, especialmente, em decorrência da violência interna destes países que compõem o Triângulo (Honduras, Guatemala e El Salvador).

Sabe-se que muitos dos menores migrantes dessa região, são de origem indígena ou afrodescendentes, que se deslocam em busca de trabalho, ou fugindo dos violentos grupos armados que controlam o tráfico de drogas na região. Para além dos fatores históricos, étnicos econômicos e sociais, há uma questão humanitária de extrema urgência, visto que esses menores, ao fazerem a travessia, cruzando o território mexicano, têm de lidar ainda com os grupos criminosos que orbitam essa região, sendo muitas vezes vítimas de mais violência. E por fim, muitos dos que chegam à fronteira, são apreendidos, ficando retidos, longe de suas famílias, na condição de criminosos ilegais.

Apesar de haver acordos entre México e EUA, na tentativa de barrar o atravessamento dos migrantes oriundos do Triângulo Norte da América Central, pouco ou nada se faz, para chegar-se ao cerne do problema, que é a pobreza, a falta de recursos, o não acesso à educação, ao trabalho, dentre outros fatores que acabam levando essas crianças a aventurarem-se, muitas vezes, em um caminho sem destino e sem retorno, quando não rumo a própria morte.

REFERÊNCIAS

BHABHA, Jacqueline. C**hild migration & human rights in a global age.** Princeton: Princeton University Press, 2014.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., I**migração e refúgio no brasil.** Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2021.

CERNADAS, Pablo Ceriani; GARCÍA, Lila; SALAS, Ana Gómez. **Niñez y adolescencia en el contexto de la migración:** principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América latina y el carib. remhu - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 42, p. 9-28, jan./jun. 2014. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/remhu/a/xqF8LGZNCWp7ttTZnDwFFxp/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 10 jul. 2021.

COLARES, Elisa Sardão. **Entre ir, (não) chegar e (não) voltar:** as dinâmicas dos deslocamentos forçados de crianças centro-americanas e mexicanas para os Estados Unidos (tese). Universidade de Brasília - Instituto de Ciências Sociais - Departamento de Estudos Latino-Americanos - Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, 2019. Disponível em: < file:///D:/Downloads%20Alessandra/2019_ElisaSard%C3%A3oColares%20(1).pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2021.

GARCIA, Julio Ernesto Acunha. **Cada vez mais crianças e jovens da América Central fogem para os EUA na tentativa de escapar da violência**. 2018. Gazeta do Povo. Domingo, 29 de Agosto de 2021. Mundo. Disponível em: < https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/cada-vez-mais-criancas-e-jovens-da-america-central-fogem-para-os-eua-na-tentativa-de-escapar-da-violencia-a54qo3ayuqjzoz0tkx09gs55y/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <**https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 21 de jul. 2021.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **O paradoxo da globalização e a migração infantil:** algumas reflexões. In: Política migratória e o paradoxo da globalização [recurso eletrônico]. Vasconcelos, Ana Maria Nogales; Botega, Tuíla, orgs. Porto Alegre: EDIPUCRS, Brasília : CSEM, 2015. Disponível em: < file:///D:/Downloads%20Alessandra/O_paradoxo_da_globalizacao_e_a_migracao.pdf>. Acesso em: 10 de jul. 2021.

MOYA, José**. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global.** Sociologias: Porto Alegre, v. 20, n. 49, p. 24-68, set-dez 2018. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/soc/a/cJm7cNVCCgBmqNxgwbDkw4b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 mai. 2021.

JESUS, Maria De; HERNANDES, Carissa. **Generalized violence as a threat to health and well-being:** a qualitative study of youth living in urban settings in Central America ‘s “northern triangle”. Int. J. Environ. Res. Public Health 2019. Disponível em: < https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6765918/pdf/ijerph-16-03465.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

O’CONNOR, Allison; BATALOVA, Jeanne; BOLTER, Jessica. **Central American Immigrants in the United States**. MPI, 15 de Agosto de 2019. Disponível em:< https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2017>. Acesso em: 17 jul. 2021.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **En la ruta de las ilusiones:** adolescentes trabajadores migrantes de 14-17 años en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Caracterización y recomendaciones para la acción. San José: OIT, 2016. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay?vid=41ILO_INST:41ILO_V1&search_scope=ALL_ILO&tab=Everything&docid=alma994940793202676&lang=es&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine&query=sub,exact,ILO%20convention,AND&query=sub,exact,promotion%20of%20employment,AND&sortby=date_d&mode=advanced&offset=30. Acesso em: 05 set. 2021.

PADILHA, Giovanna; SEBEN, Leonardo Beheregaray; SANTOS, Pedro Bandeira dos. **A violência no triângulo norte da américa central**. In: Comissão de segurança hemisférica dos estados americanos. UFRGSMUN – UFRGS - Model United Nations, v. 7, p. 103- 43,

2019. Disponível em: https://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2019/web/pdfs/CSH.pdf. Acesso em: 02 set. 2021.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. **O desolador cenário migratório do Triângulo Norte da América Central:** limites e perspectivas no âmbito humanitário. Rev. Sociologias Plurais, v. 6, n. 1, p. 29-44, jan. 2020. Disponível em: file:///D:/Downloads%20Alessandra/O_desolador_cenario_migratorio_do_Triangulo_Norte_.pdf. Acesso em: 12 de jun. 2021.

RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

SANTOS, Isabelle Dias Carneiro. **A violação dos DH diante dos fluxos migratórios e das políticas de segurança nacional:** uma análise sobre Américas e Brasil Revista Direito e Práxis, vol. 4, núm. 6, 2013. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3509/350944517008.pdf. Acesso em: 5 de ago. 2021.

SOUZA, Ismael Francisco de; CABRAL, Johana. **Direitos humanos e a questão migratória: o trabalho infantil no contexto da migração entre os países do triângulo norte da América Central e os Estados Unidos.** Revista Direito-UFMS: Campo Grande, v.3, n.2, p. 153-173, jul./dez. 2017. Disponível em: file:///D:/Downloads%20Alessandra/4933-Texto%20do%20artigo-17453-1-10-20180105%20(3).pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

TRUZZI, Oswaldo. **Redes em processos migratórios.** Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 20, n. 1, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/K3dggCcfJdy4xWB9DjpRc7C/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 mai. 2021.

7 - O CONTEXTO MIGRATÓRIO DE VENEZUELANOS: PERSPECTIVAS DA OPERAÇÃO ACOLHIDA NO BRASIL ENTRE 2015 E 2020.

João Victor Moreira da Rosa Silva

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa conhecer e compreender o processo de recepção e acolhimento dos migrantes venezuelanos na chegada ao Brasil. Para isso, o presente estudo abordará a *Operação Acolhida*, desenvolvida pelo Estado brasileiro, que atua desde a recepção dos migrantes no estado de Roraima, até o processo de interiorização destes para os demais estados da federação.

A relevância do tema decorre do contexto venezuelano, na medida em que o país se encontra na primeira posição do ranking de maiores reservas de petróleo do mundo, com 25,5% da retenção mundial, seguida da Arábia Saudita, que possui 22,4%, segundo dados disponibilizados, em 2018, pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP[42]). Assim, tem-se que a situação venezuelana deveria ser de prosperidade e riqueza, porém, o que se encontra é um país com uma inflação de 3.000%, segundo o Banco Central da Venezuela.

---

42 A OPEP é uma organização mundial, que foi fundada pela Arábia Saudita, Venezuela, Irã, Iraque e Kuwait. No entanto, hoje ela conta com 13 países membros, que representam 78,7% das reservas de petróleo do mundo.

A crise afetou os venezuelanos em todas as áreas, comprometendo diretamente a alimentação, o vestuário, a higiene, o fornecimento de energia elétrica, a distribuição de gás, entre outras áreas. Números demonstram que mais da metade da população vive na extrema pobreza, onde 30% das crianças com menos de cinco anos de idade sofrem de desnutrição, segundo dados apurados pela British Broadcasting Corporation (BBC, 2020).

Essa grande crise estatal fez com que muitos venezuelanos fossem obrigados a deixar o país, na tentativa de reconstruir a vida, bem como preservá-la. A grande maioria adentra no Brasil pela fronteira do estado de Roraima, onde, majoritariamente, concentram-se no município de Pacaraima e na capital do estado, Boa Vista. Assim, a presente pesquisa busca responder o seguinte problema: *em que medida humanitária adotada pelo Brasil para amparar os venezuelanos alcança a sua efetividade no processo de acolhimento e interiorização dos migrantes?*

Outrossim, foi demonstrada a luta enfrentada pelos migrantes venezuelanos até a chegada aos abrigos, onde o trajeto é percorrido de maneira árdua, visto que muitos percorrem a pé até o acolhimento disponibilizado pelo governo federal, por meio da Operação Acolhida. Essa demanda excessiva, em função da enorme busca por acolhimento no Brasil, resultou em um colapso migratório, em que cerca de 500 a 800 pessoas chegavam diariamente às fronteiras do país. Com o objetivo de atender essa grande demanda, desenvolveu-se a Operação Acolhida, que trata de um instrumento de ação do governo federal, com a intenção de receber, acolher e interiorizar as pessoas que chegam em uma situação de vulnerabilidade.

A pesquisa qualitativa adotada no presente estudo conta com o procedimento metodológico dedutivo, cuja coleta de dados será realizada por meio de literatura doutrinária, de documentos, matérias jornalísticas e documentários, disponíveis em livros, artigos, monografias, jornais e internet. Além disso, foi adotada a técnica de entrevista semi-estruturada com os oficiais responsáveis pela implementação e continuidade da operação acolhida em Roraima, no período de agosto de 2018 a dezembro de 2018.

Para tanto, a presente pesquisa contará com duas seções, a primeira intitulada: *Uma análise histórica do contexto venezuelano: das grandes receitas à hiperinflação*, que abordará o processo histórico e político-econômico da Venezuela, de 1989 até o ano de 2019. Esta seção abordará ainda quais foram os fatores que implicaram no fenômeno da migração, ou seja, os fatos que levaram aos fluxos de deslocamentos de venezuelanos.

A segunda seção trata o seguinte: *As implicações do fenômeno da migração venezuelana: o Brasil como país de destino*, onde será abordado todo o processo de saída desse a Venezuela, os percursos adotados pelos deslocados, até o colapso social causado pela chegada superabundante dos venezuelanos.

Por fim, tem-se a última seção, que apresentará o seguinte tópico: *Do colapso de Pacaraima e o processo de interiorização dos migrantes venezuelanos,* que por sua vez versará sobre o colapso na cidade de Pacaraima, estado de Roraima, o desenvolvimento da Operação Acolhida e sobre os processos de interiorização dos refugiados. Como referencial teórico serão utilizados os ensinamentos do jurista João Carlos Jarochinski, um dos maiores estudiosos em migração venezuelana, com vistas ao ingresso no Brasil.

Dessa forma, o trabalho pretende discorrer sobre o tema levando em conta a análise do contexto migratório venezuelano, a partir da chegada ao estado brasileiro de Roraima, na cidade de Pacaraima, com o atendimento prestado pelo governo federal por meio da Operação Acolhida, que atua desde a recepção dos refugiados até o processo de interiorização destes.

1 UMA ANÁLISE HISTÓRICA DO CONTEXTO VENEZUELANO: DAS GRANDES RECEITAS À HIPERINFLAÇÃO

A crise petrolífera não foi o único dos problemas enfrentados pela Venezuela, posto que o cenário político corroborou para o crescimento da crise. As disputas entre Nicolás Maduro Moros, até então presidente da Venezuela, com a Assembleia Nacional, acirraram a crise. Igualmente, a crise política, econômica e a falta de qualquer estrutura básica para se viver resultaram em uma situação de miséria, crescimento de doenças, violência e fome. Diante desses fatos, a saída encontrada por milhares de venezuelanos foi a de migrar para outros países em busca de manutenção da própria vida.

Sabe-se que o país mantém a sua economia a partir da comercialização do petróleo, combustível fóssil mais utilizado no mundo, sendo a matéria-prima mais desejada pela maioria dos países do mundo.

O fascínio pelo combustível já desencadeou diversas disputas, visto que os lucros podem ser enormes, tendo-se como exemplo disso, a Guerra do Golfo, ou até mesmo o golpe de Estado no Irã, em 1953. Dados demonstram

que a Venezuela arrecadou cerca de 750 bilhões de dólares com a venda de petróleo de 2004 a 2015 (CARARO, SOUZA, VALENTES, 2020). Os lucros arrecadados foram revertidos para o desenvolvimento de programas sociais, bem como importações de bens de consumo. A falta de investimentos na indústria e nos setores que estimulariam a economia acabou por cobrar um preço alto do governo venezuelano, visto que com a falta de investimento interno, a Venezuela ficou extremamente dependente da importação de produtos estrangeiros.

A dependência sobre o petróleo não havia causado tantos problemas ao governo venezuelano, ou seja, a fragilidade não havia sido exposta. No entanto, no ano de 2014 uma crise petrolífera balançou o mercado mundial, o preço do petróleo se deteriorou, caindo de, aproximadamente, 140 dólares para 50 dólares (CARARO, SOUZA, VALENTES, 2020). O resultado dessa crise fez não somente quebrar a economia venezuelana, mas destruiu a possibilidade de uma reversão econômica, visto que, de 2014 para cá, não há qualquer sinal de melhora do país.

Ressalta-se, que em 1989, Carlos Andrés Perez, então presidente da Venezuela, realizou um empréstimo de 4,5 bilhões de dólares ao Fundo Monetário Internacional (FMI[43]), objetivando a quitação da dívida externa do país e o equilíbrio da perda de receitas com a queda do preço do petróleo. Após a obtenção do empréstimo, verifica-se que os encargos acabaram por suscitar em um pacote econômico extremamente oneroso ao país, posto que houve uma desvalorização do câmbio, o congelamento de salários, o

43 O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização financeira que possui a função de oferecer ajudas financeiras pontuais e temporárias aos seus países-membros

aumento de preços nos produtos de primeira necessidade, assim como no combustível e no transporte público.

Além disso, houve uma diminuição de gastos do governo. Com essas medidas, o povo venezuelano se revoltou e foi às ruas protestar, confrontar a polícia e saquear lojas. Diante de todo o tumulto que se formou, com a revolta e a repressão por parte do governo, o episódio ficou conhecido como "Caracazo"[44].

No ano de 1992, Hugo Chávez, ícone da história política venezuelana, foi detido por tentativa de golpe. No ano seguinte, 1993, Pérez sofreu *impeachment* e Rafael Caldera foi posto em seu lugar. Concedeu-se, assim, o indulto, pela ligação deste com Hugo Chávez. Passados seis anos de sua prisão, Chávez foi eleito como presidente da Venezuela. Por meio de diversas promessas de se atenuar a crise e a promoção de reformas sociais, a população colocou Hugo Chávez na liderança do país. Devido a sua boa trajetória, no ano de 2000, foi reeleito para um mandato de seis anos, onde começou a implantar os ideais mais contundentes de seu governo, por meio da estatização de terras e empresas, aumentando significativamente a intervenção estatal na economia.

Entretanto, no meio de seu segundo mandato, no ano de 2002, um golpe político tirou Chávez do poder por três dias. Com a sua volta ao comando do país, promoveu-se um referendo, já no ano de 2004, para a retirada de Hugo

44 O Caracazo foi uma explosão social, de enorme proporção, que ocorreu em Caracas, capital da Venezuela, no dia 27 de fevereiro de 1989, em repúdio ao pacote de medidas econômicas impostas pelo governo de Carlos Andrés Pérez. A principal causa da rebelião popular foi o aumento do preço do transporte coletivo, em consequência ao aumento do preço dos combustíveis. Para controlar a população, militares foram chamados para restabelecer a ordem social, assim, promovendo um massacre de enorme proporção.

do poder. Porém, a tentativa não foi eficaz, de forma que Chávez ganhou o referendo com uma porcentagem de, aproximadamente, 60% dos votos (CARARO; SOUZA, VALENTES, 2020).

As eleições de 2006 foram marcadas por uma nova vitória de Hugo Chávez, que se destinou à promoção da extração petrolífera pelo próprio Estado, ou seja, estatizou a extração do petróleo. Contudo, a estatal PDVSA[45], que era alvo de enormes problemas de má gestão e desvio de verbas, não teve capacidade para reverter o cenário e viu seus números de extração reduzirem drasticamente.

Eleito pela quarta vez seguida em 2012, Chávez já percebia que a extração de petróleo pela Venezuela não era mais a mesma de décadas atrás, essencialmente devido à falta de estrutura para a extração e a alta intervenção estatal na economia. Contudo, Hugo Chávez faleceu antes de tomar posse, vítima de câncer.

Com a morte de Chávez, Nicolás Maduro tomou posse. Em 2015, a Assembleia Nacional tornou-se maioria pela oposição, aumentando a pressão sob o governo democraticamente eleito. Com o aumento do caos político, da crise, da impossibilidade de auferir lucros, o colapso venezuelano se tornou desproporcional, causando diversos protestos, que foram confrontados com dura repressão.

---

45 A Petróleos de Venezuela S.A é a empresa estatal venezuelana, responsável pela exploração, produção, fabricação, transporte e comercialização de hidrocarbonetos de maneira eficiente, rentável, segura, transparente e comprometida com a proteção ambiental, tendo por finalidade a promoção do desenvolvimento harmonioso do país, reforçando a utilização soberana dos recursos, potencializando o desenvolvimento endógeno e promovendo uma existência digna e benéfica para o povo venezuelano, dono da riqueza do solo nacional e único proprietário desta empresa operadora.

Apesar da polarização política, em 2018 Maduro foi reeleito presidente, fato que acarretou duras repressões pelos Estados Unidos da América (EUA) à Venezuela. No mais, ressalta-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)[46], em outubro de 2019, instalou um Mecanismo Especial de Acompanhamento da Venezuela (MESEVE), considerando que há no país uma grave crise aos direitos humanos.

Entretanto, a crise política não parou de crescer, chegando ao ponto de, em 2019, Juan Guaidó, se autodeclarar presidente interino, sendo reconhecido por diversos países, entre eles o Brasil, os Estados Unidos, a Alemanha, a França, a Colômbia e a Organização dos Estados Americanos[47]. Contudo, o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, em conjunto com a Alta Comissária, Michelle Bachelet, confirmaram o reconhecimento somente do presidente Nicolás Maduro como presidente constitucional e legítimo da Venezuela.

O impacto da crise política foi gigantesco à população, que começou a enfrentar enormes problemas. A repressão por parte do governo foi dura e a situação se tornou insustentável para grande parte da população. O cenário de instabilidade no governo, a falta de oportunidades de emprego, a elevação dos preços, a falta de produtos nas prateleiras dos supermercados e a hiperinflação, gerou um resultado fatal para a população. O acesso aos alimentos foi reduzido consideravelmente, estimando-se que o con-

46 A CIDH é um órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA) encarregado da promoção e proteção dos direitos humanos no continente americano.

47 A Organização dos Estados Americanos (OEA) é uma associação criada em 1948 com o objetivo de garantir a paz, a segurança e promover a democracia no continente Americano

sumo de leite tenha caído, por volta de 78%, entre os anos de 2014 a 2018. A drástica redução alimentar levou a uma perda de mais de 10 quilos na média de peso entre os venezuelanos (CARARO; SOUZA, VALENTES, 2020).

A crise política levou 56% da sociedade a despender de suas economias para levar alimentos para casa. A insegurança alimentar é nítida à sociedade, de forma que muitas famílias alegam que a compra de produtos alimentares acaba sendo um sacrifício a sua subsistência. Não há diversidade na dieta da maioria da população, muitas famílias consomem, cotidianamente, raízes, alguns tubérculos e cereais, complementando, em alguns dias da semana, a dieta com feijões e lentilhas. Outrossim, a hiperinflação não só afeta a insegurança alimentar[48], pois, devido aos enormes sacrifícios à compra de alimento, não se faz possível a aquisição de produtos de higiene e vestuário, bens que não podem ser obtidos pelos venezuelanos.

A carência não está só na alimentação, vestuário e higiene; outros insumos necessários para a manutenção da vida foram excluídos da vida dos venezuelanos. Estima-se que a cada 10 famílias, 4 sofram com a interrupção diária no fornecimento de energia, 72% recebam o gás de cozinha de forma irregular. Cerca de 40% dos lares tiveram a entrega de água interrompida, sendo que 25% dos lares não tinham acesso à água potável, até o final de 2019, segundo dados disponibilizados pelas Nações Unidas em 2020.

Contabiliza-se que 60% da população vive na extrema pobreza, fato que choca, tratando-se do país com a maior reserva petrolífera. Outrossim, tem-se que, em 2018, 22%

48 Segurança alimentar ocorre quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais e preferências alimentares, tendo assim uma vida ativa e saudável.

das crianças com menos de cinco anos de idade sofram de desnutrição, porém o número pode ser superior, segundo a Coligação de Organização pelo Direito à Saúde e à Vida (CODEVIDA)[49], podendo chegar a um número de quase 60% (CARARO; SOUZA, VALENTES, 2020).

Diante do exposto, vislumbra-se um panorama em que a sobrevivência no país está fortemente afetada. Tal fato implica nos deslocamentos de venezuelanos para outros países da América Latina, em especial para a América do Sul. Neste escopo, o Brasil, desde 2015, se encontra como um dos principais países de destino dos migrantes, fato que será abordado na próxima seção.

2 AS IMPLICAÇÕES DO FENÔMENO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA: O BRASIL COMO PAÍS DE DESTINO

Observa-se, que o contexto migratório venezuelano acaba por ser progressivo ao longo dos anos, esse fato é demonstrado com os números de solicitação de refúgio e de residência temporária no Brasil. No período de 2015 até o mês de maio de 2019, o Brasil registrou mais de 178 mil solicitações. Esse número tem aumentado gradativamente. Porém, de 2018 para frente a alta foi vertiginosa,

49 Codevida tiene por objeto la promoción y defensa de los derechos de todas las personas afectadas por condiciones de salud crónicas, sin distinción de ningún tipo, bajo principios éticos y de respeto a los derechos humanos, a los fines de procurar que se garantice en Venezuela una atención a la salud universal, integral, oportuna, segura y de calidad, la libertad de expresión e información sobre el derecho a la salud en todas sus formas y el derecho de todos los grupos y organizaciones de la sociedad civil a la incidencia pública en los ámbitos nacionales e internacionales donde sea necesarios para exigir derechos y demandar justicia cuando sean violentados.

fato que tornou os venezuelanos a maior comunidade migrante residente no país. Em 2016, o número de entrada e saída, levando em consideração a fronteira de Pacaraima, ultrapassou o número de cem mil pessoas, em que 56.757 ingressaram no país e 47.074 saíram.

