
Apartados

refúgio entre regras e fronteiras

Suzyanne Valeska Maciel de Sousa
Mariana Pimenta Oliveira Baccarini



APARTADOS:

Refúgio entre Regras e Fronteiras



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitor

VALDINEY VELOSO GOUVEIA

Vice-reitora

LIANA FILGUEIRA ALBUQUERQUE

Pró-reitor PRPG

GUILHERME ATAÍDE DIAS



EDITORA UFPB

Diretor

REINALDO FARIAS PAIVA DE LUCENA

Chefe de produção

JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho editorial

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esrael (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Conselho científico

Maria Aurora Cuevas-Cerveró (Universidad Complutense Madrid/ES)
José Miguel de Abreu (UC/PT)
Joan Manuel Rodriguez Diaz (Universidade Técnica de Manabí/EC)
José Manuel Peixoto Caldas (USP/SP)
Letícia Palazzi Perez (Unesp/Marília/SP)
Anete Roesse (PUC Minas/MG)
Rosângela Rodrigues Borges (UNIFAL/MG)
Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti (Unesp/Marília/SP)
Leilah Santiago Bufrem (UFPR/PR)
Marta Maria Leone Lima (UNEB/BA)
Lia Machado Fiuza Fialho (UECE/CE)
Valdonilson Barbosa dos Santos (UFCEG/PB)

Editora filiada à:



Suzyanne Valeska Maciel de Sousa
Mariana Pimenta Oliveira Baccharini

APARTADOS:

Refúgio entre Regras e Fronteiras

EDITORA UFPB
João Pessoa
2020

Direitos autorais 2020 – Editora UFPB
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a
Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Todos os direitos reservados à Editora UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.
O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Projeto Gráfico
Editora UFPB

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725a Sousa, Suzyanne Valeska Maciel de.
Apartados: refúgio entre regras e fronteiras / Suzyanne Valeska Maciel
de Sousa, Mariana Pimenta Oliveira Baccharini. - João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

206 p. : il.

Recurso digital

Formato: PDF

Requisito do sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN 978-65-5492-038-4

1. Relações internacionais. 2. Refugiados Venezuelanos - Brasil. 3. Política internacional. I. Baccharini, Mariana Pimenta Oliveira. II. Título.

UFPB/BC

CDU 327

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 01/2020/Editora Universitária/UFPB –
Programa de Publicação de E-books.

EDITORA UFPB

Cidade Universitária, Campus I,
Prédio da Editora Universitária, s/n
João Pessoa – PB. CEP 58.051-970

<http://www.editora.ufpb.br>

E-mail: editora@ufpb.br

Fone: (83) 3216-714

A todos aqueles que já tiveram medo,
sentiram-se fracos e vulneráveis,
àqueles que duvidaram de si mesmos
e pensaram em desistir, aos refugiados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
Capítulo 1	
O REFUGIADO SEGUNDO O REGIME INTERNACIONAL	19
Capítulo 2	
REFÚGIO BRASILEIRO: REGRAS DOMÉSTICAS.....	70
Capítulo 3	
O REFUGIADO <i>DE PER SI</i>	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	188
REFERÊNCIAS.....	195

INTRODUÇÃO

Esse livro reúne os resultados de uma pesquisa dissertativa de mestrado, realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais. A pesquisa só foi possível graças ao apoio fundamental da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no formato de bolsa de estudos.

O movimento de pessoas entre territórios e Estados é historicamente uma pauta de importância internacional. Ondas migratórias marcaram e moldaram a história humana e muitos foram os seus catalisadores, sendo alguns de natureza mais subjetiva (migrações em busca de emprego, mais segurança ou estabilidade no país destino), ou seja, partindo de uma decisão do indivíduo, e outros de natureza mais social e conjuntural (guerras, fome, revoltas, epidemias e tragédias naturais no país emissor), que geram uma obrigação de movimento no indivíduo.

A migração em si designa tão somente o movimento de pessoas entre territórios ou entre regiões de um mesmo território. De acordo com a Agência das Nações Unidas para Refugiados, chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as pessoas deslocadas recebem diferentes denomi-

nações, conforme as diferentes características e os contextos de seu trânsito (ACNUR, 2020a), podendo ser: emigrantes, alguém que sai de seu país ou região para se estabelecer em outro lugar; imigrantes, aqueles que chegam a um país ou região diferente do seu para se estabelecerem; apátridas, aqueles que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado; deslocados internos, aqueles que se deslocam dentro de um mesmo território fugindo de conflitos ou outras ameaças à sobrevivência; asilados, alguém que saiu de seu Estado e recebeu a proteção de um Estado receptor; e por fim, os refugiados e migrantes forçados, objetos desta obra.

A condição das pessoas categorizadas enquanto refugiados advém da ciência quanto à incapacidade, ou negligência, de seus países em atender às suas necessidades mais básicas, impossibilitando não apenas a sua dignidade e cidadania, mas também a sua própria sobrevivência.

Em decorrência de conflitos, internos ou externos, ou outra situação adversa que resulte em miséria, fome, doenças e/ou altos níveis de mortalidade, as pessoas submetidas às situações de risco se veem obrigadas a abandonar seu lugar de pertencimento e sua cultura, contra a sua vontade, como única forma de sobrevivência, tornando-se refugiadas em outros países (ACNUR, 2020a).

O caráter de refugiado relaciona-se à evidência de suas necessidades negligenciadas. Diferentemente do imigrante que se desloca em busca de melhores condições de vida, o refugiado se desloca em busca de sobrevivência. Dessa forma, todo refugiado pode ser considerado um imigrante, mas nem todo imigrante pode ser considerado um refugiado (PARK, 2015).

A definição legal de refugiado atualmente utilizada no Brasil foi inspirada na chamada “definição ampliada” estabelecida pela Declaração de Cartagena (1984), assim entende-se que o refugiado é o indivíduo que é obrigado a deixar seu país em busca de refúgio em outro, por motivos de grave e generalizada violação de Direitos Humanos (BRASIL, 1997, s.p.).

A natureza da situação de um refugiado denota uma condição incidental e transitória, dessa forma a sua adaptação completa aos modos de viver de seu país receptor se revela indesejada por sua falta de sentido, visto que a principal finalidade tanto do refugiado como de seu país receptor é o retorno deste ao seu território de pertencimento, assim que este puder oferecer segurança e meios de uma subsistência digna (ACNUR, 2020a).

O encontro entre dois povos e culturas consiste em um campo de estudo singular, de forma que, para este livro, se teve como base a abordagem da integração local – uma das três “soluções duradouras” estabelecidas pelo ACNUR enquanto

possibilidades, ou caminhos, para que os refugiados possam viver com dignidade e paz. A solução em questão se aplica aos casos em que o refugiado não pode retornar ainda ao seu país de origem, geralmente por motivos de garantia de sua segurança e integridade. A integração local é uma saída complexa que afeta diretamente a sociedade do país receptor nos mais diversos níveis (ACNUR, 2020a).

O refugiado é entendido enquanto sujeito histórico. Assim sendo, compreende-se a definição de refugiado enquanto um constructo cultural e político, de forma que as diferentes construções que o envolvem refletem os seus possíveis usos e intenções. Neste intento, buscar-se-á abordar o refugiado (incluindo-se os migrantes forçados) sob três níveis de análise: o sistema internacional, o Estado (neste caso, o brasileiro) e o indivíduo. Para a terceira abordagem, serão considerados os venezuelanos residentes em João Pessoa-PB no ano de 2020, posto que, tendo em vista sua proximidade e a quantidade de sujeitos, permitirão um trabalho mais efetivo.

Diante do exposto, emerge a questão de como melhor abordar o tema dos refugiados, entendendo que se trata de uma área compreendida “entre fronteiras” das relações internacionais. Logo tem-se que o contexto da política internacional é, sem dúvidas, um campo imprescindível para essa investigação. Adiante,

nas relações de poder internacionais, um ator que não se pode ignorar é o Estado, posto que seu comportamento definirá tanto as regras do jogo internacional como a forma pela qual elas incidem, ou não, em seu território. No entanto, há ainda uma terceira esfera de análise, o indivíduo, uma vez que esse consiste no alvo último de toda política, de forma que o objetivo primordial de toda a estruturação política que trata dos refugiados é regulamentar o reconhecimento, os direitos e a assistência destes indivíduos.

A fim de melhor compreender cada um destes níveis de análise, bem como a sua contribuição para a pesquisa em Relações Internacionais, faz-se pertinente inteirar-se das elaborações de Waltz (2004), em sua obra *O Homem, o Estado e a Guerra*. O autor elenca a questão da guerra e analisa como as pesquisas no campo das Relações Internacionais buscam analisar suas causas, abordando o problema a partir de três possíveis níveis, os quais ele denomina de imagens, sendo elas: o comportamento do ser humano, a organização interna dos Estados e a anarquia internacional.

Apesar de não constituírem em si uma teoria, as concepções de Waltz (2004) apontam um caminho teórico, ao delinear níveis de análise, por meio dos quais a política internacional seria melhor entendida.

Portanto conforme o autor, as três imagens consistem em perspectivas igualmente indispensáveis e complementares para a pesquisa em Relações Internacionais. Entende-se que as três imagens representam esferas de uma mesma questão, visto que um problema que diz respeito às Relações Internacionais, como é o caso da questão dos refugiados, tanto apresenta incidência sobre estas três esferas, como somente pode ser compreendido como um resultado delas. Isto é, o contexto internacional, o Estado e o fator humano consistem em visões de um mesmo prisma.

Partindo desta perspectiva, buscou-se abordar as três referidas imagens, a começar pela terceira imagem, o sistema internacional, no primeiro capítulo, em que será problematizada a construção do Regime Internacional de Refugiados a partir das demandas internacionais. No segundo capítulo, será abordado o Estado brasileiro, buscando vislumbrar a sua forma de territorialização das referidas normas internacionais de refúgio. E, por terceiro, será então problematizado o papel do refugiado em si, no contexto dos venezuelanos no Brasil.

Dessa forma, entende-se que as três imagens contribuem para uma visão mais ampla e aprofundada sobre a questão dos refugiados, considerando ainda que elas são importantes tanto para uma melhor compreensão do que produz esta problemática, como também para vislumbrar mais integralmente seus efeitos.

Como foram abordadas três perspectivas, foi necessário utilizar teorias que abrangessem cada imagem da forma mais adequada possível. Portanto, para o capítulo primeiro foram utilizadas teorias institucionalistas, pois envolvem o sistema internacional e permitem compreender melhor o seu delineamento ao longo do tempo. O capítulo seguinte pautou-se em discussões em torno do Estado, assim utilizando teóricos como Weber (2004), Bull (2002) e Agamben (2007), para abordar o Estado a partir de sua relação com o indivíduo, refugiado. Por conseguinte, o último capítulo teve como base as considerações de Bourdieu (1996; 1998), como principal norte para a análise sobre o indivíduo em sua relação com o Estado e o sistema internacional.

Utilizou-se ainda as formulações de Certeau (1994) como suporte para a análise, pois seus apontamentos são eficientes para os fins propostos. Certeau (1994) estabeleceu um paradigma interpretativo com base em uma categoria de análise que ele chama de “prática”, ou “maneira de fazer”, que consiste na análise das ações cotidianas das instituições e/ou indivíduos na sociedade, pois a forma pela qual se utilizam das regras e das convenções revela os diferentes usos que fazem do poder, bem como as características de sua cultura. Com efeito, seu modelo é aplicável a uma grande variedade de relações de poder, explicando como

diferentes sujeitos ou grupos atuam e reagem sob diferentes condições.

A categoria “prática” possui duas subcategorias nomeadas como “estratégia” e “tática”, por meio das quais o autor estabelece basicamente dois lugares. A “estratégia” que se institui enquanto um lugar de poder formal, e a “tática” que seria uma reação ou subversão, um poder informal. Nas palavras de Certeau (1994, p. 92, grifo do autor), “[...] as estratégias são capazes de produzir, mapear e impor, ao passo que as táticas só podem utilizá-los, manipular e alterar.”.

No contexto analisado, o Regime Internacional – entendido como uma série de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões, em uma área das relações internacionais, em que convergem as expectativas dos atores (KRASNER, 2012) – elabora normas, regras, princípios e procedimentos que afetam as questões de Refúgio e que, por sua vez, são territorializadas pelos Estados, enquanto lugares de poder oficiais, no seu desenvolvimento legislativo, constituindo-se, portanto, em “estratégias”, pois apresentam caráter formal, partem de um lugar de poder estatal e pretendem estabelecer regras de formalização.

Por outro lado, há as vivências dos refugiados que, apesar de serem diretamente subordinadas à uma ordem social que advém de normas internacionais e pátrias, desenvolvem seus próprios

saberes práticos, suas “táticas”, enquanto formas de apropriação, resistência ou adaptação, que subvertem o controle estabelecido criando novos usos de um poder que não lhes foi conferido, sendo, portanto, informal.

Nessa perspectiva, visou-se abordar como o desenvolvimento das regras internacionais que dizem respeito aos refugiados elaboram uma visão própria desses atores, que é territorializada pelos Estados, como o Brasil, e traduzida na sua legislação e aplicação de seu controle, sua “estratégia”. Dessa forma, torna-se também imprescindível questionar-se acerca dos usos e das subversões que os refugiados realizam diante deste contexto, isto é, suas “táticas”.

Neste livro será avaliada a existência de divergências entre as “estratégias” elaboradas pelos Regimes e territorializadas pelos Estados, e as “táticas” desenvolvidas na experiência cotidiana dos refugiados, visto que se pretendeu vislumbrar se os refugiados são entendidos enquanto seres passivos, destituídos de qualquer poder ou agência, ou como atores potencialmente atuantes, detentores de formas de saber e conhecimentos práticos que podem ser colocados em ação em momento oportuno.

A fim de entender como se constroem as novas identidades e vivências destas pessoas em situação de refúgio, bem como suas trajetórias, aspirações e perspectivas, foram realizadas entrevistas

enquanto abordagem metodológica complementar. Para tanto, foram utilizadas as formulações de Meihy (2005) e Meihy e Holanda (2015), para quem a entrevista é a manifestação da documentação oral, isto é, um suporte material. O autor organiza as formas de articular e pensar as entrevistas orais de forma a captar a subjetividade e a memória dos entrevistados da forma mais imparcial possível.

Trabalhou-se com a história oral temática, que nada mais é do que uma técnica da história oral em que se foca em um assunto específico, pré-estabelecido. A história oral temática permite maior “intromissão” do pesquisador na fala do depoente, sendo ela uma forma de pesquisa “mais objetiva” (MEIHY, 2005), de forma a desenvolver melhor empiricamente a temática analisada neste projeto.

É importante destacar que, a despeito das delimitações teóricas e legais existentes, na prática foi possível perceber que nem todos os indivíduos que adentram ao país nas condições pré-estabelecidas para adquirirem o status de refugiado estão sob essa designação de modo legal.

Dentre os indivíduos observados e participantes da pesquisa de campo realizada, notou-se que, apesar de todos se encaixarem nas condições de refúgio, legalmente alguns são reconhecidos como refugiados, enquanto outros são solicitantes de

refúgio, ou possuem algum tipo de visto de migrante ou ainda outra condição legal. Desse modo, foram considerados como refugiados as pessoas que, segundo as definições tanto nacionais quanto internacionais, encaixam-se na condição de refugiado, ainda que apenas teoricamente, posto que diversos deles não possuam esse status reconhecido de modo legal.

Foram realizadas doze entrevistas, das quais onze foram com venezuelanos residentes em João Pessoa-PB, Brasil, por meio do processo de integração local, e uma com uma representante das Aldeias Infantis SOS, Organização da Sociedade Civil de caráter internacional e principal parceira do ACNUR na Paraíba. Os venezuelanos entrevistados são advindos da crise humanitária da Venezuela. Conforme dados do ACNUR (2020a), o número de refugiados que deixa a Venezuela ultrapassou os quatro milhões em meados de 2019.

No início de 2020, as autoridades brasileiras estimavam que cerca de duzentos e sessenta e quatro venezuelanos estavam no Brasil, com uma média de quinhentos venezuelanos atravessando a fronteira por dia (ACNUR, 2020b). Não foram encontrados dados atualizados sobre a estimativa de venezuelanos residentes na Paraíba, mas em 2019 o Ministério Público Federal estimou que haviam aproximadamente 350 venezuelanos na Paraíba (JORNAL DA PARAÍBA, 2019).

Este livro representa uma contribuição científica para o conhecimento sobre o refúgio nas Relações Internacionais a partir de uma perspectiva multipolarizada, que considerou os diferentes atores das relações de poder que permeiam o sistema internacional.

Capítulo 1

O REFUGIADO SEGUNDO O REGIME INTERNACIONAL

O presente capítulo se subdivide em três tópicos para uma abordagem mais abrangente de seu escopo. No primeiro tópico será discutido o conceito de refúgio a partir de sua historicidade, bem como os diferentes usos que precedem sua sintetização oficial, para, só então, empreender uma abordagem mais analítica das características de sua institucionalização e do desenvolvimento na política internacional enquanto um Regime Internacional. Por fim, o Regime será abordado de forma relacional e comparativa, considerando-se seu contexto dentro do complexo de Regimes e analisando as suas aproximações com o Regime Internacional de Direitos Humanos.

É importante considerar que a definição de refugiado, assim como qualquer outra, é um constructo cultural e político, portanto é passível de problematização. O termo não surgiu em sua forma sistematizada como existe atualmente, mas foi construído sob moldes de pensamentos e intenções, sendo seu desenvolvimento uma representação dos valores de uma época e de uma cultura.

A compreensão de um objeto passa essencialmente pela compreensão profunda de sua definição. Não obstante, é

importante ter em mente que nenhuma definição, nem nas ciências humanas e nem nas exatas, é absoluta, pois estão sujeitas a uma historicidade. Assim,

Nenhum desses conceitos é 'dado', eles são todos construídos segundo o projeto que se persegue e são socialmente aceitos. É por isto que se poderia dizer que uma disciplina científica é menos determinada por seu objeto do que por seu objetivo. (FOUREZ, 1995).

O fazer científico não é neutro, ele não descobre objetivamente seu objeto, mas elabora seu objeto de acordo com suas finalidades e o interpreta e explica segundo padrões mentais subjetivos.

As ciências e as disciplinas, desde seus surgimentos, passam por constantes evoluções. Em decorrência disso, suas definições e regras sofrem alterações, podendo ser aperfeiçoadas ou substituídas por novos paradigmas. Dessa forma, conceitos e definições refletem e representam construções mentais sintetizadas sob a influência de um contexto cultural e político.

A história constitui um parâmetro eficaz para uma percepção mais profunda de uma definição, visto que possibilita situar seu surgimento em um dado momento a fim de analisar os contextos sociais, políticos e econômicos que influenciaram seu surgimento e desenvolvimento segundo os moldes estabelecidos.

Não é objetivo, contudo, questionar uma veracidade ou efetividade do conceito estudado, mas tão somente investigar as características envoltas em sua construção.

Isto posto, para alcançar a compreensão da definição de refúgio, tal como se conhece hoje, faz-se necessário antes entendê-la enquanto um constructo sociocultural e político de determinado período histórico. O presente capítulo abordará a terceira imagem de Waltz (2004), o sistema internacional, em um esforço de compreender como se delineia a primeira parte que integrará a “estratégia” na relação de poder segundo os moldes de Certeau (1994).

A Historicidade do Refúgio

O movimento de pessoas entre regiões pode ser verificado já no início do desenvolvimento humano. Desde o período Paleolítico, o gênero *homo* já é marcado fortemente pelas suas migrações. E, mesmo após o desenvolvimento da agricultura, que permitiu o sedentarismo no período Neolítico, os grupos populacionais continuaram em movimento migratório, a exemplo da dinâmica das migrações indo-europeias.

Neste tempo, no entanto, movimentos com as características de busca por refúgio não podem ser verificados ou discutidos devido à limitação material das fontes históricas.

Na antiguidade clássica, a busca por refúgio se tornou tema político pela primeira vez. É da Grécia antiga a origem da palavra “asilo”, que surge da junção da partícula “a”, que para os gregos denotava negação, com a palavra *asylao*, cujo sentido seria o mesmo de retirar ou extrair. Assim, a palavra grega *asylon* significava a proteção às pessoas que procuravam abrigo em outras cidades por quaisquer motivos, dentre eles a perseguição (ANDRADE, 2001).

Ainda no contexto da Grécia Antiga, a noção de asilo, citada anteriormente, já era utilizada como um direito concedido pelos governos das cidades-estados às pessoas sob perseguição. Havia locais designados para abrigo e proteção destas pessoas, sendo principalmente templos religiosos, ambientes sagrados ou moradias de governantes (PEREIRA, 2009). A hospitalidade era um valor importante para a cultura helênica.

No Período Imperial de Roma foi desenvolvida a estrutura básica do Direito romano, este, por sua vez, constituiu o primeiro sistema jurídico escrito, formal e sistematizado. O direito de asilo possuía um instituto jurídico próprio e tinha por objetivo a proteção das pessoas que sofriam perseguições injustas (PEREIRA,

2009). Dessa forma, pessoas que buscavam asilo em virtude de outros motivos, como condenações por crimes, não eram acobertadas por este estatuto.

No medievo, com a decadência do Império Romano, o Direito Romano também sofreu declínio. A legislação na Idade Média passou a ser intrinsecamente ligada à religião católica apostólica romana que sofria forte internacionalização. Desta forma, o direito de asilo, isto é, a busca por proteção por perseguições, passou a ser vinculado às construções religiosas, como mosteiros, conventos e igrejas (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001).

O domínio da igreja católica neste período permitia que ela detivesse um poder determinante sobre os indivíduos sob perseguição, pois eram os representantes religiosos quem definiam a quem conceder o asilo. Por conseguinte, a Idade Moderna contou com inúmeras reestruturações e rompeu com o modelo de política atrelada à religião da Idade Média. A laicização do Estado permitiu que o domínio sobre o tema das pessoas em deslocamento forçado retornasse para as mãos do Estado (RODRIGUES, 2006).

É necessário considerar a importância do desenvolvimento do conceito de asilo, visto que ao longo da História, ele foi utilizado para tratar das situações políticas que envolveram refugiados, antes que este termo fosse estruturado.

Outro conceito que estará intrinsecamente ligado às práticas de refúgio é o conceito de migrante, como será debatido no tópico seguinte. Até a síntese e a instituição da definição elaborada de refúgio, a palavra “asilo” foi utilizada nos contextos que hoje se designam como referentes ao refúgio.

Cabe ressaltar que, atualmente, a definição de asilo ainda é utilizado e possui suas próprias diretrizes no Direito latino americano. Asilo e refúgio hoje se referem a situações jurídicas diversas, mas que se aproximam em seus objetivos de proteção as pessoas que sofrem perseguições.