Esse número, somado aos registros dos meses finais de 2015, demonstra que cerca de trinta mil venezuelanos ingressaram no Brasil. (SILVA, 2017). Em consequência disso, ao final do ano de 2016 foi decretado Estado de emergência nacional na cidade de Pacaraima, decorrente da sobrecarga na saúde pública, em razão do excessivo uso dos aparelhos de saúde municipais e estaduais (FRANCHI, 2017 apud CRUZ, 2020).

Essa intensa movimentação de venezuelanos em direção ao Brasil foi motivada pela necessidade de sobrevivência, devido à crise política e financeira que assombra a Venezuela. Em decorrência da alta inflação, o poder de compra da moeda local foi drasticamente reduzido, ocasionando problemas não só relacionados ao abastecimento de alimentos, mas à produção destes. Isso gerou uma crise alimentícia, posto que por mais que alguém tenha possibilidade de compra, não há alimentos nas prateleiras para serem comprados. Somam-se a esses fatores, o colapso dos serviços públicos, comprometendo o acesso aos serviços de saúde por parte dos venezuelanos. Assim, ante a degradação da saúde pública, do colapso financeiro e da crise política, dá-se o "êxodo" dos venezuelanos em busca de uma melhor qualidade de vida.

Além das dificuldades alimentares, a ENCOVI – Pesquisa Nacional de Condições de Vida, mostrou que a repressão e as dificuldades enfrentadas pela crise, deixaram 44% da população desempregada. Entretanto, o número

piora quando em relação aos trabalhadores no setor de empregos formais, em que a porcentagem era de 64% em 2015.

O salário-mínimo encontra-se hoje na casa dos 800.000 bolívares por mês. Em um câmbio oficial esses valores chegariam a R$26,00, cerca de US$4,6. Esse valor foi estipulado em 2020, ano em que, por intermédio de um decreto, houve um primeiro reajuste. Entretanto, o mero aumento do salário-mínimo não recuperou o poder de compra dos venezuelanos, pois o salário atual é suficiente para comprar aproximadamente um quilo e meio de carne bovina, segundo Eldiario, em 29 de abril de 2021.

Dessa forma, os afetados não são apenas os adultos, também as crianças foram enormemente impactadas pela crise. A matrícula escolar caiu de 12,7 para 11 milhões, Além do mais, apenas 60% das crianças tiveram uma frequência regular no ano de 2020.

A educação era uma das prioridades para o governo de Hugo Chávez, que promoveu programas de alfabetização para os pobres, de maneira que um dos objetivos era erradicar o analfabetismo. Entretanto, verifica-se que a situação de 20 anos atrás desmoronou vertiginosamente, pois o que se encontra são salas quase vazias e um sistema educacional caótico.

A crise educacional é sustentada por diversos fatores, principalmente a hiperinflação. Porém, não é muito raro verificar situações como a de furtos realizados por cidadãos venezuelanos às escolas. Esses furtos, muitas vezes, são realizados para que se possa conseguir algum dinheiro para alimentação ou outras necessidades básicas.

Além disso, a deserdação dos professores é enorme, sendo que muitos acabam, simplesmente abandonando o

emprego. Assim, mostra-se que aqueles professores que permanecem na profissão ficam por puro amor, dando um exemplo gigantesco de humanidade, considerando-se a remuneração extremamente baixa, as condições de trabalho e inúmeras outras situações que dificultam o trabalho a ser ministrado, como o fato de que muitos estudantes e professores não conseguem se alimentar devidamente.

A dificuldade de obtenção de números relacionados à educação se dá em razão de que o governo de Nicolás Maduro proibiu a divulgação de estatísticas educacionais em 2014, fato que gera obstáculos aos dados oficiais, fazendo com que se tenha acesso apenas às pesquisas informais com os estudantes e professores. Ante aos fatos educacionais relatados, vê-se que a crise venezuelana não irá acabar tão cedo. O futuro de uma nação somente é dotado de excelência, se a educação recebida for de excelência, pois como referiu Nelson Mandela: "a educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo".

Diante de todas essas dificuldades apresentadas, observa-se que uma das soluções encontradas pelos venezuelanos, para a busca de uma qualidade de vida, oportunidades de emprego e alimentação, se deu pela fuga do país, resultando no maior êxodo já visto nas Américas, ou seja, cerca de 5 milhões de venezuelanos já deixaram o país. Desses, aproximadamente 3,8 milhões optaram por permanecer na América Latina e Caribe. Os principais destinos são: Colômbia, Peru, Chile, Equador e Brasil. Apesar da extensão territorial, o Brasil não é a primeira opção dos venezuelanos (CARARO; SOUZA, VALENTES, 2020).

Em 2019, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)[50] reconheceu a violação de direitos humanos no país, conforme a Declaração de Cartagena de 1984 sobre refugiados, observando as linhas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que aponta que a violação maciça dos direitos humanos é condição direta para o reconhecimento da condição de refugiado.

Os dados da crise humanitária são alarmantes, e não se trata mais sobre uma mudança na forma de vida, mas, sim, da escolha de como os venezuelanos irão sobreviver. Nesse sentido, um dos países de destino migratório de venezuelanos é o Brasil, em virtude da proximidade fronteiriça entre os dois países. A distância entre as cidades que fazem fronteira, Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela) é de 16,5 km.

Estima-se que aproximadamente 260 mil venezuelanos residam no Brasil, segundo informações apresentadas pela plataforma R4V (2021). No entanto, dessa monta, somente 46.343 são considerados refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro.

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) constatou que a grande maioria dos venezuelanos, até mesmos os apátridas que residiam na Venezuela, necessitam de proteção internacional, conforme o critério da Declaração de Cartagena[51], onde se considera que há a necessidade de

50 O Conare – Comitê Nacional para os Refugiados – é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas competências e composição estão definidos no art. 12 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

51 A Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984) foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena de Índias, Colômbia, para considerar

amparo nos casos de ameaças à vida, à segurança, à liberdade – casos constatados nos últimos anos no país.

Registra-se que até o final de 2020, o número de solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil foi de 90.788 mil, já possuindo um número de 261.441 mil venezuelanos refugiados e migrantes no país. Neste cálculo, tem-se que 46.675 mil migrantes, até o final do ano de 2020, foram reconhecidos como refugiados no território brasileiro.

O fluxo migratório teve alguns momentos ao longo dessa intensa migração venezuelana. Segundo o especialista em estudos migratórios e fronteiras, João Carlos Jarochinski, no Brasil, primeiramente ocorreu um movimento chamado de migração pendular, ou seja, um deslocamento momentâneo, na maioria das vezes motivado pela busca de emprego. Assim, os venezuelanos migravam para o Brasil, a fim de inserir-se no mercado de trabalho e para buscar insumos básicos que estavam ausentes em seu país. Posteriormente, acabavam por retornar à Venezuela. Tem-se que, pelo fato de a Venezuela não apresentar um histórico de migração, não se via como um hábito dos venezuelanos deixar o seu país de origem. Por essa razão, em um segundo momento, muitos venezuelanos acabavam deixando a Venezuela, mas tentavam permanecer próximos ao seu país, fixando-se junto à fronteira. Após essas etapas, verificou-se um terceiro momento que pode ser encontrado nesse êxodo, em que os migrantes iniciaram a fase de travessia para locais mais próximos da fronteira, de forma que muitos iniciaram uma nova etapa, a qual se dá pela mudança de pensamento em relação a uma possibilidade de retorno

a situação dos refugiados na América Latina. Ela estabeleceu os conceitos básicos dessa questão no campo dos direitos humanos e lançou o termo "violação maciça de direitos humanos" como elemento da definição mais ampla de refugiado

ao país de origem. Assim, iniciaram o processo de interiorização para outros estados brasileiros, objetivando a busca por ofertas de emprego e melhores condições de vida.

Esse enorme fluxo se dá, fundamentalmente, pelo agravamento da crise política e econômica na Venezuela. Segundo dados disponibilizados pelo UNICEF (2019), de 2015 a maio de 2019, foram registrados, aproximadamente, 180 mil solicitações de refúgio e de residência temporária no Brasil. Contudo, esse número teve um grande aumento, visto que de 2019 até outubro de 2020, o total de refugiados e migrantes no Brasil contava com mais de 260 mil venezuelanos.

Grande parte dos migrantes entram no Brasil pela fronteira do estado de Roraima, onde a maioria se concentra no município de Pacaraima e na capital do estado, Boa Vista. Ressalta-se que a cidade de Pacaraima estava recebendo cerca de 500 migrantes por dia, segundo dados do jornal El País (2020), fluxo que acabou sendo interrompido com o fechamento da fronteira em decorrência da pandemia de Covid-19.

A forma de ingresso no país ocorre por diversas razões, entretanto, acaba por demonstrar toda a luta e dificuldades enfrentadas pelos migrantes. A fronteira que liga a cidade venezuelana de Santa Elena de Uairén ao Brasil, com o único ponto de entrada oficial, mais próximo, Pacaraima, muitas vezes acaba sendo percorrido a pé ou muitos acabam fazendo esse percurso por meio de caronas. No entanto, o trajeto mais árduo a ser percorrido, se dá pela jornada até Boa Vista, onde se tem mais de 200 km de distância. Em face do aumento dos preços das passagens, assim como pela desvalorização da moeda local, muitos acabam percorrendo e caminhando em uma marcha que

chega a durar dez dias de caminhada pela rodovia da BR-174[52], em trechos em meio ao cerrado e até mesmo trechos de mata, os quais registram temperaturas de 45° C.

Esse trajeto percorrido até a capital, como exposto, muitas vezes acaba sendo percorrido a pé. Porém, não é a única maneira a ser percorrida pelos migrantes, visto que a opção mais registrada são táxis compartilhados. O valor pago pela travessia acaba variando, mas o preço médio é entre R $50,00 e R $60,00. Faz-se necessário destacar o fato de que R $1,00, em uma conversão atualizada, se traduz em 0,0000013 bolívar venezuelano. Assim, muitos acabam permanecendo em Pacaraima, nos abrigos ou em alguns casos em situação de rua, para arrecadar o valor necessário para fazer o translado até Boa Vista, ou para conseguir fazer um processo de interiorização para outros estados brasileiros.

Outrossim, há de se ressaltar o fato de que os venezuelanos que se deslocam ao Brasil, não são somente aqueles oriundos das regiões de fronteira; muitos vêm da capital da Venezuela, Caracas. Essa travessia chega a durar 24 horas, sendo percorrida de ônibus, trechos a pé, por meio de caronas ou fretando algum veículo. No entanto, os percursos para realizar a travessia entre os países, muitas vezes, é feita em trilhas clandestinas, chamadas de "trochas", em que coiotes[53] realizam o contrabando dos migrantes entre as fronteiras.

52 A BR-174 também é denominada como Manaus–Boa Vista, sendo uma rodovia longitudinal que interliga os estados brasileiros de Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima à Venezuela

53 O termo "Coiote" é designado às pessoas que são responsáveis pelo contrabando de migrantes entre as fronteiras dos países.

Como referido acima, o fato de Pacaraima ser o único ponto oficial de entrada, que liga o Brasil à Venezuela, acaba por gerar um descontrole fronteiriço, na medida em que, conforme dados da Polícia Federal, no ano de 2017, registrou-se a entrada de aproximadamente 71 mil venezuelanos, somente pela via terrestre. Dessa forma, as filas para passar pelos agentes muitas vezes chegam a acumular o número de 700 pessoas por dia. Contudo, esses números são demonstrados por dados oficiais, visto que há inúmeros registros de procedimentos irregulares. Destaca-se que a rota venezuela até a cidade de Pacaraima não é um trajeto novo, pois essa mesma rota é utilizada pelos brasileiros que buscam ecoturismo na Grande Savana ou até mesmo para aqueles que se deslocam até o Caribe venezuelano.

Segundo a socióloga Francilene Rodrigues, os deslocamentos transfronteiriços indicam ser a extensão de alguns formatos alimentadores da migração interna e do grande fluxo migratório de brasileiros em direção à Venezuela, em parte de suas fases. O levantamento realizado demonstra que há algumas décadas, em uma análise que analisou os fluxos internacionais entre a cidade fronteiriça Santa Helena de Uairén, o número de brasileiros que emigraram é superior do que o movimento de venezuelanos ao Brasil (RODRIGUES, 2006).

Com a chegada dessa massa migratória, o governo brasileiro se viu obrigado a tomar grandes medidas para que houvesse uma acomodação dos recém-chegados ao país. Pelo fato deste fluxo não ser natural, há uma desarmonia, visto que não há estrutura suficiente para a chegada de grande número de pessoas em um determinado estado, repentinamente.

Assim, o governo brasileiro determinou que houvesse a adoção de quatros áreas em resposta à migração venezuelana. Primeiramente, tem-se que a adoção de medidas para o fornecimento de acomodação e assistência humanitária básica nos abrigos para migrantes em Roraima, medidas para realocação dos migrantes para outros estados, em face do colapso gerado no estado de Roraima, e medidas para a integração de migrantes na sociedade brasileira e no mercado de trabalho. Por fim, aqueles que estavam dispostos a voltar para o país de origem era concedido o auxílio para o seu retorno.

No entanto, apesar das medidas para o acolhimento, verifica-se que o governo federal tardou em assumir as responsabilidades em decorrência dos problemas gerados em Roraima. Esse atraso na adoção de ações adequadas causou enormes consequências para a sociedade brasileira e venezuelana, impactos que foram fomentadores de um colapso. Vários problemas podem ser elencados, porém destacam-se os ocasionados na saúde pública, onde, por exemplo, doenças como o sarampo, que já estava erradicada no território brasileiro, reapareceu.

Ressalta-se que essa demanda excessiva sobre a cidade também acarreta outros problemas públicos, como a contingência excessiva sobre a educação pública. Além dos impactos referidos, as políticas públicas de integração à sociedade brasileira também surtiram efeitos naqueles que estavam chegando ao novo território, pois a falta de acolhimento e integração resultaram em casos de xenofobia.

Apesar de o Brasil ter suporte para o acolhimento de um grande número de pessoas, tem-se que esse suporte fica debilitado quando a demanda é exclusiva de um único estado da federação. Assim, a partir do momento em que o

número de migrantes começou a crescer, por volta do ano de 2015, a ação do governo federal deveria ter iniciado, com intuito da realocação dos venezuelanos que estavam buscando refúgio, para que a demanda não fosse excessiva para o estado de Roraima, mais especificamente com a cidade que possui a única entrada oficial para o Brasil, Pacaraima, que segundo dados do IBGE, em 2010 tinha uma população de 10 mil habitantes.

Os números da população flutuante da cidade de Pacaraima explodiram, e cerca de 1,5 mil venezuelanos não tinham abrigo e eram obrigados a dormirem nas ruas, visto que não havia suporte suficiente para abrigar o grande contingente. Os números dos serviços sociais cresceram de maneira desproporcional, levando a cidade às vias de um grande colapso. No entanto, em meio a essa grande crise, a ajuda do governo federal somente chegou em junho de 2018.

Assim, ante a crise social, política, econômica e estrutural instaurada em face do colapso humanitário, o governo federal desenvolveu, com o objetivo de receber, abrigar e proteger os migrantes em situação de vulnerabilidade, a Operação Acolhida. Trata-se de um projeto com a coordenação realizada por uma força-tarefa logística humanitária do exército, com auxílio para a execução dos trabalhos, de órgãos federais, estaduais e municipais, para que aqueles que chegam ao Brasil tenham suporte, como medidas assistenciais, distribuição de alimentos, amparo à saúde e abrigo, conforme será abordado na seção que segue.

3 DO COLAPSO DE PACARAIMA E O PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

O número de venezuelanos chegados ao Brasil, por volta do ano de 2018 era de 500 a 800 pessoas por dia. Desse número, a maioria ficava em Pacaraima por pouco tempo e depois se deslocava para Boa Vista. Contudo, esse período passado na cidade fronteiriça gerou diversos problemas sociais ante o despreparo para a demanda exigida. Em determinados momentos a crise foi tão alarmante que, em abril de 2018, a própria governadora do estado de Roraima, Suely Campos, chegou a solicitar o fechamento das fronteiras (CARARO; SOUZA, VALENTES, 2020).

Em fevereiro de 2019, em razão do apoio do Brasil a Juan Guaidó, Nicolás Maduro mandou fechar a fronteira entre os países, período que durou até junho de 2021. Assim, nesse espaço de tempo, o controle para a recepção dos refugiados foi prejudicado, visto que muitos tinham que usar caminhos clandestinos para chegar ao Brasil.

O colapso social na cidade de Pacaraima acabou sendo refletido em diversas áreas do setor público. Observou-se um crescimento de casos de doenças infectocontagiosas, assim como o ressurgimento de doenças que eram controladas no Brasil, como, por exemplo, casos de sarampo e rubéola (FRANCHI, 2017).

Diante desse cenário, desenvolveu-se a Operação Acolhida, que trata de um instrumento de ação do governo federal, com o objetivo de apoiar e acolher as pessoas que chegam em situação de vulnerabilidade, o que decorre do enorme fluxo migratório ao estado de Roraima. Essa

operação teve início em meados de março de 2018, desde então os migrantes têm sido acolhidos em acomodações, têm recebido alimentação, atendimento médico, segurança, entre outros.

A Operação Acolhida se divide em postos de recepção (que tem como missão recepcionar e identificar as pessoas em situação de vulnerabilidade); em um posto de triagem (onde se tem o objetivo de identificar problemas médicos, sociais e os interesses pessoais); em posto de atendimento avançado (se trata de uma estrutura médica avançada para atender as necessidades dos migrantes, contando com a ajuda de médicos, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros militares) (CRUZ, 2020). Neste posto há, também, o objetivo de imunização dos venezuelanos, por meio de vacinas. No entanto, esse processo de imunização, algumas vezes, acaba por ser repetido em outros momentos, pois muitos refugiados, no trâmite de adaptação, acabam perdendo o comprovante de imunização.

A estrutura estabelecida para abrigar, consiste em locais que buscam fornecer dignidade e comodidade aos migrantes; dividido em 15 abrigos em Roraima. Essa estrutura possibilitou o acolhimento de mais de 4.600 refugiados. Os espaços recebem os seguintes nomes: 13 de setembro, BV-8, Jan Koida, Jardim Floresta, Latife Salomão, Nova Canãa, Pintolândia, Rondon 1, Rondon 2, Rondon 3, Rondon 4, Santa Tereza, São Vicente 1, São Vicente 2 e o Tancredo Neves (CRUZ, 2020).

Esse processo de acolhimento é um dos três pilares da Operação, visto que os outros são do ordenamento da fronteira e da interiorização, consoante à informação repassada pelo migrante entrevistado. Esses três pilares promovem um projeto consistente à recepção e integração socioeco-

nômica, sendo fatores essenciais à proteção e integridade dos direitos humanos. O processo de interiorização é uma das maiores preocupações, sendo uma prioridade para a Operação, posto que o processo de interiorização consiste em integrar os venezuelanos na sociedade brasileira, nos demais estados da Federação, de uma maneira equilibrada. Desse modo, faz-se necessário buscar municípios que ofereçam um recomeço de vida, com oportunidades de empregos, vagas no sistema de educação e moradia.

O processo de interiorização é considerado uma das etapas mais importantes, onde o objetivo principal está na ação de desafogar o colapso social do estado de Roraima, que devido à demanda excessiva somada aos poucos recursos, entrou em um colapso social, sendo totalmente incapaz de oferecer uma qualidade de vida decente para aqueles que estão em uma situação de vulnerabilidade. O método para uma organização criteriosa se dá por meio de etapas, sendo a de imunização, avaliação da saúde dos refugiados, assim como a assinatura de um termo de voluntariedade (CRUZ, 2020).

O processo de interiorização é dividido entre o *institucional,* a *reunificação familiar*, a *reunião social* e a *vaga de emprego sinalizada*. O processo institucional, considerado como de abrigo para abrigo, consiste na interiorização a partir de um abrigo, da cidade de Boa Vista, para um outro abrigo, em alguma outra cidade federativa, assim, gerenciado pelo ACNUR.

Nesse processo são encontrados os venezuelanos que se deparam em uma situação de vulnerabilidade e necessitam de uma estrutura para a viagem e vaga em um outro abrigo pelo prazo de até três meses. Na reunificação fa-

miliar o objetivo é agrupar os integrantes da família, que tenham um vínculo familiar comprovado.

Destaca-se que esse modelo é direcionado, normalmente, por chefes de famílias que vieram para o Brasil sozinhos em um momento anterior, justamente buscando condições para trazer os familiares que permaneceram na Venezuela. A coordenação deste processo fica por conta da OIM e das Forças Armadas. A reunião social se destina a reunir pessoas que são conhecidas umas das outras, sem uma relação de parentesco, onde aquele que está no Brasil recebe aquele que está chegando como um ato de solidariedade, um ato voluntário.

Entretanto, para que fraudes não fossem cometidas, por aqueles que estão no Brasil, algumas medidas de segurança foram adotadas, como o repasse prévio do endereço de destino ao chefe organizacional, no sentido de que haja a devida comprovação dos fatos. Por fim, no processo de emprego sinalizado, os refugiados acabam conseguindo uma vaga de emprego, que necessariamente esteja comprovada pela empresa empregadora, e acabam se deslocando para a localidade onde conseguiram a oportunidade de emprego, recebendo uma assistência social da rede local e da sociedade civil. Esse processo promove uma integração socioeconômica para aqueles que estão chegando ao Brasil, assim como insere a participação privada no auxílio e no desenvolvimento dos refugiados, desonerando o peso da Operação no estado (CRUZ, 2020).

Destaca-se que desde o início da Operação Acolhida, mais de 21 mil refugiados já passaram pelo processo de interiorização, um número relativamente baixo em comparação ao número de refugiados que são encontrados no Brasil. O processo é realizado por meio rodoviário, com

auxílio de ônibus do exército para alguns deslocamentos. O transporte aéreo também é muito utilizado para essa etapa, onde muitas aeronaves da FAB são utilizadas para os deslocamentos até o destino.

Em face do exposto, ressalta-se que há uma grande colaboração de órgãos como o ACNUR, da OIM, da UNFPA, da UNICEF, assim como da ONU Mulheres, em conjunto com as Forças Armadas do Brasil e demais instituições, algumas religiosas e ONGs. A Operação Acolhida tem se tornado muito efetiva no Brasil, conseguindo dar um suporte necessário para aqueles que chegam em grande estado de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou a situação político-econômica da Venezuela, demonstrando o caos vivenciado pelos venezuelanos para sobreviver no país, fazendo com que muitos fossem obrigados a saírem do país natal, para buscar refúgio em outros países, sendo que grande parcela se deslocou ao Brasil.