De acordo com Ramos (2011, p. 40-41), apesar dos dois institutos tratarem do acolhimento de estrangeiros que não podem retornar à sua terra natal e representarem garantias de proteção aos direitos humanos dos indivíduos, eles apresentam diversas diferenças, tais como: o asilo é um costume internacional regido por tratados na América Latina, enquanto o refúgio possui tratados universais; o asilo direciona-se para o pessoas sob perseguição política, o refúgio engloba diversos tipos de perseguição; o asilo não dispõe de uma organização internacional própria, como o ACNUR para o refúgio; e, por fim, o refúgio gera direitos para o indivíduo, já o asilo não.

Após compreender como se delineou o uso material e objetivo do refúgio, o próximo passo é investigar sua consolidação

em uma perspectiva coletiva, social e jurídica. Para tanto, será analisado seu desenvolvimento e instrumentalização no contexto internacional, principalmente pelos atores internacionais.

A Institucionalização do Refúgio

Primordialmente, é importante situar a abordagem que será aqui empreendida. Visou-se problematizar o Regime Internacional de Refugiados a partir de sua construção, manutenção e adaptação de suas instituições de acordo com suas metas. Deste modo, buscar-se-á compreender interesses, ideias e posicionamentos envolvidos na construção do Regime Internacional de Refugiados (RIR), visualizando-o sob seus contextos históricos de longo prazo.

A definição de refugiado foi utilizada mais regionalmente, antes de ser internacionalizada, para designar as pessoas deslocadas através de fronteiras em função de guerras civis, revoltas, epidemias, perseguições políticas ou religiosas. A exemplo dos movimentos de grupos de refugiados entre os séculos XVI e XVIII que marcaram a colonização do continente americano, este sendo visto, neste contexto, como o principal refúgio para os diversos tipos de perseguições (KARNAL, *et al.*, 2017).

A internacionalização da noção de refugiado, por sua vez, adveio da grande demanda deflagrada pelos acontecimentos

mundiais do início do século XX. A violência que atingia grande parte do globo gerou enormes fluxos de migrantes e refugiados, um verdadeiro fenômeno de massa, criando a necessidade de lidar com este problema no nível da política internacional.

A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa forçaram milhões de pessoas a se deslocarem como refugiados, ou por compulsórias “trocas de população” entre Estados, que equivaliam a mesma coisa. [...] se inventou um novo documento para aqueles que, num mundo cada vez mais burocratizado, não tinham existência burocrática em qualquer Estado: o chamado passaporte Nansen da Liga das Nações [...]. Numa estimativa por cima, os anos 1914-22 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados. (HOBSBAWM, 1995, p. 57-58).

É importante ressaltar que, nesta época, as definições de refugiado, migrante, apátrida, deslocado interno e asilado ainda não possuíam uma delimitação clara, sendo utilizados conforme a necessidade de cada contexto. Ao fim da Primeira Guerra, milhões de pessoas encontravam-se distantes de seu lugar de pertencimento, sem lar, sem cidadania e sem direitos sociais ou políticos (HOBSBAWM, 1995).

O início formal dos esforços internacionais de assistência aos refugiados se deu em 1921, com a primeira organização para a proteção de refugiados denominada de Alto Comissariado para Refugiados Russos, que atuou até 1930. Esta organização foi resultado de um trabalho conjunto do Comitê Internacional da Cruz

Vermelha e da Liga das Nações e teve o objetivo de prestar assistência aos milhões de russos refugiados em virtude da Revolução Russa e/ou Guerra Civil russa (BARICHELLO; ARAUJO, 2015).

Neste cenário, o documento conhecido como passaporte Nansen foi idealizado por Fridtojf Nansen, delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações e coordenador do Alto Comissariado para Refugiados Russos, e consistiu em um documento de identidade para os refugiados russos com a finalidade de lhes conceder um status jurídico (BARICHELLO; ARAUJO, 2015).

Esta identificação representou um pioneirismo para o reconhecimento e a prática dos direitos dos refugiados no contexto internacional, permitindo seu livre trânsito no país receptor, bem como seu retorno ao país que emitiu o documento. Além disso, possibilitou a identificação da quantidade de pessoas em situação de refúgio nesse contexto.

Neste momento, no entanto, os direitos dos refugiados não gozavam de oficialidade internacional. O primeiro marco no sentido de uma internacionalização destes direitos somente veio a ser conquistado após a Segunda Grande Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Elaborada pela recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), a

Declaração instituiu internacionalmente a primeira forma de proteção às pessoas em vulnerabilidade (HUNT, 2009), no entanto, sem efeito juridicamente vinculante.

Conforme o documento, os chamados Direitos Humanos se evidenciam enquanto uma necessidade no justo momento em que os indivíduos se encontram desprovidos de seus direitos mais básicos – como, na ocorrência de um conflito bélico em que pessoas são desprovidas de seus direitos à moradia, trabalho, liberdade de expressão ou liberdade de trânsito (ONU, 1948). Dessa forma, os Direitos Humanos passaram a constituir o principal elemento legal de assistência internacional aos refugiados.

No que se refere aos esforços de agenciar e solucionar o problema dos refugiados e deslocados pela Segunda Guerra Mundial, os países conhecidos como aliados, ainda em 1945, criaram a Administração das Nações Unidas para Socorro e Reconstrução (UNRRA), com caráter temporário e com a função principal de cuidar das questões referentes aos refugiados e viabilizar processos de repatriação (SOARES, 2012).

A Organização das Nações Unidas estabeleceu, em 1946, o Comitê Especial de Refugiados e Deslocados, por meio do qual foi constituída, em 1948, a Organização Internacional de Refugiados (OIR) (ANDRADE, 2005). De acordo com Andrade (2005, p. 5), esta era “[...] uma organização que, apesar de originalmente ter como

escopo propósitos humanitários, já exibia muitas características de natureza essencialmente política.” Assim, a OIR se tornou uma agência especializada da ONU, assumindo as funções da extinta UNRRA, bem como o tratamento dos reassentamentos de refugiados que, por algum motivo, não podiam ser repatriados (SOARES, 2012).

A OIR, no entanto, também teve um caráter temporário, tendo suas operações interrompidas em 1952, quando dá lugar ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

A agência da ONU para refugiados, chamada de ACNUR, foi criada em 1950 para auxiliar os milhões de europeus que fugiram ou perderam suas casas em virtude da Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2020a). Seu primeiro mandato se tornou o principal documento do Regime Internacional de Refugiados, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que definiu quem seriam os “refugiados” e esclareceu os direitos e os deveres entre eles e os países que os acolhessem.

Enquanto fundamento legal, a Convenção, bem como os tratados e os acordos elaborados posteriormente pelo ACNUR, serviram de amparo para o trabalho da organização na proteção aos refugiados no contexto internacional, além de se consolidar enquanto pressuposto legal para o desenvolvimento de instru-

mentos locais, tanto em países como em instituições, internacionais ou não.

O Regime Internacional de Refugiados (RIR) é atualmente um Regime já bem consolidado que influencia seus países signatários, de forma a instruir desde a construção de constituições e tratados, à ação de ONGs e às mais variadas instituições.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954. Cabe ressaltar que a Convenção passou por reelaborações e atualizações ao longo dos anos a fim de se adequar às demandas que os novos contextos foram exigindo, destacando-se o Protocolo de 1967, que será abordado mais adiante.

Em primeiro lugar, é importante considerar o contexto histórico que levou à produção deste documento, pois o cenário pós Segunda Guerra Mundial deixou milhões de pessoas deslocadas em situação de vulnerabilidade, refugiados, em sua maioria, europeus (JUDT, 2008). Portanto, a Convenção de 1951 teve em seu texto inicial um direcionamento para a população europeia, como se lê no parágrafo segundo da seção A do artigo 1º:

A. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida

por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país 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 onde tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos [...]. (ACNUR, 1951, p. 1).

Este direcionamento foi reelaborado pelo Protocolo de 1967, cujo parágrafo segundo do artigo 1º confere nova redação ao trecho da Convenção apresentado, da seguinte maneira:

[...] o termo “refugiado” [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...em consequência de tais acontecimentos” não figurassem. (ACNUR, 1967, p. 1).

Dessa forma, o Protocolo teve a importância de ampliar significativamente o espectro de abordagem da Convenção, universalizando suas normas. O Protocolo rompe assim duas importantes barreiras que a Convenção possuía, uma geográfica, pois limitava-se aos refugiados europeus, e outra temporal, por estava restrita para as consequências do pós Segunda Guerra Mundial.

Há, contudo, algo a ser considerado nesta ampliação acerca das diretrizes de reservas. Cada Estado em seu momento de adesão à uma Declaração ou Convenção pode ter a liberdade, conforme

conferida pelo próprio documento, de realizar certas reservas no que diz respeito à aplicação de seus artigos e disposições em seu território, delimitando artigos aos quais ele não irá aderir, ou irá aderir de uma forma que lhe seja mais conveniente.

Dessa forma, as disposições acerca do assunto reservas estabelecem exceções com a finalidade de proteger alguns artigos, impedindo, assim, que os países, no momento da adesão, optem por não os acatar ou lhes fazer ressalvas.

Um exemplo disto pode ser vislumbrado na adesão do Brasil, pois por meio do Decreto nº 11 de 7 de julho de 1960, o país aprovou a Convenção de 1951 com a exclusão dos artigos 15 e 17, os quais não eram protegidos pelas diretrizes de reservas no texto do documento. Estas reservas somente foram revogadas pelo Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990.

Nesse sentido, quando se comparam as disposições referentes às reservas presentes nos dois documentos – no parágrafo primeiro do artigo 42 do texto da Convenção e no parágrafo primeiro do artigo 7 do Protocolo –, tem-se o seguinte panorama:

Tabela 1: Artigos passíveis de receberem reservas

ARTIGO	CONVENÇÃO	PROTOCOLO
1º - Definição do termo de “refugiado”	PROTEGIDO	PROTEGIDO
3º - Não discriminação	PROTEGIDO	PROTEGIDO
4º - Religião	PROTEGIDO	PROTEGIDO
16 (I) – Direito de estar em juízo	PROTEGIDO	PROTEGIDO
33 – Proibição de expulsão ou de rechaço	PROTEGIDO	PROTEGIDO
36 – Informações sobre as leis e regulamentos nacionais	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
37 – Relações com as convenções	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
38 – Solução de dissídios	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
39 – Assinatura, ratificação e adesão	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
40 – Cláusula de aplicação territorial	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
41 – Cláusula federal	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
42 – Reservas	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
43 – Entrada em vigor	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
44 – Denúncia	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
45 – Revisão	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO
46 – Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas	PROTEGIDO	NÃO PROTEGIDO

Fonte: Autoria própria (2020).

Deste modo, percebe-se que, ao tempo em que amplia geográfica e temporalmente o campo de abordagem da Convenção, o Protocolo também dispensa algumas de suas exceções quanto às reservas que os países podem realizar no momento de adesão.

A Convenção protege onze artigos a mais do que o Protocolo. Pode-se analisar que as diretrizes que o Protocolo não protege se referem mais a trâmites burocráticos do que questões de direitos e deveres dos refugiados. Deste modo, esta alteração pode ser entendida sob dois vieses. Em primeiro lugar, o Protocolo exigiria uma maior flexibilidade de suas normas vinculantes, visto que pretende universalizar a aplicação da Convenção, em outras palavras, a maleabilidade destas normas seria um incentivo para um maior número de países aderirem.

Por outro lado, isto pode também ser depreendido como um custo, pois ao estender seu público-alvo dos refugiados europeus para os refugiados de qualquer lugar, haveria então um enfraquecimento destas diretrizes, posto que, com o protocolo, onze artigos se tornaram passíveis de receber reservas dos países no momento de adesão, dentre eles artigos importantes como o 40, que diz respeito à cláusula de aplicação territorial.

Examinando o documento, em seu quinto parágrafo do prólogo, há uma breve enunciação de seus princípios norteadores:

Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados. (ACNUR, 1951, p. 1).

Assim, é possível apreender três principais valores nesta construção: a preocupação social, a proteção humanitária e a cooperação internacional.

Outrossim, os capítulos de I a IV podem ser analisados como as principais regras do Regime, posto que tratam desde as disposições gerais que definem o termo refugiado, seus direitos e deveres, bem como os direitos e deveres de seu Estado receptor, até situações jurídicas, condições de empregos remunerados e bem-estar. Já os capítulos de V a VII abordam os procedimentos, visto que tratam de aspectos como as medidas administrativas, disposições executórias e transitórias e cláusulas finais que servirão de base para os processos de tomada de decisão.

Por sua vez, o ACNUR é a agência da ONU designada para coordenar, interpretar, e reelaborar os documentos que compõe o Regime Internacional de Refugiados. Ela também atua em seus países signatários com ações humanitárias junto às comunidades de refugiados, seja de forma independente ou coordenada com outras ONGs ou governo local. Além disso, o ACNUR é responsável por atuar na fiscalização do cumprimento de suas disposições e, eventualmente, aplicar as respectivas penalidades para seu descumprimento.

Outra importante instituição que foi criada pela ONU nesse período (1951) é a Organização Internacional para Migrações

(OIM), para lidar com os deslocados internacionais gerados pela Segunda Guerra Mundial. A OIM se expandiu e tornou-se a principal referência para a agenda de migrações internacionais. Ela trabalha analisando e apoiando os Estados no gerenciamento das implicações econômicas e políticas que resultam dos processos migratórios (OIM, 2020).

A principal diferença entre as duas agências da ONU reside em seu escopo de atuação, pois enquanto a OIM aborda todo tipo de movimento humano através de fronteiras, o ACNUR tem seu enfoque sobre os refugiados e outros migrantes forçados. Não obstante, as duas agências trabalham juntas em diversos contextos, compartilhando informações e colaborando de maneira estratégica, como é o caso do acolhimento de venezuelanos no Brasil, que será melhor explanado no terceiro capítulo.

No que se refere às instituições internacionais, Keohane e Martin (1995) partem da observação de que os Estados investem recursos em Instituições Internacionais, de forma que sua existência teria por base o interesse e o poder dos Estados em interagir por meio delas. Os autores entendem que os Estados, apesar de serem racionais, são limitados pela estrutura do sistema internacional, assim a cooperação, por meio de instituições, demonstra-se um meio eficaz de atingir determinados objetivos.

Nesse contexto, a função primordial das instituições internacionais seria a de reduzir custos de transação, fornecer informações, assistir na resolução de jogos de equilíbrio e dar credibilidade às resoluções (KEOHANE; MARTIN, 1995).

Portanto, as vantagens dos países que atuam por meio de uma instituição, como o ACNUR são variadas. Uma vez que ela trata de um assunto específico, como o tema de Refugiados, ela tem acesso a um sólido conjunto de dados e também produz pesquisas e informações que servem de base para sua atuação.

Além disso, o ACNUR tem a capacidade de coordenar as ações e os recursos dos vários países em torno de seus objetivos em comum, diminuindo os custos de transação e prestando uma melhor assistência.

As instituições são importantes agentes para o sistema internacional, pois sua participação reduz a probabilidade de conflito entre os atores. Assim, os Estados estruturam e utilizam organizações formais para criar e implementar valores e normas da comunidade e auxiliar no cumprimento de compromissos internacionais, visto que estas monitoram o comportamento dos Estados e, quando a imposição é necessária, podem facilitar a ação descentralizada ao generalizar efeitos de reputação para os atores que se encontrem em comportamento impróprio para com as regras já estabelecidas (ABBOT; SNIDAL, 1998).

Como já explanado, após a Segunda Guerra Mundial havia um apelo internacional para a proteção dos Direitos Humanos, no entanto surgiu um conflito de interesses entre os Estados em decorrência do acelerado aumento das migrações internacionais. Surgia então a seguinte problemática: como garantir a proteção da pessoa forçadamente deslocada sem ocasionar uma crise interna nos Estados pela abertura indiscriminada de suas fronteiras?

Nesse sentido, pode-se considerar uma situação de convergência de interesses em torno da promoção de valores humanitários, posto que a necessidade de proteção dos refugiados e migrantes forçados já se apresentava como um princípio para as relações internacionais. Assim, a iniciativa dos Estados que compunham a ONU em atuar por meio da agência do ACNUR teve como fundamento o estabelecimento de normas que reforçassem o comportamento da proteção de refugiados e migrantes forçados no cenário internacional.

Vale ressaltar que no contexto de proteção humanitária internacional estão vários grupos além dos refugiados, posto que, refugiado refere-se a um status legal, conferido pelo Estado, desse modo há ainda os migrantes forçados que, apesar de apresentarem a mesma condição de fuga e emergência por assistência, não dispõem do status legal de refugiado, seja por ainda não o terem recebido, ou por terem recebido algum outro tipo de visto temporário.

[...] as principais funções do ACNUR estão relacionadas com a aplicação da *Convenção de 1951*, revisada pelo *Protocolo de 67*, diploma legal patrocinado pela ONU e assinado pelos Estados, sendo, portanto, um dispositivo internacional cuja eficácia depende da vontade política dos Estados signatários, posto que a ONU não conta com órgãos sancionadores fortes para o descumprimento dos tratados que patrocina, bem como de seus atos unilaterais. (JUBILUT, 2007, p. 159, grifos do autor).

Nessa perspectiva, o ACNUR se constituiu enquanto principal suporte para a interação entre os Estados sobre o tema de refugiados, permitindo tanto uma cooperação em torno do objetivo em comum quanto uma redução da probabilidade de conflitos. Sua atuação na garantia do cumprimento de suas disposições envolve o monitoramento do comportamento dos Estados, assim ela funciona com poderes judiciais, recebendo e administrando denúncias e aplicando punições (JUBILUT, 2007).

Estas punições aplicadas pelo ACNUR, vale ressaltar, encaixam-se no que internacionalmente considera-se como *soft law* (ABBOT; SNIDAL, 2000), isto é, dispositivos que atuam com efeitos de reputação e renegamento, de maneira que quando um Estado membro do ACNUR é avaliado como estando em comportamento dissonante com as normas estabelecidas, a agência então requisita publicamente explicações, ou elabora relatórios e pronunciamentos com efeitos de pressão internacional.

Ainda, conforme Abbot e Snidal (1998), as instituições internacionais são objetos de estudo vitais para a compreensão das relações internacionais, posto que elas estariam fornecendo um complemento importante à cooperação descentralizada que afeta a natureza e o desempenho do sistema internacional.

Seguindo em uma contextualização histórica, o fenômeno da Guerra Fria (1945-1991) trouxe novos desafios para as configurações das migrações internacionais.

Infelizmente, nas sombrias décadas de 1970 e 1980, tornou-se cada vez mais difícil separar a migração por trabalho das torrentes de homens, mulheres e crianças que fugiam ou eram desenraizadas por fome, perseguição política ou étnica, guerra e guerra civil, assim pondo os países do Primeiro Mundo, igualmente empenhados (em teoria) em ajudar aos refugiados e (na prática) impedir a imigração dos países pobres, em sérios problemas de casuísmo político e legal. (HOBBSAWN, 1995, p. 356).

Dessa forma, pode-se compreender que, a despeito da existência de um Regime Internacional de Refugiados, na prática a definição de Refugiado ainda se mesclava ao de migrante no contexto internacional, principalmente no que se referia à legislação doméstica dos Estados. Assim, a existência de uma demanda por uma delimitação de caráter mais político e urgente possibilitou o fortalecimento do Regime Internacional de Refugiados. Nesse novo cenário, Hobsbawm (1995, p. 356) esclarece que,

Com exceção dos EUA, e em menor escala Canadá e Austrália, que encorajavam ou permitiam a imigração em massa do Terceiro Mundo, os países do Primeiro Mundo optaram por mantê-los fora sob uma crescente xenofobia entre suas populações locais.

Interessava aos países mais desenvolvidos o controle sobre quem atravessava suas fronteiras, assim a institucionalização do Refúgio se tornou uma demanda necessária também para os Estados, para, desta forma, regular legalmente a entrada de pessoas pelas fronteiras de seus Estados. O período entre o final do século XX e o início do século XXI acentuou gravemente o fenômeno das migrações internacionais, posto que

O fim da Guerra Fria privou tais Estados [de baixa renda] de ajuda econômica [...]. Além disso, à medida que cresciam as divisões entre os pobres, também a globalização provocava movimentos mais evidentes de seres humanos que cruzavam as linhas divisórias entre regiões e classificações. [...] Dos países pobres, os fluxos de migração de mão-de-obra para os ricos incharam em enormes torrentes, na medida em que não eram represadas por barragens políticas. (HOBSBAWM, 1995, p. 355).

Durante a Guerra Fria, cada superpotência, a saber Estados Unidos e União Soviética, financiava econômica e militarmente seus países aliados no terceiro mundo, a fim de assegurar o desenvolvimento e a manutenção de seu sistema, capitalista ou comunista.

Todavia, após o ruir dos regimes comunistas esses subsídios foram cortados, pois de um lado a URSS tinha que resolver seus próprios problemas internos e de outro, sem concorrência, os EUA não tinham mais a necessidade de defender sua influência sobre o mundo (HOBSBAWM, 1995).

Ao analisar a formação do ACNUR, Soroos (1986, p. 182-183 apud BAUMAN; MILLER, 2012, p. 87) concluiu que os motivos centrais que levaram à construção do Regime Internacional de Refugiados não envolveram razões humanitárias ou uma defesa de interesses de potências, nem mesmo uma defesa ideológica no contexto da Guerra Fria, mas sim uma compreensão por parte dos líderes políticos acerca das obrigações legais de um Estado para outro, isto é, partiu de um reconhecimento quanto à necessidade de estabelecer certa igualdade no compartilhamento de responsabilidades na questão dos refugiados. Esse princípio é conhecido como *burden sharing*.

A perspectiva da sociedade internacional permite perceber a força dos valores políticos em questões centrais da proteção aos refugiados, pois as ações dos Estados podem minar esses valores resultando em uma perda de previsibilidade quanto às ações futuras, e também perda de qualidade da proteção oferecida (BAUMAN; MILLER, 2012, p. 87). Portanto, é importante abordar o RIR pela lente da sociedade internacional, posto que se pode

vislumbrar como se estabeleceram as relações e normas entre os Estados que permanecem influenciando o Regime.

O RIR sob a Perspectiva do Complexo de Regimes

Em decorrência da globalização, os atores internacionais experimentaram um aumento de sua interdependência política, econômica e social. A proliferação de regras, normas e formas institucionais criou o fenômeno da sobreposição de Regimes, a partir da incidência de diferentes regimes sobre um mesmo tema ou questão.

Na prática, atualmente, o estudo dos Regimes Internacionais, e em certa medida também sua atuação, esbarra na questão de suas fronteiras temáticas, visto que vários regimes se interpenetram e se relacionam transversalmente, de forma que surgem diversos problemas acerca de suas convergências e contradições.

Um exemplo disto é o de que, para a abordagem do Regime Internacional de Refugiados, estabelece-se enquanto primeiro marco um outro Regime, o de Direitos Humanos, posto que o mesmo tem como objetivo a proteção humana e é de natureza universalizante, contemplando assim os refugiados de forma colateral (ANDRADE, 2001). Esta relação será melhor abordada no tópico a seguir.

O paradigma teórico tradicional de Regimes Internacionais não contempla este tipo de interação. Dessa forma, surge, então, a teoria de complexo de regimes em um esforço para aprofundar a análise dos regimes a fim de compreender a atuação no cenário global nos moldes atuais, considerando o expressivo aumento de tratados e organizações intergovernamentais.

Em suma, o principal pressuposto da teoria do complexo de regimes é a existência de acordos e tratados de diversas origens, formulados por atores e fóruns distintos que, no entanto, normatizam de forma institucionalizada sobre um mesmo tema ou questão (ORSINI, et al., p. 27, 2013).

O cenário de governança global se tornou cada vez mais complexo, as normas internacionais ganharam mais densidade e passaram a incidir com mais força sobre as políticas domésticas dos Estados por meio dos Regimes Internacionais. Nesse novo contexto, a questão central para os institucionalistas deixou de ser a supressão de custos de transação na coordenação de políticas e tornou-se a seleção entre vários arranjos possíveis de governança (DREZNER, 2009).

Dessa forma, a tarefa de analisar uma instituição ou regime ganhou maior abrangência e dificuldade, pois ele não pode mais ser compreendido isoladamente, mas apenas a partir de suas relações, sejam elas de cooperação ou tensão, inserindo-se assim a teoria do

complexo de regimes (RAUSTIALA; VICTOR, 2004; ORSINI, et al., 2013).

No cenário da Guerra Fria, por exemplo, quando as instituições começavam a emergir no cenário político internacional, a governança sobre um determinado tema podia ser regida por um único regime ou instituição. Todavia, atualmente, a proliferação de variados regimes criou choques entre eles, podendo esses serem tanto contraditórios como complementares. Esse é o ponto que a teoria do complexo de regimes busca analisar (ORSINI, et al., 2013).

É importante situar o desenvolvimento dos complexos de regimes em paralelo à tendência de uma maior legalização da política internacional, pois a legalização está no cerne do debate de regimes, sendo um importante determinante que influencia o *compliance* de seus atores para com as suas normas (LIMA, 2017). De tal forma, o movimento internacional atual, caracterizado pelo aumento da interdependência dos atores, impele para o fim do antigo modelo de criação de regimes limitados à abordagem de uma área temática e favorece o aumento dos complexos de regimes.

De acordo com Orsini, et al. (2013), seria necessária a incidência de três ou mais regimes internacionais sobre um mesmo tema para se considerar um complexo de regimes, todavia a parte mais interessante de sua elaboração teórica reside na noção de que para se ter um complexo é necessário não apenas uma

sobreposição de regimes, mas a existência de influência destes sobre as regras, princípios e procedimentos de sua área temática.

Assim sendo, como explanado no tópico anterior, o Regime Internacional de Refugiados atua sobre as disposições que regulam a proteção da pessoa forçadamente deslocada, e essa área apresenta questões que se ramificam sobre outros temas, posto que a entrada de refugiados em um país terá influência em sua conjuntura interna e internacional.

Os diferentes interesses internacionais sob diferentes contextos levaram à produção de diretrizes que coincidem na questão de refugiados, umas mais gerais e outras mais específicas. O principal Regime que se insere neste contexto de sobreposição junto ao Regime de Refugiados é o Regime Internacional de Direitos Humanos, pois, como será discutido mais adiante, os dois Regimes apresentam uma abordagem bastante similar, com foco no indivíduo.

Além disso, podem também ser citados o Regime de Segurança Internacional e Regimes referentes a questões econômicas, que embora apresentem uma abordagem mais centrada no Estado dispõem de diretrizes que influenciam e interferem no escopo dos refugiados.

Vale ressaltar que a tarefa de compreender a questão legal internacional relativa aos refugiados envolve diversos outros

fatores, que vão além dos regimes, como, no contexto da América Latina e outras regiões, podem ser apontados diversos documentos que também apresentam diretrizes transversais sobre o tema dos refugiados, alguns deles são: Tratado sobre o Direito Penal Internacional (Montevideu, 1889); Acordo sobre Extradução (Caracas, 1911); Convenção sobre Asilo (Havana, 1928); Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1933); Convenção sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954); e Convenção sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954).

A análise dos documentos citados revelou não haver choques entre as suas determinações, de forma que, ao optar pela adesão aos diferentes documentos internacionais que regulamentam, direta ou indiretamente, a questão dos refugiados, o Estado latino-americano não corre o risco de aderir a diretrizes discordantes ou excludentes, tendo de optar apenas por uma abordagem mais ou menos comprometida com a questão. Nesse ínterim, foi importante explorar, principalmente, as aproximações e/ou sobreposições entre o Regime de Refugiados e o de Direitos Humanos.

De acordo com Drezner (2009), quando os regimes se transformam em complexos de regimes é possível perceber uma diminuição do efeito da lógica institucionalista por meio da qual os regimes geram ordens a partir de regras, posto que a propagação

de instituições pode reduzir o poder dos focos anteriormente instituídos, a partir do aumento dos possíveis pontos focais para os quais as regras e as expectativas poderiam convergir.

É importante considerar que a hipótese formulada por Drezner (2009) não se aplica no que se refere ao Regime Internacional de Refugiados, pois esse se estabeleceu significativamente na sua área, de tal forma que a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, por exemplo, são referenciados por todos os documentos que tocam no assunto de refúgio elaborados posteriormente às suas promulgações.

Além disso, é marcante a presença do ACNUR junto às outras instituições, nacionais ou internacionais, em todas as ações que envolvem refugiados, seja liderando ou auxiliando de forma logística ou prática. Desta forma, tem-se que este regime consiste em um verdadeiro referencial para a sua área.

Como não se verifica a criação de mandatos contraditórios com os do Regime de Refugiados, o senso de obrigação legal de seus atores é fortalecido. Bem como, pode-se perceber que a centralização estrutural empreendida pelo ACNUR gera, consequentemente, uma redução dos custos de transação e conformidade para os atores.

É válido ressaltar ainda que Drezner (2009) reconhece que a complexidade de regimes pode ter efeitos contraditórios. Ele

considera que cada complexo de regimes deve ser analisado a partir de suas especificidades a fim de compreender de quais formas ele pode prejudicar ou favorecer seus atores, ou ainda não exercer influência sobre suas interações.

A literatura que aborda a teoria do complexo de regimes pode ser dividida em dois pontos de vistas que se contrapõem, de um lado há autores que entendem esta complexidade como limitante e enfraquecedora para a efetividade dos regimes, em virtude dos conflitos e dos choques gerados pela sobreposição de normas, a exemplo de Drezner (2009).

Por outro lado, há os autores que veem a complexidade de regimes enquanto uma oportunidade para o desenvolvimento da governança global, pois a sobreposição geraria ajustes que contribuem para a cooperação e reforçam as instituições envolvidas.

Neste segundo grupo, encaixam-se Keohane e Victor (2011), pois, para eles, o complexo de regimes favorece a implantação das normas pelos atores, a partir de uma flexibilização delas, gerando mais oportunidades de adaptação para os regimes. Dessa forma, sem a obrigação de que todas as normas estejam submetidas a uma única instituição, os atores ganham mais liberdade de adaptação de acordo com suas diferentes situações, ocasionando, consequentemente, maior adesão ao regime. Estas vantagens, no entanto, são resultados e não prerrogativas, de tal forma que, em

um complexo de regimes, no qual as instituições e normas são contraditórias, é possível que haja ordem.

O complexo de regimes para a proteção de refugiados, por sua vez, pode ser considerado como um caso benéfico para os seus atores internacionais, posto que o Regime de Direitos Humanos, o Regime de Refugiados e o Regime Humanitário, por exemplo, apresentam uma relação positiva e cooperativa, reforçando-se mutuamente de forma a tornar suas regras mais efetivas (ORSINI, et al., 2013).

De acordo com Betts (2010), o complexo de regime de refugiados possibilita que os Estados se engajem sob diferentes formas de cooperação institucionalizada, gerando impactos diretos e indiretos para a proteção de refugiados.

Como discutido anteriormente, o Regime de Refugiados apresenta bastante similaridade para com o Regime de Direitos Humanos, de forma que seus princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, por vezes se inter cruzam. Diversos autores têm destacado essa relação com maior ou menor proximidade. Assim optou-se por explorá-los de uma forma comparativa, apontando suas aproximações e distanciamentos.

Ao analisar o Regime Internacional de Direitos Humanos, Moravcsik (2000) aponta um diferencial significativo quanto ao caráter de outros regimes ou formas de cooperação internacional

institucionalizadas, pois, segundo o autor, o Regime de Direitos Humanos se volta muito mais para as atividades internas do Estado, enquanto os outros tratam de questões que envolvem mais diretamente a política externa. Esse entendimento aparentemente não poderia ser aplicado ao Regime de Refugiados, pois a situação de trânsito entre fronteiras implica que o assunto se relaciona diretamente com a política externa dos países.

No entanto, ao considerar-se a questão mais de perto, é possível notar que, ao fugir de seu Estado de origem e adentrar em um Estado receptor, o refugiado passa a estar sob a tutela deste, independentemente das relações entre os dois Estados.

Tanto o Regime de Direitos Humanos quanto o Regime de Refugiados apresentam importância para as relações de nível internacional e influência sobre a política externa dos Estados. No entanto, eles apresentam uma abordagem mais voltada para as atividades internas do Estado, seja para com seus cidadãos ou para com os refugiados que nele buscam abrigo.

Outro ponto importante a ser considerado é a motivação que leva os países a aderirem a regimes, tais como o de Direitos Humanos e o de Refugiados. Segundo Moravcsik (2000), as novas democracias aderem de modo mais fácil a regimes, como o de Direitos Humanos, por observarem que seu apoio e adesão servem como um reforço para as suas próprias instituições democráticas,

posto que reafirmam seus ideais universais. O mesmo pode ser dito sobre o Regime de Refugiados, tendo em vista as estreitas relações entre os princípios básicos que norteiam os dois regimes.

Muito além de coincidirem em suas características, o Regime de Direitos Humanos e o Regime de Refugiados, assim como o Regime Humanitário, tratam de um mesmo objeto: o indivíduo.

Quando comparados ao Regime de Segurança, por exemplo, o caráter diferencial dos dois regimes abordados se sobressai, pois, mesmo que, em um primeiro momento, possa parecer que o Regime de Segurança irá convergir com os temas trabalhados – posto que ele trata também de questões de cidadania, proteção e fronteiras –, há uma diferença fundamental a ser analisada, visto que seu objeto é o Estado e não o indivíduo.

Assim, apesar de os três Regimes citados abordarem questões que envolvem o indivíduo, a diferença primordial reside no fato de que o enfoque do Regime de Segurança é o Estado, de modo que o indivíduo é tomado a partir de sua relação com ele, enquanto que para os Regimes Internacionais de Direitos Humanos e de Refugiados, o indivíduo é o foco principal.

Para melhor esclarecer essa diferenciação, pode-se exemplificar com base no tratamento dado ao próprio ser refugiado, pois, ao considerar o Estado como prerrogativa principal, o Regime

de Segurança toma o refugiado como um desafio ao Estado, um ser que questiona a sua ordem.

Por outro lado, para os Regimes Internacionais de Direitos Humanos e de Refugiados, o enfoque é o indivíduo, de modo que importa, primeiramente, assegurar a vida e a dignidade da pessoa humana. Esse enfoque sobre o indivíduo pode ser ilustrado pela própria escrita dos documentos que norteiam os regimes, tendo em vista que a Declaração de 1948, documento principal do Regime de Direitos Humanos, refere-se em seus artigos a “todo ser humano”, enquanto a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, documentos norteadores do Regime de Refugiados, referem-se ao “refugiado”.

Sobre o caráter institucional dos dois Regimes, vale frisar que as principais organizações responsáveis pelos dois regimes são, de fato, uma só: A Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados é uma agência. O cerne para entender essa questão está no fato de que o ACNUR tem a autonomia necessária para lidar com as questões de Refúgio, mas, ainda assim, continua sendo uma representante da ONU.

Isso resulta em uma postura muito mais colaborativa no que se refere à atuação prática, principalmente no campo da proteção ao Refugiado. Assim, tanto o gerenciamento e a logística são facilitadas, pelo compartilhamento interno de dados e estratégias,

quanto há uma postura colaborativa para com as demais entidades envolvidas no trabalho de campo, como os Estados e as ONGs.

A tarefa de analisar regimes gira em torno, principalmente, dos seus documentos e organizações representativas.

Acerca do Regime de Direitos Humanos, segundo Munõz (2017), além de promover e defender os Direitos Humanos, as organizações são responsáveis ainda pelo próprio desenvolvimento normativo e institucional do regime em nível internacional.

O Regime de Refugiados possui muitas organizações e documentos, por isso foram escolhidos alguns de seus principais, cuja abordagem, internacional ou regionalmente, tem como foco o refúgio e a migração forçada.

A Declaração de Cartagena tem sua adoção condicionada aos Estados, isto é, eles dispõem de liberdade para decidir seguir ou não suas diretrizes. Desde sua promulgação, em 1984, a Declaração de Cartagena tornou-se um marco para a proteção dos refugiados e migrantes em nas Américas, passando por processos revisionais a cada dez anos.

Em 1994, foi elaborada a primeira revisão da Declaração de Cartagena que culminou na Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Em 2004, foi promulgada a Declaração e o Plano de Ação do México (PAM), como novo processo de revisão. Posteriormente, em 2010, foi criada a

Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano, e em 2014 a Cartagena + 30 consolidou um novo marco estratégico nessa área.

Devido ao número de documentos e instituições que integram o Regime de Direitos Humanos, optou-se por abordar os que tratam de assuntos mais diretamente relacionados a temática dos Refugiados. Para melhor compreender as aproximações entre os regimes serão então analisados, a seguir, os principais documentos norteadores dos dois Regimes.

Em primeiro lugar, há a Carta das Nações Unidas, documento responsável por instituir os fundamentos e as obrigações da Organização das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 26 de junho de 1945. De acordo com o preâmbulo do documento, dentre os seus objetivos estão:

[...] reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (ONU, 1945, p. 3).

O compromisso firmado expressa uma noção de universalidade que acompanhará também as outras diretrizes firmadas

pela ONU. Apesar de ser um documento voltado para os Estados e suas relações, ele assume a responsabilidade de proteção ao indivíduo, como também pode ser visto no seguinte trecho:

A Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a [...] promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (ONU, 1945, p. 14).

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) somente ter sido assinada em 1948, a partir da Carta instituinte da ONU é possível notar que os princípios básicos relativos aos Direitos Humanos já constituíam uma noção internacional.

No texto presente no preâmbulo da Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é apontada como documento base, nos seguintes termos:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [...]. (ACNUR, 1951, p. 1).

Percebe-se que a Convenção reafirma os princípios da Declaração e os coloca enquanto fundamento angular de suas proposições. A forma pela qual o enunciado é elaborado transmite a ideia de que a Convenção se institui enquanto um instrumento para a garantia dos Direitos Humanos – ideia compartilhada por Trindade (1996, p. 116):

Direito Humanitário e o Direito dos Refugiados constituem, juntamente com os Direitos Humanos, um importante conjunto, no qual a peça central e mais importante é a última normativa, onde as duas primeiras aparecem como acessórios laterais e complementares, buscando a obra completa estabelecer uma defesa adequada de quem é o sujeito fundamental do Direito, quer dizer, a pessoa humana. (TRINDADE, 1996, p. 116).

Sem dúvidas, a conexão harmônica entre os regimes e a centralidade conferida ao Regime de Direitos Humanos são ideias compartilhadas por diversos autores, como Trindade (1996), Saadeh e Eguchi (2019), Reis e Menezes (2014). Nesse sentido, visualiza-se uma aproximação conceitual entre os dois Regimes. Diante disto, o que então diferenciaria os escopos de atuação dos dois documentos?

A Declaração (ONU, 1948, p. 1, grifo nosso) aponta seu público-alvo desde o primeiro parágrafo de seu artigo 2º, onde consta:

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Considerando que a Declaração visa assegurar os direitos básicos de todos os seres humanos, tem-se que os refugiados estão também contemplados por ela. Diante disto, qual a necessidade de um Regime que aborde especificamente este grupo?

De acordo com Ibhawoh (2003), por muito tempo tanto a teoria quanto a prática da proteção dos Direitos Humanos se preocuparam mais com os abusos perpetrados pelos Estados e suas instituições aos seus próprios cidadãos, deixando a questão das pessoas deslocadas entre países para o âmbito mais específico da proteção aos refugiados. Deste modo, um aspecto crucial para compreender a diferenciação de escopo entre os dois Regimes é a questão das fronteiras internacionais.

O ACNUR (2020a) atualmente apresenta diversos conceitos que envolvem as pessoas em deslocamento, sendo elas: refugiados, deslocados internos, solicitantes de refúgio, apátridas, repatriados, retornado. No entanto, no presente contexto, será lançado enfoque sobre a definição de refugiado. Conforme a Convenção de 1951 (conforme a redação conferida pelo Protocolo de 1967), no segundo parágrafo do artigo 1º, refugiado é a pessoa que:

[...] temendo ser **perseguida** por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra **fora do país de sua nacionalidade** e 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** e não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1951, p. 1, grifos nossos).

Acerca da construção desta concepção, percebe-se que seu enfoque está na saída das pessoas de seu lugar de pertencimento. Desta forma, a ideia central da definição está na emergência da necessidade deste deslocamento. Assim, a função do Regime Internacional de Refugiados é estabelecer os parâmetros para garantir uma proteção internacional para os Direitos Humanos dos Refugiados. Em outras palavras, enquanto o Regime de Direitos Humanos atua (usualmente, mas não necessariamente) nos casos em que o Estado comete crimes, intencionais ou não, contra seu próprio povo, o Regime de Refugiados entra em cena quando a pessoa se encontra deslocada entre fronteiras territoriais, de forma que não se encontra mais sob a proteção de seu Estado de origem (REIS; MENEZES, 2014).

Dessa forma, a Convenção de 1951 foi um resultado natural do reconhecimento internacional dos Direitos Humanos, consistindo em um dispositivo para a sua aplicação a um determinado grupo que se encontra além das fronteiras nacionais, os refugiados.

Outra diferenciação entre os documentos supracitados é o seu direcionamento. Enquanto o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos se dirige à pessoa, diretamente – por meio da expressão “todo ser humano”, utilizada no início de quase todos os seus artigos –, o texto da Convenção de 1951 dirige seus artigos aos “Estados contratantes”. Isto se deve à natureza normativa dos documentos, visto que a Declaração de 1948 não possui um caráter vinculativo, sendo uma espécie de acervo de princípios, *guidelines*, para o contexto internacional. Já a Convenção de 1951 possui força de norma, proporcionada pelos atores do direito internacional.

Logo, percebe-se que a Declaração de 1948 busca expressar seu caráter universal quando aponta o gênero humano enquanto seu interlocutor. Não obstante, ao apontar os Estados como interlocutores, a Convenção de 1951 pretende dirigir-se diretamente aos principais responsáveis por assegurar o cumprimento de suas diretrizes, posto que a garantia dos direitos do refugiado, após atravessarem as fronteiras, passa a ser uma questão que diz respeito diretamente ao seu Estado receptor.

Em decorrência da diferenciação quanto à natureza dos dois documentos, tem-se que sua garantia de proteção também se apresenta de forma diferenciada. O documento da Declaração de 1948, por não ser vinculante, apresenta uma proteção de direitos

mais ampla e diversificada quando comparado à Convenção de 1951, como será melhor explanado a seguir.

No contexto dos dois documentos, tem-se que algumas diretrizes de proteção aos direitos se repetem, principalmente no que diz respeito aos seguintes temas: Não discriminação; Liberdade Religiosa; Direito à propriedade; Direitos de Associação; Direito de estar em juízo; Direito ao trabalho e previdência social; Direito à educação; e Liberdade de movimento.

Deste modo, a Convenção de 1951 reforça as diretrizes da Declaração de 1948 ao reafirmar alguns de seus princípios. No entanto, é importante reparar que ela realiza uma diferenciação ao direcionar estes direitos ao seu público-alvo, os refugiados, posto que, como pode ser visualizado na tabela 3, vários artigos que asseguram os direitos dos refugiados vêm acompanhados da seguinte expressão

[...] tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, **nas mesmas circunstâncias**, aos **estrangeiros** em geral. (ACNUR, 1951, p. 8, grifos nossos).

Por outro lado, é importante considerar-se as características limitantes que decorrem do caráter vinculante da Convenção de 1951, pois esta, ao tempo em que lhe confere um poder normativo, também exige que seja menos impositivo. Desta forma, entende-se que o documento não apenas perderia força, como também

difícilmente seria amplamente aceito e adotado no plano internacional, caso se propusesse a requerer que seus países signatários concedessem aos seus refugiados um tratamento, em todas as áreas, nas mesmas circunstâncias do que é oferecido aos seus cidadãos.

A Convenção de 1951 tem o objetivo de tratar as questões que envolvem a vulnerabilidade das pessoas em situação de refúgio, isto é, em sua estruturação teórica discorre acerca da proteção da situação econômica, social, física e política do refugiado. Neste sentido, percebe-se que, para a construção da Convenção, foram utilizados artifícios para aplicar os Direitos Humanos aos refugiados de uma forma mais flexível, reduzindo os custos e as responsabilidades para os países signatários.

Há ainda que se considerar, no texto da Convenção de 1951, a presença de direitos voltados exclusivamente para proteger a condição especial dos refugiados, tais como o que se referem a: Propriedade intelectual e industrial; Participação em racionamento; Alojamento; Assistência administrativa; Papeis de identidade; Documentos de viagem; Despesas fiscais; Transferência de bens; Proteção contra expulsão ou rechaço; e Naturalização.

Esses direitos não aparecem, ao menos nomeadamente, na Declaração de Direitos Humanos por se tratarem de uma assistência que diz respeito diretamente à condição das pessoas

deslocadas através de fronteiras (com exceção da proteção à propriedade intelectual e industrial).

Outro ponto que merece atenção é a ausência, na Convenção de 1951, de diversos direitos que são assegurados pela Declaração de 1948. Sendo eles: Vida, liberdade e segurança pessoal; Proteção contra escravidão e tráfico humano; Proteção contra tortura e tratamento desumano; Direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei; Igualdade; Proteção contra prisão, detenção ou exílio de forma arbitrária; Direito a audiência pública em qualquer acusação criminal; Direito a presunção de inocência diante de qualquer acusação, e direito a defesa; Direito contra interferências na vida privada; Direito de asilo para vítimas de perseguição; Direito de ter nacionalidade e de mudar de nacionalidade; Direito de casamento consensual; Liberdade de expressão e opinião; Direito de fazer parte do governo ou de ter representação política; Direito a repouso e lazer, limitação de horas de trabalho e férias remuneradas; Padrão de vida digno/Proteção à maternidade e à infância; Participação na vida cultural da comunidade/Proteção de interesses morais e materiais; e Ordem social e internacional.

Embora não apareçam nomeadamente, alguns dos princípios norteadores destes direitos podem ser apreendidos no texto da Convenção de 1951, como os direitos a igualdade, vida, liberdade e segurança pessoal. No entanto, há outros direitos cuja

ausência merece atenção devido à sua relevância, destacando: Proteção contra escravidão e tráfico humano; Direito à audiência pública em qualquer acusação criminal; Liberdade de expressão e opinião; Direito a representação política; Padrão de vida digno; e Participação na vida cultural da comunidade.