Apesar do governo brasileiro ter demorado para prestar ajuda humanitária, bem como um suporte ao estado de Roraima, promoveu um apoio adequado, por meio da Operação Acolhida, para acomodação, amparo, assistência humanitária e interiorização para outros estados da Federação. Dividiu-se a Operação, a fim de prestar uma devida recepção e identificação de pessoas em situação de vulnerabilidade, demandando um posto de triagem adequado para averiguar problemas médicos, sociais e de interesse pessoal, assim como um atendimento avançado para

o atendimento às necessidades mínimas dos imigrantes, contando com o trabalho de farmacêuticos, enfermeiros, dentistas e médicos.

Ademais, demonstrou-se que o processo de acolhimento se trata de um dos três pilares basilares da Operação, juntamente com o ordenamento da fronteira e o processo de interiorização, promovendo um projeto adequado desde a recepção dos venezuelanos até o processo de integração socioeconômico, atendendo o objetivo de possibilitar uma integridade e proteção aos refugiados.

O processo de interiorização acabou por se tornar o objetivo principal da Operação Acolhida, em razão do colapso enfrentado pelo estado de Roraima, dividindo-se em quatro processos, sendo o institucional, a reunificação familiar, a reunião social e a vaga de emprego sinalizada, conseguindo atender elevado número de venezuelanos. Observa-se que pela demora na tomada de medidas para o acolhimento e para o suporte ao estado de Roraima, mais de 21 mil pessoas já foram interiorizadas, número que é significativo para o tempo de atuação do governo federal, mas que poderia ter sido maior se a operação tivesse sido iniciada antes. Mesmo diante de tantas adversidades, o Brasil está conseguindo, por meio de auxílio dos demais entes da federação, atender à grande demanda de interiorização, prestando um suporte devido àqueles que foram interiorizados pela Operação Acolhida.

Compreende-se, por fim, que o processo de acolhimento, apesar de ser inédito aos brasileiros, indica que os resultados vêm atendendo à grande parte das demandas dos venezuelanos, que depois de terem seu país arruinado, estão começando a ter uma nova perspectiva de vida. Essa iniciativa configura-se como uma oportunidade de reco-

meço aos migrantes, e com isso, a chance de poder retomar às condições básicas, necessárias à vida digna.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, I; MORAIS, V. 2018. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/2433/243360086013/html/ Acesso em: 31 jul. 2021.

AURELI, Sofia. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/conheca-a-estrategia-que-ja-transformou-a-vida-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-no-brasil/ Acesso em: 20 jun. 2021.

BACOCCINA, Denize. 2006. **Chávez é reeleito para governar Venezuela até 2013**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/12/061204_venezuelachavez. Acesso em: 05 set. 2021.

BARRETO, P; LEÃO, R. **O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena**. 2010. Disponível em: https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

BBC. 2018. **A cronologia da crise migratória em Pacaraima, na fronteira entre Brasil e Venezuela**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45242682. Acesso em: 07 set. 2021.

BBC. 2020. **Coronavírus**: pandemia agrava fome e desespero na Venezuela. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53443134. Acesso em: 05 set. 2021.

BRANDÃO, Marcelo. 2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-05/pacaraima-esta-beira-de-colapso-social-com-aumento-de-imigracao. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRISTOW, Matthew. Uol Economia, 2019. **Escolas na Venezuela não têm comida, livros nem estudantes**. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2019/11/28/escolas-na-venezuela-nao-tem-comida-livros-nem-estudantes.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

C., JULIÁN. **Crisis Alimentaria**: 7 de cada 10 venezolanos no comen carne de res. Eldiario, 2021. Disponível em: https://eldiario.com/2021/04/29/inseguridad-alimentaria-en-venezuela/. Acesso em: 02 jun. 2021.

CARACAÇO. 2021. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Caraca%C3%A7o. Acesso em: 15 ago. 2021.

CARARO, A; SOUZA, D. **Valentes**: Histórias de pessoas refugiadas no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Seguinte, 2020.

CHARLEAUX, João. **Como o Brasil lida com a imigração venezuelana**. 2018. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/14/Como-o-Brasil-lida-com-a-imigra%C3%A7%C3%A3o-venezuelana. Acesso em: 07 set. 2021.

SHAREAMERICA. 2021. **Como Maduro tem destruído a vida dentro da Venezuela**. ShareAmerica. Disponível em: https://share.america.gov/pt-br/como-maduro-tem-destruido-a-vida-dentro-da-venezuela/. Acesso em: 25 mai. 2021.

CONARE. Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare. Acesso em: 15 ago. 2021.

CRUZ, Gustavo. 2020. **Um estudo sobre a Operação Acolhida**. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8242/1/MO%206269%20-%20LOPES%20DA%20CRUZ.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf . Acesso em: 09 jul. 2021.

EL NACIONAL. 2020. Disponível em: https://www.elnacional.com/venezuela/an-aprobo-la-creacion-del-observatorio-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-en-beneficio-de-la-familia/. Acesso em: 15 ago. 2021.

G1. **Por dia, 800 venezuelanos entram no Brasil pela cidade de Pacaraima (RR)**. Disponível em: http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/02/por-dia-800-venezuelanos-entram-no-brasil-pela-cidade-de-pacaraima-rr.html. Acesso em: 02 jun. 2021.

G1. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/saiba-quais-paises-reconhecem-juan-guaido-como-presidente-interino-da-venezuela.ghtml. Acesso em: 15 ago. 2021.

IBERDROLA. **Segurança Alimentar**. A importância da segurança alimentar: Que fatores a põem em perigo? Disponível em: https://www.iberdrola.com/compromisso-social/o-que-e-seguranca-alimentar. Acesso em: 05 set. 2021.

IBGE. **População**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pacaraima/panorama. 2010. Acesso em 02 ago. 2021

JIMENEZ, Carla. **O meu hoje é o Brasil**. A saga dos venezuelanos que se tornaram cidadãos brasileiros. EL

PAÍS, 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-15/o-meu-hoje-e-o-brasil-a-saga-dos-venezuelanos-que-se-tornaram-cidadaos-brasileiros.html. Acesso em: 20 mai. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. 2020. **Venezuela**: Um terço das pessoas enfrenta insegurança alimentar, diz ONU. Disponível em https://news.un.org/pt/story/2020/02/1705251. Acesso em: 05 jun. 2021.

NOSOTROS. Disponível em: https://www.codevida.org/nosotros. Acesso em: 15 ago. 2021.

O GLOBO. **A inflação na Venezuela fechou 2020 em quase 3.000%, segundo Banco Central do país, Negócios 2021**. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2021/02/inflacao-na-venezuela-fechou-2020-em-quase-3000-segundo-banco-central-do-pais.html. Acesso em: 25 jun. 2021.

OLMO, Guilhermo. BBC NEWS, 2018. **O que mudou na Venezuela 20 anos após triunfo de Hugo Chávez**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46483717. Acesso: 25 jun. 2021.

OPEC. **Share of world crude oil reserves**. Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm. Acesso em: 05 set. 2021.

OPERAMUNDI. 2019. **ONU reconhece Maduro como presidente legítimo, afirma secretário-geral**. Disponível em: https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/54739/onu-reconhece-maduro-como-presidente-legitimo-afirma-secretario-geral. Acesso em: 05 set. 2021.

PENA, Rodolfo. **Fundo Monetário Internacional** – FMI. Disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/fmi.htm. Acesso em: 05 set. 2021.

PENSADOR. Nelson Mandela: **A educação é a arma mais poderosa que** [...]. Disponível em: https://www.pensador.com/frase/MjM3NjU1/. Acesso em: 07 set. 2021.

PDVSA. **Petróleo da Venezuela S.A**. Disponível em: https://pdvdobrasil.com.br/pdvsa/. Acesso em 15 ago. 2021.

POLITIZE. 2020. **OPEP: o que é e qual a sua importância? Disponível** em: https://www.politize.com.br/opep-o-que-e/. Acesso em: 15 ago. 2021.

R4V. Disponível em: https://www.r4v.info/. Acesso em: 16 mai. 2021.

RODRIGUES, Francilene. 2006. **Migração transfronteiriça na Venezuela**. Estudos Avançados. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10156/11740. Acesso em: 08 set. 2021.

SILVA, João. 2017. **Migração forçada de venezuelanos pela fronteira norte do Brasil**. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt16/-26/10744-migracao-forcada-de-venezuelanos-pela-fronteira-norte-do-brasil/file. Acesso em: 08 set. 2021.

SHAREAMERICA. **Como Maduro tem destruído a vida dentro da Venezuela**. 2021. Disponível em: https://share.america.gov/pt-br/como-maduro-tem-destruido-a-vida-dentro-da-venezuela/. Acesso em: 07 set. 2021.

SOUSA, Rafaela. **Imigração venezuelana para o Brasil**; Brasil Escola. Disponível em: https://brasilescola.uol.

com.br/brasil/imigracao-venezuelana-para-brasil.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

UNHCR. **Interiorização beneficia mais de 50 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2021/04/20/interiorizacao-beneficia-mais-de-50-mil-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-no-brasil/. Acesso em: 08 set. 2021.

UNHCR. SUBCOMITÊ FEDERAL PARA INTERIORIZAÇÃO. 2021. **Deslocamento voluntário**. 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/09/25/conheca-os-abrigos-que-acolhem-refugiados-e-migrantes-no-norte-do-brasil/. Acesso em: 08 ago. 2021.

UNHCR. **Programa de Interiorização**. Disponível em: https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-de-interiorizacao/. Acesso em: 15 ago. 2021.

UNHCR. **Brasil reconhece mais de 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em: 10 jun. 2021.

UNICEF. **Crise migratória venezuelana no Brasil**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil. Acesso em: 31 jul. 2021.

8 - ENTRE FOUCAULT E MBEMBE: ANÁLISE DO FECHAMENTO DA FRONTEIRA BRASIL-VENEZUELA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 SOB A ÓTICA DA BIO-NECRO-POLÍTICA

Laura Ferrari Flores Ruschel

INTRODUÇÃO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) revela que o cenário da migração global é marcado pelo deslocamento forçado de mais de 82.4 milhões de pessoas ao redor do mundo como consequência de perseguições, conflitos, violências, violações de direitos humanos e conflitos sociais (ACNUR, 2020). Além disso, uma em cada 95 pessoas deixaram suas casas por conta de conflitos e perseguições (ACNUR, 2021). Deste número, 26.4 milhões são refugiados e 20.7 milhões estão sob mandato do ACNUR; 48 milhões são pessoas deslocadas internamente. Esse dado também conta com 4,1 milhões de solicitantes na condição de refugiados, e 3,9 milhões são venezuelanos deslocados fora de seu país. Deste total, não estão contabilizados os refugiados e solicitantes da condição de refugiados venezuelanos (ACNUR, 2020).

Neste contexto, o Brasil tem se apresentado como um dos destinos migratórios com destaque para a migração Sul-Sul no século XXI, isto é, provenientes de países entendidos como "Sul-Global": África, Ásia, América Latina e Caribe, sendo o perfil de quem ingressa por meio

deste fluxo composto por pessoas não brancas (BAENINGER, 2018). O deslocamento humano que ganha destaque atualmente é a migração venezuelana, tendo em vista a forte crise econômica, política e democrática que o país tem vivenciado desde 2016.

A escassez de alimentos, de remédios, de atendimento à saúde, bem como a fragilização da democracia e a instabilidade econômica têm aumentado o êxodo populacional venezuelano para o Brasil. O número de refugiados e de migrantes oriundos do país chegou à marca de 3.4 milhões de pessoas no ano de 2019, sendo abrigados, em maior número, pela Colômbia (1.1 milhão), seguido por Peru (506 mil), Chile (288 mil), Equador (130 mil) e Brasil (96 mil) (R4V, 2021).

Apesar do cenário pandêmico, e as restrições na locomoção internacional de pessoas para a redução da propagação internacional de doenças e a política de controle de fronteiras (SERRA, et al, 2021), migrantes e refugiados continuam ingressando no país em busca de proteção internacional e de novas oportunidades de vida. Não obstante o reconhecimento da condição de refugiado para o povo venezuelano, existe um movimento de recrudescimento das políticas migratórias e de procedimento no monitoramento dos fluxos migratórios através do controle de fronteiras.

Depreende-se, com isso, que o surgimento da pandemia de Covid-19 foi a conjuntura encontrada para o fechamento de fronteiras, à implementação de políticas discriminatórias e para a obstaculização de pedidos de proteção internacional (refúgio). Nesta mesma linha, aborda-se o estudo desenvolvido por Leão e Fernandes (2020, p. 21), que observam o seguinte ponto: "é possível perceber casos

em que as medidas tomadas contra os movimentos migratórios são mais duras e têm superior duração do que aquelas tomadas com relação à circulação de pessoas dentro dos países, nos centros urbanos afetados pela Covid-19". Somado a isso, as restrições e as autorizações adotadas pelo Brasil selecionam quem é o migrante desejado e o indesejado para fins de ingresso e permanência no país, sendo tais restrições e autorizações aplicadas de maneira arbitrária, sem visualização das condições epidemiológicas e seus fatores de impactos na relação com tal processo migratório (SERRA, et al., 2021).

Considerando os apontamentos acima referidos, este trabalho tem como objeto de estudo analisar o contexto de bloqueio de fronteiras no Brasil, especialmente divisa norte entre Brasil-Venezuela, na conjunção da pandemia, relacionando os conceitos de biopolítica de Michel Foucault e a teoria acerca da necropolítica de Achille Mbembe. Indaga-se, assim, se existe uma gestão de vida e de morte quando se trata da mobilidade humana venezuelana para o Brasil em tempos de pandemia. Desse modo, o objetivo é compreender as barreiras físicas e simbólicas impostas ao deslocamento forçado na fronteira norte do país, especificando como as teorias das ciências sociais podem elucidar a governança migratória no Brasil e a entrada de não nacionais diante do *coronavírus*.

Quanto à metodologia, optou-se por uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, em razão da falta de produção bibliográfica a respeito da temática. A revisão bibliográfica, portanto, bem como a análise documental são as duas ferramentas de pesquisa aplicadas, além da observação de documentos oficiais como, por exemplo, leis, decretos legislativos, convenções e tratados internacionais,

notas técnicas, ofícios e portarias interministeriais. Para a aferição da realidade foram empregadas ainda, notícias jornalísticas no decorrer do estudo.

Em suma, os resultados coletados demonstram que a governança migratória brasileira em tempos de pandemia é pensada por meio da biopolítica e da necropolítica. Trabalhando os dois autores de maneira complementar, entende-se que o fechamento de fronteiras físicas e a implementação de novas fronteiras simbólicas possuem dois lados da mesma moeda: a justificativa de proteção de nacionais e, ao mesmo tempo, a exclusão do corpo migrante venezuelano, expondo-os ao risco de morte. O aprofundamento das desigualdades sociais e da segregação recaem sob a possibilidade de inserção e de integração local da população venezuelana, a qual já perpassa processos migratórios vulnerabilizantes, agravados pelo fechamento de divisas e normativas amplamente discriminatórias.

A exposição textual foi dividida em duas seções. A primeira tratará da teoria de Michel Foucault e de Achille Mbembe, apresentando os principais conceitos dos dois autores das Ciências Sociais. Posteriormente, a diáspora venezuelana será explorada para a compreensão da necessidade de acolhida humanitária. Seguindo esta linha, será investigado o movimento de fechamento das fronteiras, contendo a discriminação explícita à população venezuelana. Por fim, as considerações finais do presente trabalho entrelaçaram os resultados obtidos com as teorias sociais para a ampla compreensão da temática proposta.

1 VIDA, MORTE E PODER: TEORIAS DE FOUCAULT E MBEMBE

Michel Foucault foi um filósofo francês que tinha por objeto investigar a relação entre o poder, o conhecimento e o uso destes como controle social, populacional e institucional. O autor traz todo um arcabouço de análise contemporânea para entender as novas ordens sociais diante do capitalismo, onde observa o poder inserido nas relações entre subordinante e subordinado.

Na literatura foucaultiana há uma pesquisa histórica de excelência a respeito da passagem do poder na sociedade ao longo dos séculos. De início, o autor explora o poder soberano até o século XVIII, que era concentrado nas mãos do monarca absolutista, o qual determinava a disciplina por meio do medo, da punição e do controle da vida e da morte (FURTADO; CAMILO, 2016).

Com as novas facetas sociais, no século XVIII, o poder tornou-se disciplinar. Em razão do capitalismo industrial, a necessidade de docilização dos corpos para usufruir de seu máximo no giro dos novos moldes econômicos é latente. A vida passa a ser disciplinada e docilizada para ser facilmente manipulada na extração da mão de obra humana (FOUCAULT, 2008). Os homens que não são docilizados são segregados e punidos pela falta de eficiência e pelo comportamento inesperado.

Já no século XIX e, sobretudo, XX, a vida do corpo dominado passa a ser gerenciado pelo denominado biopoder (FURTADO; CAMILO, 2016). Nesta transição, o autor explora que este aprimoramento do poder disciplinar expande seus mecanismos, ou seja, são exercidos em diver-

sos níveis da sociedade, se manifestando da forma mais bruta até a mais sutil no controle e na dominação da população (WALDELY, et al., 2015). Na sociedade de controle, o biopoder consiste no controle sobre a vida e sobre a morte da população[54]. A lógica adotada é que o poder está no "fazer-viver" e no "deixar-morrer", isto é, a ação do agente estatal permite a gestão da vida, enquanto a sua omissão gesta a morte (FOUCAULT, 2008).

Dessa maneira, a estatização do *bio,* do corpo, por meio da biopolítica objetiva gerir, garantir e potencializar a vida por intermédio da administração dos recursos e dos mecanismos de disciplina e de controle. Sobre isso, o autor refere o seguinte:

> [...] como quer que seja, através de todos esses sentidos, há algo que aparece claramente: nunca se governa um Estado, nunca se governa um território, nunca se governa uma estrutura política. Quem é governado são sempre pessoas, são homens, indivíduos ou coletividades [...] (FOUCAULT, 2008, p. 164).

O agente estatal, então, tem legitimidade para gerir a vida e, como consequência, o produto que se tem é o desenvolvimento de políticas públicas para a potencialização de tal. Assim, a biopolítica surge como um conjunto de estratégias de controle populacional, como, por exemplo, "[...] o controle de taxas de natalidade, de mortalidade, de reprodução, higiene coletiva, alimentação [...]", dentre outros. (SILVA, 2018, p. 36).

54 Pontua-se que os mecanismos de poder disciplinador conversam com o poder regulamentador, sendo introduzidos pelo contexto de biopoder. Não há uma exclusão de aplicabilidade, mas de articulação dos mecanismos à regência da vida, na conjuntura contemporânea.

Foucault entende que o poder se torna cada vez mais ampliado, mais disseminado e mais imperceptível diante da governamentalidade[55] (FURTADO; CAMILO, 2016). Contudo, essa potencialização não pode ser confundida como uma ação humanitária, pois o outro, o indesejado, sempre será objeto de controle e de extinção. Reside a violência no processo de gerenciamento dos corpos, onde a manutenção da vida será determinada pela população em prol da outra.

As tecnologias de poder e de controle sobre estes corpos vêm por meio da singularização destes, observando quem deve viver e quem deve morrer. Assim, Bento (2020, p. 08) informa que, "[...] a coleta de impressões digitais, identificação, e ser provido com documentos que ofereçam proteção legal, são exemplos de tecnologias [...]" do próprio poder foucaultiano. Além disso, podem ser citados os postos de triagem e a presença de militares em regiões fronteiriças, bem como o uso da Polícia Federal, instituição de policiamento e de controle de soberania, estando provida de competência à aplicabilidade da política e policiamento migratório, entre outros.

Ressalta-se que a biopolítica está tanto na forma mais velada, como na mais explícita, de *fazer-viver* uma determinada população. Ademais, ao se trazer esta racionalização para as normativas e, consequentemente, para a gestão dos corpos, Waldely (2015) explora uma diferente forma de manifestação do poder *foucaultiano* nas migrações:

> O "terrorista", que é sempre uma ameaça que vem de fora, por exemplo, não é apenas a justificativa

55 Em suma, a governamentalidade consiste na arte de governar a população a partir das instituições, das práticas e dos moldes de pensamentos próprios deste sistema, onde a ação dos indivíduos se torna alvo da condução do governo dentro de um território (BERGER; BERGER, 2018).

> para a ampliação dos investimentos em segurança e repressão nas fronteiras. A mesma atribuição de sentido se presta também a ampliar a própria definição de terrorista, ou melhor, da anormalidade que significa esta figura e tantas outras formas de rebeldia. [...] A mesma governamentalidade que cria exponencialmente centros de detenção para imigrantes indocumentados produz também conhecimento sobre estas figuras [...] (WALDELY, et al., 2015, p. 238).

Neste sentido, Foucault entende que a garantia da vida dessa parcela de indivíduos legitima as estruturas de racismo encontradas no biopoder (FURTADO; CAMILO, 2016). Isto é, o racismo é um meio de constituir a dominação da vida da população, bem como o exercício do poder de morte de raças, por meio da biopolítica, é um mecanismo que extingue[56] uma parcela social para potencializar a vida de outros.

Nesta seara de produção de conhecimento, a respeito das teorias sociais na relação dialética entre poder, vida e morte, Achille Mbembe, teórico científico camaronês, desenvolve estudos aprimorando os conceitos trazidos por Foucault e entrelaçando-os com discussões sobre soberania e estado de exceção. O autor foi responsável por inserir no centro do debate político os modos e as formas pelos quais o poder político se apropria da morte como um objeto de gestão.

Retomando assim à análise conceitual de Foucault, o poder para o autor parte da premissa de que o Estado e as

56 Furtado e Camilo (2018) sublinham que a extinção não se trata somente da aniquilação física, mas a todas as violências simbólicas e estruturais de exclusão, segregação, expulsão e rejeição impostas por estas estruturas absortas na biopolítica.

instituições dotadas de soberania e de poder desenvolvem políticas públicas para a manutenção da vida de uma certa parcela populacional. Já a outra parte de indivíduos, marcados por recortes que os tornam indesejados, são deixados para morrer.

Partindo do registro acima acerca da biopolítica, Mbembe aprofunda os estudos explorando como o poder não só se apropria da vida do indivíduo, direcionando-a e controlando-a, mas aponta, também, que o poder decide e toma medidas de como os indivíduos devem morrer, de quem deve morrer e qual corpo é objeto desta governança. Assim, as reflexões propostas pelo autor tentam responder em quais condições práticas se exerce o direito de matar, de deixar viver, ou ainda, expor o corpo à morte por meio do termo cunhado como *necropoder* (MBEMBE, 2018).