Deste modo, percebe-se que o texto da Convenção de 1951 se omite em alguns aspectos que envolvem a proteção aos direitos dos refugiados. Em parte, isso se deve aos fatores decorrentes da natureza vinculante deste documento, como já debatido.

No entanto, apesar das similaridades os documentos parecem seguir diferentes orientações, posto que a construção do texto da Declaração de Direitos Humanos denota a concessão de uma agência ao indivíduo (o que pode ser ilustrado pelos artigos presentes na tabela anterior), enquanto o texto da Convenção de 1951 confere um tratamento bem diferente, mais assistencialista.

Mas até que ponto a proteção aos direitos dos refugiados pode ser flexibilizada sem ferir os princípios dos Direitos Humanos? Os artigos supracitados envolvem direitos de suma importância para a dignidade dos refugiados. Diante disto, o ACNUR seria, então, omissa quanto a estes aspectos dos Direitos Humanos?

De fato, não. Pois, apesar de alguns direitos não se encontrarem presentes em texto base, em sua atuação o ACNUR

desenvolve um trabalho mais amplo e complexo, como é o caso da assistência prestada no caso dos refugiados, migrantes forçados e deslocados internos, em virtude do terremoto que devastou o Haiti em 2010.

O Haiti foi assolado por uma crise humanitária e desde então milhares de haitianos deslocaram-se em busca de sobrevivência em países vizinhos, como a República Dominicana, e outros países, como o Brasil.

Até o momento, o ACNUR tem apoiado ativamente os programas de proteção e gestão de campo, enviando membros da equipe de emergência especializada em proteção, logística, registro e análise para auxiliar o esforço humanitário. Além disso, materiais para abrigo foram rapidamente despachados para apoiar cerca de 100 mil beneficiários. [...] Além disso, o ACNUR tem o objetivo de apoiar o Haiti com provisões “não-alimentares” para 60 mil pessoas deslocadas nas regiões de fronteira e nas áreas Oeste, Central e de Artibonite. [...] Além desta assistência humanitária, serão oferecidas orientações a respeito do regresso voluntário ao país de origem, ou alternativas de soluções duradouras, como integração local e reassentamento em outros países. (ACNUR, 2010, s.p.).

No trecho presente no site oficial da agência, tem-se uma descrição de sua atuação junto aos refugiados haitianos. Pode-se perceber nesse caso, como em vários outros, que na atuação do ACNUR houve uma assistência muito mais abrangente, indo além do que é apresentado em seu documento base, a Convenção, como

a assistência jurídica e financeira, e também a proteção integral da pessoa.

Outro exemplo é a atuação do ACNUR junto aos refugiados Rohingya, que fogem do Mianmar por motivos de perseguição religiosa e étnica. No seu site oficial, o ACNUR (2020a, s.p.) esclarece que,

Como medida contra problemas de saúde, como a diarreia aguda, estamos no processo de construir um total de 8.000 privadas para os refugiados. O ACNUR e parceiros já instalaram quase 500 privadas, 51 poços rasos e oito poços profundos para garantir o acesso a água potável. Juntamente com a Comissão de Repatriamento e Resgate de Refugiados de Bangladesh, estamos realizando a contagem das famílias nos arredores de Kutupalong e Balukhali. Os dados coletados sobre os perfis familiares e vulnerabilidades ajudarão a melhorar a ajuda prestada e a planejar soluções no futuro.

Dessa forma, percebe-se que o ACNUR desenvolve um trabalho que se ramifica em diversas áreas de acordo com as necessidades específicas de cada cenário, cooperando com os governos locais e outras agências de ajuda humanitária.

Um fator vital para a questão dos refugiados é a problemática da sua permanência no país receptor, visto que, na maioria dos casos, os conflitos que geram ondas de refugiados demoram a serem sanados, impedindo o retorno seguro destas pessoas aos seus países de origem. No entanto, na Convenção, o

assunto é tratado de forma bastante breve no artigo 34, denominado de Naturalização, nos seguintes termos:

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo. (ACNUR, 1951, p. 16).

A despeito disto, é possível encontrar no site do ACNUR diretrizes de planejamento que descrevem diferentes abordagens para atender à questão da naturalização conforme as necessidades de cada contexto. Denominadas de “Soluções Duradouras”, elas se subdividem em: Integração local; Reassentamento (em um terceiro país); e Repatriação Voluntária. Além disso, também são apresentados dois princípios: Reunião Familiar e Assistência em Dinheiro. Segundo o ACNUR (2020a, s.p.):

Trabalhamos intensamente para proteger e ajudar os refugiados, mas nosso objetivo final é encontrar soluções que lhes permitam reconstruir suas vidas. Encontrar soluções que permitam aos refugiados viver suas vidas com dignidade e paz é uma parte fundamental do nosso trabalho.

Assim, o ACNUR afirma seu compromisso em trabalhar para a promoção e a manutenção dos Direitos Humanos dos refugiados, buscando fornecer a assistência necessária para isto.

Em conclusão, é possível notar inúmeras semelhanças entre os documentos do Regime de Direitos Humanos e do Regime de Refugiados, que decorrem do fato de o Regime de Refugiados representar uma ferramenta para a aplicação dos Direitos Humanos a um grupo que se encontra deslocado através de fronteiras.

Há também que se considerar as causas de suas diferenciações, cuja principal decorre de suas naturezas distintas, posto que a Convenção apresenta um caráter vinculante e a Declaração não. Ao discutir sobre os possíveis efeitos de uma flexibilização das normas dos Direitos Humanos para atender às demandas que o caráter da Convenção requereu, concluiu-se que essas flexibilizações não limitam a prática de assistência desenvolvida pela agência ACNUR, pois sua atuação vai muito além das disposições presentes no documento.

Todavia, analisou-se que o direcionamento dos documentos diverge, visto que a Declaração de Direitos Humanos apresenta uma proposta que objetiva dar poder ao indivíduo, concedendo-lhe a autonomia necessária para buscar os padrões de uma vida digna, enquanto o documento da Convenção de 1951, referindo-se aos Estados e não ao indivíduo, apresenta uma proposta mais assistencialista, cujo objetivo central é promover uma ajuda, não oferecendo uma agência ao indivíduo.

Neste capítulo, foi possível discutir os diversos aspectos que criaram uma demanda internacional pela sintetização da definição de refúgio, bem como compreender o desenvolvimento do Regime de Refugiados enquanto uma “estratégia” (CERTEAU, 1994) no contexto internacional, posto que o Regime foi construído a partir de um lugar de poder estatal e elabora regras de normalização de caráter formal.

Conclui-se que a perspectiva apresentada neste capítulo, baseada na imagem trêz de Waltz (2004), permitiu uma abordagem do Regime a partir da apreciação do ambiente internacional e colaborou para estabelecer o primeiro polo que compõe a análise.

Capítulo 2

REFÚGIO BRASILEIRO: REGRAS DOMÉSTICAS

Nessa seção será abordada a segunda imagem apontada por Waltz (2004), que diz respeito ao Estado. Essa imagem se une à imagem apresentada anteriormente, sistema internacional, pelas suas características de formalidade e normatização, e forma o primeiro poder discutido por Certeau (1994): a “estratégia”. O objetivo central do presente capítulo é compreender a territorialização do Regime Internacional de Refugiados (RIR) no Brasil, isto é, analisar a maneira pela qual o país interpreta, operacionaliza e se adapta às normas internacionais de proteção ao refugiado.

Para os fins apresentados, delineou-se um caminho que se funda na análise do contexto histórico no qual foram desenvolvidas as regras de imigração e refúgio no Brasil. Em seguida, buscou-se situar o país, a partir de seus posicionamentos, no complexo de regimes analisado, a fim de investigar como ocorre a territorialização dessas normas pelo Brasil, bem como sua incidência no objeto de estudo: o refugiado.

Tendo por base a organização do ambiente internacional, o Estado – além de criar suas normas internas – seleciona,

reconfigura e se adapta às normas internacionais, territorializando-as de uma forma própria, de acordo com os contextos sociocultural, histórico e, principalmente, político no qual está inserido.

A perspectiva aqui exposta se baseia na ideia de que o poder político é uma prerrogativa necessária à vida social, pois ele é o que dá forma a sociedade. Desta forma, a maneira pela qual a sociedade é organizada é o resultado de sua adequação por um lugar de poder, sendo, portanto, o político anterior ao social (LYNCH, 2010).

De acordo com Waltz (2004, p. 153), “[...] deve-se acrescentar que as sociedades em que vivem fazem os homens. E o mesmo ocorre nas relações internacionais.” Deste modo, o autor transmite a ideia de que o ambiente internacional influencia diretamente nas ações dos Estados, de forma que não se pode estudar um sem o outro.

Mas, como compreender os posicionamentos de um Estado? Segundo Waltz (2004, p. 221), “[...] se temos um Estado, temos uma política externa e, na política externa, o Estado tem de se pronunciar na hora certa em uma só voz.” Apesar de compreender que o Estado não representa a vontade exata de seus cidadãos, para Waltz (2004, p. 220) “[...] o Estado é visto pelos outros Estados como uma unidade”. O Estado, considerado enquanto uma

“unidade” de poder, seria então o responsável pelos diversos ordenamentos e políticas que moldam a vida de sua sociedade.

Há diversas perspectivas que abordam o conceito de Estado. Quando considerado com base no aspecto social, ele pode ser entendido como o resultado de um acordo comum entre os indivíduos, isto é, um contrato social (ROUSSEAU, 2011), ou ainda como a imposição de um grupo social sobre outro (WEBER, 2004). De acordo com Weber (2004), o Estado se constituiu como uma extensão da própria sociedade, como uma espécie de associação que abrange todos os cidadãos de um determinado território, permitindo a dominação de alguns grupos sobre outros.

[...] o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 2004, p. 525).

Deste modo, o Estado demanda a criação de instituições governamentais de caráter administrativo e repressivo, a fim de preservar-se quanto às ameaças internas e externas (WEBER, 2004).

Ao analisar o processo da centralização do poder estatal em torno da vida natural, Agamben (2007) utilizou as considerações de Michel Foucault somadas às discussões de Hannah Arendt e Walter Benjamin, alinhando a compreensão dos estados modernos desses ao conceito de biopolítica daquele.

A partir de 1977, os cursos no Collège de France começam a focalizar a passagem do 'Estado territorial' ao 'Estado de população' e o conseqüente aumento vertiginoso da importância da vida biológica e da saúde da nação como problema do poder soberano, que se transforma então progressivamente em 'governo dos homens' [...]. 'Resulta daí uma espécie de animalização do homem posta em prática através das mais sofisticadas técnicas políticas. Surgem então na história seja o difundir-se das possibilidades das ciências humanas e sociais, seja a simultânea possibilidade de proteger a vida e de autorizar seu holocausto'. (AGAMBEN, 2007, p. 11).

O autor se apropria da ideia do biopoder para analisar a nova forma de política. Desenvolvendo suas considerações acerca da politização da vida, ele destaca como a norma, a legislação, funciona em um sentido de exclusão e inclusão, de tal modo que, ao excluir certos indivíduos, ela também os abandona. Essas ideias culminam na sua famosa teoria sobre o "homo sacer", o elemento estranho ao Estado. No entanto, não será utilizada a ideia do "homo sacer" em si, apenas as considerações sobre o Estado e suas normativas, consideradas vitais para as discussões aqui realizadas.

Para Bull (2002), externamente, a maneira como um país escolhe tratar determinada questão gera consequências, influenciando suas relações no ambiente internacional.

De um lado, os estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de "soberania interna", ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de "soberania externa", que consiste não na supremacia mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. (BULL, 2002, p. 13).

É importante salientar que essa perspectiva da escola inglesa é elaborada em termos de sociedade internacional, diferentemente da perspectiva de Waltz, citado anteriormente, que se baseia em termos de sistema.

Nesse cenário, grande parte dos autores que analisam as relações internacionais influem que regimes internacionais com pautas humanitárias, em que se encaixam os de Direitos Humanos e de Refugiados, geram obrigações enfraquecedoras para a soberania do Estado.

No entanto, de acordo com Donnelly (2003), a questão primordial entre a soberania e os constrangimentos envolvidos na aplicação de regimes, como o de Direitos Humanos, reside no fato de que os Estados não estão dispostos a transferir sua autoridade

para outros atores, em outras palavras, os regimes de caráter humanitário não seriam em si uma barreira à soberania, pois, para o autor, os Estados não se opõem a adotar suas medidas desde que não seja necessária a sua subordinação a atores externos.

Deve-se ainda considerar que as regras limitam a liberdade de ação dos Estados, não necessariamente pela existência de um ator ao qual estará submetido, e sim pelo caráter de regra e a necessidade de seu cumprimento (KEOHANE; MARTIN, 1995).

Internamente, o Estado se utiliza das forças físicas, objetivas, para elaborar as estruturas de ordem e normatização que lhe interessam, isto é, instituir o que ele entende por formas corretas, e legais, de viver. Isso acontece por meio das mais diversas formas de coações e constrangimentos que acabam conformando todos os cidadãos, como os processos de burocratização, necessários para quase tudo na vida, desde a identidade própria, até a capacidade de comprar, dirigir, ou assumir um cargo público, tudo estará sujeito às normatizações socialmente impostas pelo Estado.

Todavia, o Estado não toma estas decisões de forma independente. Há diversas normas internacionais às quais ele está submetido, além de órgãos para os quais ele deve reportar-se, como discutido no capítulo anterior.

Nesse contexto, encaixa-se o ACNUR, que, assim como os Estados, desenvolve políticas internas que são pautadas por uma agenda de relações internacionais, sendo essa guiada por diversos interesses, como a segurança (FORSYTHE, 2001).

Desenvolvimento das Regras de Imigração e Refúgio no Brasil

Para atender aos critérios previamente estabelecidos, foi necessário delimitar um recorte temporal que incluísse os eventos e os documentos mais pertinentes. No entanto, buscando-se base nas trajetórias históricas, optou-se por abordar os prelúdios que revelam como nasce o pensar brasileiro sobre o trânsito de pessoas através de fronteiras.

A legislação brasileira abordou o domínio de suas fronteiras, no que se refere ao trânsito humano, desde o texto da Constituição de 1934 (REPÚBLICA, 1934), sob governo de Vargas, que definiu uma cota anual para o total de imigrantes permitidos de cada nacionalidade, nos seguintes termos, conforme o parágrafo 6 do Art. 121:

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. (REPÚBLICA, 1934, s.p.).

Nesse momento, o Brasil, sob governo de Vargas, apresentava um excedente de mão de obra, assim, o esforço para controlar e reduzir a entrada de pessoas utilizou, como principal justificativa, ao menos no aspecto público, a proteção dos empregos dos nacionais contra os estrangeiros (GERALDO, 2009).

Um ponto que se tornou bastante polêmico na época de discussão e aprovação desta Constituição foi o seguinte trecho, presente no parágrafo 7º do Art. 121: “É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União [...]” (REPÚBLICA, 1934, s.p.). Assim, os estrangeiros em território brasileiro não poderiam agrupar-se em associações, nem ainda de modo informal, como clubes. Essa medida teve como argumento a defesa da cultura nacional, visando impedir que culturas estrangeiras se desenvolvessem e se difundissem em solo nacional.

Vale ressaltar que, como aponta Geraldo (2009, p. 175), “[...] os imigrantes foram muitas vezes considerados como ‘indesejáveis’, com exceção dos chamados ‘brancos europeus.’” Deste modo, durante a fase de discussões da “lei de cotas”, como ficou conhecida a referida lei, diversos discursos abertamente eugenistas e também contra a entrada de imigrantes alemães, italianos e japoneses (em virtude dos rancores da Primeira Guerra Mundial), dominavam a Assembleia Legislativa, com as mais variadas propostas, que buscavam se justificar, principalmente,

pelo argumento da Segurança Nacional e da defesa de um “branqueamento” da população, ideia infelizmente comum na época.

É importante ter em mente que, nesta época, o mundo já lidava com as tensões internacionais que culminariam na Segunda Guerra Mundial.

No limiar dos anos 1930, os setores da elite participaram de um intenso debate a respeito da imigração, ou mais precisamente, do tipo de imigrante que desejavam e que não desejavam para encher os imensos vazios do território nacional para contribuir para a formação do povo brasileiro conforme como o desejável. Desta forma, partidários do eugenismo formularam propostas para a política imigratória, propostas essas que ao longo do primeiro governo Vargas foram sendo implantadas. (KOIFMAN, 2011, p. 28).

Ao criar um modelo único de identificação nacional, automaticamente, o Estado gera também um modelo de exclusão daqueles que não lhe fazem parte, visto que, ao definir as características que determinam e ordenam quem são seus cidadãos – sua língua, sua religião, suas formas de cultura etc. – ele acaba por também demarcar as características de quem seriam os estrangeiros – todos aqueles que não partilham da mesma língua, religião e formas de cultura.

Esta identificação é responsável por tornar cada cidadão parte de um todo simbolicamente unificado, criando, assim, o

sentimento de nacionalismo (BOURDIEU, 1996). Dessa forma, os estrangeiros, sejam eles imigrantes ou refugiados, permaneceram na categoria de exclusão quando ao modelo de identificação gerado pelo Estado brasileiro nesse momento.

A exceção é uma espécie da exclusão. Ela é um caso singular, que é excluído da norma geral. Mas o que caracteriza propriamente a exceção é que aquilo que é excluído não está, por causa disto, absolutamente fora de relação com a norma; ao contrário, esta se mantém em relação com aquela na forma da suspensão. *A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta.* (AGAMBEN, 2007, p. 25, grifos do autor).

Baseando-se nas considerações de Agamben (2002), entende-se que, mesmo ao realizar a exclusão de determinados atores, nesse caso os imigrantes e os refugiados que não seguiam o perfil desejado, o Estado brasileiro não cessou suas relações com eles, pelo contrário, essas relações se tornaram ainda mais evidenciadas, tendo em vista que passaram a ter um caráter de rejeição.

A decisão soberana sobre a exceção é, neste sentido, a estrutura político-jurídica originária, a partir da qual somente aquilo que é incluído no ordenamento e aquilo que é excluído dele adquirem seu sentido. (AGAMBEN, 2007, p. 27).

Em outras palavras, na busca por excluí-los, a norma brasileira pôs em destaque esses “estrangeiros indesejados”, pois

tanto a afirmação quanto a negação dos atores, por parte do Estado, trazem sua existência à tona.

A “lei de cotas” refletiu um contexto internacional e nacional e, também, teve impactos que incidiram nesses dois níveis. Nacionalmente, os discursos eugenistas e o temor acerca da entrada de imigrantes foram fortalecidos e difundidos. Internacionalmente, o Brasil buscou alinhar-se com a política excludente e seletiva em relação aos estrangeiros que já era desempenhada pelos Estados Unidos da América (GERALDO, 2009).

Em 1937, foi aprovada uma nova Constituição, essa não apenas manteve a política de controle à entrada de imigrantes, como ainda permitiu ao Estado o direito de restringir ou suspender a entrada de imigrantes (OLIVEIRA, 2013). A partir desta época, com a chegada do Estado Novo, um projeto de política imigratória começou a consolidar-se.

De fato, no que toca à classificação do perfil de imigrante como sendo, ou não, desejável, a política imigratória brasileira estabeleceu diversas regras e critérios a serem seguidos, a partir de teorias eugenistas, que propunham a interferências estatal a fim de melhorar as gerações futuras, foram instituídas valorações acerca dos atributos dos diferentes grupos humanos a fim de se chegar a mais “adequada” seleção de elementos reprodutivos. (ANDENA, 2013, p. 80).

Deste modo, estavam excluídos dentre os “desejáveis” para o Brasil: os orientais, os indígenas, os negros, os judeus, os portadores de deficiências, os doentes físicos ou mentais, e as pessoas em geral que não estivessem em idade reprodutiva (ANDENA, 2013).

Em resumo, a década de 1930, no que se refere à abordagem política e legislativa dada a imigração, pode ser entendida destacando-se quatro marcos referenciais: Decreto de 1930, restringiu a entrada de imigrantes; Decreto de 1932, proibiu totalmente a entrada de imigrantes; Decreto de 1934, regimes de cotas para imigrantes; e a Lei de Segurança Nacional como justificativa para controlar e restringir a entrada de pessoas, em 1935. Houve ainda, em 7 de abril de 1941, o Decreto-Lei nº 3.175, que suspendeu a imigração para o Brasil.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil buscou demonstrar sua participação internacional e o seu apoio ao bloco vencedor. No clima de Guerra Fria, o Brasil passou a cooperar com a ONU para o reassentamento de refugiados europeus e deslocados de guerra europeus (ANDRADE, 2005).

No pós-guerra, o Brasil teve uma atuação ativa em prol do tema dos refugiados. Participou da Conferência internacional em que se discutiu o texto preparatório da Convenção de 1951 e a assinou no ano seguinte à sua elaboração (embora adotando a reserva geográfica). Também foi eleito membro do

Comitê Consultivo do ACNUR, dentre quinze Estados que haviam manifestado interesse e devoção à causa, ao acolher contingente significativo de refugiados. De fato, o Brasil recebeu cerca de 40 mil europeus em 1954. O Comitê Consultivo foi substituído pelo Comitê Executivo, do qual o Brasil faz parte até hoje. (MOREIRA, 2010, p. 115).

Nesse contexto é importante situar a atuação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), organização da ONU fundada em 20 de abril de 1946 com o intuito de buscar respostas para a questão dos refugiados gerados pela Segunda Guerra Mundial. Suas operações deram origem ao ACNUR, que acabou substituindo-a. De acordo com Andrade (2005), o Brasil teve uma controversa participação no que se refere à sua colaboração com a OIR.

A recepção de refugiados e deslocados não era só interessante para a execução da política exterior brasileira. Outro motivo que levava o Brasil a buscar a imigração daqueles que não desejavam regressar aos seus países de origem após a Segunda Grande Guerra era a conveniente convergência de sentimentos e princípios humanitários – não externados no período entreguerras, ao menos *vis-à-vis* os refugiados que recorreram à proteção internacional àquela época –, com a oportunidade de receber mão-de-obra qualificada que viesse a suprir a demanda doméstica. (ANDRADE, 2005, p. 28).

É válido considerar que, nesse momento, o Brasil realmente necessitava de mão de obra qualificada, no entanto é impres-

cindível destacar os interesses políticos que impulsionaram esse acolhimento de refugiados e deslocados europeus.

Por um lado, o Brasil buscava posicionar-se internacionalmente enquanto um país ativista e defensor de políticas humanitárias e, por outro, via, na chegada dos europeus, a continuação daquele projeto ideológico eugenista para sua população, absurda possibilidade de um branqueamento étnico e a agregação de culturas consideradas superiores, as europeias. Assim, a necessidade de mão de obra nessa época era regida pela busca de um perfil específico de trabalhadores.

Com a chegada do Regime Militar, o cenário da política externa brasileira mudou dramaticamente. O país se afastou do Regime Internacional de Direitos Humanos e buscou fechar-se para a imigração e para o acolhimento de refugiados.

Na então conjuntura política doméstica, não fazia sentido reconhecer como refugiados pessoas que fugiam de outros regimes ditatoriais na região, tampouco conceder-lhes abrigo. A justificativa dada pelo governo era jurídica (fundamentada na reserva geográfica), mas as motivações eram claramente políticas. (MOREIRA, 2010, p. 116).

Tendo em mente o cenário ditatorial, houve então uma retomada dos discursos que envolviam a produção das políticas imigratórias desde a década de 1930. Assim foi construída a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que teve como finalidade “[...]”

definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.” (BRASIL, 1980, s.p.). Essa lei ficou conhecida como Estatuto do Estrangeiro e foi uma lei bastante controversa, como será discutido a seguir.

É importante considerar que o Brasil se encontrava em plena ditadura e esse contexto influenciou diretamente a construção da referida legislação, pois, como afirma Reis (2011, p. 59),

[...] a elaboração dessa lei se deu em um momento em que o regime militar estava particularmente descontente com a “interferência” de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno e buscava um mecanismo que facilitasse a expulsão de estrangeiros envolvidos em atividades políticas no país. De fato, a Igreja Católica no Brasil foi desde o início uma das principais críticas da legislação brasileira para estrangeiros, e segue hoje sendo a base para muitas das organizações de defesa dos interesses e dos direitos dos estrangeiros no Brasil.

Assim, tendo em mente as motivações políticas que envolveram sua elaboração, pode-se compreender melhor o fundamento da referida lei, que afirma logo em seu Art. 2: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.” (BRASIL, 1980, s.p.).

É impossível deixar de notar, ao longo de todo o texto do Estatuto do Estrangeiro, a ausência de quaisquer preocupações

para com os Direitos Humanos dos imigrantes e refugiados, os quais nem mesmo recebem adequadas designações, sendo tratados genericamente como estrangeiros.

Um exemplo claro disso pode ser encontrado no fato de a Lei conter um dispositivo que concede ao Estado o poder de analisar subjetivamente o indivíduo, pois, em seu Art. 7º, afirma que: “Não se concederá visto ao estrangeiro: [...] II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais;” (BRASIL, 1980, s.p.) Desse modo, o imigrante não possuía segurança quanto a sua situação jurídica no país.

Outro ponto bastante controverso é a questão da limitação da liberdade de circulação, imposta pelo Art. 18 da referida lei, que diz: “A concessão do visto permanente poderá ficar condicionada, [...] à fixação em região determinada do território nacional.” (BRASIL, 1980, s.p.) Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos não assegure o trânsito entre fronteiras, ela garante, no primeiro parágrafo do Art. 13, que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.” (ONU, 1948, p. 8). Assim, entende-se que, muito além de não se preocupar com os Direitos Humanos, a Lei nº 6.815/80 entra em contraponto com os seus dispositivos.

Dentre as demais restrições e condicionamentos impostos pelo Estatuto do Estrangeiro, tem-se os seguintes temas: concessão

de vistos, deportações, direitos de trabalho. Além disso, o imigrante estava proibido de envolver-se nas questões políticas e negócios públicos do Brasil.

Por esses motivos, o Estatuto do Estrangeiro de 1980 é apontado por diversos autores, como Reis (2011) e Andena (2013), como uma legislação inconsistente que apresenta flagrantes incongruências para com os Direitos Humanos.

A relação de exceção é uma relação de *bando*. Aquele que foi banido não é, na verdade, simplesmente posto fora da lei e indiferente a esta, mas é *abandonado* por ela, ou seja, exposto e colocado em risco no limiar em que vida e direito, externo e interno, se confundem. Dele não é literalmente possível dizer que esteja fora ou dentro do ordenamento [...]. É neste sentido que o paradoxo da soberania pode assumir a forma: 'não existe um fora da lei'. *A relação originária da lei com a vida não é a aplicação, mas o Abandono.* (AGAMBEN, 2007, p. 36, grifos do autor).

No trecho acima, o autor desenvolve a relação entre a norma e o sujeito constituído por ela como uma exceção. No contexto aqui abordado, o Estatuto do Estrangeiro pode ser considerada como uma norma que abandona os imigrantes e os refugiados, pois o ato de expor esses sujeitos a ausência de direitos não pode ser entendido como inocente ou simples omissão, visto que, como discutido, foi parte de um projeto.

Com o fim da Ditadura, o processo de redemocratização trouxe gradualmente uma diminuição das restrições impostas à

entrada de pessoas no Brasil, paralelamente ao retorno de uma preocupação com os Direitos Humanos.

Por conseguinte, é importante considerar a construção da Constituição Federal de 1988 enquanto uma nova fase política e jurídica brasileira. Seu texto esclarece, no artigo 22, que as questões de “[...] emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;” estariam sob a jurisdição exclusiva da União (BRASIL, 1988, s.p.). No entanto, percebe-se que, neste momento, a atenção dada ao assunto ainda era incipiente, pois não haviam sido elaboradas diretrizes mais específicas para tratar tais assuntos.

O texto da Constituição de 1988 declara, ainda em seu art. 4º, que dentre os princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais estão a “prevalência dos direitos humanos” e a “concessão do asilo político” (BRASIL, 1988, s.p.).

Não obstante, embora a legislação não apresentasse elaboradas regras para o controle das fronteiras e o acolhimento de estrangeiros, havia já, nesta época, um funcionamento institucional complexo, em que cada entidade tinha funções e decidia como proceder em sua atuação

Alguns órgãos públicos podem ser apontados na frente de controle da movimentação de pessoas através das fronteiras brasileiras, são eles: o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e a Polícia Federal (REIS, 2011).

Em princípio, o órgão que coordena as ações dessas diversas instituições em relação à entrada de estrangeiros no país é o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado pela lei de 19 de agosto de 1980 e vinculado ao Ministério do Trabalho [...]. (REIS, 2011, p. 60).

Com a nova abordagem trazida pela Constituição de 1988, o Estatuto do Estrangeiro tornou-se ultrapassado, seus preceitos seguiam uma visão militarista em torno da defesa da segurança nacional, preocupando-se em rejeitar anistiados políticos de outros países.

O Estatuto tornou-se símbolo de entraves e retrocessos para os direitos dos imigrantes e refugiados no Brasil, tendo sido criticado por ONGs e diversos atores de defesa dos Direitos Humanos, pois impedia os estrangeiros no Brasil de possuírem diversos direitos básicos.

Ainda no ano de 1988, foi realizada a chamada primeira anistia de imigrantes. De acordo com Mayer, et al. (2017, p. 2):

Em relação à migração, a anistia seria uma forma de regularização da situação documental dos imigrantes atualmente em situação irregular, que receberiam autorização de residência no País.

Assim, a anistia é um processo que protege os Direitos Humanos dos imigrantes indocumentados, garantindo o cumprimento do art. 5º da Constituição de 1988, o qual assegura a “[...]”

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].” (BRASIL, 1988, s.p.).

Apesar dos diversos impasses e contradições geradas pelo Estatuto do Estrangeiro, suas diretrizes tiveram legalidade por muito tempo no Brasil. Um marco que pode ser apontado no sentido de superação desse modelo retrógrado foi a sanção da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que teve como principal objetivo definir métodos para a adequação do país ao Regime Internacional de Refugiados. É importante frisar que essa é uma lei que não foi feita em gabinete, pois resultou da colaboração entre o ACNUR e a sociedade civil (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2016).

Essa lei foi responsável pela criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), um órgão de deliberação coletiva, composto por representantes do Estado (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e da comunidade internacional (ACNUR), sendo que essa terceira parte possui voz, mas não voto, conforme recomendação da própria ONU (LEÃO, 2010).

Entre as principais funções do CONARE estão receber as solicitações de refúgio, e verificar se aqueles solicitantes apresentam as condições para serem reconhecidos como refugiados,

bem como promover a integração local dos refugiados no Brasil. Como destacou Leão (2010, p. 76), “[...] o refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece porque a condição de reconhecimento já existia antes mesmo da solicitação.” O CONARE se tornou um órgão de grande importância para o acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil, desenvolvendo uma organização de referência em parceria com diversas instituições e organizações nacionais e internacionais, públicas ou privadas.

Outro ponto que chama atenção na Lei 9474/97 é a definição ampliada dada ao refugiado que vai além do já previsto na Convenção de 1951. Segundo seu art. 1º,

[...] será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: [...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (BRASIL, 1997, s.p.).

Essa definição foi além da elaborada pela Convenção sobre o Estatuto de Refugiado de 1951, pois apresentou uma visão ampliada ao considerar o aspecto dos Direitos Humanos. Sobre essa lei, Barreto (2010, p. 19) afirmou que,

[...] a lei brasileira, redigida em parceria com o Acnur e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo. Contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – para ditar a

política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil.

Sobre a definição ampliada de refugiado, há alguns precedentes que devem ser considerados como inspiração para a aplicação brasileira, pois ela foi utilizada inicialmente pela Convenção da OUA (Organização da Unidade Africana), no contexto da crise humanitária desencadeada pela guerra de independência da Argélia, a partir de 1956, que provocou o maior movimento de refugiados da história moderna africana.

No cenário americano, a Declaração de Cartagena de 1984 também aplicou a definição ampliada de refugiado em seu texto (ALMEIDA, 2000). De acordo com Almeida (2000, p. 380),

[...] a definição clássica e a definição ampliada estão conjugadas na lei brasileira, o que a transforma numa das leis mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática do Direito Internacional dos refugiados.

Vale ressaltar que, conforme Bourdieu (1996), a definição da situação ou do próprio “ser” refugiado perpassa pelo Estado, nesse caso o receptor.

Ao enunciar, com autoridade, que um ser, coisa ou pessoa, existe em verdade (veredito) em sua definição social legítima, isto é, é o que está autorizado a ser, o que tem direito a ser, o ser social que ele tem o direito de reivindicar, de professar, de exercer (por oposição ao exercício ilegal), o Estado exerce um verdadeiro poder criador, quase divino (uma série de lutas, aparentemente dirigidas contra ele, reconhece, de fato, esse poder ao lhe pedir que autorize uma

categoria de agentes determinados - as mulheres, os homossexuais - a ser oficialmente, isto é, pública e universalmente, o que ela é, até então, apenas para si mesma). (BOURDIEU, 1996, p. 114).

Portanto, também cabe à autoridade do Estado definir o “ser” refugiado e ele o faz em relação a si mesmo. Como dito anteriormente, no ato de definir quem é inserido enquanto cidadão, também acaba sendo definido quem é excluído.

Dessa forma, o refugiado somente é reconhecido como refugiado quando o Estado declara que ele o é, e só terá acesso aos direitos comuns aos cidadãos quando/se o Estado assim o decidir. Este poder legitimador do Estado faz com que seja necessária uma constante recorrência a ele para adquirir o status desejado, nesse caso o status de refugiado.

Outra legislação importante para o contexto de acolhimento aos refugiados no Brasil foi a Lei 11.961/2009, que tratou da concessão de residência provisória para os estrangeiros que estavam em situação irregular. Essa lei se caracteriza por ter um caráter de facilitação à regularização dos estrangeiros, imigrantes ou refugiados, que se encontravam sem documentos oficiais em território brasileiro.

É importante ressaltar que, por não terem um reconhecimento oficial, as pessoas nessa condição acabam não sendo reconhecidas como sujeitos de direitos individuais e sociais, como

previsto pela Constituição (MAYER; et al., 2017). A referida lei permitiu a anistia de 43 mil estrangeiros no Brasil, sendo a maioria bolivianos e paraguaios. Três anistias foram realizadas no Brasil, a primeira e a segunda foram em 1988 e a última em 2009. De acordo com Reis (2011, p. 61):

Se, por um lado, as anistias demonstram a “boa vontade” oficial para lidar com a questão dos indocumentados, por outro lado revelam a persistência do problema ao longo dos anos e a necessidade de uma política mais abrangente. Idealmente, com a implementação dos acordos de livre circulação e a nova legislação de estrangeiros, o número de indocumentados no país deve cair.

Por se tratar de um texto datado de 2011, Reis se referia à necessidade da construção de uma nova legislação para estrangeiros, que abrangesse imigrantes e refugiados. Ainda sobre o contexto desse momento no Brasil, a autora avaliou que:

Trazer o tema das migrações, e mais especificamente a questão dos direitos humanos dos imigrantes, para os fóruns internacionais reforçou as diretrizes mais amplas da política externa brasileira, que nos últimos oito anos tem buscado questionar a hierarquia internacional dentro de organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul e denunciar “dois pesos e duas medidas” em relação a temas como direitos humanos e desenvolvimento. (REIS; 2011, p. 63).

Deste modo, o desenvolvimento de uma gestão das questões migratórias permitiu ao Estado brasileiro uma posição de maior

destaque, assumindo um papel de exemplo para os países mais desenvolvidos.

A chamada Nova Lei de Imigração começou a ser gestada em 2013 e previa uma nova anistia para os imigrantes indocumentados no Brasil, no entanto o projeto foi vetado.

O veto à anistia prevista no Projeto de Lei 288/2013 pode ser considerado retrocesso em termos de proteção planetária dos direitos humanos, posto que o artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe que “toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado”. (MAYER, 2017, p. 3).

A proposta da Nova Lei de Imigração seguiu, no entanto, em trâmite, sendo discutida, alterada e ajustada. Vários políticos, organizações nacionais e internacionais, participaram direta ou indiretamente dos debates que amadureceram esse projeto, até que a lei foi finalmente aprovada em 2017.

Cabe ressaltar que, como apontou Reis (2011), diversos atores ao longo do tempo influenciaram o desenvolvimento da legislação brasileira sobre imigração e refúgio, tais como movimentos sociais, organizações não governamentais, pesquisadores e os próprios estrangeiros, engajados pela busca de uma sensibilização e um consenso em torno da necessidade de assegurar os direitos dos imigrantes e refugiados.

[...] os espaços, as liberdades e os direitos que os indivíduos adquirem no seu conflito com os poderes centrais simultaneamente preparam, a cada vez, uma

tácita porém crescente inscrição de suas vidas na ordem estatal, oferecendo assim uma nova e mais temível instância ao poder soberano do qual desejariam liberar-se. (AGAMBEN, 2007, p. 127).

Assim, ao reivindicar seus direitos, o imigrante ou refugiado acaba buscando também a sua inserção na ordem do Estado. Paradoxalmente, o Estado passa a ter mais poder sobre a vida do sujeito quando passa a reconhecê-lo, concedendo-lhe direitos e deveres.

A Nova Lei de Migração n. 13.445, de 24 de maio de 2017, finalmente deixou para trás as obscuras diretrizes do Estatuto do estrangeiro. Ela teve como objetivo regulamentar tanto a entrada e estada de pessoas, imigrantes, refugiados ou visitantes, como a saída de pessoas, emigrantes.

Um dos pontos positivos da Lei de Migração de 2017 é justamente o reconhecimento das diversas categorias jurídicas das pessoas em trânsito, considerando as especificidades de cada uma. Ela assegura o compromisso com os Direitos Humanos, representando os princípios a serem seguidos na sua aplicação, e reafirma os documentos referentes ao Regime Internacional de Refugiados.

Sobre o aspecto do refúgio, mais especificamente, o texto normatiza, em seu art. 20: “A identificação civil de solicitante de refúgio, [...] poderá ser realizada com a apresentação dos

documentos de que o imigrante dispuser.” (BRASIL, 2017, s.p.). Desse modo, a lei traz dispositivos de facilitação para o reconhecimento da situação de refugiado.

[...] desembaraçar resolutamente o conceito de refugiado (e a figura da vida que ele representa) daquele dos direitos do homem, e levar a sério a tese de Arendt, que ligava os destinos dos direitos àqueles do Estado-Nação moderno, de modo que o declínio e a crise deste implicam necessariamente o tornar-se obsoletos daqueles. O refugiado deve ser considerado por aquilo que é, ou seja, nada menos que um conceito limite que põe em crise radical as categorias fundamentais do Estado-Nação, do nexó nascimento-nação àquele homem-cidadão, e permite assim desobstruir o campo para uma renovação categorial atualmente inadiável, em vista de uma política em que a vida nua não seja mais separada e excepcionada no ordenamento estatal, nem mesmo através da figura dos direitos humanos. (AGAMBEN, 2007, p. 140-141).

Identifica-se que, ao longo de sua trajetória no século XX, o Estado brasileiro teve relações conflituosas e até de negação para com a categoria de refugiado, posto que o reconhecimento do refúgio entra em choque com alguns preceitos importantes para a existência do Estado, como a segurança e a soberania.

Não obstante, gradativamente o Brasil foi aprendendo novos meios de lidar com a questão dos refugiados, por meio de entidades e documentos internacionais, e também foi desenvolvendo suas próprias formulações para incluir adequadamente o refugiado como uma categoria de seu ordenamento jurídico.

O Brasil no Complexo de Regimes

No presente capítulo foram explanadas as motivações e os métodos pelos quais o Estado elabora suas políticas e, mais especificamente, o Estado brasileiro quanto às políticas imigratórias e de refúgio. Neste momento, propõe-se a discussão sobre como a legislação internacional incide nesse contexto, isto é, buscar-se-á analisar a postura do Brasil no cenário do complexo de regimes no molde analisado no capítulo um.

Como discutido no capítulo anterior, o Regime Internacional de Refugiados apresenta estreitas relações com o Regime de Direitos Humanos. Desse modo, compreender o comportamento do Brasil em sua adesão ao Regime de Direitos Humanos também contribuirá para compreender a sua postura no âmbito de proteção aos refugiados. Nesse intento, será, então, inicialmente, abordada a agenda brasileira no que concerne aos Direitos Humanos e, logo, suas relações com as diretrizes internacionais para a proteção de refugiados.

É importante ter em mente que a questão dos refugiados envolve dois posicionamentos principais, ou duas formas de abordar e analisar a mesma questão. Por um lado, há o ponto de vista das evidentes necessidades dos refugiados, que se encontram em situação de risco, e, por outro, há a obrigação de proteger os

recursos pertencentes aos cidadãos do Estado receptor, de forma que as diferentes elaborações e territorializações do Regime de Refugiados representarão estes dois interesses, ora em choque, ora em cooperação.

Neste sentido, a análise das adesões ou não-adesões de um Estado, como o Brasil, aos regimes que conversam com o tema em questão poderá permitir o delineamento de seu perfil enquanto ator internacional no acolhimento de refugiados. Assim, cabe discutir sobre o caráter do poder das políticas internacionais. De acordo com Bauman e Miller (2012, p. 1, tradução nossa):

O que está claro, no entanto, é que as políticas têm o potencial de afetar o cotidiano das pessoas refugiadas e outros migrantes em todo o mundo, moldando tudo, desde a sua capacidade de se movimentar livremente, envolver-se em atividades de subsistência e desfrutar (ou ser negado) o acesso aos seus direitos humanos mais básicos.

No trecho apresentado, vale destacar que os autores partem de uma perspectiva sobre as relações internacionais, isto é, analisam que as políticas públicas globais incidem no campo do espaço individual dos atores em movimento (migrantes e refugiados).

Deste modo, é importante questionar, ainda que retoricamente, o papel desempenhado pelo Estado nesse processo, se seria ele um simples mediador, um facilitador, um obstáculo ou outra coisa.

Mesmo nos casos em que a sociedade internacional permite uma ação orientada para a realização da justiça humana, em consequência das circunstâncias flutuantes da política internacional, a ação não é exercida diretamente sobre determinados indivíduos, mas por meio da mediação de estados soberanos, que a adapta a seus próprios objetivos. (BULL, 2002, p. 106).

Como dito, a política externa de um Estado depende em grande medida de suas características singulares – contexto histórico, sociocultural e político –, entende-se assim que cada Estado apresenta uma postura própria diante das questões internacionais, postura essa que também está sujeita às alterações de seu contexto. Deste modo, reconhece-se que o esforço do presente capítulo em abordar a postura brasileira atual no acolhimento de refugiados envolve certa complexidade devido às muitas características políticas e sociais que incidem sobre esse contexto.

Tendo como pano de fundo a discussão empreendida no tópico anterior, é possível notar diferentes momentos na participação do Brasil no desenvolvimento das políticas internacionais para os Direitos Humanos e os direitos dos Refugiados.

Após a Segunda Guerra Mundial, quando os esforços internacionais em torno dessas pautas se tornaram mais efetivos, o Brasil passava por um momento de abertura de suas fronteiras, para captar mão de obra qualificada proveniente da Europa. Essa

postura se traduz na pronta adesão brasileira aos instrumentos internacionais promulgados nesta época, como a Carta das Nações Unidas (1945), a Declaração Americana sobre Deveres e Direitos do Homem (1948) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

O Brasil somente aderiu à Convenção de Refugiados com o Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção no ordenamento jurídico brasileiro, porém foi assumida uma reserva geográfica, de modo que apenas seriam aceitos em solo brasileiro refugiados europeus.

É importante considerar o momento histórico que o Brasil e a América Latina como um todo vivenciavam, tendo em vista que os regimes de exceção influenciavam diretamente no processo de entrada e saída de pessoas nessa região.

Naquele momento, o papel do Acnur era de acompanhar essa movimentação, tendo a igreja católica assumido a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugiassem no exterior. O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura. (BARRETO, 2010, p. 17).

Assim, a recepção de refugiados no Brasil, nesse momento, possuía diversos entraves políticos e ideológicos, em virtude do militarismo instaurado. Embora o Decreto n. 70.946, de 7 de agosto

de 1972 tenha promulgado o Protocolo de 1967, a reserva geográfica persistiu.

Com o processo de redemocratização, o país se tornou novamente um destino procurado por refugiados internacionais e, em 1982, foi oficialmente aceita a presença do ACNUR no Brasil. Como exemplo, cite-se que a guerra civil de Angola, que desencadeou o movimento de milhares de pessoas para o Brasil na década de 1980.

No entanto, havia ainda a reserva geográfica que limitava o recebimento de refugiados aos provenientes do continente europeu. O ACNUR então começou a dialogar com o governo brasileiro para a superação dessa reserva geográfica (BARRETO, 2010).

Após realizar algumas concessões pontuais e acolhimentos isolados para colaborar com os pedidos do ACNUR, finalmente, com o Decreto nº 98.602, promulgado em 1989, o Brasil retirou a reserva geográfica, permitindo que os refugiados de todas as nacionalidades buscassem refúgio no país.

A Declaração de Cartagena, de 1984, foi um marco para as questões de Refúgio internacionais, pois desenvolveu novas perspectivas sobre o tema na América Latina. Além disso, ela nasceu da reunião entre governos e especialistas advindos de dez

países latino-americanos que, historicamente, não eram considerados atores centrais para as questões internacionais.

Em Cartagena se deu um caráter atual ao tema do refúgio, que hoje está mais vinculado aos temas tratados nessa Declaração do que aos previstos na Convenção de 1951, porque tornou a Convenção mais ampla e flexibilizou de maneira positiva o conceito de refugiado. (BARRETO, 2010, p. 16).

Assim, a nova definição de refugiado trazido pela Declaração de Cartagena deu nova amplitude aos dispositivos já existentes para os refugiados, pois, além da definição apresentada na Convenção de 1951, passou a considerar-se refugiado também

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984, p. 2).