A política de soberania faz com que alguns indivíduos possuam a permissão do exercício da vida, enquanto outros são objetos da gestão da morte. O autor infere que essa morte não age no Estado de Direito, pelo fato de não ser legalizada e compatível com tal, mas se dá por meio do Estado de exceção, conceito desenvolvido por Giorgio Agamben. Em suma, entende-se por Estado de exceção a legalidade da supressão de direitos das pessoas inseridas em um território. Assim, dada a sua instauração, configura-se a normalização de determinadas regulamentações de controle que seriam consideradas excepcionais (MBEMBE, 2018).

Ademais, Mbembe parte da análise realizada por Hannah Arendt a respeito da manifestação da soberania, além da capacidade de fazer matar, como ocorreu nos campos de concentração, à época da Segunda Guerra Mundial. Com todas essas observações analíticas do au-

tor, as ideias são entrelaçadas, de forma que é possível acrescentar o seguinte:

> [...] uma estrutura não só político jurídica como também subjetiva, que reduz o indivíduo ao seu corpo biológico, desprovendo-o de estatuto político e facilitando o que o próprio autor chama de "trabalho de morte". O Estado de Exceção, logo, é a base normativa do direito de matar. Essa nova leitura da política revela na soberania, entendida nos termos de Mbembe, um exercício contínuo sobre esse direito de matar e deixar viver, sendo essa dinâmica a manifestação de um poder soberano (MARQUES; PEREIRA, 2018, p. 158).

Dessa maneira, o necropoder se manifesta na organização da soberania elencada na morte. E para que este poder subsistir e não seja destituído, o autor informa que é necessária a imposição do Estado de exceção para não haver sobreposição de direitos; estabelecer o inimigo e impor uma noção de emergência de combate a ele (MBEMBE, 2018). Ainda, Bento (2020, p. 09) esclarece que, "[...] nesta lógica, quem detém o controle sobre a mortalidade, quem traça as linhas de quais grupos e seres serão perseguidos e muitas vezes expulsos de determinado local é soberano e está exercendo a soberania em seu teor máximo". A necropolítica, portanto, é instrumentalizada por leis, por normas, que são baseadas na racionalidade específica de perpetuação da morte como ferramenta de gestão (MBEMBE, 2018). A tecnologia para realizar este recorte de quem deve morrer e de quem deve viver é o racismo, somado ao terror como ferramenta política de fazer matar. Neste diapasão, Werlang (2020, p. 52) afirma que "[...] é o próprio funcionamento do Estado-nação que promove as

políticas da morte, como o racismo, misoginia e a homofobia. Os Estados são assassinos porque são racistas".

Desse modo, corpos racializados e entendidos como descartáveis são objetos da necropolítica. No contexto migratório, as tecnologias do necropoder incidem das mais variadas formas: criação das fronteiras físicas entre países, a exemplo da cerca de arame farpado da Hungria e da Sérvia (RUSCHEL; SCHUCK PINTO, 2019); os campos de detenção de migrantes nos Estados Unidos; as leis que barram o fluxo migratório em Agadez; os Centros de Internação para Estrangeiros na Espanha (WERLANG, 2020).

Embora haja a diferenciação das lentes de análise entre Foucault e Mbembe, onde o filósofo camaronês parte do princípio de que o biopoder deve ser aprimorado, este estudo compartilha o mesmo pensamento de Bento (2020), onde se pensa na possibilidade de existência conjunta e dialética, principalmente nas regulamentações biopolíticas que cedem espaço para ações necropolíticas na governança migratória atual.

2 O FECHAMENTO DE FRONTEIRAS E AS BARREIRAS IMPOSTAS À MOBILIDADE HUMANA VENEZUELANA

2.1 A DIÁSPORA VENEZUELANA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nesta dinâmica global de migração em contextos de crises, as principais nacionalidades que solicitam refúgio ou já são refugiados advém dos seguintes países: Síria (6.7

milhões de pessoas); Venezuela (4.0 milhões de pessoas); Afeganistão (2.6 milhões de pessoas); Sudão do Sul (2.2 milhões de pessoas) e Myanmar (1.1 milhão de pessoas) (ACNUR, 2020). Desde o ano de 2015, 5.4 milhões de venezuelanos são considerados refugiados, migrantes e solicitantes de refúgio, que foram reportados à plataforma *Response For Venezuelans* (R4V, 2021).

Neste contexto, a diáspora venezuelana é notória, perdurando a crise humanitária no país até os dias de hoje. O fluxo migratório da Venezuela é o maior participante da rota considerada "Sul-Sul", tendo como destino países da América do Sul, na seguinte ordem de contingência de deslocamento: Colômbia, Peru, Chile, Equador, Brasil, Argentina e Panamá (R4V, 2021).

A análise da conjuntura do Brasil é de extrema relevância, uma vez que é o 5º país que mais recebe venezuelanos conforme referido anteriormente. Segundo dados da plataforma R4V (2021), o total de refugiados e migrantes da Venezuela para o Brasil computa 261.441 pessoas. Desses, venezuelanos reconhecidos como refugiados pelo Governo Federal somam 46.343 pessoas; de solicitações de refúgio 96.556; de venezuelanos com visto de residência no Brasil o total é de 145.462 pessoas (R4V, 2021). Percebe-se, portanto, o Brasil como país de destino da migração Sul-Sul e, principalmente, do fluxo migratório venezuelano.

Nesta seara, importante mencionar que o aumento desse fenômeno é exponencial nos últimos anos, uma vez que há aumento desmedido da crise institucional, política, econômica e democrática que perdura no país desde o falecimento de Hugo Chávez, e a tomada de poder de Nicolás Maduro, atualmente presidente da Venezuela. Nesse sentido, Castro realça o seguinte:

> [...] com a morte de Chávez em 2013 e a queda dos preços do petróleo em 2014, uma profunda crise do Estado, adiada em alguns anos, veio à tona com grande intensidade: há uma profunda deterioração das condições de vida, produzindo uma perda rápida das melhorias sociais alcançadas nos anos anteriores. (CASTRO, 2020, p. 06).

A crise humanitária se agrava no ano de 2019 quando Juan Gerardo Guaidó Márquez se autoproclamou como presidente da República Bolivariana da Venezuela, logo após assumir a presidência da Assembleia Nacional, o último órgão estatal sob controle da oposição do governo de Nicolás Maduro (BBC NEWS, 2019). Nos anos de 2020 e de 2021, a situação piorou em razão da pandemia global, somada às restrições econômicas internacionais, às variáveis do dólar e à exportação do petróleo, sendo esta última responsável por um terço do PIB do país.

A insegurança alimentar, a repressão, o controle social, a saúde e o colapso no fornecimento de serviços públicos são alguns dos fatores que continuam impulsionando este deslocamento forçado (BENTO, 2020). Ressalta-se ainda, a hiperinflação que assola o mercado financeiro interno, onde o salário-mínimo de 7 milhões de bolívares equivale a 2,5 dólares, enquanto o quilo da carne chega a 3,75 dólares (G1 NOTÍCIAS, 2021).

De acordo com o relatório a respeito da migração venezuelana no contexto da pandemia, produzido pelo *Observatório Venezoelano de Migración* (OVM), até onde se tem registro, o ápice do deslocamento forçado ocorreu entre os anos de 2018 até final de 2019, aumentando em torno de 116% a população migrante nos países de acolhimento latino-americanos (OVM, 2021). Já no contexto da

pandemia, o Observatório identificou que no ano de 2020 houve uma redução da migração venezuelana para o Brasil como reflexo do fechamento de fronteiras para a contenção do Coronavírus (OVM, 2021).

Destaca-se que, em razão da gestão de fronteira em tempos de pandemia, muitos migrantes e refugiados venezuelanos não passaram por postos de controle fronteiriço, o que reflete a não regularização migratória dessas pessoas. Assim, aparenta ser uma redução da migração pela perspectiva da falta de dados condizentes com a realidade, em que a política de controle de fronteiras tornou-se recrudescida para a autorização de residência. Além disso, para alcançar a proteção internacional de refúgio no Brasil, bem como as deportações em massa nas cidades de Boa Vista/Roraima e Pacaraima/Roraima, sublinham-se os mecanismos adotados que criaram receios da formalização de tais pedidos frente à Polícia Federal brasileira.

Estudos apontam que o ingresso de venezuelanos permaneceu durante a crise sanitária global, se deslocando por caminhos alternativos denominados *trochas* (BRASIL, 2021). Nesse sentido, Oliveira Júnior relata o exposto:

> Como se trata de uma fronteira extensa, as pessoas continuam entrando por caminhos alternativos, onde estabeleceu-se um verdadeiro negócio. Por não haver nenhum controle, muitas situações de risco se apresentam, como o comércio ilegal; a entrada e saída de menores com pessoas que não se sabe ao certo se são seus pais ou responsáveis; muitas horas de caminhada sem água e sem comida em um ambiente hostil; pessoas com quadros graves de saúde sem tomar seus remédios; necessidade de pagamento a coiotes para ter acesso a esses caminhos alternativos. (OLIVEIRA JUNIOR, 2021, p. 02).

Constata-se, dessa maneira, o aumento da vulnerabilidade no processo migratório quando essas pessoas se submetem à travessia por meio de matas, expostos ao sol, à chuva, a animais silvestres e ao tráfico humano de pessoas. Isso se soma à complexidade da exposição ao vírus quando não há nenhuma medida sanitária cabível no controle de fronteiras (OLIVEIRA JUNIOR, 2021), nem parâmetros sanitários e epidemiológicos para a triagem da população que ingressa em território nacional anteriormente à pandemia.

De acordo com o relatório *COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020,* produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), para os migrantes e refugiados que se encontram na região norte do país, principalmente na zona fronteiriça, a pandemia multiplicou os desafios de acesso a proteções sociais e a serviços de saúde (IOM, 2021). A falta de construção de agenda para políticas públicas efetivas dificulta a inserção laboral e a interiorização desses migrantes, além da perda de emprego daqueles que já se fixaram na região, resultando na fração de quase 1/3 (um terço) de migrantes desempregados (IOM, 2021).

Há ainda, tensões sociais entre a população migrante recém-chegada e a que já é residente. Isso se dá em razão da falta de suprimentos de saúde (IOM, 2021). O desafio do acolhimento era e ainda permanece na fronteira norte do país, exposto às multicomplexidades e multisetorialidades que atravessam a migração. Embora o cenário de crise humanitária instaurado na Venezuela, muitos migrantes e refugiados venezuelanos preferiram retornar ao seu país de origem do que tentar residir no Brasil, computando 17 pessoas retornadas por dia. Com isso, apesar de ser con-

siderado alto o número de pessoas retornadas, o ingresso de venezuelanos por dia atinge o patamar de 88 pessoas (R4V, 2020).

2.2 FRONTEIRAS FECHADAS E GESTÃO DE MORTE COMO GOVERNANÇA MIGRATÓRIA

Considerando-se a formação da sociedade como um processo de organização política, caracterizado por meio de seus nacionais que estão em um território demarcado por fronteiras geográficas e delimitação política, institui-se, conjuntamente, a identidade de uma cidadania, ou seja, a similitude cultural, linguística, étnica e histórica através da interação de grupos sociais. Dessa maneira, o desenvolvimento da humanidade, das fronteiras, do Estado e da soberania andou lado a lado na criação dos mais diversos mecanismos de controle da vida humana.

Nesse sentido, a produção de fronteiras, tanto simbólicas, como físicas, é amplamente discutida no tema da migração, tendo em vista a necessária gestão dos corpos externos à população nacional. Em tempos de pandemia, a mobilidade humana ganhou destaque no debate, visto que diversas restrições ao deslocamento internacional foram impostas para a contenção da disseminação do vírus. O caráter da política migratória, porém, trouxe o viés de recrudescimento à acolhida humanitária global e de acirramento do controle de fluxos migratórios, naturalizados pelos países como medida de controle de corpos e fronteiras.

No início do ano de 2020, quando declarada a pandemia mundial, a primeira restrição imposta à mobilidade humana foi o fechamento total de fronteiras. Diversos

países adotaram essa ação como método para a contenção do vírus, sem qualquer análise de índice de contaminação nos locais de origem e condição migratória da pessoa em deslocamento (SERRA, et al., 2021). Esta medida criada pelos governos afetou a vida de quem se deslocava forçadamente de seu território em busca de proteção internacional, onde a exclusão e a segregação, já presentes, aumentam diante da migração "indesejada", "ilegal" ou "subalterna", bem como fragiliza o próprio instituto do refúgio e da proteção internacional.

A exemplo disso, no primeiro semestre de 2020, houve a queda de 1/3 (um terço) na solicitação de reconhecimento da condição de refugiado no mundo (IOM, 2021). Por essa limitação de deslocamento, como já mencionado, muitos migrantes e refugiados tentaram o retorno ao seu país de origem, inclusive contratando contrabandistas para tal travessia (IOM, 2021). O que se visualiza, portanto, é uma conjuntura de descaso e de fragilização agudizadas.

Neste quadro pandêmico, o governo federal brasileiro promulgou a Lei nº 13.979/2020, de 06 de fevereiro de 2020, a qual tem por objetivo dispor de medidas para o enfrentamento das emergências consequentes do Coronavírus. Diante do colapso da saúde pública, as autoridades, dentro de sua competência, podem adotar diversas medidas, dentre elas, a edição de Portarias Interministeriais[57], restringindo, por exemplo, a entrada e/ou a saída de pessoas não nacionais (BRASIL, 2020a).

57 Portarias Interministeriais são atos administrativos hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, Leis, Decretos-leis. Desse modo, as Portarias são comumente usadas para dar concretude às legislações as quais se submetem, não tendo por competência a criação de direitos, de obrigações e de sanções (SERRA, et. al., 2021).

A primeira fronteira a ser fechada no Brasil foi justamente a divisa norte com a Venezuela, no dia 17 de março de 2020 e, posteriormente, outros países foram incluídos (DELFIM, 2020). No decorrer do ano de 2020 e até metade de 2021, dezenove Portarias Interministeriais foram editadas visando à restrição excepcional e temporária da entrada de migrantes. Todavia, a discriminação em relação à comunidade venezuelana foi explícita.

De forma que, em 17 de março de 2020, a Portaria nº 120/2020 trouxe tal impedimento[58], com justificativa emitida com base na nota técnica nº 27/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA, a qual determina medidas de segurança sanitárias a serem adotadas em pontos de entrada de novos casos de Coronavírus (BRASIL, 2020b). Contudo, em análise de tal documento não se encontra nenhuma medida restritiva à população migrante da Venezuela.

Ainda a respeito desta Portaria (e de sua renovação ao longo do tempo), criou-se a sanção de inabilitação do pedido de refúgio[59], ocorrendo assim que o migrante ingressasse por caminhos alternativos em território nacional. Além disso, prevê a responsabilização civil, administrativa e penal, bem como a possibilidade de repatriação ou deportação imediata (SERRA, et al., 2021). Tais sanções são incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro,

58 As Portarias Interministeriais que constam com a restrição à população migrante venezuelana são: Portaria nº 120/2020; Portaria nº 654/2021; nº 653/021; nº 652/2021; nº 648/2020; nº 630/2020; nº 615/2020; nº 518/2020; nº 478/2020; nº 470/2020; nº 456/2020; nº 419/2020; nº 01/2020; nº 340/2020; nº 319/2020; nº 255/2020; nº 08/2020; nº 158/2020; nº 120/2020 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

59 Portaria 654. Art. 8º O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator: I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III - inabilitação de pedido de refúgio (BRASIL, 2021a).

bem como com a proteção internacional a migrantes e refugiados já consolidada.

A exemplo disso, a deportação é prevista na Lei de Migração como um processo administrativo, na qual devem ser respeitados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal, aplicados a casos de aferição da situação irregular da pessoa migrante em território brasileiro. Entretanto, quando prevista em Portaria Interministerial como deportação sumária, há violações de todos estes princípios estipulados, além da ilegalidade e inconstitucionalidade na criação de uma sanção de medida de retirada compulsória. Uma vez devolvida a pessoa ao território venezuelano, após fuga de crise humanitária, observa-se, também a violação do princípio da não devolução[60].

A inabilitação do pedido de refúgio, que constavam nas Portarias Interministeriais, viola diretamente a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 por meio da Lei nº 9474/1997, a qual dispõe em seu artigo 8º que, "[...o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes" (BRASIL, 1997). Esta previsão demonstra ainda uma discrepância com as próprias decisões do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), para o qual a nacionalidade venezuelana é como portadora da condição de refugiada no Brasil[61].

---

60 O princípio da não devolução, ou do *non-refoulement,* é uma norma de *jus cogens* (norma imperativa do direito internacional) e tem previsão na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, onde há a proibição do Estado de acolhida devolver o sujeito não-nacional para o território em que sua vida, sua liberdade e seus direitos estejam sob ameaça de violação ou já concretizada a violência em si.

61 Grande parte deste reconhecimento da condição de refugiado para venezuelanos durante estes anos de diáspora é consequência da aprova-

Neste sentido, a ONG Conectas Direitos Humanos encomendou um parecer técnico do Centro de Pesquisa de Direito Sanitário (CEPEDISA), da Universidade de São Paulo, para a apuração dos aspectos jurídicos e epidemiológicos do fechamento das fronteiras Brasil-Venezuela (WALDMAN; AITH, 2020). Levantando-se as normativas e os estudos da pandemia, o CEPEDISA chegou à seguinte conclusão:

> As motivações apresentadas não justificam as medidas preconizadas no texto normativo. Não são aptas a justificar, principalmente, as discriminações feitas aos venezuelanos (Arts. 3º e 4º da Portaria 615/2020) e a exceção positiva exclusiva feita aos paraguaios (Art. 6º da referida Portaria) (WALDMAN; AITH, 2020, p. 31).

Dessa maneira, todo o arcabouço normativo migratório desenvolvido e implementado durante a pandemia teve por objetivo a exclusão de venezuelanos no ingresso permitido em território nacional. Isso é reforçado por meio das próprias Portarias na liberação de voos de outros países estimulando o turismo. Nessa direção, traz-se a informação trazida pelo Conectas Direitos Humanos, conforme o seguinte trecho da reportagem abaixo:

> Famílias que consigam chegar ao Brasil pelas fronteiras terrestres, deixando para trás guerras e conflitos, não podem solicitar refúgio e são de-

---

ção de procedimento de facilitação do trâmite burocrático em dezembro de 2019. Este método facilitado permite o reconhecimento *prima facie,* isto é, atendidos critérios elegíveis, os solicitantes de refúgio terão seu processo acelerado, sem a necessidade de entrevista. Segundo reportagem do ACNUR, em decisão do CONARE proferida em 31 de janeiro de 2020, 17 mil venezuelanos foram reconhecidos como refugiados (HUGUENEY, 2020). Já em decisão de 28 de agosto de 2020, soma-se 7,7 mil venezuelanos reconhecidos através do procedimento *prima facie* (BRASIL, 2020).

> portadas, enquanto turistas com poder aquisitivo que viajem de avião estão autorizados a entrar" [...] "A seletividade discriminatória tem marcado as decisões do governo para reabertura das fronteiras. Contemplam-se aspectos econômicos, mas não humanitários e nem sanitários. Só isso explica a autorização a turistas e a abertura apenas da fronteira terrestre com Paraguai, por um lado, e imposição de penalidades cruéis a refugiados, por outro", completa (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2020).

Em face disso, percebe-se que não são apenas fronteiras físicas que fecharam, mas também as fronteiras políticas, onde há a incidência da soberania de um Estado. A mobilidade humana, que já era pauta de movimentos securitários, se tornou tema central para a implementação de políticas anti-imigração. Assim, no âmbito de barreiras normativas e de controle fronteiriço militar, é impossível ingressar em território por vias legais, aumentando o fluxo migratório por caminhos alternativos, muitas vezes envolvendo o pagamento de "coiotes"[62]. Embora a conjuntura de crise humanitária no país vizinho, as fronteiras permaneceram fechadas para a acolhida humanitária por um ano e três meses[63].

---

62 *Coiotes* são pessoas responsáveis por guiar, de maneira informal, a travessia de migrantes por caminhos alternativos até um país. Esse deslocamento é feito de maneira informal através do tráfico de pessoas, os quais cobram valores exorbitantes para desvio de postos fronteiriços de controle, expondo estas pessoas a um processo migratório de extrema vulnerabilidade e de risco, também podendo ocorrer uma série de violações e de violências.

63 A edição da Portaria Interministerial nº 655/2021 reabre parcialmente as fronteiras, permitindo o ingresso de cinquenta venezuelanos por dia, devendo apresentar teste PCR para covid-19.

Dessa forma, a imposição dessas restrições ao ingresso da população venezuelana em território brasileiro tem fundamentos em critérios políticos, isto é, não só propriamente epidemiológicos e sanitários. Sendo assim, destaca-se o que traz Serra:

> [...] a restrição à Venezuela, como exemplo de atuação puramente política do governo, foi prorrogada mesmo após diversas flexibilizações garantidas por atos normativos posteriores. Ao mesmo tempo, a rigidez e especificidade da medida não parecem ser compatíveis com o atual quadro epidemiológico da América do Sul, no qual, entre os estados fronteiriços ao Brasil, os maiores índices de contaminação e mortes têm sido registrados no Peru e na Colômbia (SERRA, et al., 2021, p. 20).

Conforme mencionado anteriormente, o biopoder foucaultiano incide no controle que o Estado exerce sobre os corpos, potencializado pela justificativa da necessidade de contenção da propagação do Coronavírus. A gestão de quem pode circular no Brasil deixa clara qual é a gestão adotada por meio da política migratória – a permissão de ingresso do migrante europeu, norte-americano e canadense no turismo, no trabalho temporário ou nos estudos (SERRA, et al., 2021).

Nesta seara, Leão e Fernandes argumentam acerca desta temática:

> As restrições que o Brasil têm estabelecido para os nacionais da Venezuela parecem estar ligadas às divergências políticas entre os governos dos dois países e a um receio pelo governo brasileiro de um fluxo imigratório em busca do atendimento gratuito do SUS, que não tem se comprovado. Essas restrições específicas contra pessoas prove-

> nientes da Venezuela ferem o princípio da não-discriminação da Lei de Migração e da Constituição brasileira. Colocadas sob essa perspectiva, as Portarias podem ser analisadas como um ajuste da política de recepção de venezuelanos no Brasil, disfarçadas de medidas sanitárias (SERRA, et al., 2020, p. 27).

Esses agentes governamentais instrumentalizam sua gerência sobre os corpos a partir de mecanismos diretos de controle (tecnologias de poder) sobre a população durante a pandemia. Um dos aspectos considerados é o teste PCR válido para ingresso regular no país. Outro ponto a ser observado é a permissão de entrada no Brasil por meio da via aérea e o fechamento de fronteiras terrestres, a maioria das vezes utilizada pelos venezuelanos[64].