O Brasil participou do Colóquio que deu origem ao documento e incorporou essa definição, popularmente conhecida como “espírito de Cartagena”, na Lei 9474/97, como discutido no tópico anterior.

Desde os anos 1990, o Brasil ratificou ou está em processo de ratificação da maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, de forma que eles já fazem parte da Constituição. O país também participa incondicionalmente dos regimes de direitos

humanos tanto da ONU quanto da Organização de Estados Americanos. Como resultado, a nação está sob a obrigação de observar os princípios e regulações desses regimes. Dessa forma, em 1997 o Brasil não encontrou obstáculos em incorporar os princípios de Cartagena em sua legislação nacional. (BARRETO; LEÃO, 2010, p. 1).

Em 1991, houve outro avanço para a proteção de refugiados no Brasil: o Ministério da Justiça ratificou a portaria interministerial n. 394, que concedeu um dispositivo jurídico de proteção para os refugiados. Assim, começou a ser elaborada uma dinâmica de processos para solicitação e concessão de refúgio no Brasil.

Em linhas gerais o procedimento para a concessão de refúgio ocorria da seguinte maneira: o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio e com base nela elaborava um parecer recomendando ou não a concessão de refúgio naquele caso. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que se pronunciava a seu respeito e fazia sua remessa ao Ministério da Justiça, que proferia a decisão final. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União e era enviado um ofício do ACNUR para as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado. (JUBILUT, 2007, p. 175).

Havia então a participação de diversas entidades no processo de concessão de refúgio brasileiro, representantes do Estado, da sociedade civil e da comunidade internacional.

O papel do governo brasileiro se restringia à liberação dos documentos e a partir daí os refugiados tinham

que caminhar com suas próprias pernas no país que os acolhia. Como muitos desses refugiados vinham de regiões de guerra, com traumas psíquicos e com problemas de saúde, o apoio oferecido era insuficiente e havia a necessidade de maior integração dos refugiados no ambiente local. (BARRETO, 2010, p. 18).

O reconhecimento da necessidade de planejamento para a integração local foi de suma importância para um melhor desenvolvimento das posteriores ações em conjunto entre o Brasil e o ACNUR no acolhimento de refugiados. É importante considerar que o ACNUR participou direta e indiretamente da construção dos diversos dispositivos de normatização brasileira acerca do refúgio.

Em 1999, foi iniciado o Programa de Reassentamento Solidário, tendo por objetivo realocar pessoas que na condição de refugiadas foram assentadas em outros países e continuaram sofrendo perseguições, ameaças ou falta de integração no primeiro país de refúgio. (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2016, p. 8).

O Programa de Reassentamento no Brasil foi resultado de um acordo realizado em 1999, conhecido como Acordo Macro, entre o governo brasileiro e o ACNUR. De acordo com ele: “[...] reassentamento é um instrumento importante de proteção aos refugiados, na busca de soluções duradouras.” Seus princípios já se encontravam presentes no artigo 46 da Lei 9.474/97, nos seguintes termos:

[...] o reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades [...]. (BRASIL, 1997, s.p.).

Esse reassentamento foi coordenado pelo CONARE, junto ao ACNUR e a Associação Antonio Vieira (ASAV) do Rio Grande do Sul.

A despeito disso, segundo Jubilit (2007), entre 1999 e 2004 o Brasil passou a ter um número reduzido de refugiados em seu território, motivo pelo qual as ações do ACNUR em solo brasileiro foram suspensas, limitando-se a apoiar de forma técnica e administrativa a assistência e a integração local dos refugiados, por meio de representantes, mas sem escritórios.

O ACNUR retornou em missão ao Brasil em 2004, reestabelecendo escritórios e passando a

[...] coordenar os programas de assistência, integração e proteção, bem como os recursos financeiros utilizados no atendimento aos refugiados no Brasil, e os contatos e negociações com o governo [...]. (JUBILUT, 2007, p. 177).

Desde então, o ACNUR tem trabalhado junto ao governo brasileiro na assistência ao refugiado, principalmente no desenvolvimento do Programa de reassentamento.

[...] o Brasil vem se destacando pela sua atuação quanto aos refugiados, atingindo o posto de 12º país que mais reassenta refugiados no mundo no ano de

2006. O ACNUR reconhece o comprometimento brasileiro com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento que lhes é dado no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para a integração [...]. Ainda o considera um líder regional nessa matéria, com capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos. [...].

Esses dados mostram que a relação do Brasil com a agência especializada da ONU vem se estreitando, o que atende especialmente ao seu objetivo de se tornar membro permanente no Conselho de Segurança. (MOREIRA, 2010, p. 122).

Assim, o Brasil se consolidou na assistência internacional aos refugiados e ganhou visibilidade internacional na área.

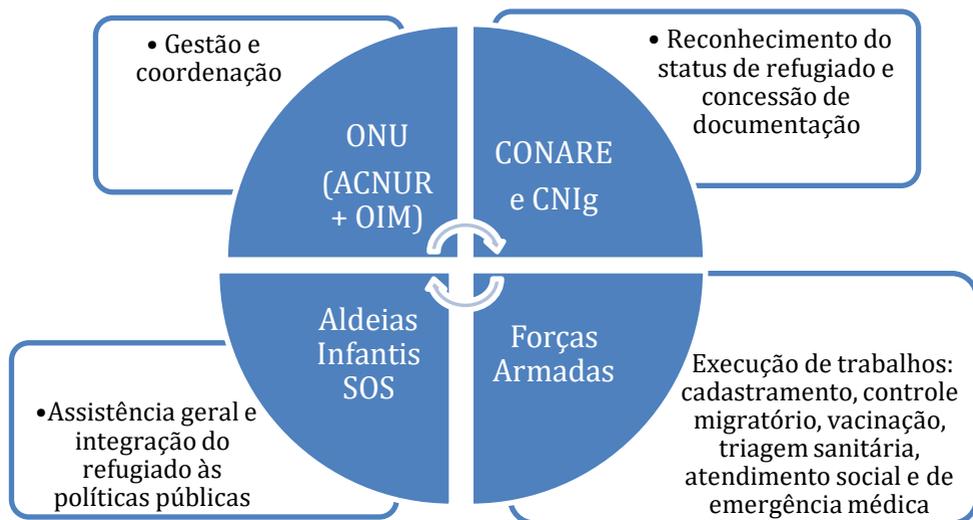
O Brasil acolhe uma complexa rede de ajuda aos refugiados. Cada instituição tem seu próprio caráter, formas de financiamento e atua em uma diferente frente no acolhimento. Ao discutir acerca da participação da rede institucional que proporciona a implementação das políticas públicas aos refugiados no Brasil, Pacífico e Mendonça (2010, p. 175) argumentaram que:

Ao mesmo tempo em que opera na demanda de políticas públicas a favor desta causa, cada instituição participante tem sua autonomia, estrutura, objetivos e formas de atuação próprias, mas aliadas ao respeito incondicional aos direitos humanos no tema da integração dos refugiados, na convicção da necessidade de apoios, parcerias, articulações e soma de esforços para políticas e ações efetivas e solidárias.

As organizações em si não serão objeto de análise, pois entende-se que já existem diversos trabalhos que abordam cada uma delas, de modo que o foco será sobre a forma como se apresentam ao indivíduo em estudo, os refugiados venezuelanos. Nesse esforço, as entrevistas realizadas para a produção do capítulo terceiro contaram com questionamentos acerca da atuação dessas organizações, de modo que as narrativas revelaram onde, quando e como a atuação de cada organização tocou cada uma das vidas entrevistadas.

É necessário compreender que, embora todas as instituições citadas desempenhem importantes funções para a assistência de refugiados do Brasil, no contexto analisado emergiram alguns órgãos principais, seja por causa de sua atuação ou sua presença recorrente nas falas dos refugiados entrevistados, sendo eles: ACNUR, OIM, CONARE, CNIg, Aldeias Infantis SOS e as Forças Armadas. Sobre eles foi organizado um breve organograma a fim de melhor expor suas funções:

Gráfico 1: Organograma da relação entre algumas entidades que compõem a assistência aos refugiados no Brasil



Fonte: Autoria própria (2020).

É importante compreender que não há uma relação hierárquica bem delimitada entre esses atores: eles se comunicam e cooperam entre si naturalmente por sua finalidade em comum.

O CONARE outorga às pessoas, que reconhece como refugiados, documentação que lhes permite residir legalmente no país, trabalhar e ter acesso aos serviços de saúde e educação. O ACNUR tem como função colaborar no Brasil quanto à aplicação da Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado, bem como trabalhar com a sociedade civil e com os refugiados para facilitar seu processo de integração através de rede nacional de apoio. (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2016, p. 2).

Sobre o processo de integração local é importante também compreender os papéis e as responsabilidades dos principais atores envolvidos no processo de assistência ao refugiado,

[...] conforme previsto no Acordo Macro, o Governo do Brasil tem a responsabilidade de recepcionar os refugiados, facilitando sua integração e disponibilizando o seu acesso às políticas públicas de saúde, educação e emprego, com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. Ainda, cabe ao ACNUR a efetivação do aporte de recursos à Entidade executora do projeto de integração dos refugiados. (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2016, p. 11).

Assim, há papéis bem delimitados na assistência aos refugiados. O ACNUR atua por meio de diversas agências e entidades, como as Aldeias Infantis SOS (Organização de Sociedade civil que será melhor abordada no capítulo subsequente), possibilitando a integração local do refugiado, por meio de estratégias que facilitam seu acesso às políticas públicas brasileiras. O governo do Brasil, por sua vez, tem a função de garantir que os refugiados tenham acesso adequado às suas políticas públicas, atuando principalmente por meio do CONARE, das Forças Armadas e do Poder Executivo.

Para a integração local ser possível, o refugiado deve ser protegido do *refoulement* e receber a condição jurídica de refúgio, além da aceitação social, cultural e política de sua presença no território, na comunidade

e na economia do país de acolhimento, indo além da assistência humanitária. (PACÍFICO, 2008, p. 49).

O termo *refoulement* (do inglês, “não repulsão” ou “não devolução”) utilizado pela autora diz respeito ao princípio do non-refoulement, um princípio importante do direito internacional que determina que o refugiado não pode ser devolvido ao seu país de origem enquanto houver riscos à sua vida ou liberdade (PACÍFICO, 2008). Ele está previsto na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no respectivo Protocolo de 1967.

A integração local dos refugiados envolve uma complexa rede de assistência e visa garantir que ele se adapte ao país de acolhida nos mais diversos âmbitos, assim tanto as organizações quanto o país devem trabalhar para proporcionar que o refugiado participe sem impedimentos de qualquer espécie da vida política, social e cultural no seu Estado receptor. De acordo com Moreira (2010), entre os maiores desafios estão o acesso a empregos, moradia e também a questão da xenofobia.

De acordo com a análise da segunda imagem de Waltz (2004), o Estado, foi possível compreender que o Brasil tem demonstrado, nos últimos tempos, grandes avanços em sua atuação na área. Desse modo, o Brasil tem ganhado destaque no cenário internacional, tornando-se referência na acolhida de refugiados.

Também foi possível notar que o poder estatal brasileiro constitui um caráter impositivo, formal e normatizador. Dessa maneira, o poder estatal segue a mesma linha de poder apresentada pelo sistema internacional e juntos formam a “estratégia”, conforme discutido por Certeau (1994).

Sobre o poder da “estratégia”, conforme analisado nos dois primeiros capítulos, é possível afirmar que ele parte de um lugar de poder formal e, portanto, é capaz de impor-se, pois, segundo Certeau (1994, p. 99),

[...] a estratégia postula um lugar suscetível de ser circunscrito como algo próprio e ser a base de onde se podem gerir as relações com uma exterioridade de alvos ou ameaças [...].

Assim, o poder se coloca como base fundamental e gestor de suas relações. No contexto analisado, tanto o sistema internacional como o Estado se impõem como administradores de suas relações com o refugiado.

No tocante à questão dos refugiados no Brasil, o poder formal, denominado de “estratégia” (CERTEAU, 1994), foi analisado nos dois primeiros capítulos como sendo fruto de instituições internacionais e também do Estado brasileiro ao territorializar as normas internacionais. Assim, além do caráter formal, é importante ter em mente que este poder é responsável por estabelecer regras normativas consideradas legítimas pela sociedade.

Capítulo 3

O REFUGIADO *DE PER SI*

Nesse capítulo, será abordada a primeira imagem de Waltz (2004): o indivíduo. A importância de abordar essa imagem reside na necessidade de compreensão da terceira esfera que complementa o funcionamento das Relações Internacionais. Entender como as regras se constituem e são territorializadas pelos Estados foram os dois primeiros passos, e compreender como essas questões são traduzidas na vivência do refugiado será o último passo.

A ordem internacional não proporciona nenhuma proteção geral e abrangente dos direitos humanos, mas somente uma proteção seletiva determinada não pelos méritos de cada caso, mas pelas circunstâncias variáveis da política internacional. (BULL, 2002, p. 106).

Assim, a necessidade de verificar a efetividade das políticas internacionais no âmbito do indivíduo emerge também da incerteza que é característica do próprio sistema internacional.

Para compreender o indivíduo é preciso situá-lo em sua relação com o Estado. Para tanto serão utilizadas como fios norteadores as análises empreendidas por Bourdieu (1996; 1998). Nesse sentido, de acordo com Bourdieu (1998, p. 9):

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular do mundo social) supõe aquilo a que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, “uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências.”

Dessa forma, o poder simbólico é responsável pela própria ideia de realidade dos cidadãos e perpassa toda a sua cultura. Por ter sido criado sob a influência de um poder simbólico diferente, o refugiado, ao adentrar no Estado receptor, geralmente enfrenta o problema do estranhamento por parte de seus cidadãos, principalmente no que diz respeito à sua liberdade de expressão, liberdade de credo e culto, enfim sua cultura no geral. Isso se aplica tanto a casos simples, como ignorância quanto a cultura do outro, quanto aos mais graves, como xenofobia e racismo.

Por não dispor por si só de poder legítimo, resta ao refugiado o poder de ser representado. No entanto, como dito anteriormente, o que leva o refugiado a abandonar ou fugir de seu Estado próprio é a desestruturação deste, inclusive política, que acaba por ameaçar a sobrevivência e a dignidade de seus cidadãos.

Dessa forma, o refugiado não pode mais contar com seu Estado de origem para representar seus interesses, nem mesmo para lhe definir enquanto cidadão. A ausência de uma repre-

sentação política própria torna o refugiado mais vulnerável às violações de seus direitos.

Ao impor e inculcar universalmente (nos limites de seu âmbito) uma cultura dominante assim constituída em cultura nacional legítima, o sistema escolar, particularmente através do ensino da história e, especialmente, da história da literatura, inculca os fundamentos de uma verdadeira "religião cívica" e, mais precisamente, os pressupostos fundamentais da imagem (nacional) de si. (BOURDIEU, 1996, p. 106).

Na perspectiva de Bourdieu (1998), o Estado é uma organização política que se pretende homogeneizadora, de tal forma que os cidadãos são criados sob a influência de um poder simbólico dominante do qual se apropriam e o qual também reproduzem em suas vivências. Assim, o capital simbólico cria e impõe estruturas cognitivas de forma homogênea, gerando uma identificação entre seus cidadãos que implica em uma exclusão dos outros atores, em que se encaixam os refugiados.

Os cidadãos, por sua vez, enquanto representantes do Estado, criados sob seus moldes, produzem e reproduzem o estranhamento para com refugiados e estrangeiros, como uma forma irracional de se auto afirmar e “defender” seu próprio estilo de vida. Esta atitude, apesar de buscar ser justificada enquanto “patriotismo”, não encontra razões lógicas, visto que modos de

vivência não são necessariamente excludentes, mas podem coexistir por meio da adaptação e do respeito.

A tarefa de pensar a organização política do Estado, segundo Bourdieu (1996, p. 91-95), frequentemente está cercada pelas categorias de pensamento criadas e/ou fomentadas pelo próprio Estado, de forma que, no esforço de analisá-lo, é comum que se acabe por apenas espelhar as percepções que o próprio Estado têm de si mesmo – considere-se por Estado uma “unidade” política, conforme proposto por Waltz (2004, p. 220) e já discutido. Isso se deve ao fato de que aquele que pretende pensar o Estado, por ser também cidadão, faz parte do próprio Estado, pois o Estado não é algo externo, dado, mas também interno, construído.

Se o Estado pode exercer uma violência simbólica é porque ele se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, quanto na “subjetividade” ou, se quisermos, nas mentes, sob a forma de estruturas mentais, de esquemas de percepção e de pensamento. Dado que ela é resultado de um processo que a institui, ao mesmo tempo, nas estruturas sociais e nas estruturas mentais adaptadas a essas estruturas, a instituição instituída faz com que se esqueça que resulta de uma longa série de atos de instituição e apresenta-se com toda a aparência do *natural*. (BOURDIEU, 1996, p. 97-98).

O que Bourdieu (1998) denomina de “violência simbólica” é gradual e constantemente exercida pelo Estado sobre aqueles que são seus cidadãos ou que estejam em seu território, por meio das

mais diversas instituições estatais – como, o currículo escolar, as leis, a burocracia etc. – que tornam essa normatização naturalizada, como se a mesma deixasse de ser algo pensado e imposto e passasse a ser algo espontâneo e normal, à qual todos se habituem de tal modo que a ideia de viver sem estas normas parece aberrante. Mas, por que o Estado normatiza? Segundo Bourdieu (1996, p. 105, grifo do autor):

A Cultura é unificadora: o Estado contribui para a unificação do mercado cultural ao unificar todos os códigos – jurídico, lingüístico, métrico – e ao realizar a homogeneização das formas de comunicação, especialmente a burocracia [...] o Estado molda as *estruturas mentais* e impõe princípios de visão e de divisão comuns [...] contribuindo para a construção do que designamos comumente como identidade nacional – ou, em linguagem mais tradicional, o caráter nacional.

O Estado, então, normatiza para criar e impor ordem, unificação, por meio dos processos de homogeneização. O Estado que se torna, voluntariamente ou não, receptor de refugiados recebe a responsabilidade de zelar pela vida e pela dignidade das pessoas em condição de refúgio. No entanto, ao adentrar em um Estado que não é o seu, principalmente por meio de um processo que não é o de imigração regular, o refugiado desafia a tradicional lógica estatal, conforme discutida por Bourdieu.

É importante ter em mente que a condição de refugiado designa alguém que se encontra fora de seu território de pertencimento, isto é, à mercê dos pressupostos filosóficos próprios do Estado receptor, cujas normas lhe são, geralmente, estranhas. O refugiado não se encaixa nos padrões burocráticos de funcionamento do Estado receptor.

O refugiado representa, portanto, uma anomalia para o sistema e obriga o Estado a reagir, seja por meio da autoproteção – por exemplo, impedindo a entrada de mais refugiados ou deportando-os; ou de planejamento estratégico (revisão de política externa, políticas de amparo a pessoas em situações de risco, ações de mobilidade urbana e social etc.), para lidar com as diversas reverberações que a entrada de estrangeiros causará em seu território e à sua sociedade, através dos impactos nas áreas de saúde, educação, economia etc.

O Estado é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. (BOURDIEU, 1996, p. 99).

Assim, o Estado se constitui enquanto um poder absoluto que vai muito além de apenas definir questões jurídicas de

legalidade e ilegalidade dentro de seu território, exercendo influência e dominação sobre o comportamento e a mentalidade de seus cidadãos, bem como apresentando relevância internacional.

No Estado receptor, o refugiado pode ter três principais destinos: o primeiro seria a concessão de cidadania ou nacionalidade, que acontece em pouquíssimos casos (a depender do Estado), e na qual o refugiado adquire a representação e a participação política comum aos cidadãos de seu Estado receptor e passa a ser de seu interesse adequar-se a seu capital simbólico (neste caso o refugiado deixa de ser estrangeiro e torna-se um cidadão com direitos plenos);

A segunda possibilidade é a de ter sua situação de refugiado reconhecida, ficando, então, sob a tutela de seu Estado receptor que cuidará de suas necessidades mais básicas até que seja definido como seguro o retorno ao seu Estado natal. Esta situação, porém, não implica em representação e participação política. E, por fim, a ilegalidade, condição na qual o refugiado fica sob um status de fugitivo da lei, sujeito ao encarceramento e/ou deportação, de volta para seu país de origem, mesmo este não sendo considerado seguro, prática conhecida como *refoulement* e, apesar de representar uma clara violação aos Direitos Humanos Universais, é uma prática verificada em diversos países atualmente.

No entanto, é importante ter em mente que o posicionamento aqui apresentado segue um viés jurídico, com o intuito de situar os posicionamentos estatais. Ressalta-se que a proteção humana defendida pelo Regime Internacional de Refugiados não se limita a esse viés. Sobre isso, Pacífico (2008, p. 37) discutiu que:

O auxílio aos refugiados é dado não apenas devido ao foco jurídico (para corrigir uma anomalia no sistema jurídico internacional), mas, principalmente, para assegurar aos refugiados segurança ou bem-estar, inclusive aos que tenham sido afetados por eventos sociais ou políticos. São aqueles que perderam a proteção do Estado, *de facto* e *de jure*, que são considerados refugiados.

Assim, o enfoque da proteção engloba também o social, buscando garantir meios básicos de subsistência digna e bem-estar a pessoa refugiada.

A problemática dos refugiados se tornou pauta recorrente no contexto internacional, haja vista que o fenômeno é responsável por traçar novas relações culturais entre diversos grupos sociais, alterando políticas, economias, comportamentos e as mais diversas áreas. Emergem assim conceitos que visam lançar uma análise mais adensada à questão. Nesse ínterim, o conceito de transnacionalismo apresenta importante potencial de contribuição para a temática.

Definimos transnacionalismo como os processos pelos quais os imigrantes constroem campos sociais que ligam seu país de origem e seu país de assentamento. Os imigrantes que constroem esses campos sociais são designados "transmissores". Os transmissores desenvolvem e mantêm várias relações familiares, econômicas, sociais, organizacionais, religiosas e políticas que abrangem fronteiras. Os transmissores tomam ações, tomam decisões e sentem preocupações e desenvolvem identidades nas redes sociais que os conectam a duas ou mais sociedades simultaneamente. (SCHILLER; BASCH; SZANTON, 1992, p. 1-2, tradução nossa).

O esforço de integração local de refugiados consiste em um processo de transnacionalismo e que apresenta significativa demanda tanto para os refugiados quanto para a sociedade local envolvida.

O transnacionalismo, de acordo com Keohane e Nye (1972), diz respeito aos contatos, coalizões e relações que atravessam fronteiras de modo não controlado pelos órgãos centrais da política externa governamental, e que acabam influenciando os líderes a considerá-los.

Assim, o conceito se refere às vivências em trânsito, pessoas que não se encontram fixadas em apenas um país, mas cultivam suas redes de relações em mais de um país, assim como apresentam uma noção diferenciada sobre pertencimento e territorialização. Tendo em vista o campo de estudo escolhido, a questão aqui proposta é: como se dá a integração local, entendida enquanto

transnacionalismo, no contexto dos refugiados venezuelanos residentes atualmente em João Pessoa, na Paraíba?

É importante frisar que essa seção também diz respeito a segunda forma de poder descrita por Certeau (1994), a “tática”. Como discutido anteriormente, segundo o referido autor, o poder pode partir de dois lugares, um formal e outro informal. O segundo poder apontado por Certeau (1994), a “tática”, parte de um lugar de informalidade, de subordinação.

Assim, o presente capítulo abordará as vivências e as experiências dos refugiados venezuelanos em João Pessoa considerando que eles possuem também uma forma de poder, mas sendo este informal, que consiste nos seus modos de apropriar-se, resistir ou adaptar-se às formas de controle estabelecidas pelo poder formal.

Os dois poderes somente existem a partir de sua relação, por isso para compreender um também é necessário abordar o outro lado da moeda. Aqui será então girada esta moeda, esperando-se que o resultado permita compreender melhor os dois polos dessa complexa relação.

Estudo de Caso: Venezuelanos em João Pessoa-PB

A pesquisa de campo aqui apresentada foi realizada na cidade de João Pessoa, capital da Paraíba, estado situado no

nordeste brasileiro. Os refugiados e migrantes venezuelanos que chegam ao Brasil fazem a travessia de fronteira em Rondônia, estado na região oeste do Brasil.

Para chegarem à cidade de João Pessoa, essas pessoas têm dois meios, a primeira é por meio da ajuda do ACNUR e suas instituições parceiras e a segunda é por conta própria, com recursos próprios. Ambas as formas serão melhor apresentadas ao longo da análise das entrevistas.

É importante frisar que os entrevistados se encaixam na classificação teórica de refugiados, conforme já abordado, posto que os motivos de sua saída da terra Natal envolviam violações dos seus Direitos Humanos. No entanto, nem todos possuem o reconhecimento de seu status como refugiados, alguns possuem vistos de migrantes, ou ainda estão em processo de solicitação do status de refugiado.

Os venezuelanos vêm de Rondônia e o processo de seleção, organização e transporte das famílias é gerenciado pela ONU (via ACNUR e OIM), com apoio de instituições nacionais representantes do governo brasileiro, como é o caso do Exército Brasileiro, principal responsável pela chamada Operação Acolhida.

A Operação Acolhida é uma Força Tarefa Logística Humanitária que conta com cerca de 600 militares das Forças Armadas. Sua estrutura dispõe de treze abrigos que acomodam

cerca de 6 mil e 500 imigrantes venezuelanos nas cidades de Pacaraima (RO) e Boa Vista (RO) (BRASIL, 2019a).

A transferência de imigrantes e refugiados para outras regiões do Brasil faz parte do Programa de Interiorização, desenvolvido pelo governo federal brasileiro com apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e também representantes da sociedade civil. De acordo com o site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH):

A interiorização é a estratégia que desloca imigrantes venezuelanos que desejam ir para outros estados brasileiros, com o apoio do Governo Federal. O objetivo consiste em oferecer oportunidades de inserção socioeconômica, além de diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima. (BRASIL, 2019b, s.p.).

O programa conta com uma grande estrutura e atende a um contingente impressionante. De acordo com dados do ACNUR, divulgados em outubro de 2019: “Desde o começo da estratégia, em abril de 2018, até agosto deste ano, mais de 14 mil venezuelanos e venezuelanas foram interiorizados para ao menos 250 cidades brasileiras.” (ACNUR, 2019, s.p.).

Todos os refugiados entrevistados vieram à Paraíba por meio do Programa de Interiorização. Desse modo, ele será abordado pelo viés dos venezuelanos, logo após a explanação das onze entrevistas realizadas com refugiados venezuelanos que residem atualmente em João Pessoa. Todos vieram de modo formal, por meio do auxílio e do gerenciamento do ACNUR.

Além disso, também foi entrevistada a assistente social Cláudia Veronese, que trabalha na sede das Aldeias Infantis SOS em João Pessoa, uma Organização da Sociedade Civil de caráter internacional e principal parceira do ACNUR na Paraíba.

O acesso aos venezuelanos residentes em João Pessoa foi feito na sede das Aldeias Infantis SOS. Vale destacar que ela já existia e atuava antes da demanda dos venezuelanos, desenvolvendo projetos de assistência a comunidades carentes em João Pessoa, principalmente no bairro de Mangabeira, próximo da sede.

De acordo com o depoimento de Veronese (2020), entre agosto de 2018, data de início do projeto, até fevereiro de 2019, data da entrevista, a organização havia recebido um total de 222 pessoas, totalizando 54 famílias. Dentre as quais 16 famílias estavam acolhidas em sua sede, cerca de 68 pessoas, e 38 famílias já haviam desligado-se, residindo na comunidade, a maioria no bairro de Mangabeira, pois já se encontravam suficientemente

inclusas nas políticas públicas locais e apresentavam autonomia suficiente para se manter.

Acerca dos dados sobre empregabilidade fornecidos pela organização, tem-se que 46 venezuelanos se encontram trabalhando em empregos formais, dos quais 33 são mulheres e 13 são homens. E mais 23 refugiados estão empregados de maneira informal, dos quais sete são mulheres e 16 são homens.

As áreas nas quais eles estão empregados variam bastante, sendo elas: restaurantes, pizzarias, hotelaria, serralheria, salão de beleza, gráfica, escolas, indústria, distribuidora de alimentos, oficina mecânica, construção civil, vendas, artesanato e serviços de diárias, como em limpeza e cozinha.

Sobre a atuação da ONG Aldeias Infantis SOS, Veronese (2020) afirmou que ela:

[...] atua no acolhimento, integração e inclusão de famílias imigrantes que se encontram em situação de refúgio no Brasil e interiorizados na capital. O trabalho da equipe técnica é de acolher, integrar e incluir nas políticas públicas. Ao incluir na rede de atendimento no território na rede de atenção básica de saúde, educação, assistência social, trabalho e capacitação profissional e, ou seja, suas demandas, as famílias aos poucos sentem-se seguras e vão construindo elos e vínculos. Com isso, fortalece maior autonomia de ir e vir e inicia-se o processo de desligamento das mesmas.

Ainda de acordo com os dados obtidos em entrevista, a estrutura de acolhimento da Aldeias Infantis SOS em João Pessoa suporta uma média de 72 pessoas. O perfil de acolhimento na organização é de famílias com crianças e ou adolescentes (VERONESE, 2020).

Como Veronese (2020) informou, a ONG segue uma metodologia de trabalho própria quanto a sua organização administrativa e gerenciamento de pessoas, mas no que se refere a parte financeira esta é de total responsabilidade do ACNUR. Deste modo, o ACNUR seleciona e envia o venezuelano a Aldeias Infantis SOS de João Pessoa e lhe fornece um apoio financeiro mensal, que diverge de valores a depender do tamanho da família. Essa ajuda serve para a compra de alimentos, itens de higiene pessoal, vestuário e outras necessidades.

A ONG fica encarregada de integrar os refugiados às políticas públicas da cidade de João Pessoa, buscando vagas em creches e escolas, auxiliando com documentos, ou na ausência deles, ensinando sobre os processos burocráticos brasileiros, como cadastros em postos de saúde para a obtenção de atendimento médico e medicamentos, auxiliando na elaboração de currículos e na busca de empregos. Enfim, a organização atua criando pontes que permitem ao refugiado integrar-se para viver dignamente e adquirir autonomia (VERONESE, 2020).

Desse modo, notou-se que a função de organizações, como a Aldeias Infantis SOS, é proporcionar a integração do refugiado ou migrante aos modos de viver do país receptor. Pois, conforme discutido anteriormente com o auxílio das considerações de Bourdieu, o refugiado não conhece os padrões de funcionamento e a burocracia do Estado receptor. Assim, entidades de assistência, como a Aldeias Infantis SOS têm a importante função de apoiar, orientar e conduzir os refugiados e migrantes para que eles possam adequar-se ao seu novo contexto.

Sobre a estrutura física, as diversas visitas a sede da Aldeias Infantis SOS, a partir da permissão dos próprios venezuelanos, permitiram uma visão detalhada sobre esse aspecto. O lugar é amplo e apresenta construções de alvenaria e corredores amplos. No geral, lembra a disposição de uma escola. Há paredes repletas de desenhos e enfeites, como borboletas e flores. No pátio, onde ficam as salas administrativas, há diversas frases sobre acolhimento e cuidado escritas em tinta colorida nas paredes.

As moradias são divididas em unidades familiares, podendo conter apenas uma família ou ser dividida por duas famílias, a depender do tamanho da família, do tamanho da moradia e também da convivência harmônica. Por exemplo, há pessoas que vieram sozinhas e podem dividir o seu espaço e há famílias grandes com até cinco filhos, que naturalmente precisarão de mais espaço.

Além disso, os problemas de convivência no interior das moradias são monitorados pela administração da organização, a qual se encarrega de fazer os rearranjos necessários para permitir uma convivência melhor entre os refugiados.

As moradias têm tamanhos diferentes, algumas são maiores e têm divisórias, lembrando a estrutura de uma casa, outras são menores e não tem divisórias, lembram uma sala de aula. Todas as moradias dispõem de geladeira, fogão, camas e todos os utensílios básicos necessários a uma vida digna.

Os venezuelanos são responsáveis por zelar pelos recursos recebidos e pela limpeza do seu local. Há integrantes da Aldeias Infantis SOS que auxiliam na manutenção, por exemplo, em uma de minhas visitas presenciei um colaborador consertando uma cama em uma das moradias.

Quando saem do assentamento, os refugiados não podem levar os móveis das moradias, pois outras famílias virão e precisarão deles. Por causa disso, a Aldeias Infantis SOS mantém uma constante campanha para arrecadação de doações de móveis (para os venezuelanos que já trabalham e por isso sairão do abrigo) e itens em geral, como de alimentação, vestuário ou utensílios de cozinha, que são destinados tanto para os venezuelanos quanto para as comunidades carentes que seus projetos atendem.

Acerca da realização do trabalho de campo, é necessário destacar que a Aldeias Infantis SOS em João Pessoa dispõe de uma

equipe altamente eficiente e focada em seu trabalho. Desde o primeiro momento de contato com a instituição fui informada de tudo o que precisava, principalmente acerca dos trâmites formais internos necessários para viabilizar meu trabalho, o que demonstrou não apenas organização por parte da instituição, como principalmente responsabilidade e cuidado pelas vidas das famílias acolhidas.

O principal desafio encontrado no trabalho de campo foi a postura esquivada da maioria dos venezuelanos com quem tive contato. Estar em uma outra terra implica em vulnerabilidades de diversas raízes, assim é normal e compreensível a desconfiança quanto a atores externos. Isso também ocorreu pelo caráter da análise, pois alguns venezuelanos se sentem intimidados pela ideia de falar sobre o país em que estão abrigados.

Desse modo, houve diversas recusas à participação, principalmente no que se refere aos venezuelanos já integrados à sociedade pessoense. Nas justificativas de recusa, tornou-se visível o medo de deportação e também a desconfiança quanto aos reais objetivos da pesquisa.

Quanto aos refugiados acolhidos na Aldeias Infantis SOS, a mediação institucional realizada pela assistente social Cláudia Veronese foi um diferencial de grande significado. Foi possível notar uma relação de confiança entre a profissional e os refugiados acolhidos, confiança essa que ela transferiu para mim.

O estabelecimento de uma rede de confiança prévia foi, sem dúvidas, um fator decisivo para a obtenção das entrevistas. Dentro do abrigo, os venezuelanos desenvolviam suas relações por meio de redes de confiança e foi possível perceber que, para uma extensa maioria, essa rede incluía apenas outros venezuelanos, abrigados ou já residentes na cidade. Diante desse desafio, foi necessário firmar duas pontes de comunicação: a assistente social Veronese e uma venezuelana, que será mencionada sob o codinome de Andreia.

Andreia foi a primeira abrigada entrevistada e, graças à sua abertura ao diálogo e interesse em contribuir, ela abriu caminhos de acesso aos outros abrigados. A contribuição que sua ajuda trouxe foi incontestável, pois, nas visitas iniciais, as tentativas de estabelecer diálogos com os abrigados eram recheadas de olhares de desconfiança e negativas à participação, mas, após a mediação feita por Andreia, a recepção se tornou muito amigável e colaborativa. Os abrigados viram a confiança de Andreia e se sentiram confortáveis para participar.

Outro desafio foi a questão da língua, pois como os refugiados são nativos de um país de língua espanhola, a língua se tornou, por vezes, uma barreira. Para superar esse desafio, buscou-se estudar um pouco da língua espanhola.

Além disso, as entrevistas foram realizadas de forma a permitir pausas, até que o entendimento de ambas as partes fosse

alcançado. Mas, o fator mais importante para a superação dessa barreira foi o conhecimento dos próprios venezuelanos da língua portuguesa, tendo sido possível perceber que desde que chegam eles se esforçam para adaptar-se ao contexto, pois entendem que aprender a língua lhe permitirá mais oportunidades tanto para vivências como para empregos.

Para auxiliar esses esforços, há um projeto de aulas de português para os venezuelanos sendo desenvolvido na sede da Aldeias Infantis SOS, fruto de uma parceria entre a instituição e o curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), e conta com a participação voluntária de alunos da graduação.

Os venezuelanos foram selecionados a partir de sua disponibilidade e interesse em participar, bem como de forma a contemplar diferentes condições, como o tempo de chegada, a existência de vínculo empregatício ou a consecução de visto para a família. Assim, foram aplicadas entrevistas orais semiestruturadas, isto é, com um roteiro previamente preparado, mas flexível, que permitiu aos entrevistados falarem livremente, posto que se esperava que eles contribuíssem não apenas com respostas, mas principalmente com novas perspectivas.

Foi explicado a todos os participantes os objetivos e a finalidade do trabalho, bem como os seus riscos, considerados mínimos, visto que se resumiram aos de origem psicológica ou

emocional, como a possibilidade de constrangimento ao responder o questionário, algum desconforto ou estresse.

Para prevenir a situação mencionada, foram realizadas diversas conversas anteriormente com os prováveis entrevistados, nas quais foi apresentado o questionário (exposto no quadro 1 a seguir) para que o refugiado pudesse familiarizar-se com as informações que lhe seriam solicitadas.

Outro possível risco discutido foi a quebra de sigilo e para prevenir esse problema, optou-se por substituir os nomes dos entrevistados em todas as fases do trabalho por nomes escolhidos por eles, mantendo assim o seu anonimato.

Quadro 1: Questionário de perguntas para as entrevistas semiestruturadas

1. Quando você chegou ao Brasil?
2. Como foi sua entrada no Brasil? Descreva sua trajetória desde sua entrada até o momento atual.
3. Qual seu nível de escolaridade?
4. Você exercia alguma profissão na Venezuela? Qual?
5. Você trabalha aqui no Brasil? Você pretende trabalhar e/ou estudar aqui no Brasil?
6. Você tem familiares que estão na Venezuela? Você consegue enviar alguma ajuda para eles?
7. Como é a assistência que você recebe? De quais órgãos e instituições?
8. Você consegue expressar suas necessidades para estas entidades e ser atendido? Como?
9. Para você, o que é ser refugiado? Você se compreende enquanto refugiado?

Fonte: Autoria própria (2020).

Também foi esclarecido aos entrevistados que a participação seria voluntária e, portanto, o venezuelano(a) não estava obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas e que, caso decidisse não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir, não sofreria nenhum dano. Além disso, as autoras se dispuseram a qualquer esclarecimento que pudesse ser necessário em qualquer etapa.

Cada entrevista foi feita da forma mais privada possível, tendo em vista as características do ambiente, sendo registrada em áudio e posteriormente transcrita de modo confidencial.

Todos esses termos foram acordados por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). O trabalho foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Centro de Ciências da Saúde (CCS) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), no dia 28 de fevereiro de 2020, por meio do parecer consubstanciado de número 3.889.174.

A Narrativa dos Refugiados: Entre Pontes e Abismos

As entrevistas ocorreram da forma mais espontânea possível, com diferentes características, dependendo do momento e do contexto de cada participante. Houve a liberdade para pausas, pensamentos, perguntas de ambas as partes e até emoções. Vale

frisar que a consideração do comportamento corporal dos entrevistados foi um fator de grande relevância no esforço de compreendê-los.

Foram utilizadas as obras de Meihy (2005) e Meihy e Holanda (2015), autor conhecido por ser um dos pioneiros da história oral no Brasil. Ele desenvolveu tanto aportes teóricos quanto procedimentos metodológicos que permitem uma melhor compreensão e execução do trabalho com entrevistas.

Optou-se por desenvolver a chamada história oral temática, pois,

[...] em termos de história oral pura, os projetos temáticos devem fazer as vozes se confrontarem de maneira a promover o esclarecimento das versões e assim as superações das dúvidas que, afinal, justificam o projeto. (MEIHY; HOLANDA, 2015, p. 38).

Assim, a abordagem das entrevistas, desde seu planejamento até sua análise, foi guiada por temas centrais, expressos no questionário semiestruturado apresentado. Desse modo, as entrevistas estão apresentadas textualmente da seguinte maneira: primeiro, estão as narrativas com detalhes mais pessoais de cada entrevistado e algumas experiências; depois se segue a análise dos discursos de modo temático, destacando-se as diversas opiniões e narrativas sobre um mesmo tema.

Foram realizadas 11 entrevistas com venezuelanos residentes em João Pessoa-PB. Quanto ao gênero, oito declararam identificar-se com o gênero feminino e três declararam identificar-se com o gênero masculino.

Quanto à idade, os participantes se encaixaram na faixa etária entre 19 e 40 anos e quanto ao tempo de chegada ao Brasil, os dados variaram entre meses e dois anos. Todos residiam em João Pessoa-PB a menos de um ano.

Quanto à formação, dentre os 11 entrevistados, dois afirmaram ter ensino superior completo, um na área de Administração Tributária e outro na área de Administração de Empresas; essa afirmou ter também diploma técnico de paramédica. Outras três pessoas afirmaram que eram estudantes universitários e abandonaram a graduação para vir ao Brasil, uma cursava o terceiro ano de Direito, outra cursava Administração de Empresas, mas não informou o período, e a última afirmou ter abandonado o curso de Engenharia no segundo semestre.

Quanto aos demais, uma pessoa tinha o ensino médio completo, uma pessoa tinha o ensino médio incompleto e mais quatro tinham o fundamental incompleto.

Sobre o trabalho que exerciam na Venezuela, diversas profissões foram mencionadas. Foi verificada uma pessoa para cada uma das seguintes profissões: Assistente administrativa;

Camareira; Secretária; Cabeleireira e Feirante. Mais dois pessoas trabalhavam como pedreiros na construção civil, duas trabalhavam em serviços gerais e, por fim, duas pessoas afirmaram não trabalhar, uma por ser uma dona de casa mãe de cinco filhos e a outra por ser estudante universitária.

A seguir será apresentada brevemente cada entrevista, buscando descrever os aspectos de convergência e também de divergência entre os discursos. Todas as entrevistas foram realizadas entre meados de janeiro até meados de fevereiro de 2019 com venezuelanos abrigados na ONG Aldeias Infantis SOS em João Pessoa. Alguns dos entrevistados apresentam parentesco entre si e, apesar da proximidade de experiências, optou-se por incluir todas as entrevistas devido à perspectiva singular apresentada por cada uma.

A primeira entrevistada optou por ser chamada de Andreia e tinha 38 anos. Sobre sua vida na Venezuela, Andreia (2020) relatou que tem formação superior em Administração Tributária e trabalhava como assistente administrativa. Segundo seu depoimento, na Venezuela, ela e sua família, composta pelo marido e dois filhos, viviam com estabilidade financeira antes da crise econômica que assolou o país. No entanto, com a crise veio a escassez de remédios, alimentos e suprimentos de todo tipo. Andreia (2020) relatou que o contexto acabou por arruinar seu

casamento e ela decidiu abandoná-lo. O marido não veio para o Brasil.

Andreia (2020) declarou ter chegado ao Brasil em agosto de 2018, fazendo a travessia pela cidade de Pacaraima-RR. A entrada no Brasil foi de ônibus. Ela fez a travessia com seu filho, na época com treze anos. Pouco tempo após sua chegada no Brasil, sua filha mais velha, de 20 anos, também chegou, ela estava grávida no momento da travessia. Segundo ela o início de sua estada no Brasil foi difícil:

O início foi muito ruim, por que os abrigos, apesar de tanta segurança... há venezuelanos que tem comportamento ruim e há venezuelanos que tem comportamento bom, mas essa mescla confunde tudo. [...] A pessoa tem seus costumes e eu tenho os meus, e não há essa equivalência de comportamento. Isso é ruim por que ... (como lhe falo?) ... a estada, a convivência é um pouco incômoda. [...] Minha filha estava grávida e conheceu uma moça da OIM, por que ela estava trabalhando vendendo refrigerante grávida e ela falou que a OIM poderia lhe ajudar, ajudar com acolhimento e com sua gravidez [...] E daí começou tudo, no abrigo de Pacaraima. (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Ela mora na sede da Aldeias Infantis SOS, em João Pessoa, desde setembro de 2018. Veio com os dois filhos e a neta já nascida. Andreia (2020) declarou que já conseguiu um emprego em João Pessoa, como auxiliar de cozinha. Ao pensar comparativamente, Andreia (2020) explicou que sua vida na Venezuela, antes da crise,

era muito estável, pois tinha casa, emprego e segurança. Segundo ela, comparada a esta época a vida aqui estava mais difícil.

Sobre sua estada ainda em Roraima, Andreia (2020) relatou que a OIM e o ACNUR trabalham juntas e lhe forneceram abrigo, assistência médica, documentos e segurança. Sobre a sua participação no Programa de Interiorização, Andreia (2020) afirmou que foi um pouco adiada por causa do nascimento de sua neta, pois tiveram que esperar um pouco mais de um mês para participarem. Dentre suas pretensões em território brasileiro, ela destacou a revalidação de seu diploma:

Eu quero validar meu diploma, eu o tenho comigo, fica comigo. Mas aqui não tem validade, por isso trabalho de auxiliar de cozinha. [...] Para mim é importante por que eu não posso procurar um emprego de assistente administrativa, por que meu diploma não tem validade aqui no Brasil. Se tivesse a validade seria muito melhor! (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Ela disse que deixou muitos familiares na Venezuela e citou: “[...] irmãos, esposo, mãe, tenho muita família.” (ANDREIA, 2020, tradução nossa). Ela afirmou que fala com eles com frequência por mídias sociais e que se preocupa bastante com eles, pois, segundo ela, a situação na Venezuela está muito ruim, principalmente por causa da inflação.

Quando questionada sobre ajudar a sua família que está na Venezuela, Andreia (2020) respondeu que agora que está traba-

lhando pretende ajuda-los. Ela informou que quando estiver melhor estabilizada, pagando aluguel e conseguindo manter-se bem, pode então pedir que mais membros de sua família venham para morar com ela, por meio de solicitação à ACNUR (ANDREIA, 2020).