O fechamento das fronteiras terrestres como justificativa para a contenção da disseminação do vírus e, consequentemente, o *fazer-viver* da população brasileira é uma forma manifesta de *deixar-morrer* a população venezuelana. A biopolítica da gestão migratória se manifesta de maneira clara quando o controle dos corpos migrantes Sul-Sul são objetos de produção de dispositivos de fronteiras, de barreiras restritivas, de produção de normativas impeditivas.

Assim, o processo migratório dessas pessoas, que já é extremamente vulnerável, torna-se agravado pelo uso de caminhos alternativos e pela incerteza da deportação sumária. Ainda, por não passarem pela assistência emergen-

64 Desde o colapso institucional da República Bolivariana da Venezuela, companhias aéreas brasileiras vêm suspendendo voos para o país (FLECK, 2016). Desse modo, as hipóteses de deslocamento da população migrante são via terrestre (a pé, de ônibus ou de táxi) ou comprando passagens aéreas para outros países de trânsito, como destino o Brasil.

cial em razão do fechamento das fronteiras, a falta de aferição da saúde e a indocumentação denunciam a situação de desproteção e desamparo. Bento (2020, p. 10) observa que "[...] nessa lógica, não necessariamente precisa ser por meio da ação que se exerce o poder de decidir sobre corpos e vidas. Pode ser igualmente de maneira a não agir que se sanciona milhares de pessoas à morte".

Por conseguinte, reafirma-se que a análise pode ser aprofundada e complementada pelos estudos de Mbembe. O necropoder se revela como uma política ativa de descarte de corpos e sua gestão de morte é extremamente clara quando se observa o cenário da pandemia na acolhida humanitária aos venezuelanos.

No contexto da pandemia, já marcado pela exposição ao risco de morte, a necropolítica da mobilidade humana impulsiona o *fazer-morrer* de Mbembe. Instaurado o Estado de exceção, a produção das Portarias Interministeriais discriminatórias contra venezuelanos normaliza, justifica e gerencia o corpo migrante quando não há estudos plausíveis para o fechamento da fronteira norte brasileira, com base em critérios políticos a fatores sanitários, conforme explicitado.

Além disso, o autor identifica que o racismo é a base de construção do inimigo frente ao Estado, em que a instrumentalidade se dá a partir da construção do "outro" como inimigo. Com isso, acirram-se os processos de segregação presentes na sociedade brasileira, a reconfiguração da categoria "migrante", se dividindo entre "migrante documentado" e "migrante indocumentado", expressa a noção de soberania por meio de quem pode acessar o território brasileiro, a acolhida humanitária e a proteção social.

As tecnologias de morte são regidas pelos mandamentos do Estado sobre a vida do indivíduo. Em nome da soberania, a população venezuelana, objeto de normativas segregacionistas, foi considerada vida descartável à política implementada pelo Brasil. Seguido do agravamento das desigualdades sociais, o aumento da situação de vulnerabilidade no processo migratório, da exposição ao vírus e da falta de fronteira aberta humanitária, expõe-se um cenário de necropolítica do gerenciamento das migrações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto de pandemia global, percebe-se que há um recrudescimento das políticas migratórias nos países. Na justificativa de conter o vírus, houve o fechamento de fronteiras e o impedimento da mobilidade humana, existindo diversos mecanismos de controle de quem ingressa e quem sai dos territórios, sendo uma forma manifesta do biopoder foucaultiano.

Nesse sentido, é possível notar que a vida de pessoas que se deslocam de maneira forçada, buscando a proteção internacional em razão de perseguições, conflitos, violações de direitos humanos, foi colocada em xeque inúmeras vezes em razão do movimento de fechamento de fronteiras, bem como a criação e a implementação de fronteiras simbólicas através de leis e normativas securitárias. Embora exista a disseminação do vírus no mundo inteiro, foi constatado que a crise sanitária não afetou este movimento, isto é, as pessoas ainda migram em um fluxo já identificado pré-pandemia. Todavia, este deslocamento se tornou precário, desorganizado, indocumentado e in-

seguro diante das imposições estabelecidas pelo governo federal brasileiro.

No caso do Brasil, país que está na rota de destinos da migração Sul-Sul, percebe-se que não houve novos fluxos migratórios, sendo o principal, a diáspora venezuelana. Seguindo a tendência internacional, o governo brasileiro implementou uma série de políticas de endurecimento à permissão da entrada de migrantes em território nacional, focando no controle e no policiamento sobre pessoas não nacionais na divisa norte Brasil-Venezuela.

Em um processo migratório já vulnerabilizado pela pandemia, as Portarias Interministeriais implementadas pelo Estado brasileiro impediram a entrada de migrantes venezuelanos por vias terrestres, sob a justificativa de controle sanitário promovido pela ANVISA. Isto é, houve a construção do "outro", do inimigo do Estado, demonstrando a biopolítica na governança migratória. Como já cristalizado anteriormente, não há qualquer explicação plausível para a ocorrência dessas restrições.

Assim, o biopoder incidiu na gestão do corpo migrante que ingressa no Brasil, preterindo-o à proteção do nacional para *fazer-viver* diante da disseminação do Coronavírus, excepcionando-se, no entanto, a entrada de estrangeiros por via aérea mediante a apresentação de teste PCR – forma manifesta de controle durante a pandemia. Com isso, migrantes que se utilizam das vias terrestres e de caminhos alternativos são objeto de categorização como "ilegais" e "irregulares"[65], sendo inferiores na hie-

65 O termo correto a ser utilizado é "indocumentado", tendo em vista a ausência de regularização migratória no país. A autora considera que nenhum ser humano é ilegal e, no momento que há categorização como "ilegal" ou "irregular", se configura a criminalização da migração. Todavia, na escrita do texto, optou-se em adotar as duas categorias para fazer a hie-

rarquia social entre os próprios migrantes que possuem condições para a entrada por rota aérea, e os nacionais, que não são classificados como tais.

A biopolítica foucaultiana na governança da mobilidade humana, ou da imobilidade, se torna clara quando observada a hierarquização da vida a ser potencializada pelas políticas públicas implementadas pelo Estado. Quando há a valorização da vida dos nacionais e dos migrantes que tiveram capacidade econômica para compra de passagens de avião, demonstra-se qual é o corpo deixado ao risco da morte: aquele que utiliza da travessia terrestre, mobilidade considerada mais desvalorizada que outras.

Em que pese o movimento de fechamento de divisas terrestres e à produção de fronteiras simbólicas, o fato é que ainda havia pessoas deslocadas em razão da crise humanitária venezuelana que ingressaram no Brasil, no período anterior à pandemia. Dito isso, o uso de caminhos alternativos ou pagamento de coiotes foram duas maneiras encontradas para a travessia em busca de proteção. Nesse sentido, Mbembe é pensado como complemento à análise de dados. O autor prevê que a necropolítica é a gerência com base na morte – a soberania do Estado decide quem deve viver e quem deve morrer.

Instaurado o Estado de exceção em decorrência da pandemia, a gerência dos corpos migrantes se renovou para não haver a sobreposição de direitos. Embora o Brasil tenha ratificado convenções e tratados internacionais, bem como leis que protejam a condição do ser-migrante e do ser-refugiado, essas implementações foram afastadas para a institucionalização da discriminação à população

rarquização de pessoas de Foucault na posição em que o Brasil adotou: a de criminalizar a mobilidade humana em busca de proteção nacional.

venezuelana. Assim, a soberania estatal administrou a vida e a morte desses grupos, exercendo o poder político e social de determiná-los como objetos dos dispositivos do necropoder. Nota-se o próprio critério político em face de índices epidemiológicos e sanitários na implementação das Portarias Interministeriais.

Desse modo, a construção do inimigo para o Estado por meio do racismo operacionalizou a discriminação de venezuelanos nas restrições impostas diante da mobilidade humana. Identifica-se, portanto, a necropolítica como ferramenta ativa das políticas migratórias implementadas, permitindo observar a reorganização da migração por meio da terminologia da ilegalidade. Os sujeitos tornam-se nesse *modus operandi* objetos de deportação sumária, de restrição de entrada no país e de impedimento e acesso à proteção e à acolhida humanitária. Em vista desse panorama, entende-se que foi instrumentalizada a prática da necropolítica por meio da gestão da morte e da descaracterização de vidas, sendo estas descartáveis na perspectiva sociopolítica instaurada.

O poder de controlar a mortalidade, o *dever-viver* e o *dever-morrer* cristaliza o poder soberano do Estado. A necropolítica, por fim, manifestou-se sobre quais pessoas devem ser expostas ao risco da morte com a multiplicidade de Portarias Interministeriais adotadas. A discriminação imposta à entrada de venezuelanos reforça o estabelecimento da figura do "outro", do inimigo do Estado, cujo perfil foi orquestrado por normas oficiais do governo.

Ademais, a própria dificuldade de acesso de migrantes ao Brasil, a criação de sanções por vias normativas errôneas e o impedimento ao instituto do refúgio deixam claro o projeto político da política migratória brasileira: a

reprodução discriminatória e segregacionista da ótica do migrante indesejado deve ser combatida de maneira emergencial, em razão da sua ameaça à segurança nacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. 2021. **Dados sobre refúgio**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/. Acesso em: 20 jun. 2021.

ACNUR. 2020. **BRASIL reconhece mais de 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. In: ACNUR. [Brasília], 28 ago. 2020. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/. Acesso em: 29 jun. 2021.

ACNUR. 2020. **Global trends in forced displacement in 2020**. Disponível em: https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020#_ga=2.172272993.354382636.1626262536-2061798500.1600176029. Acesso em: 20 jun. 2021.

BAENINGER, Rosana. **Migrações transnacionais na fronteira**: novos espaços das migrações Sul-Sul. *In*: SILVA, João Carlos Jaronchiski; et al. (org). Migrações Transfronteiriças. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – NEPO/Unicamp, 2018. p. 463-472. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/mig_fronteiricas.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

BBC NEWS. **Crise na Venezuela**: quem é Juan Guaidó, presidente autoproclamado que quer tirar Nicolás Maduro do poder? In: BBC News. [S.l.], 28 fev. 2019.

Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47406269. Acesso em: 30 jun. 2021.

BENTO, Matheus Lira. **Diáspora venezuelana**: considerações a partir da violência. *In*: Seminário Nacional de Sociologia da UFS, 3, 2020, São Cristóvão/SE. Anais [...]. São Cristóvão, SE: PPGS/UFS, 2020. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/13834. Acesso em: 22 jun. 2021.

BERGER, Isis Ribeiro; BERGER, Carlos Norberto. **Imigração e governamentalidade**: reflexões sobre o lugar dos imigrantes no Estados-nação. Revista Ideação, v. 20, n. 02. 2018. Disponível em: http://saber.unioeste.br/index.php/ideacao/article/view/23561. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidente da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Nota Técnica nº 8/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA**. Brasília: ANVISA, 31 jan. 2020b. Disponível em: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/inchcape-cor-

porate-production/app/public/ckeditor_assets/attachments/596/Sanitary_Inspection_Brazilian_Health_Authority.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Ministério da Justiça e da Segurança Pública**. Ministério da Saúde. Portaria nº 654/2021, de 28 de maio de 2021. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Diário Oficial da União: Seção 1 – Extra A, página 16, 28 mai. 2021a. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-654-de-28-de-maio-de-2021-322920763. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Portarias. **Ministério da Justiça e da Segurança Pública**: Brasília, 2021b. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/portarias-2. Acesso em: 29 jun. 2021.

CASTRO, Mariana. **Militarização e Necropolítica da Fronteira**: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 11, 2020. p. 1-14. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/48787/35877. Acesso em: 22 jun. 2021.

CONECTAS Direitos Humanos. **Fechamento de fronteiras para refugiados não possui base jurídica e sanitária, diz estudo**. In: CONECTAS Direitos Humanos. São Paulo, 17 dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/fechamento-de-fronteiras-para-refugiados-nao-possui-base-juridica-e-sanitaria-aponta-centro-de-pesquisa-da-usp. Acesso em: 30 jun. 2021.

DELFIM, Rodrigo Borges. MIGRAMUNDO. 2020. **Por coronavírus, Brasil e outros países fecham fronteiras**; especialista alerta contra violações. Disponível em: https://migramundo.com/brasil-cita-coronavirus-para-cogitar-fechamento-de-fronteira-com-a-venezuela/. Acesso em: 28 jun. 2021.

FLECK, Isabel. Folha de São Paulo. São Paulo: 30 mai. 2016. **Latam anuncia suspensão de seus voos para a Venezuela**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1776358-companhia-aerea-latam-anuncia-suspensao-de-voos-para-a-venezuela.shtml. Acesso em: 04 jul. 2021.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População.** São Paulo: Livraria Martins Fontes. 2008, 572 p.

FURTADO, Rafael Nogueira; CAMILO, Juliana Aparecida de Oliveira. **O conceito de biopoder no pensamento de Michel Foucault**. Revista Subjetividades, v. 16, n. 3. Fortaleza, dez/2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-07692016000300003. Acesso em: 20 jun. 2021.

G1 NOTÍCIAS. 2021. **Venezuela aumenta salário mínimo em quase 300%.** Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/venezuela-aumenta-salario-minimo-em-quase-300.ghtml. Acesso em: 24 jun. 2021.

HUGUENEY, Victoria. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/. Acesso em: 29 jun. 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, Agnaldo de. SJMR Brasil. 2021. **Fronteiras fechadas e pandemia**: sofrimento duplo para migrantes e refugiados no Brasil. Disponível em: https://sjmrbrasil.org/artigo-pe-agnaldo/. Acesso em: 10 jul. 2021.

LEÃO, Augusto Veloso; FERNANDES, Duval. **Políticas de Imigração no contexto da pandemia de COVID-19**. *In:* CASTRO, Maria da Consolação, et. al. Impactos da Pandemia nas Migrações Internacionais no Brasil: resultados de pesquisa. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó", NEPO/Unicamp, 2020. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

MARQUES, Matheus Sousa; PEREIRA, Tainah. **Necropolítica**. Mural Internacional, v. 9, n. 1. Rio de Janeiro, jan/jun 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/39278/27796. Acesso em: 22 jun. 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica.** São Paulo: N-1 Edições, 1. ed. 2018, 80p.

OVM. Observatorio Venezolano de Migración. **Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19**. OVM, [S.l.], 27 mai. 2021. Disponível em: https://www.observatoriovenezolanodemigracion.org/informes-y-reportes/proteccion-social-y-la-migracion-venezolana-en-america-latina-y-el-caribe-en-el-contexto-de-covid-19. Acesso em: 24 jun. 2021.

R4V. 2020. **Monitoramento do retorno de refugiados e migrantes venezuelanos** – agosto 2020. Dispo-

nível em: https://www.r4v.info/es/documents/details/82500. Acesso em: 24 jun. 2021.

R4V. 2021. Plataforma Regional de Coordenação Intragerencial. Disponível em: https://www.r4v.info/es/node/247. Acesso em: 20 jun. 2021.

RUSCHEL, Laura Ferrari Flores; SCHUCK PINTO, Joseane Mariéle. **O delito de solidariedade na legislação penal húngara e o movimento de securitização de suas fronteiras**. *In*: DUTRA, Cristiane Feldmann; PEREIRA, Gustavo de Lima. Direitos Humanos e Migrações Forçadas: migrações, xenofobia e transnacionalidade. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 160-183. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1czNsj_hq4qA_gEGDliy7B_4vv3qfz6SW/view. Acesso em: 15 jul. 2021.

SERRA, Caio Cesar; et. al. **O novo coronavírus e as migrações no Brasil**: a instrumentalização da pandemia para a implementação de uma política discriminatória e utilitarista de controle de fronteiras no país. TRAVESSIA – Revista do Migrante, [*S.l.*], v. 02, n. 91. 2021. Disponível em: https://revistatravessia.com.br/travessia/article/view/986. Acesso em: 08 set. 2021.

SILVA, Ducielma Rocha da. **Biopoder na concepção de Michel Foucault**: o poder do Estado no controle da sociedade. Revista Periagoge, v. 1, n. 1. 2018. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/periagoge/article/view/8909/5871. Acesso em: 05 jul. 2021.

SJMR BRASIL. SJMR. **Boa Vista lança estudo sobre a situação migratória na pandemia na fronteira Brasil-Venezuela**. *In*: SJMR Brasil. Boa Vista, 16 jun. 2021. Disponível em: https://sjmrbrasil.org/estudo-pandemia-fronteira/. Acesso em: 03 jul. 2021.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; et. al. **Migração como crime, êxodo como liberdade**. REHMU: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, v. 23, n. 45, p. 235-247. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/hmGC6f6qRWLcqSb7BVZDQ4d/?lang=pt. Acesso em: 24 jun. 2021.

WALDMAN, Eliseu; AITH, Fernando. **Parecer Jurídico-Sanitário. Fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da COVID-19**: aspectos jurídicos e epidemiológicos. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA), dez. 2020. Disponível em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURI%CC%81DICO_SANITA%CC%81RIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

WERLANG, Guilherme Vendruscollo. **Da biopolítica** à necropolítica: tratados internacionais, políticas anti-imigração e educação sobre migrantes. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2769?mode=full. Acesso em: 04 jul. 2021.

PARTE III

A MIGRAÇÃO NA ESFERA MUNDIAL

9 - REFUGIADOS AMBIENTAIS: A BUSCA PELO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DAS NAÇÕES UNIDAS

Maria Luísa Pigatto Trevisan
Maria Vitória Paiva dos Santos

INTRODUÇÃO

Fundamentada nos princípios da solidariedade, da cooperação e da ajuda humanitária, a proteção aos refugiados no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU) encontra amparo jurídico no instituto do refúgio. O instituto do refúgio, na sua definição *lato sensu*, consoante dispõe o artigo 1º do Estatuto do Refugiado de 1951, é admitido aos indivíduos que, ameaçados e perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, precisam deixar seu local de residência para buscarem abrigo em outros países do globo (ONU, 1967).

O conceito e os dispositivos que conferem tal *status* e possibilitam a ação humanitária de agentes internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) sofre, desde sua criação, uma ampliação normativa em face do dinamismo das migrações transnacionais[66].

66 "O conceito de transnacionalismo se refere a laços múltiplos e interações ligando pessoas e instituições entre fronteiras de dois ou mais Estados" (OIM, 2019, p. 220, tradução livre). Migrações transnacionais, dessa

Desse modo, o conceito tradicional se mostra defasado, visto que tal evolução traz novos fenômenos migratórios que não são abarcados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Exemplo disso são os migrantes ou deslocados ambientais, cujas motivações de deslocamento não foram consideradas no documento original.

Desse modo, o presente artigo debruça-se sobre os deslocamentos forçados, atrelados à degradação do meio ambiente e sobre o conceito de "refugiado ambiental", considerando a problemática em torno do não reconhecimento pelo Direito Internacional.

Neste estudo, parte-se da análise histórica, a partir da Convenção de 1951, dos fenômenos migratórios ambientais e das respostas oferecidas pela ONU frente a isso. Busca-se, deste modo, investigar os motivos pelos quais essa possível tutela ainda não tenha sido concedida, tampouco o reconhecimento do status de "refugiado ambiental", por parte da organização e dos demais sujeitos do Direito Internacional na contemporaneidade.

A partir dessa discussão, pretende-se enumerar possíveis soluções e cogitar quais serão os próximos passos da ONU em relação à problemática.

Ao propor a discussão a respeito do reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais, parte-se de uma perspectiva histórica em relação ao contexto dos refugiados, considerando as mudanças ocorridas desde a Convenção de 1951. O artigo aborda o conceito de refugiado adotado pela ONU, bem como conceitos relativos a este, como fatores

---

forma, envolvem o deslocamento para além da fronteira do país de origem do migrante.

atrativos e repulsivos e deslocados internos, considerando-os no contexto das migrações por razões ambientais.

Para tanto, a pesquisa qualitativa se utilizará do método dedutivo, e contará com levantamento de dados empíricos, além da análise de normativas e tratados no âmbito internacional. A coleta de dados será feita de forma documental e bibliográfica, em especial, artigos nacionais e internacionais sobre o tema.

No tocante ao referencial teórico, destaca-se, prioritariamente, as ideias de Norman Myers e Essam El-Hinnawi a respeito do desafio que as migrações ambientais vêm representando, bem como a invisibilidade do tema perante a crescente adversidade. Além disso, considera-se o trabalho de David Keane no que concerne às causas e consequências de tais deslocamentos, posicionando-se de maneira contrária ao reconhecimento da existência de refugiados ambientais, como categoria independente ao considerar o ambiente como fator secundário para a migração.

Em geral, análises prévias dos autores abordados no presente artigo consideram pouco provável a inserção dos migrantes ambientais na discussão da temática dos refugiados, visto que os entraves jurídicos para tal se mostram relativamente limitantes. No entanto, reconhecem a necessidade imediata de protegê-los no âmbito internacional.

O artigo estrutura-se em três seções, sendo a primeira referente à problemática dos migrantes ambientais, enquanto a segunda trata dos entraves para seu reconhecimento como refugiados. A terceira, por sua vez, versa sobre os caminhos para o reconhecimento internacional das migrações ambientais.

Embora haja a noção da urgência de criar mecanismos para a melhor proteção dos migrantes ambientais, há fatores que dificultam seu reconhecimento jurídico futuro. Dessa forma, não é correto falar em refugiados ou deslocados ambientais no contexto do Direito Internacional, visto não serem categorias reconhecidas juridicamente.

Ademais, questionam-se os instrumentos jurídicos atuais de tutela dessas comunidades de migrantes, o que suscita a necessidade de aprimorá-los, de forma a amparar migrantes afetados pelas mudanças climáticas, por desastres ambientais, sejam eles naturais ou provocados pelo homem, ou ainda em razão de conflitos armados.

1 DESVELANDO A CATEGORIA DOS MIGRANTES AMBIENTAIS: UM DESAFIO PARA O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Para que se possa analisar a situação dos refugiados ambientais no contexto do Direito Internacional Público contemporâneo, faz-se necessário, primeiramente, definir quem são os sujeitos detentores do *status* de refugiados. Apesar de, como anteriormente exposto, a existência de refugiados não ser fenômeno recente, a pauta de proteção universal a esses indivíduos se consolidou em 1951, com a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Somada à eclosão da Segunda Guerra Mundial, com um cenário do Holocausto, em que foi vista pelo mundo toda a violação em relação a dignidade humana de forma sistemática, tomaram-se medidas necessárias para evitar que tal cenário fosse visto novamente (MONT'ALVERNE,

PEREIRA, 2012). Apesar de o número exato de refugiados durante a Segunda Guerra Mundial ser difícil de precisar, é consenso o crescimento exponencial de refugiados entre 1939 e 1945 (PAIVA, 2000).

Além disso, considerando que os governos fascistas caracterizados, em geral, pela perseguição a grupos de oposição e àqueles que não se encaixavam aos padrões estabelecidos na política interna (FELICE, 2017), era inevitável que diversos grupos sociais precisassem buscar refúgio onde não fossem perseguidos.

A Convenção de Genebra de 1951, trouxe em seu bojo princípios protetivos, a exemplo do princípio da não devolução, que proibia a deportação de um refugiado a um território onde ele seria perseguido. No entanto, o art. 1º da Convenção trouxe duas limitações, a primeira delas a temporal, na medida em que o conceito de refugiado se limitava àqueles que buscaram refúgio antes de 1º de janeiro de 1951; a segunda limitação foi a geográfica, visando apenas reconhecer enquanto refugiado àquele solicitante advindo da Europa.

> Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, 1951).

Outra decisiva condição estabelecida:

> Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou 3 a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção (ONU, 1951).

A ampliação do termo veio com o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, que retirou ambas as limitações, ao passo que considerou a partir de então, refugiado todo aquele que se encontrasse fora de seu país de origem por ser perseguido em razão de raça, religião, grupo social ou opiniões políticas (ONU, 1967).

Na última década, tem-se observado a sistemática ocorrência de pessoas que necessitam deslocar-se por razões ambientais, climáticas ou de conflitos armados. Em relação ao deslocamento motivado por catástrofes ou deterioração ambiental, pode-se citar, por exemplo, o Haiti. O país sofre com constantes catástrofes, como o terremoto de 2010 e o de 2021. O mais recente, de magnitude 7,2, deixou mais de 100 mil casas destruídas ou danificadas, além de tirar o acesso à água potável de aproximadamente 212 mil pessoas (ONU, 2021). Com a situação, milhares de pessoas tiveram que se deslocar de alguma maneira para obter recursos básicos de saúde.

Diante dos episódios relatados e do crescente número de deslocados ambientais, ao olhar para os Estados e OIs, percebe-se que não há uma categoria juridicamente prevista que proteja pessoas nessas condições. À primeira vista, parece absurdo que não haja mecanismos do Direito Internacional para garantir os direitos desses indivíduos. Questionam-se, nesse sentido, as razões pelas quais isso acontece, bem como o que impede o desenvolvimento de normas que visem à proteção de migrantes ambientais, considerando o cenário atual.

No entanto, embora não haja uma previsão em tratado ou norma sobre a questão do refugiado ambiental, tem-se a definição apontada pele pesquisador El-Hinnawi (1985), que refere o refugiado ambiental como a pessoa forçada a abandonar, permanente ou temporariamente, a região onde vive em virtude de destruição ou degradação ambiental que põe em risco sua vida.

Como os fatores que ocasionam tais migrações não se enquadram no que foi definido pela Convenção dos Refugiados àqueles que se deslocam por razões ambientais ou climáticas não estão abarcados e não são reconhecidos legalmente como refugiados. Ressalta-se que poderão ser protegidos pela Convenção se, juntamente ao fator ambiental, existir um motivo para a migração que esteja previsto no tratado, como um conflito direta ou indiretamente causado pela deterioração do ambiente (DESHWAL; SHRIVASTAVA, 2019).

Considerando os entraves relacionados ao reconhecimento dos refugiados ambientais, a Organização Internacional da Migração (OIM) passou a utilizar o termo migrante ambiental. Ele é definido, segundo a OIM, como pessoa ou grupo de pessoas que deixam, forçosamente ou

por escolha, seu *habitat* tradicional em razão de mudança ambiental progressiva ou repentina que afeta negativamente suas condições de vida (OIM, 2009).

Sabe-se que é direito de todos o alcance ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, proclamado na Declaração de Estocolmo (1972), a qual explicita a necessidade de boas condições ambientais para a vida e dignidade humana. Tal consideração tem uma série de consequências para o Direito Internacional, como indicado por Mont'Alverne e Pereira:

> No Direito Internacional, a constitucionalização da proteção do meio ambiente impõe o dever geral de não degradar, fundamenta direitos e obrigações, "ecologiza" o direito da propriedade, permite a intervenção estatal, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório, amplia a participação pública, realça a proteção do meio ambiente, confere segurança normativa, constitucionaliza a ordem pública ambiental, dá maior força à interpretação pró-ambiente e enseja o controle da constitucionalidade da lei sob bases ambientais (2012, p. 52).

Entretanto, o real desafio está em garantir esse direito à população, especialmente quando se trata de países em desenvolvimento. Isso se reflete claramente nos movimentos migratórios relacionados a desastres naturais e condições ambientais que impossibilitam a vida humana. O desafio cresce à medida que o debate acerca das condições climáticas se acentua e mais pessoas passam a lidar com problemáticas ambientais.

A migração ambiental não é um fenômeno recente. Andrade (1996) realça narrativas bíblicas de migrantes que são vistos fugindo de catástrofes que tornaram inabi-

táveis seus locais de origem. Isso mostra que o tema das migrações ambientais é conhecido pela humanidade desde a Antiguidade.

Recentemente, esse fenômeno tem se tornado cada vez mais significativo: estima-se que, somente em 2018, cerca de 1,6 bilhão de pessoas foram vítimas de deslocamento forçado em razão da degradação ambiental (IDMC, 2019).

Nesse sentido, pode-se considerar a sociedade de riscos como um dos vários fatores de agravamento da problemática. Tal conceito, segundo Beck (2010), refere-se à inevitabilidade dos riscos presentes na modernidade, não obstante os avanços que permitem que os indivíduos ultrapassem limites naturais.

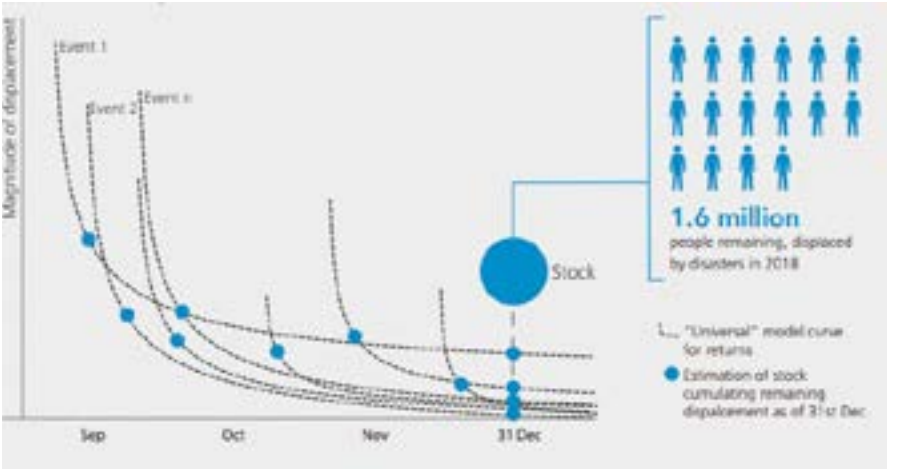
Beck argumenta que a produção social de riqueza está intrinsecamente relacionada à produção social de riscos. O autor considera que, com a expansão da produção representada pela industrialização, apesar de a autêntica carência material diminuir, surgem conflitos sobre como a riqueza pode ser bem distribuída. No mesmo sentido, Trennepohl explicita:

> A presença de riscos não é uma característica inovadora da sociedade atual, uma vez que tais situações já existem há muito tempo. O grande diferencial está no potencial global de abrangência: os danos não se limitam ao espaço geográfico em que a atividade perigosa foi produzida. Ademais, antigamente, estes eram decorrentes de uma falta de estrutura, seja ela tecnológica, higiênica, etc; agora, são frutos da superestrutura industrial, são produtos da modernidade (2008, p. 22).

No que se refere a desastres ambientais, embora nenhuma região esteja totalmente a salvo, países que possuem mais acesso à riqueza poderão, naturalmente, preparar-se melhor para catástrofes, reduzindo os riscos de sofrer danos.

Levando em conta os dados expostos, nota-se que a situação ambiental global, aliada às mudanças climáticas crescentes, tem criado vários desafios para o Direito Internacional, sendo um deles a migração ambiental. A propósito, colaciona-se:

Figura 1 - Estimativa do número de pessoas em situação de migração forçada devido a desastres naturais em 2018



Fonte: IDMC, 2019

Nesse sentido, faz-se essencial buscar caminhos para amenizar o problema, visto que em relação à degradação ambiental Ramos (2011) salienta que a destruição do meio ambiente é ameaça à paz e à segurança internacional. Isso porque, frequentemente, a degradação advém de violên-

cias estruturais causadas pela desigualdade social ou por conflitos armados.

No primeiro caso, por exemplo, encontram-se os danos ambientais em países em desenvolvimento que, com o objetivo de atrair investimento estrangeiro, flexibilizam sua legislação ambiental. A flexibilização dessas leis, a longo prazo, pode prejudicar a fauna e a flora locais, além do próprio clima. Conflitos armados, por sua vez, podem tornar determinada região inabitável por meios de combate que contaminam ou danificam a área. Podem ser citados, nesse sentido, armas nucleares e minas antipessoais – meios de combate proibidos justamente pelo sofrimento desnecessário que causam.

Além disso, também se deve pensar no que ocorre após a migração. Muitos dos migrantes e refugiados enfrentam problemas de adaptação ao novo país e, frequentemente, preconceito da população local (MYERS, 1993). Dessa forma, além do desafio de alocar e prover condições dignas a refugiados e migrantes, também se revela a necessidade de buscar caminhos para diminuir a destruição ambiental e, consequentemente, a própria migração forçada.[67]

67 "Um movimento migratório que, embora os fatores repulsivos possam ser diversos, envolve força, compulsão ou coerção" (OIM, 2019, p. 77, tradução livre).

2 OS ENTRAVES PARA O RECONHECIMENTO JURÍDICO DA TUTELA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS: PERSPECTIVAS SOBRE A TEMÁTICA DAS NAÇÕES UNIDAS

Como anteriormente exposto, os refugiados ambientais não são protegidos pela Convenção dos Refugiados, já que o motivo da migração ambiental não está previsto por ela. No entanto, considerando o direito universal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda é tarefa do Direito Internacional proteger essas pessoas. Para que isso seja possível, porém, cabe analisar e solucionar diversos entraves relativos ao reconhecimento jurídico e à tutela desses indivíduos, alguns dos quais serão expostos nessa seção.

Um dos principais desafios para o reconhecimento é, primeiramente, a dificuldade em definir quem são os refugiados ambientais. Nesse sentido, faz-se necessária a árdua tarefa de identificar situações em que o ambiente foi fator de influência e, mais que isso, determinante para a migração. Como exemplificam Deshwal e Shrivastava (2019), um conflito ocasionado pela ineficácia do governo em proteger os indivíduos de problemas climáticos teria o ambiente como fator influenciador da migração; contudo, não necessariamente a degradação ambiental seria o motivo principal pelo qual o deslocamento ocorreria.

Ainda sobre a dificuldade de segmentar tais refugiados para definir um conceito definitivo sobre quem são, Keane (2004) estabelece três causas principais de migração ambiental: desastres naturais, acidentes industriais e conflitos armados. A primeira se refere a desastres como

erupções vulcânicas, submersão de terras habitadas, terremotos e outras catástrofes que tornam necessária a migração para fins de sobrevivência. A segunda se relaciona, por exemplo, a acidentes nucleares como o de Chernobyl, que até hoje é inabitável e assim continuará por até 20 mil anos (BLAKEMORE, 2019). Tais acidentes são causados diretamente por seres humanos. Por fim, os conflitos armados são outro motivo da migração ambiental, visto que a destruição do ambiente é, muitas vezes, tática de guerra. Em casos de conflito, porém, os refugiados podem ser protegidos pela Convenção dos Refugiados se forem perseguidos no local do conflito. Assim, não seriam entendidos como migrantes ambientais. A partir dessas diferenças, pode-se questionar se o motivo por trás da migração ambiental levantaria necessidades específicas a cada migrante, visto que o fator ambiental é muito abrangente.

Além disso, muitos desses migrantes, apesar do deslocamento, não cruzam fronteiras; essas pessoas receberam o termo de deslocados internos[68] (NOGUEIRA, 2014). Dessa forma, é impossível enquadrá-las como refugiadas, visto que o conceito de refugiado no Direito Internacional exige que o migrante tenha deixado seu território de origem (KEANE, 2004). Importante notar, também, que nem todos os deslocados internos migram em razão da deterioração de seu local de origem. Visto isso, torna-se um desafio segmentar tais grupos para criar mecanismos legais de proteção.

68 Pessoas ou grupos de pessoas forçadas a fugir de seu local de residência habitual em razão dos efeitos (ou da possibilidade destes ocorrerem) de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos ou catástrofes ambientais, que não tenham cruzado uma fronteira de estado reconhecida internacionalmente (OIM, 2019).

Também se deve considerar a possibilidade de retorno ao local de origem dos migrantes ambientais. Ao contrário de refugiados protegidos pela Convenção de Genebra, que podem retornar aos seus países quando estiverem seguros novamente, os refugiados ambientais podem nunca voltar a seus territórios originais se a destruição ambiental for significativa (DESHWAL, SHRIVASTAVA, 2019).

Outro ponto referente aos entraves para o reconhecimento jurídico desses refugiados é a natureza da migração. Definir se a migração foi ou não forçada é essencial para designar alguém como refugiado, visto que o caráter forçado da migração é um dos fatores que a caracterizam como refúgio. No entanto, no caso dos migrantes ambientais, é difícil determinar se o ambiente é a causa última para a migração (DESHWAL, SHRIVASTAVA, 2019). Os autores também enfatizam o desafio de entender se a migração ambiental seria ocasionada por fatores repulsivos ou atrativos[69], principalmente quando se considera que as condições do ambiente podem influenciar em maior ou menor grau o deslocamento.

Dessa forma, nota-se que existem muitos fatores a considerar nos casos de migração ambiental, dificultando a elaboração de políticas específicas para essa classe de migrantes. Mais difícil ainda, devido à necessidade de analisar o quão grande foi a influência da degradação ambiental na migração, é classificá-los como refugiados, como dito por Keane:

> The point to be highlighted is not that there is no link between the environment and migration,

69 Fatores repulsivos e atrativos são, respectivamente, as forças que motivam a emigração do indivíduo, a exemplo de conflitos armados e violência, e as características que atraem o migrante para determinado local, como políticas de apoio a refugiados e maior oferta de emprego (CASTRO, 2012).

> but that there is a lack of evidence that the environment can be a sole and substantive cause of migration or that migration can have a direct and substantive impact on the environment. The problem is in isolating the environment as a cause, whereas in the majority of cases other factors are also at work (KEANE, 2004, p. 222).[70]

Portanto, fica evidente que os entraves para o reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais são muitos. O principal desafio, nesse sentido, é determinar se o principal motivador desses deslocados é o ambiente. No entanto, como anteriormente exposto, ainda não foi possível chegar à unanimidade no que se refere a essa questão. Vale, então, analisar como o debate se sustenta, na prática, em órgãos do Direito Internacional, como a Organização das Nações Unidas, para que seja possível encontrar caminhos para a melhor proteção desses indivíduos.

A ONU, como organização internacional e relevante ator nos debates e fóruns internacionais, produtor de fontes e de caráter executivo, é, nas suas decisões, um norte para o cenário internacional. Por isso, é tão importante que haja o reconhecimento do refúgio ambiental por parte dessa organização, pois isso significaria um avanço crucial e decisivo para a obtenção da tutela jurídica internacional aos deslocados ambientais. Por essa razão, analisar os passos da ONU em relação a essa temática se tornou um tópico central nesse estudo.

---

70 O ponto a ser destacado não é que não haja ligação entre o meio ambiente e a migração, mas que faltam evidências de que o meio ambiente pode ser uma causa única e substantiva da migração ou que a migração pode ter um impacto direto e substantivo sobre o meio ambiente. O problema está em isolar o meio ambiente como causa, enquanto na maioria dos casos outros fatores também estão em ação (KEANE, 2004, p. 222, tradução livre).

A questão dos refugiados é para a ONU uma grande preocupação desde seus primórdios. Já na primeira sessão da Assembleia Geral, o assunto foi endereçado como de "amplitude e características internacionais". Contudo, foi em 28 de julho 1951 que a organização adotou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Desde seu preâmbulo, fica evidente sua preocupação:

> Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (ONU, 1951).

Contudo, a definição de refugiado estabelecida nesse documento é muito diferente da que se conhece hoje, sendo muito mais restrita temporal e geograficamente. Isso ocorreu porque no contexto após a Segunda Guerra, a agenda das Nações Unidas era muito mais voltada, pelo menos no aspecto do refúgio, ao cenário europeu. Nas palavras registradas da mesma Convenção, o termo "refugiado" era limitado por balizas temporais e geográficas, como já analisado.

Além disso, essa convenção, apesar de endereçar a questão da definição jurídica do *status* de refugiado, pouco estabeleceu diretrizes executivas, deixando em aberto muitas questões para que cada país decidisse quais critérios e ações adotar. Com o passar dos anos, com as limitações de data e espaço, além da inconsistência do documento, se tornaram um impasse. Então, após 16 anos, realizou-se a reforma da Convenção através do Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados.

O Protocolo, idealizado no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e aprovado na Assembleia Geral, trouxe uma definição mais abrangente, mas ao mesmo tempo mais sólida, acerca da instituição do refúgio e do *status* de refugiado ao retirar as limitações temporais e prever maior cooperação dos Estados junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), dentre outras disposições.

Ou seja, mantém-se a condição de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, política ou grupo social, ou grave e generalizada violação dos direitos humanos, além da impossibilidade de permanecer ou regressar ao seu local de residência em razão dessas circunstâncias.

Desde então, essa é a definição que se encontra em vigência, a qual não prevê qualquer disposição sobre os deslocamentos forçados em razão de fenômenos ambientais. Por muitos anos, essa definição atendeu às necessidades dos fenômenos de migração forçada, mas cada vez mais percebe-se a urgência de incluir a questão do refúgio ambiental nessa proteção.

Embora a questão ainda não tenha sido oficialmente convocada pela ONU, o reconhecimento da situação dos deslocados ambientais ganha espaço nos debates em diversos órgãos das Nações Unidas, e tende a ser cada vez mais frequente nesse ambiente. Na próxima seção, serão analisadas as declarações advindas da organização e o que elas representam.

3 POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DA MIGRAÇÃO AMBIENTAL

Na velocidade em que as condições naturais do planeta se tornam menos favoráveis à habitação humana, surgem os deslocados ambientais, sobretudo nas regiões mais suscetíveis a desastres naturais e climáticos. Por isso, a cada dia que passa sem que haja um projeto de reconhecimento e de tutela aos refugiados ambientais, maiores proporções tomam a problemática, e maior também é o número de pessoas desamparadas no cenário global.

Lentamente, os indícios de que as atenções da ONU se voltarão a essa problemática começaram a surgir. A primeira declaração oficial ocorreu em 1985 e, curiosamente, não veio por parte do ACNUR, mas sim sob a administração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Essam El-Hinnawi publicou através do PNUMA um livreto endereçado da seguinte maneira: "*This booklet is written for the policy-makers and the educated public to show them that people are both origin and victim of the actions that lead to environmental disruption and degradation*" (EL HINNAWI, 1985, p. ii). Com isso, ele trouxe à tona a discussão acerca da integração da categoria dos deslocados ambientais à tutela de refugiados.

Passaram-se sete anos para que então a questão voltasse a ser endereçada, dessa vez no espaço de discussões da Eco-92, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Na Agenda 21, o documento resultante dos debates e planejamentos realizados na Conferência, a preo-

cupação com a questão dos refugiados ambientais foi manifestada, especialmente no capítulo 12 do documento:

> 12.44. Os Governos, no nível apropriado e com o apoio das organizações internacionais e regionais competentes, devem estabelecer e manter mecanismos que garantam a coordenação entre os ministérios e instituições setoriais, inclusive de instituições de alcance local e organizações não-governamentais condizentes, na integração dos programas de combate à desertificação aos planos nacionais de desenvolvimento e aos planos nacionais de ação sobre o meio ambiente.
>
> E. Desenvolvimento de planos abrangentes de preparação para a seca e de esquemas para a mitigação dos resultados da seca, que incluam dispositivos de auto-ajuda para as áreas propensas à seca e preparem programas voltados para enfrentar o problema dos refugiados ambientais (ONU, 1992).

Embora um dos objetivos do documento tenha sido, de fato, o enfrentamento do problema dos refugiados ambientais, isso não foi previsto de forma direta – ou seja, tutelando seus direitos e estabelecendo diretrizes administrativas para lidar com sua realocação – mas apenas de forma indireta, procurando minimizar suas causas. Ainda que essa seja uma abordagem necessária, ela não se mostrou suficiente para conter o problema, o que pode ser facilmente constatado frente à crescente dos desastres climáticos e ambientais anteriormente abordados e dos deslocados em razão disso.

Em mais uma Conferência Climática, desta vez na COP-15, a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009, realizada em Copenhague, na Dinamarca, o debate acerca dos refugiados ambientais foi instigado através da apresentação de um estudo intitula-

do "*Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*", produzido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Nele, defendeu-se a utilização de recursos normativos para a proteção dos deslocados ambientais, além de apresentar o alarmante prognóstico de que, nas quatro décadas seguintes, estimava-se o número de migrações forçadas por causas ambientais para a casa dos bilhões (OIM, 2009).

No documento, são detalhados os aspectos jurídicos e práticos presentes na problemática do reconhecimento legal dessa classe migratória. Visto que esse documento já havia sido previamente levado a público – no ano de 2008, no evento "*Research Workshop on Migration and the Environment: Developing a Global Research Agenda*" ambientado em Munique, na Alemanha – a proposta de tomada de ação e responsabilidade acerca dessa insurgente situação de vulnerabilidade foi endereçada não somente à ONU, mas a toda comunidade:

> Given the inevitability of climate change, society is considered to have a special responsibility towards those people experiencing the severest impacts. When such change has the potential to generate migration, leaving affected groups highly vulnerable, institutionalized protection for these groups needs to be developed and coordinated (OIM, 2009)[71].

71 Dada a inevitabilidade das mudanças climáticas, a sociedade é considerada como tendo uma responsabilidade especial para com as pessoas que sofrem os impactos mais severos. Quando essa mudança tem o potencial de gerar migração, deixando os grupos afetados altamente vulneráveis, a proteção institucionalizada para esses grupos precisa ser desenvolvida e coordenada (OIM, 2009, tradução livre).

Um importante aspecto abordado no documento foi a possibilidade de aproveitamento dos dispositivos legais pré-existentes para fins de proteção dos refugiados ambientais. Em que pese não haja nenhuma previsão específica envolvendo o tema, avaliou-se que a alternativa de elaborar todo um novo sistema de instrumentos de proteção seria muito mais limitada, senão inviável. Assim, foi apontado que o melhor rumo a ser tomado é o da reforma.

Nesse contexto, existem variadas possibilidades de exploração: sob o viés das leis humanitárias, das leis ambientais, da proteção subsidiária, dispositivos *ad hoc,* ou até mesmo por meio dos Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Deslocamento Interno. Esse último documento compreende uma síntese de princípios imprimidos nas leis humanitárias e de refúgio, englobando a situação de deslocamento em razão de desastres naturais. Essa é uma extensão interpretativa muito significativa na medida em que promove uma porta de entrada dessa categoria de deslocamento às leis internacionais de refúgio. Portanto, esse é um caminho muito promissor apontado pelo estudo da OIM.

Outro promitente caminho apontado pelos internacionalistas é o aproveitamento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992 – uma vez que é considerada como um importante e completo documento sobre mudanças climáticas, a fim de acrescentar dispositivos relativos ao refúgio ambiental. A partir disso, torna-se evidente que existem inúmeras soluções apontadas para a resolução rápida e eficaz das questões jurídicas em torno dessa classe migratória.

Ainda assim, após a COP-15, mesmo tendo sido iniciada a discussão acerca do tema e inaugurado oficialmente o debate no contexto da ONU, o progresso realizado até o presente momento, passados 12 anos da Conferência – foi menor do que o esperado. Entretanto, ainda ocorreram alguns avanços nesse período a serem notados.

Em 2010, na COP-16, realizada em Cancún, no México, a questão foi novamente endereçada. No relatório final da Conferência, reconheceu-se a existência dessa classe migratória no âmbito transnacional e a necessidade de protegê-la. Nele, os países são convocados a tomar medidas de cooperação internacional para a proteção dos deslocados por motivos de mudanças climáticas. Contudo, existe um longo caminho entre reconhecer o problema e relatá-lo em documento não vinculante até estabelecer de fato o reconhecimento jurídico, que é o mecanismo que permite a atuação dos agentes internacionais para a proteção dos direitos humanos.

Em 2020, o Comitê de Direitos Humanos da ONU (CDH) emitiu uma decisão no caso Teitiota vs. Nova Zelândia, que tratava sobre pedido de asilo em razão de deslocamento climático. Ioanne Teitiota, natural da República de Kiribati, país-ilha sob risco de desaparecimento em razão do aumento do nível do mar, buscou proteção na Nova Zelândia, que negou seu pedido de asilo alegando que não haveria risco iminente, e por isso, seria deportada. Então, ela recorreu ao CDH, que emitiu uma importante decisão: embora tenha mantido o entendimento de que não há iminência de risco, decidiu pela permanência de Teitiota no território neozelandês. O entendimento de que degradações ambientais causadas por mudanças climáticas constituem grave violação aos direitos humanos

foi pioneiro no âmbito do Direito Internacional. Essa decisão foi motivo de saudação por parte do ACNUR, que alegou por meio de nota:

> Esta é uma decisão histórica, com implicações potencialmente abrangentes para a proteção internacional das pessoas deslocadas no contexto de mudanças climáticas e desastres naturais. Também destaca a importância de os países tomarem medidas preventivas ou mitigar os danos associados às mudanças climáticas, que possam forçar pessoas a fugir de seus países no futuro, implicando em obrigações internacionais a serem cumpridas (ACNUR, 2020).

Essa decisão do comitê evidencia que cada vez mais reconhece-se, no contexto da ONU, o entendimento de que os direitos humanos, incluindo o direito à vida, podem ser violados pelo efeito das mudanças climáticas e do impacto de desastres. Embora não possua efeitos legais, ele esclarece algumas lacunas na questão da proteção a essa classe e aponta o caminho para o reconhecimento legal e a tutela jurídica dos refugiados ambientais. Lentamente, a trajetória para a regulamentação legal internacional se forma, mas a situação concreta demanda ações muito mais velozes para a contenção do problema antes que se instaure um cenário caótico de proporções gigantescas, como de fato apontam as estimativas para as próximas décadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até então, nenhum protocolo, convenção ou qualquer documento vinculado à ONU prevê qualquer tipo de assistência específica e regulamentada àqueles que forem

deslocados por razões de mudanças naturais, tampouco foi acordada uma definição da classe dos "refugiados ambientais". Esse problema deixou de ser uma preocupação futura para tornar-se uma urgência do presente: as mudanças climáticas avançam mais rapidamente do que as previsões científicas sugerem, e a população deslocada é uma vertiginosa crescente.

Enquanto isso, as agências e órgãos responsáveis por auxiliar os refugiados encontram tamanho impedimento que sequer há uma definição jurídica para refugiados ambientais, o que impossibilita a assistência sistematizada, a elaboração de políticas para a garantia de direitos e a regulamentação da situação migratória.

Convocar os países para tomarem ações cooperativas em respeito aos deslocados ambientais, como se fez na COP-16, já não se provou uma ação suficientemente eficaz. Exemplo disso foi a tentativa de deportação de Teitiota por parte da Nova Zelândia. Por isso, há a necessidade urgente de regulação internacional para evitar que muitas outras famílias como as de Teitiota se encontrem em situações de iminente risco de vida ou de condições precárias de vida sem que possam buscar ajuda internacional.

A agenda da ONU tem sido direcionada cada vez mais às pautas ambientais, pois o cenário global que se instaura de catástrofes ambientais demanda essa mobilização. Contudo, dentro desse contexto, a situação dos migrantes ambientais, que está diretamente relacionada a essa situação, parece ser deixada de lado.

Caso essa postura continue, e caso o ritmo lento no qual as mobilizações em relação ao refúgio ambiental se encaminham, a comunidade internacional terá em suas mãos, dentro de poucos anos, um problema de dimensões

e complexidade muito maiores. Portanto, conhecer e debater esse assunto é fundamental para que se torne uma prioridade na agenda global, como deve, de fato, ser a busca dos refugiados ambientais pelo reconhecimento internacional no contexto da ONU.

REFERÊNCIAS

ACNUR, 2020. **Decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU sobre mudança climática dá sinal de alerta, diz ACNUR**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2020/01/24/decisao-do-comite-de-direitos-humanos-da-onu-sobre-mudanca-climatica-da-sinal-de-alerta-diz-acnur/. Acesso em: 20 ago. 2021.

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

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BLAKEMORE, Erin. **Desastre de Chernobyl**: o que aconteceu e os impactos a longo prazo. National Geographic, 2019. Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/2019/06/o-que-aconteceu-desastre-chernobyl-uniao-sovietica-ucrania-energia-nuclear. Acesso em: 24 jul. 2021.

CASTRO, Fátima Velez de Castro. **Imigração e territórios em mudança**. Teoria e prática(s) do modelo de atração-repulsão numa região de baixas densidades**. Cadernos de Geografia, Coimbra,** n. 30-31, p. 203-214, jul./dez. 2012. Disponível em: https://doi.

org/10.14195/0871-1623_31_19. Acesso em: 14 ago. 2021.

DESHWAL, Vishakha Singh; SHRIVASTAVA, Stuti. **The Curious Case of Environmental Refugees**: Environmental Refugees May be Better Protected without Being Declared as 'Refugees'. OIDA International Journal of Sustainable Development, v. 12, n. 11, p. 31-42, nov. 2019. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3571737. Acesso em: 20 jul. 2021.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. United Nations Environment Programme, Nairóbi, 1985. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/121267. Acesso em: 26 jul. 2021.

FELICE, Renzo de. **Fascism**: an informal introduction to its theory and practice. Nova York: Routledge, 2017. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203792087/fascism-renzo-de-felice. Acesso em: 11 out. 2021.

IDMC. Internal Displacement Monitoring Centre. 2018. **Disaster Displacement**: A global review, 2008-2018. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201905-disaster-displacement-global-review-2008-2018.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

KEANE, David. **Environmental Causes and Consequences of Migration**: A Search for the Meaning of Environmental Refugees. Georgetown International Environmental Law Review, v. 16, n. 2, p. 209-224, 2004. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gintenlr16&div=15&id=&page=. Acesso em: 15 jul. 2021.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; PEREIRA, Ana Carolina Barbosa. **Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional**: algumas considerações. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 9, n. 3, p. 45-55, abr./maio 2012. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/issue/archive. Acesso em: 19 jul. 2021.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees in a Globally Warmed World**. BioScience, v. 43, n. 11, p. 752-761, dez. 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1312319?origin=JSTOR-pdf. Acesso em: 24 jul. 2021.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Bonna. **A proteção dos deslocados internos na sociedade internacional**: evolução conceitual e normativa. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 32, p. 67-91, jan. 2017. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/revfacdir/issue/view/3003/showToc. Acesso em: 25 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21, 1992. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.htmlAcesso em: 20 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, 1972.** Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-

-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em: 21 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo De 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossary on Migration**, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 14 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS MIGRAÇÕES. Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence. **International Organization for Migration**, Geneva, 2009. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_environment.pdf. Acesso em: 25 jul. 2021.

PAIVA, Odair da Cruz. **Refugiados de Guerra e a Imigração para O Brasil nos anos 1940 e 1950**. Revista Travessia, São Paulo, n. 37, p. 25-30, maio/ago. 2000. Disponível em: https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/771. Acesso em: 11 out. 2021.

RAMOS, Erika. **Refugiados Ambientais:** em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/pt-br.php. Acesso em: 26 jul. 2021.

TRENNEPOHL, Natascha. **Seguro ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2008.

10 - O PROTAGONISMO DA LÍBIA COMO ATOR RELEVANTE NO CENÁRIO MIGRATÓRIO APÓS 2011: A ANÁLISE DA ROTA PELO MEDITERRÂNEO

Laís Abreu da Silva

INTRODUÇÃO

Atualmente o mundo possui 82,4 milhões de refugiados e deslocados[72], esse dado foi constatado no relatório "Tendências Globais da Agência da Organização das Nações Unidas para os Refugiados" (GLOBAL TRENDS), feito pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), essa marca é inédita no cenário internacional (ONU, 2021). Para as Organizações Unidas, as motivações necessárias para a solicitação de refúgio são temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e con-

72 Deslocados: Movimento de pessoas que foram forçadas a fugir ou forçadas a fugir ou fugir de sua casa ou local de residência habitual, em particular como resultado dos efeitos de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos naturais ou humanos, feito catástrofes, ou para evitar tais efeitos. *Fonte (ONU, 1998):* Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, Princípios Orientadores sobre Deslocamento Interno, adendo ao relatório do Representante do Secretário-Geral, Francis M. Deng, apresentado de acordo com a resolução da Comissão de Direitos Humanos 1997/39 (fevereiro 11, 1998).

flitos armados. Tais critérios foram definidos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Dessa forma, uma das principais rotas encontradas pela população impossibilitada de realizar os deslocamentos de forma documentada, ordeira, segura e regular, atualmente, é através do trajeto realizado pelo território da Líbia, mais precisamente entre Itália e Líbia, sendo porta de saída da África Subsariana, para aqueles que necessitam deixar seus países de origem, e a Itália, porta de entrada para os que desejam se estabelecer no continente europeu.

Não obstante, o país africano não ter recebido tamanho protagonismo na esfera global, tendo em vista o território da Líbia servir como rota de passagem por milhares de migrantes diuturnamente com vistas a alcançar países europeus, tem se mostrado um importante ator para o cenário internacional, na medida em que possui mecanismos, inclusive de cooperação para coibir que fluxos migratórios cheguem ao seu destino.

Desse modo, a Líbia atua em um contexto de ilegalidade ao capturar, matar, torturar, aprisionar e traficar homens, mulheres e crianças. Tal cenário se agravou após a morte do líder totalitário Muammar al-Gaddafi, durante a Primavera Árabe, já que o país perdeu sua unidade política e fragmentou-se em partidos rivais – Governo de Acordo Nacional (GNA) e Exército Nacional da Líbia (LNA), além das milícias.

A partir desse panorama, o presente estudo busca compreender como a Líbia se tornou uma das peças centrais, enquanto ator-chave no cenário das migrações transnacionais, bem como as consequências de tal formação para as travessias no Mediterrâneo. Logo, tendo como problemática central o seguinte questionamento: *qual o*

papel da Líbia diante do contexto migratório transnacional na contemporaneidade? O objeto de análise explanado no presente estudo, remonta ao contexto transnacional das migrações contemporâneas com foco no caso líbio, sob o ângulo humanitário-social, sem perder de vista a Declaração dos Direitos Humanos (1948) e tratados internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966). A problemática da pesquisa gira em torno da compreensão do papel da Líbia, considerado um *player* internacional, face ao atual cenário das migrações transnacionais.

Desse modo, a metodologia adotada é a dedutiva, de natureza qualitativa. A pesquisa contou com o levantamento de dados por meio de artigos e literatura internacional, notícias, relatos, entre outros. Alguns dos elementos que compuseram a pesquisa foram artigos do *Journal of Human Trafficking* (AL-DAYEL; ANFINSON; ANFINSON, 2021), notícias e reportagens de jornais como *Euronews* e *Deutsche Welle*, além de relatórios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) e do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Na tentativa de fundamentar teoricamente o problema de pesquisa, utiliza-se o referencial teórico, a partir da análise dos estudos da pesquisadora israelense Sara Hamood. As pesquisas da autora têm sido abordadas em torno da relação da União Europeia com a Líbia, tema pouco debatido no plano mundial.

Com o intuito de ampliar o entendimento sobre o assunto, o artigo divide-se em duas seções, a primeira intitulada "A contextualização histórica da Líbia a partir da queda do ditador Muammar al-Gaddafi", e a segunda ver-

sará sobre "A relação europeia com a política de contenção de migrantes feita pela Líbia, na atualidade".

1 A CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA LÍBIA A PARTIR DO REGIME MILITAR DE MUAMMAR AL GADDAFI: PERSPECTIVAS DA INTERVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN) NA LÍBIA COMO PAÍS DE TRÂNSITO

Na atualidade, a Líbia é a principal rota de saída da África em direção à Europa. Milhões de migrantes, deslocados e refugiados cruzam o país todos os anos buscando, entre outros fatores, uma vida protegida pelos Direitos Humanos. Esse movimento se estabeleceu na região há muitos anos e, depois de uma série de episódios, deixou de ser mais um caminho natural, para se tornar foco de toda a comunidade internacional. Buscando a compreensão dessa evolução, o estudo do contexto histórico líbio se torna essencial.

O país conviveu com o regime militar por mais de quatro décadas, sendo comandado pelo nacionalista árabe Muammar al-Gaddafi. Com o golpe de estado, em setembro de 1969, o ditador depôs a monarquia Senussi e expulsou as bases militares ocidentais do país. Seu governo promoveu medidas socialistas como a nacionalização de recursos naturais, educação universitária gratuita e a construção de habitações para trabalhadores de baixa renda, fazendo com que o país alcançasse o primeiro lugar no Índice de Desenvolvimento Humano na África. Mesmo diante de pontos positivos, Gaddafi ou como também é

conhecido, Kadafi, financiou organizações terroristas pelo mundo. Assim, extinguiu os demais partidos e passou a tratar com extrema violência seus opositores políticos. Além disso, durante seu governo havia relatos de abusos a migrantes e tráfico de pessoas, porém em menor escala como o que se tem relatado atualmente (LANO, 2018, p.3).

Em que pese a ocorrência de práticas abusivas durante o regime, Gaddafi preocupava-se com o desenvolvimento do continente africano em detrimento das potências ocidentais, principalmente dos Estados Unidos. Ao encontro, em 1957 foram descobertas reservas de petróleo que deram ao país o título de maior capacidade petrolífera do continente, e logo formou-se o monopólio em cima desse recurso, conhecido como "Sete Irmãs". Esse nome se deu pelo fato de que sete transnacionais, dos Estados Unidos e do Reino Unido, terem assumido o controle do petróleo, até o ano de 1960 (SILVA; ABREU; MENEM, 2021).

Ainda na década de 60, 50% dos bancos estrangeiros que atuavam na Líbia foram nacionalizados, assim como as redes de distribuição de petróleo (HAJJAR, 1980, apud SILVA, ABREU; MENEM, 2021). No entanto, em 1970, com a articulação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da qual o país fazia parte, diante da alta dos preços da *commodity,* devido ao domínio das Sete Irmãs, formou-se a primeira crise (PUREZA, 2012, p.12). A solução do governante líbio foi no sentido de ser o primeiro líder de um país árabe a lançar uma política de redução da produção para defender a gestão das reservas petrolíferas e pressionar os preços em alta, passando a ser, cada vez mais, visto como um inimigo político das potências ocidentais (SILVA, 2005, apud SILVA, ABREU; MENEM, 2021).

O regime militar durou até 2010, mantendo, durante décadas, as mesmas práticas violentas e abusivas, tanto com opositores nascidos na Líbia, quanto na detenção de migrantes. Em momento algum desse período, Kadafi tratou o assunto "refúgio" com a devida seriedade e seguindo acordos e ordens da comunidade internacional. Mesmo o ano de 2010 tendo sido um divisor de águas para o aumento desses casos, de exploração e tráfico de pessoas, o sistema criminoso já existia e perdura até os dias atuais, crescendo a cada ano.

Ao final de 2010, uma onda revolucionária contra sistemas vigentes chega à Líbia, vinda da Tunísia e do Egito, onde assume o caráter de guerra civil, em consequência dos conflitos armados e da intervenção estrangeira. Como resultado de um governo personalista e sem grande estrutura estatal, como era o de Gaddafi, logo nos primeiros dias da revolta, algumas milícias do exército juntaram-se aos rebeldes e tomaram as ruas (ANDREATTA, 2017).

Com a forte repressão, comandada por al-Gaddafi, contabilizaram-se várias mortes, que serviram como justificativa para a intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Contudo, documentos mostram que a intervenção era planejada desde 2003 pelo Pentágono[73], objetivando o controle sobre os recursos energéticos e rotas comerciais de hidrocarbonetos na Líbia (SILVA, ABREU; MENEM, 2021).

73 Wesley Clark, ex-comandante militar da OTAN, em seu livro "Winning Modern Wars: Iraq, Terrorism And The American Empire", de 2003, publica uma lista de países que deveriam ser alvo de intervenções dos Estados Unidos, tais intervenções ocorreriam com o objetivo de estabilizar o preço do petróleo, a manutenção da influência ocidental sobre o Oriente Médio, bem como assegurar garantias comerciais para as empresas multinacionais nesses territórios.

Com a intervenção, o número de mortes aumentou drasticamente. Além disso, gerou a troca de regime na Líbia, a possibilidade de fragmentação do território e a morte de seu líder político em praça pública, cujas imagens foram televisionadas e transmitidas em todo o mundo (ZAMUDIO, 2015, apud SILVA, ABREU; MENEM, 2021). Perante a enorme instabilidade instaurada no país, abriu-se espaço para as milícias e facções.

Após as ações da OTAN, o Conselho Nacional de Transição (CNT), organização opositora ao antigo ditador, ganhou força. Entretanto, a ganância pelo poder trouxe conflitos dentro do partido, que acabou sendo dissolvido. A segunda tentativa de uma unidade política foi o Congresso Geral Nacional (CGN), que realizou a primeira eleição após 60 anos (2012). Todavia, as facções líbias não reconheceram o resultado, fazendo com que esse sofresse inúmeras tentativas de golpe. Desde então, a Líbia é um território heterogêneo com diferentes facções lutando pelo poder (SILVA, ABREU; MENEM, 2021).

Os resultados da guerra civil e o agravamento associado à intervenção da OTAN, segmentaram ainda mais o país, que na origem se constituía pela formação tribal, com grupos severamente díspares. Não obstante, a única unidade política e estatal representada por Gaddafi e seus aliados já não existia. Esse fato influenciou fortemente a temática das migrações. A escala dos abusos e as violações sistemáticas aos direitos humanos na Líbia não param de aumentar desde o final do conflito armado. As perseguições, detenções e atos de tortura são praticados pelas milícias com total impunidade contra grupos de migrantes (SARAIVA, 2014).

No tocante à migração durante o período ditatorial, recorrentemente o país realizava campanhas voltadas aos demais países africanos, encorajando a população a migrar para conseguir emprego. Ademais, como solução para o embargo aéreo e de armas, imposto pelo Conselho de Segurança da ONU (CSNU), após atos terroristas, a Líbia acabou por facilitar a entrada de pessoas por terra, na busca de diminuir o isolamento internacional e suprir a falta de mão de obra em alguns setores. Foi neste contexto, de um país fortemente voltado para a migração, que uma proporção significativa de refugiados e migrantes foi atraída pelo aumento das oportunidades de viajar para a Europa, tornando a rota importante e disputada (HAMOOD, 2006).

Alguns dos tópicos apontados pela pesquisadora Sara Hamood são importantes para o entendimento da elegibilidade da Líbia como país de trânsito:

> [...] a facilidade de entrada na Líbia, sua localização geográfica próxima a algumas das sociedades mais pobres e conflituosas do mundo e sua história como país de destino fornecem um suprimento pronto de refugiados e migrantes. A sua longa linha costeira e a proximidade com o sul da Itália e suas ilhas periféricas e com Malta facilitam o acesso à Europa. Além disso, a atração da Líbia pode ser em parte derivada da evolução que ocorre no domínio da migração irregular nos países vizinhos do Magrebe (em particular Marrocos e Tunísia) (HAMOOD, 2006, p. 20).

Em que pese o país apresentar características geográficas e pré-existentes para a formação de rotas de fluxos migratórios, a legislação, até os dias atuais, não apresenta de forma concreta postulados sobre quem busca atravessar o seu território. Percebe-se que não há esclarecimen-

to jurídico sobre a diferença entre aqueles que buscam o instituto do refúgio ou o asilo, e os demais migrantes que residem no país (HAMOOD, 2008, p. 131). Logo, todos são tratados de forma generalizada como "migrantes econômicos". Dessa forma, casos específicos recaem na legislação de migração geral, que não apresenta os conceitos separadamente e nem consta no princípio do *non-refoulement*[74].

As leis e os tratados assinados sobre direitos humanos, desde a época do regime militar, contradizem-se, e muitos nunca foram de fato aplicados, um exemplo é o artigo 10 da Constituição, que prevê proteção aos refugiados políticos do retorno forçado, porém, na prática as autoridades falham em assegurar tal direito (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

Em contraposição ao artigo citado, a Lei Líbia nº 6, de 1987, no art. 18, determina a detenção por tempo indefinido e o pagamento de uma multa equivalente a duzentos dinares líbios ou quarenta e quatro dólares americanos, àquele que ingresse não documentado, permaneça ou tente sair do país sem um visto válido ou documento de residência (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

Sobre as normativas que alcançam proteção a pessoas em deslocamentos forçados, Sara Hamood pontua que existem conflitos jurídicos em nível doméstico na Líbia. O país não assinou a Convenção das Nações Unidas para os Refugiados, tampouco o Protocolo de 1967, que o desobriga internacionalmente. Por outro lado, a Líbia é

74 *non-refoulement* é um conceito que proíbe os Estados de devolverem um refugiado ou solicitante de refúgio para os territórios em que sua vida ou liberdade, bem como seus demais direitos fundamentais, estejam sob a ameaça de violação por questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política (FELLER; NICHOLSON; TÜRK, 2003**).**

signatária da Convenção Africana, que faz menção em seu art. V, no parágrafo 3 (ACNUR, 2009), ao que seria análogo ao *non-refoulement* da Convenção de 1951 e que apela para seus adeptos para aderir à Convenção da ONU. Contudo, não estabeleceu um procedimento de refúgio, ou tomou medidas práticas para a implementação da convenção (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017).

Destaca-se, que o país assinou tratados que tangenciam a temática, como a Convenção contra a Tortura, porém, a realidade é de total desamparo jurídico. Dessa forma, o que se percebe é a falta de uma base legal protetiva aos migrantes, que na prática são impedidos de chegar aos seus destinos, sendo detidos pela guarda costeira e posteriormente colocados em abrigos para migrantes, caracterizados pelas condições sub-humanas.

Com a explosão de guerras, a piora nas condições de vida e os milhares de casos de perseguição dentro dos países africanos, a Líbia, que há décadas já possuía a tradição de atrair migrantes que buscavam novas oportunidades, unida com suas características geográficas, torna-se a principal rota migratória do Mediterrâneo e o caminho mais próximo para a Europa.

> A onda de migração dos últimos anos é extraordinária em comparação aos fluxos antes da assim chamada Primavera Árabe, ou seja, antes de 2011, e move massas de pessoas de um continente para o outro, causando milhares de vítimas e gerando bilhões de dólares às organizações criminosas internacionais (LANO, 2018, p. 30).

Em 2012, o Observatório para Assuntos Internacionais do Governo italiano constatou dois fenômenos que atingem o Mediterrâneo, o primeiro foi o aumento extre-

mo da migração interna para a África do norte, vindos da África subsaariana, após 2010. O segundo ponto foi a grande mobilidade via mar para o sul da Europa. Logo após a intercessão da OTAN, em 2011, foram contabilizados mais de um milhão (INTERNAL DISPLACED PERSONS, 2012) de deslocados internos e expatriados, totalizando cerca de 10 por cento da população do país (LANO, 2018, p. 6).

Em 2016, segundo o ACNUR, mais de 300 mil pessoas cruzaram o mar que divide os dois continentes. 100 mil delas saíram da Líbia. Porém, esse número vem crescendo, e atingiu seu ápice em 2019, antes da pandemia de Coronavírus (ACNUR, 2019).

No tocante ao instituto do refúgio, destaca-se:

> [...] Em um mercado internacional, a mobilidade do ser humano é uma parte do sistema econômico, tão importante quanto as empresas nômades, que viajam no mundo em busca de custos mais baixos, alianças estratégicas e acordos de comércio, exportação e importação, industrialização e troca de moeda (2011, apud LANO, 2018).

A grande questão que envolve a consolidação do país como protagonista nas relações internacionais da região, é o fato de que essa formação se deu em meio a um Estado quase inexistente, tomado pelo crime organizado e com uma constituição frágil e incompleta sobre a temática. Ademais, indo no sentido contrário ao da globalização, que enfraquece fronteiras, os movimentos xenofóbicos, que buscam fechá-las, estão ganhando força. É nesse cenário que diariamente são noticiados eventos que ferem por completo os direitos humanos e as protetivas internacionais para os migrantes, atores globais que sofrem com os processos de vulnerabilização, xenofobia, invisibi-

lidade e exclusão. É indiscutível que esses fatos, chocam o mundo, mas seguem a ocorrer e sem solução por parte da sociedade internacional.

2 A TRANSNACIONALIDADE DA ROTA MIGRATÓRIA LÍBIA E A RESPONSABILIDADE DA UNIÃO EUROPEIA DIANTE DO CENÁRIO ATUAL

O continente europeu, sob o ângulo político, tem papel fundamental nos entraves dos fluxos migratórios contemporâneos. O fator geográfico, a estabilidade econômica e a segurança são elementos essenciais para que milhares de pessoas arrisquem suas vidas em tentativas desumanas de migração para países da Europa. Além da responsabilidade emergente, muitos países europeus carregam consigo uma bagagem histórica de hegemonia e exploração, advindas desde a colonização imperialista.

As condições atuais de países da África, América Latina e América Central são exemplos de que as políticas europeias, mesmo as implementadas há séculos, têm reflexo direto nos problemas socioeconômicos da contemporaneidade. Não é possível negar, dessa maneira, a correlação entre a partilha do continente africano com as guerras civis presentes na África até o século atual. Tais problemas, causados por países que obtiveram vantagens a partir do neocolonialismo, além de impulsionarem a forte onda de migração, também não são solucionados por aqueles que têm ligação direta nos motivos pelos quais há a ocorrência de guerras, de miséria e de diversas instabilidades, tais como os conflitos armados, as fragilidades e inconstâncias

políticas, os golpes de estado, as mudanças climáticas, os regimes ditatoriais, dentre outras.

Diante da co-responsabilidade da Europa em relação às suas ex-colônias, faz-se necessária a inclusão na agenda de governança migratória que, de fato, estenda a proteção devida aos deslocados forçados.

A União Europeia (UE) é um dos atores mais envolvidos nas consequências do desenrolar da Primavera Árabe na Líbia (ANDREATTA, 2017). Em 2015, ocorreu a morte de milhares de migrantes no Mediterrâneo gerando o acirramento de uma crise humanitária que já existia desde os conflitos na Síria e na Líbia (ANDREATTA, 2017, P.19).

O principal país diretamente relacionado ao bloco econômico europeu é a Itália que, com o aumento do número de migrantes que tentavam chegar ao seu país, já realizou acordos bilaterais de cooperação com a Líbia, utilizando o discurso de resguarda dos Direitos Humanos. Não obstante, como foi observado anteriormente, diante de tantos casos de abuso contra a pessoa humana e o silêncio de toda a UE sobre o assunto, fica claro a real preocupação italiana, a de proteger suas fronteiras do povo africano.

Desde os anos 2000, o governo italiano fornece equipamento e treinamento adequado para que a guarda fronteiriça, faça interceptações ao longo de suas divisas marinhas, a fim de forçar os migrantes e requerentes de asilo a voltar ao país líbio (HAMOOD, 2006). Visando tentar frear o tráfico de pessoas e migração irregular, em 2017, foi assinado o *Memorandum of Understanding,* que reforça e intensifica o que a Itália já tem feito ao longo dos últimos anos.

São observados dois pontos importantes referentes ao acordo bilateral firmado, o primeiro recai sobre o au-

mento de pessoas nos centros de detenção e cativeiros líbios. Com o apoio e incentivo financeiro resultante do tratado e a insuficiente legislação do país, a guarda costeira africana e os demais grupos criminosos aumentaram a captura de barcos, tendo como resultado indireto milhares de pessoas a mais sofrendo abusos.

O segundo ponto, traz como consequência a quebra do princípio do *Non-Refoulement*, já que o *Memorandum* impede a entrada de refugiados e migrantes em território europeu (COELHO, 2020). Com isso, terceiriza-se a responsabilidade, que fica a cargo exclusivo da Líbia. Tal ação configura-se como ilegal, pois, pornatureza, o *jus cogens* trata de uma norma imperativa do direito internacional (COELHO, 2020), sem ser permitida sua derrogação. Ademais, não cita em momento algum qualquer limite que objetive a proteção dos direitos humanos.

Assim, diante do cenário preocupante, em 2020, o Conselho da Europa, principal órgão de defesa dos direitos humanos e da democracia, solicitou a suspensão da cooperação acordada (COUNCIL OF EUROPE, 2020). Entretanto, o *Memorandum d'intesa* foi automaticamente renovado, sendo referido no art. 8 do documento (COELHO, 2020).

Essa instabilidade de tratados, memorandos e acordos, entre a Líbia e a Itália, intensificam o cenário caótico na região. Em todos os momentos até a atualidade, a União Europeia realocou a responsabilidade que a ela seria inerente a um país frágil constitucionalmente, mesmo estando a par dos conflitos e crimes decorrentes disso. Diante do fechamento das rotas migratórias, a Líbia coloca-se como principal atuante na rota mediterrânea e, junto aos interesses da Europa, consegue barrar e sequestrar milhares de pessoas todos os anos.

O perfil que compõe essa rota migratória é bastante variado. Conforme destacado por Hamood, os fluxos migratórios são compostos por migrantes oriundos do Oriente Médio e da África. As motivações, desse modo, também mudam de acordo com a situação de cada país, colocando a Líbia como um agente decisório no tocante à facilitação de retirar a responsabilidade europeia no contexto dos refugiados, uma vez que se esses grupos foram interceptados antes mesmo de chegarem em solo europeu não há, teoricamente, obrigação dessas autoridades em se comprometer com os migrantes.

2.1 A ROTA MIGRATÓRIA

Tendo em vista a transnacionalidade da rota migratória que passa pela Líbia, torna-se essencial explorar cada parte do trajeto. Em sua maioria, os migrantes que buscam entrar no país de forma indocumentada são provenientes do Sudão e do Chifre da África, podendo percorrer a Velha Dongola[75], Darfur[76] ou Chade. As fronteiras do Sudão e do Chade são dois importantes pontos de entrada na Líbia, no entanto, vivem em constante transformação, e por vezes foram fechados, o que não impediu totalmente a mobilidade de pessoas (HAMOOD, 2006).

À rota do Sudão em direção ao Chade, os migrantes levam duas semanas cruzando o deserto. Relatos sugerem que para cidadãos sudaneses não é necessário o uso de contrabandistas de migrantes, entretanto, os cidadãos do Chifre da África são necessariamente expostos (HA-

75 Velha Dongola: cidade sudanesa, não tão utilizada.

76 Darfur: cidade sudanesa que faz fronteira com a Líbia.

MOOD, 2006) aos "coiotes", como também são chamados. Durante o percurso, relata-se[77] à falta de itens básicos para a sobrevivência, como água e alimento; alguns dizem que o tempo de viagem se estendeu por quase um mês, em que 25 a 45 pessoas iam espremidas na traseira aberta de caminhonetes (HAMOOD, 2006). "Provavelmente mais pessoas morreram no deserto do que de barco, mas é claro que não há estatísticas," disse MI, um requerente de asilo de Darfur na Itália (HAMOOD, 2006, p. 42).

Ao adentrar à Líbia, chega-se em Kufra, cidade base para todos que cruzam a fronteira. Nela se formou uma comunidade estrangeira, com povos de diferentes países, como Nigéria, Gana e Egito. Ali, eles estabelecem o contato entre os migrantes e os contrabandistas. Por Kufra ser ponto de parada e não o destino, lá se desenvolveu trabalhos de curto prazo em fazendas, construções, entre outros. Tais contratações temporárias são necessárias para os que já não possuem mais dinheiro para continuar a viagem, levando em consideração o gasto que tiveram para atravessar o deserto.

O próximo passo do trajeto é a travessia pelo mar mediterrâneo rumo à Europa, mais precisamente, ao sul da Itália e Malta. Essa é a parte que cada vez mais ganha enfoque no cenário internacional. A rota, no entanto, há muito tempo já existia, porém, o número de pessoas que a utiliza é cada ano maior, bem como os casos de violação dos direitos humanos que irão cruzar o mar. Algumas das cidades onde há a maior concentração de migrantes são Zuwarrah, Garabuli e Zliten, próximas a Trípoli. Para contatar um contrabandista que faça o transporte, os refu-

77 Provenientes da pesquisa da autora Sara Hamood, ACNUR e órgãos competentes, no entanto não há identificação de nomes.

giados e migrantes buscam uma pessoa de sua respectiva nacionalidade, normalmente moradora da Líbia, conhecida como "facilitador", sendo o elo entre eles. O preço de todos os serviços necessários custa, há alguns anos, entre US$ 1000 a US$ 1500 (SCHUCK, 2019, p.3), contudo, atualmente já são citadas cifras maiores, com uma viagem podendo gerar um milhão de reais aos contrabandistas (HAMOOD, 2006).

Os migrantes, após efetuarem o pagamento do valor total aos coiotes, são levados a alojamentos e lá podem esperar meses até sua viagem acontecer (HAMOOD, 2008, p. 134). Os principais problemas que podem ocorrer são provenientes de três condições muito recorrentes: a superlotação, o mau estado do barco e a falta de um "condutor profissional" (HAMOOD, 2006).

Na Líbia, especificamente em 2019, mensalmente há publicação de notícias relatando o resgate de centenas de migrantes à deriva no Mediterrâneo. Contudo, nesse mesmo, consolidou-se uma das piores tragédias do mar, quando 150 pessoas (DEUTSCHE WELLE, 2019) incluindo mulheres e crianças, desapareceram após um naufrágio levando todos a acreditar que teriam morrido, segundo o porta-voz Charli Yaxley, do ACNUR[78]. Dessa maneira, desastres como esses continuam chocando a sociedade internacional, que até então se mostra ineficiente para com ações que resolvam tais episódios.

78 A declaração também foi confirmada pelo Alto Comissário da ONU para os Refugiados, Filippo Grandi.

2. 2 CAPTURA, CATIVEIRO E EXPLORAÇÃO DE MIGRANTES NO TERRITÓRIO LÍBIO

Paralelamente à saída de embarcações, outras são capturadas, e os viajantes levados para centros de detenção e cativeiros espalhados por todo o país. Essas práticas por vezes não possuem respaldo oficial do governo, entretanto, levando em consideração a força das milícias e organizações criminosas que operam no país e a desestrutura estatal, pouco tem relevância o aval governamental ou não. Há evidências de autoridades em administrações estaduais e locais operando redes de contrabando e tráfico (ONU, 2019).

Redes como essas já existiam durante o regime de Gaddafi, então conclui-se que em sua maioria deram continuidade às políticas e práticas de antigamente (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021). Um ocorrido que chamou atenção para o problema líbio à época foi quando, em 2009, migrantes foram interceptados durante sua travessia pelo mar por patrulhas navais conjuntas da Líbia e Itália, sendo enviados sem triagem aos centros de detenção (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021). Nesses locais, foram relatados torturas, abusos e exploração (Anistia Internacional, 2012), além da venda de crianças para a prostituição (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019).

Posteriormente à queda do ditador, eventos como o de 2009 se tornaram recorrentes, principalmente após 2014, quando se realizou uma tentativa de eleição que resultou em guerra civil. As lacunas constitucionais do país, já explanadas com maior detalhamento no tópico um, facilitam a ação livre e desenfreada de rompimento com os direitos humanos.

Após a captura, os indivíduos são transportados para os centros controlados pela Direção de Combate à Migração Ilegal (DCMI) ou para localizações não oficiais controladas por traficantes, contrabandistas e milícias. Além disso, existem relatos de migrantes desaparecidos, que não chegaram ao destino junto com os demais (ONU, 2019). Algumas organizações não governamentais (ONGs) estipulam que existem, de 17 a 35, centros de aprisionamento no território (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021). O dado não é exato, pois o governo líbio se recusa a fornecer detalhes sobre os detidos à Organização Internacional para as Migrações (OIM) como também ao ACNUR (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021). Já no que se refere ao número de pessoas confinadas, grupos de ajuda estimam entre 10.000 e 20.000 (HAUSWEDELL; MACGREGOR; INFOMIGRANTS, 2018).

Ao chegarem no cativeiro, homens, mulheres e crianças são separados, tornando-os ainda mais vulneráveis (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021). No ano de 2016, pelo menos metade de todas as mulheres migrantes e sobreviventes, que passaram pela Líbia, relatou ter sofrido violência sexual (ONU, 2019). Ademais, havia diferenciação de tratamento relacionado à etnia e religião; essa hierarquia também se ligava ao valor atribuído na venda, troca ou pedido de resgate dos cativos.

Mesmo enfrentando uma difícil comunicação e o medo dos migrantes, alguns estudos trazem relatos chocantes de sobreviventes que tentaram chegar à Itália e naufragaram ou que foram capturados pelas milícias. Entre as pesquisas está o livro "*African Transit Migration Through Libya To Europe: The Human Cost",* da estudiosa israelense Sara Hamood, além do artigo de Angela Lano, intitulado

como "A destruição da Líbia e a questão dos migrantes e refugiados", como também o artigo "*Captivity, migration and power in Libya*", publicado no *Journal Of Human Trafficking* (JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING, 2021).

Lano traz em seu artigo diversas histórias contadas pelos próprios migrantes, dentre as quais está a de Khalifa, 25 anos, um mulçumano de Gao, Mali, que teve sua viagem completa em abril de 2018, chegando à Sicília. Ele conta que ao chegar na Líbia foi entregue por seu chefe a uma quadrilha de criminosos que o abusavam, depois de um tempo acabou sendo preso, onde era espancado diariamente pelos guardas líbios. Em um determinado momento foram obrigados a subir em um barco quase totalmente destruído, que acabou afundando com 800 pessoas a bordo. Apenas 28 pessoas sobreviveram e Khalifa teve que presenciar a morte por afogamento em alto mar do irmão que o acompanhava (LANO, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento da Líbia como agente ativo do cenário migratório e de um dos principais entraves na comunidade internacional fica evidente após a Primavera Árabe. As grandes potências utilizam muitas vezes da responsabilidade de proteger, do discurso em prol dos direitos humanos, para invadir países que são grandes reservas de recursos minerais valiosos. No entanto, o caso líbio comprova que o resultado das intervenções militares agravou os panoramas vulneráveis, contrariando o argumento fundamentador.

Um fator que se mostrou decisivo para a expansão das milícias, e consequentemente das infrações contra princípios fundamentais, foi a fragilidade e a quase inexistência de uma legislação referente ao refúgio e aos migrantes, bem como a não assinatura de tratados e convenções. Tal quadro favorece as ações ilegais cometidas pelo próprio governo e a fortificação das organizações criminosas.

Com o estabelecimento pleno da globalização, que traz à tona o enfraquecimento das fronteiras e a transnacionalidade, a tentativa europeia de barrar a migração é contraditória e não apresenta solução para o problema, que cresce a cada ano. Ademais, é embasada num discurso xenofóbico, que seleciona apenas pessoas de certas nacionalidades, essas normalmente não são africanas.

O silêncio europeu diante do contexto líbio é estarrecedor e mostra um consentimento indireto com os eventos constantes. Além disso, demonstra como o argumento da responsabilidade de proteger, que visa acabar com as guerras e crimes contra a humanidade, serve de fachada, muitas vezes, para interesses econômicos e políticos.

REFERÊNCIAS

ACNUR. 2019. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/. Acesso em: 18 jun. 2021.

AL-DAYEL, Nadia; ANFINSON, Aaron; ANFINSON, Graeme. **Captivity, Migration, and Power in Libya**. Journal of Human Trafficking, 2021.

ANDREATTA, Angela. **Libia tras la primavera árabe. Una senda hacia Europa entre narcoterrorismo y refu-**

giados (2011-2016). La fortaleza de Europa: Vallas y Puentes, 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. Informe 2012, **o estado dos direitos humanos no mundo**, Anistia Internacional, 2012. Disponível em: http://files.amnesty.org/air12/air_2012_full_pt-br.pdf. Acesso em: 12 de jul. 2012.

COELHO, Ana Carolina Paiva. **Refugiados na Líbia pelo mar**: uma análise do Memorandum of Understanding e suas implicações. Periódico dos Discentes da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, 2020.

COUNCIL OF EUROPE. 2020. **A distress call for human rights**: The widening gap in migrant protection in the Mediterranean. Disponível em: https://rm.coe.int/a--distress-call-for-human-rights-the-widening-gap--in-migrant-protectio/1680a1abcd. Acesso em: 4 de ago. 2021.

DW. 2021. **Quase 150 desaparecidos ao largo da Líbia na pior tragédia do ano no Mediterrâneo**. Disponível em: https://www.dw.com/pt-002/quase--150-desaparecidos-ao-largo-da-l%C3%ADbia-na--pior-trag%C3%A9dia-do-ano-no-mediterr%C3%A-2neo/a-49753250. Acesso em: 12 de jul. 2021.

HAMOOD, Sarah. **A abordagem de segurança da Europa não consegue travar a migração da Líbia.** IJMS: International Journal on Multicultural Societies, UNESCO, 2008. Disponível em: www.unesco.org/shs/ijms/vol10/issue2/art2. Acesso em: 12 de jul. 2021.

HAMOOD, Sara. **Migração de trânsito africano através da Líbia para a Europa**: o custo humano. Cairo: American University in Cairo, Forced Migration and Refugee Studies, 2006.

HAUSWEDELL, CHARLOTTE; MACGREGOR, MARION. Infomigrants. Publicado em: 31/12/2018. Migrantes e refugiados: quais foram os maiores desenvolvimentos em 2018? Disponível em: https://www.infomigrants.net/en/post/14203/migrants-and-refugees-what-were-the-biggest-developments-in-2018. Acesso em: 16 jun. 2021

HUMAN RIGHTS WATCH. 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/middle-east/n-africa/libya. Acesso em: 16 jun. 2021.

JOURNAL OF HUMAN TRAFFICKING. Volume 7, Edição 4 (2021). Disponível em: https://www.tandfonline.com/toc/uhmt20/current. Acesso em: 16 jun. 2021.

LANO, Angela. **A destruição da Líbia e a questão dos migrantes e refugiados**. Cadernos de Gênero e Diversidade, 2018.

ONU. 2021. Disponível em: https://news.un.org/pt/tags/libia. Acesso em: 16 de jun. 2021.

PUREZA, José Manuel. **As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia**. Carta internacional, 2012.

SARAIVA, F. **A Líbia pós-Kadhafi: geografia, segurança e direitos humanos**. IDN Brief, julho, 2014.

SCHUCK PINTO, Joseane Mariéle. MigraMundo, 2019. **Qual o papel da Líbia nas travessias migratórias pelo Mar Mediterrâneo.**. Disponível em: https://migramundo.com/qual-e-o-papel-da-libia-no-controle-de-migrantes-no-mar-mediterraneo/#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20da%20UE%20na%20L%C3%ADbia%20centram%2Dse%20nos%20seguintes,melhoria%20da%20gest%C3%A3o%20das%20fronteiras. Acesso em: 12 ago. 2021.

SILVA, Ana Karolina Morais; DOS SANTOS ABREU, Beatriz; MENEM, Issam Rabih. **Imperialismo, petróleo e o intervencionismo ocidental**: análise da guerra civil na Líbia (2011-2020). Conjuntura Global, 2021.

Editora da
FMP