A segunda entrevista realizada foi com uma venezuelana que optou por ser chamada de Oriana. Oriana (2020) tem o ensino médio incompleto e na Venezuela trabalhava em serviços gerais. Ela relatou que chegou ao Brasil há dois anos, em 25 de setembro de 2017, e deslocou-se imediatamente para Boa Vista-RR. Ela contou ainda que veio via aplicativo de transporte junto com a mãe, o pai, a irmã, a filha e o esposo.

Como veio em 2017, ela afirmou que: “Esta época era um pouco tranquila, tinha menos refugiados aqui.” (ORIANA, 2020, tradução nossa). Quando foi realizada a entrevista, Oriana (2020) estava em João Pessoa já há sete meses. Ela afirmou estar ainda procurando emprego para ela, e que o esposo já está trabalhando em um restaurante.

Oriana (2020) contou que deixou dois filhos na Venezuela. E que sente muita saudade. Ela disse que a situação deles na Venezuela está muito ruim, mas agora que o marido conseguiu um trabalho aqui eles conseguem mandar algum auxílio para os filhos.

Ela pretende trazê-los assim que tiver estrutura o suficiente para se manterem fora do abrigo.

A entrevista com Oriana (2020) foi uma das mais breves, ela tem um jeito tímido, mas bastante feliz. Estava visivelmente confortável e disposta a falar, mas simplesmente não queria comentar muito, vale considerar que ela demonstrou contentamento com tudo o que viveu no Brasil até então.

A terceira entrevista foi com uma refugiada que pediu para ser denominada como Jairene. Como ficará explícito em sua história, Jairene é a filha de Andreia. A entrevista de Jairene foi a mais longa, mais detalhista e também a mais emotiva. Antes de vir ao Brasil, Jairene (2020) era uma estudante universitária, cursando o terceiro ano de Direito, não trabalhava e morava com seu esposo.

Ela contou que chegou ao Brasil com 21 anos, grávida de 3 meses e com seu esposo, pouco depois de sua mãe e seu irmão. Vieram de táxi a Pacaraima-RR. Sobre lá, ela conta que estavam havendo muitos conflitos entre brasileiros e venezuelanos, com assassinatos e incêndios. Assim, não era seguro ficar em Pacaraima, então ficaram escondidos até o dia seguinte quando foram até onde sua mãe estava vivendo.

Andreia estava com o filho morando de favor na casa de uma senhora brasileira. Jairene (2020) e seu esposo foram para lá. Passaram cerca de dois meses nessa casa, até que foram infor-

mandos que deveriam seguir, pois havia abrigos para eles. Assim, quando Jairene (2020) estava com cinco meses de gravidez, a família ingressou no abrigo de Pacaraima, conhecido como Janokoida ou BV-8. Lá ficaram durante um mês. Sobre esse abrigo, Jairene (2020, tradução nossa) afirmou que:

No início te entregavam o que necessitava, pasta de dente, sabonete, coisas de uso pessoal, papel toalha, shampoo [...] A comida era boa, mas a limpeza dependia das pessoas, não dependia do Exército, mas das pessoas que limpassem [...].

Assim, ela apresentou um relato positivo sobre o abrigo, demonstrando ainda que deviam ter autonomia em algumas questões, como a limpeza. Após um mês no BV-8, foram para um abrigo em Boa Vista-RR. Ela não mencionou o nome do abrigo, mas relatou que dormiam em colchões no chão e que as condições eram ruins, pois o abrigo estava superlotado.

Jairene (2020) contou que todos os seus parentes estão na Venezuela, com exceção de dois tios e um primo, também disse que mantém contato com eles via mídias sociais. Ela deu à luz na maternidade de Boa Vista-RR e contou que sofreu diversos problemas nessa ocasião, esse assunto será melhor abordado posteriormente.

Ela foi para João Pessoa quando sua bebê estava com pouco mais de um ano, com a mãe e o irmão. Seu esposo precisou

permanecer em Boa Vista-RR por motivos familiares, mas algum tempo depois foi para João Pessoa com recursos próprios. Como sua interiorização não foi feita pelo ACNUR, ele não tem autorização para morar no abrigo da ONG Aldeias Infantis SOS, mas tem autorização para visitar sua família. Ele já conseguiu trabalho e mora em um apartamento em João Pessoa.

Jairene (2020) disse que quando sua mãe sair do abrigo, ela e a filha irão morar com seu esposo, e que pretendem morar o mais próximo possível. Sobre os familiares que permaneceram na Venezuela, Jairene (2020, tradução nossa) contou o que segue:

Se eu tiver como ajuda-los, irei ajudar, mas primeiro preciso ficar bem [no sentido de estabilizar-se economicamente], para então mandar ajuda aos meus familiares na Venezuela. Pois tenho uma filha pequena. Meu esposo também necessita muito mandar dinheiro para sua família [...] para que eles se sustentem. Ajudar a minha família e a de meu esposo.

Acerca da vida na Venezuela e da decisão de vinda para o Brasil, Jairene (2020, tradução nossa) afirmou que:

Se um venezuelano que venha da Venezuela vem com o comportamento alterado é por causa da situação, por que é uma situação tão ruim, tão ruim, que nenhum brasileiro pode imaginar. Eu passei por uma situação [...], eu estava grávida e falei pro meu esposo [ela limpa a garganta em uma tentativa de conter o choro] que queria comer uma maçã [ela começa a chorar] eu tinha assim uns dois meses e disse: “Meu amor, eu queria comer uma maçã”. Mas não tínhamos nada, nada, por que eu era estudante, nada para

comprar uma simples maçã! [ela enxuga os olhos com as mãos e continua] Então se um venezuelano chega com uma atitude agressiva é por que a Venezuela está bem pior, o governo não serve. [...] Quando um venezuelano chega deveria intervir uma psicóloga, não imediatamente agressões físicas e agressões verbais.

A entrevistada demonstrou ao longo de toda a sua fala preocupação com a situação de conflitos de xenofobia em território brasileiro. Foram relatados pelos entrevistados casos de xenofobia tanto em Boa Vista-RR quanto, em menor medida, em João Pessoa-PB, esse tema será melhor abordado posteriormente.

Ao falar sobre alguns eventos potencialmente estressantes, como o perigo em Pacaraima ou as necessidades que passou, Jairene utilizou uma fala um pouco apressada e um tom firme, suas expressões e comportamento demonstraram incômodo com a situação, mas não abatimento.

Já no relato sobre os eventos que envolveram sua gravidez ou sua filha, a fala de Jairene adquiria um aspecto triste, com um tom pesaroso e melancólico. Foi possível notar ao longo de todo o seu discurso que Jairene se esforça para ser sempre forte, mas também que sentiu na pele as dificuldades da vulnerabilidade que enfrentou e ainda enfrenta. Vulnerabilidade essa decorrente de sua condição enquanto migrante forçada.

Por causa dessas características, a entrevista foi a mais delicada e na qual busquei realizar menos intervenções orais, para que ela pudesse sentir-se à vontade. Mas, por outro lado, também foi a que necessitou de mais intervenções explicativas durante a escrita e a análise. Foi também um desafio, pois Jairene entendia pouco o português e falava apenas espanhol. Em uma das muitas conversas que tive com Andreia, ela me contou que Jairene não sai muito da moradia delas e passa mais tempo com sua filha.

A quarta entrevistada escolheu ser chamada de Jubisay, tem 22 anos e cursou o ensino médio completo. Na Venezuela, ela era dona de casa e morava com o esposo, o filho de poucos meses, e mais quatro enteados, com idades entre 7 e 13 anos.

Jubisay (2020) contou que chegou no Brasil no dia 14 de março de 2018, de táxi ao lado de um filho, de 4 meses, e um enteado, com 7 anos. Seu esposo já estava em Pacaraima-RR. Os outros três filhos de seu esposo somente vieram quando a família já estava instalada em um abrigo em Boa Vista. Seu esposo foi até a Venezuela busca-los.

Sua família ficou um mês morando na rua em Pacaraima-RR, esperando que surgisse alguma oportunidade para conseguir os documentos necessários para estada no Brasil. Segundo o relato, eles então conseguiram esses documentos com a ajuda de pessoa da ONU, referindo-se ao ACNUR (JUBISAY, 2020).

Jubisay (2020) contou que depois foram a Boa Vista-RR e passaram três dias vivendo na rua, foi quando que um senhor ofereceu trabalho ao seu esposo em uma fazenda. Moraram nessa fazenda por dois meses. Tiveram que deixar a fazenda por que o senhor parou de realizar o pagamento pelo trabalho e precisavam de dinheiro para a alimentação, principalmente do seu filho de poucos meses.

Passaram então mais dois dias nas ruas de Boa Vista até que foram ao abrigo Rondon 1, onde não foram imediatamente acolhidos por conta da superlotação. Ela decidiu então permanecer na frente do abrigo com as crianças, a espera de ajuda. “Eu fui e tive que ficar na porta do abrigo com as crianças, e chegou um capitão e recolheu muitas pessoas que estavam lá e entramos nesse abrigo.” (JUBISAY, 2020, tradução nossa).

Ela contou que havia muitos “tipos de pessoas” nesse abrigo e sorriu com um pouco de desconforto, provavelmente pensando em problemas de convivência, os quais optou por não relatar.

Morávamos em uma casinha, com paredes de plástico, os colchões no chão [...] nos davam a comida, três refeições, e quando chegavam as doações, as coisas, nos ajudavam. Mas a escola das crianças ele não ajudaram a conseguir. (JUBISAY, 2020, tradução nossa).

Sobre os familiares que deixou na Venezuela, Jubisay (2020) contou ter deixado uma irmã e duas sobrinhas, já seu esposo deixou os pais e irmãos. Ela disse que seus familiares precisam de ajuda e que ela tenta ajudar, mas eles não querem vir ao Brasil, pois tem muito medo devido aos relatos que recebem de violência motivada pela xenofobia no país. Jubisay (2020) disse que pensa em voltar para a Venezuela assim que a situação lá começar a melhorar.

A entrevista com Jubisay foi bastante interessante pelo seu comportamento, pois ela demonstrou animação em falar. Mesmo quando relatou ocasiões de dificuldade Jubisay sorria e dizia: Ah, o que se há de fazer? Parece-me que ela desenvolveu uma atitude otimista e bem-humorada como uma forma de lidar com os desafios encontrados e também de passar forças ao marido e as crianças.

O quinto entrevistado optou por ser chamado de Carlos. Ele tem 34 anos e chegou ao Brasil em 4 de abril de 2019. Na Venezuela, ele trabalhava como pedreiro, e possui ensino fundamental incompleto. Ele fez a travessia através da fronteira com a esposa e cinco filhos, o mais novo tinha 9 meses na época da entrevista e os outros tinham 3, 8, 9 e 11 anos. Ao entrar no Brasil, Carlos (2020) ficou inicialmente em Pacaraima-RR.

Em João Pessoa, Carlos (2020) conseguiu alguns trabalhos, porém apenas o que chamou de diárias, ou seja, empregos

informais. Ele contou que ficaram abrigados em Rondon 1 apenas 21 dias e foram remanejados para Rondon 2, onde aguardaram 5 meses para participar do Programa de Interiorização.

Sobre sua família na Venezuela ele contou ter saudades e sorriu. Carlos (2020) disse que gostaria muito de poder ajuda-los. A entrevista com ele foi a mais rápida. Ele estava cercado pelos filhos, que estavam o tempo todo brincando. Seu comportamento foi muito tranquilo e suas feições pareciam demonstrar contentamento.

O sexto entrevistado foi o marido de Jubisay, que pediu para ser chamado de Brayan. Ele tinha 33 anos, o ensino fundamental incompleto e trabalhava como feirante de verduras na Venezuela. Ele veio ao Brasil de ônibus e chegou a Pacaraima pouco antes da sua esposa e filhos, pois veio: “[...] para preparar um lugar, conhecer e depois trazê-los” (BRAYAN, 2020, tradução nossa).

Ele confirmou a trajetória contada pela esposa em Pacaraima, a morada na rua, a chegada da família e o tempo que passaram morando e trabalhando na fazenda de um senhor brasileiro. “Por dois meses de trabalho eu recebi R\$ 300,00.” (BRAYAN, 2020, tradução nossa). A narrativa de Brayan (2020, tradução nossa) trouxe mais detalhes sobre a entrada da família em Rondon 1:

No momento em que estávamos pedindo abrigo, nos disseram que não há vagas [...]. Chegou a noite, chamaram a polícia, a polícia nos levou de lá. E me fui. Aí chegou um general que comandava o refúgio e viu ela na rua com os meninos e lhe perguntou: “Porquê você está na rua? Porquê não está no refúgio?” E ela: “Porque não estou no abrigo.” [...] [Ele então continua narrando as falas do diálogo entre o general e sua esposa] “Como não está no abrigo?” [na voz do general] “Porque não há vaga!” [disse a esposa] “Não há vaga?” [falou o general] Então ele foi e abriu o abrigo para a entrada de todos que estavam ali na rua. Entramos e haviam muitas vagas! [...] Isso foi em Rondon 1!

Ele contou que a polícia apenas o afastou do lugar e quando ele voltou a esposa e os filhos já estavam no abrigo e ele pode então entrar. Sobre a estrutura do abrigo, Brayan (2020) contou que a limpeza era um desafio, pois dependia dos abrigados, havendo aqueles que eram limpos e os que não eram.

Acerca da família que deixou na Venezuela, Brayan (2020) contou que deixou pais, irmãos e outros parentes e que eles estão em más condições, mas não querem vir ao Brasil. Ele trabalha em um emprego intermitente, sem carteira assinada ainda e não ganha um salário mínimo. Disse, também, que já conseguiu mandar um pouco de ajuda para a família na Venezuela, mas gostaria de poder ajudar mais.

Brayan estava há quase dois anos no Brasil e três meses em João Pessoa. Ele falou que os filhos se sentem melhor em João

Pessoa, mais seguros e livres para brincar pelo abrigo. A entrevista com ele foi bastante leve. Ele pareceu contente com o abrigo e a recepção em João Pessoa.

A sétima entrevistada pediu para ser chamada de Ramona. Ela tinha 31 anos e era estudante de Administração de Empresas na Venezuela, onde também trabalhava como cabeleireira e manicure. Ramona (2020) chegou ao Brasil há um ano, veio de ônibus com os quatro filhos, com idades de 2, 7, 10 e 14 anos.

Ramona (2020) contou que passou três meses morando na rua com os filhos em Boa Vista-RR, até que representantes da OIM os recolheram e levaram para um abrigo chamado Latife Salomão. Lá, ela passou quatro meses e depois propuseram-lhe o Programa de Interiorização, o qual ela aceitou e foi transferida para o abrigo Rondon 2 para aguardar vagas em outros locais.

Ela deixou na Venezuela diversos familiares, dentre os quais está a sua mãe, com quem conversa com frequência. Ramona (2020) disse que sua mãe fala que a situação na Venezuela está muito ruim e que gostaria de vir ao Brasil também. “Não tenho como ajudar por que não tenho trabalho nem nada.” (RAMONA, 2020, tradução nossa). Ela afirma que assim que puder tentará ajudar aos seus familiares de lá e ajudar sua mãe a vir para o Brasil.

No dia da entrevista, Ramona (2020) estava completando seu sétimo dia em João Pessoa, por isso disse que não tinha muito

o que falar sobre a assistência em João Pessoa. Ela também disse que já foi informada sobre o funcionamento de tudo na Aldeias Infantis SOS e destacou que foi bem recebida e se sente bem. Ramona é uma pessoa tímida e no início resistiu a ideia da entrevista. Apenas quando viu os vizinhos participando foi que ela se sentiu mais à vontade para participar. Como estava um pouco nervosa, foi difícil entender seu espanhol em alguns momentos. Paramos e voltamos, mas acabou dando certo.

A oitava entrevistada preferiu ser chamada de Carmen. Ela tinha estudado até o sexto ano do ensino fundamental e trabalhava na Venezuela como auxiliar de serviços gerais. Carmen (2020) chegou ao Brasil no dia 7 de fevereiro de 2019, veio de ônibus com o esposo e os três filhos, de 2, 6 e 9 anos de idade.

A primeira cidade que chegaram foi Pacaraima, indo direto para o abrigo e lá permaneceram por quatro dias até conseguirem documentações que permitissem o seu deslocamento em solo brasileiro. Carmen (2020) conta que foram a Boa Vista, onde moraram dois meses na rua. Foram, então, recolhidos para o abrigo Latife Salomão.

Lá, eles passaram quatro meses e foram remanejados para o abrigo Rondon 2 para participarem do Programa de Interiorização. Sobre os abrigos onde morou em Boa Vista, Carmen (2020,

tradução nossa) afirmou que: “O abrigo tinha casinhas, era todo branco [...]. Era muita gente, muito mais gente que aqui!”

Ela explicou que está em João Pessoa há dois meses e não pode trabalhar, pois está grávida, mas seu esposo já está entregando currículos e procurando oportunidades de trabalho.

Carmen (2020) disse que deixou na Venezuela os irmãos e diversos outros familiares. Segundo ela, eles não querem vir ao Brasil, mas lhe dizem que a situação lá está cada vez mais difícil “[...] não conseguem comida, e quando conseguem é cara. Não se consegue trabalho, é muito difícil conseguir dinheiro.” (CARMEN, 2020, tradução nossa). Ela afirmou que após sua família conseguir estabilizar-se aqui ela pretende enviar dinheiro para ajudar seus parentes na Venezuela.

A entrevista com Carmen foi tranquila. Por ser um pouco tímida ela acabou sendo muito objetiva e breve em suas respostas. Carmen demonstrou estar contente com a ajuda que recebe atualmente e muito ansiosa com a chegada de seu novo bebê. Observei-a com seu marido e conversei com eles algumas vezes. Eles relataram que a família tem bastante gratidão pela assistência aos venezuelanos desenvolvida no Brasil.

O nono entrevistado foi o marido de Carmen, que pediu para ser identificado como Rafael. Ele tinha 35 anos, cursou até o quinto ano do ensino fundamental e trabalhava como pedreiro na

Venezuela. Sobre a Venezuela, Rafael (2020, tradução nossa) afirmou que: “[...] não se conseguia nada para os meninos, estávamos passando muita fome. Não se conseguia, as coisas estavam muito difíceis. E eu disse a ela: ‘Vamos embora!’”

Ele então veio junto a Carmen e os três filhos há um ano para o Brasil. Sobre os quatro dias que passaram em Pacaraima, Rafael (2020) disse que foram muito difíceis, pois, apesar da esposa e dos filhos estarem no abrigo, ele teve que dormir na rua. Perguntei-lhe o motivo disso, pois achei incomum, e ele me disse que no abrigo lhe disseram que só podiam ficar sua esposa e as crianças.

Rafael (2020) também falou sobre os dois meses difíceis em que morou com sua família na rua em Boa Vista, perto de uma rodoviária. Ele explicou que tentavam entrar no abrigo à noite e não conseguiam, pois lhe diziam que não havia vagas. Sobre esse período, Rafael (2020, tradução nossa) contou com um tom calmo e uma expressão triste:

E quando estávamos na rua passava a polícia e nos dizia: “Vocês não podem ficar aí!” [...] Todas as pessoas estavam sempre fugindo da polícia, pois nos levavam. Se estávamos na praça, não podíamos ficar. Se estávamos no farol, não podíamos ficar. [...] Só mandavam sair! [...] Imagine, em pleno meio dia, com todos esses meninos, não tendo nenhum lugar para repouso, para que eles não peguem sol.

Então eles foram ao que ele denominou de “PETRI” o que, posteriormente, foi entendido como sendo o Posto de Triagem. Lá receberam atendimento e os documentos que precisavam para estar no Brasil. Estavam selecionando famílias que tivessem crianças de até três anos para entrarem nos abrigos. Assim, eles foram selecionados, por causa de seu filho mais novo. Eles foram para o abrigo Latife Salomão e depois para o Rondon 2, onde passaram para o processo de interiorização.

Rafael (2020) explicou que já aprontou o seu currículo e agora precisa procurar emprego. Ele disse que pede a Deus que o ajude nisso. Sobre seus familiares na Venezuela, ele contou que deixou sua mãe, irmãos e irmã, essa última queria tentar ir a Boa Vista, mas ele explica que não conseguiu dinheiro para ajudá-la.

Minha irmã também tem uma filha pequena e as coisas estão muito difíceis, ela me diz: “Meu irmão, quando conseguir, veja se me manda algum dinheiro para passagem”! (RAFAEL, 2020, tradução nossa).

Rafael é uma pessoa muito expressiva e, apesar de não dominar bem o português, foi muito paciente, esperando-me entender o que falava. Ele se dispôs a participar desde a primeira vez que conversamos. Sempre que o via estava sorrindo, acompanhado de sua esposa.

A décima entrevistada pediu para ser chamada de Anita. Ela tem 20 anos de idade, é solteira, não tem filhos e chegou ao Brasil

no dia 18 de novembro de 2019, sendo a venezuelana de chegada mais recente que entrevistei. Anita tem diploma de nível superior em Administração de Empresas, diploma de nível técnico de paramédica e contou que, enquanto estava estudando na Venezuela, trabalhava de camareira. Mas, antes de vir, estava trabalhando como paramédica.

Ela fez a travessia com uma das irmãs, de 24 anos, em um ônibus que as levou direto para Boa Vista. Lá, passaram um mês no abrigo Latife Salomão. Depois foram enviadas para Rondon 2, onde aguardariam a interiorização. Ela citou ter recebido a ajuda da ONU e da Operação Acolhida. Anita (2020) veio sozinha a Paraíba, pois sua irmã optou por não ir com ela.

As pessoas falam muito daqui, que não há trabalho! [...] Ela está esperando para ir ao Sul [...]. Houve muitas, muitas famílias que negaram vir para cá, para a Paraíba, Pernambuco, as pessoas negaram.” (ANITA, 2020, tradução nossa).

No momento da entrevista, Anita (2020) estava há apenas uma semana na Aldeias Infantis SOS de João Pessoa. Ela disse ter interesse em revalidar seus diplomas de graduação em Administração de Empresas e também o de técnica em Paramédica.

Anita (2020) deixou os pais na Venezuela e fala com eles quando alguém lhe empresta um celular, pois ela não tem um. Seus pais não querem vir, pois já são idosos e preferem ficar na

Venezuela. Ela contou que pretende começar a trabalhar para tentar mandar ajuda financeira para eles.

Anita é bastante jovial e demonstra ser muito corajosa e ter disposição. Apesar do pouco tempo no Brasil, entende e fala bem o português. Ela não sabe bem o que esperar de João Pessoa, mas tem esperanças de conseguir se estabelecer.

A décima primeira venezuelana pediu para ser identificada como Luíza. Na Venezuela, ela estudava o segundo semestre de Engenharia e trabalhava como secretária. Luíza (2020) chegou ao Brasil há um ano e nove meses, veio de taxi com o filho, de 15 dias, através de Pacaraima, e foi direto para Boa Vista-RR. “Vim me aventurando, passei por Pacaraima e ali uma mulher brasileira falou com esse motorista de táxi e ele nos levou a praça lá [em Boa Vista], e lá fiquei um mês.” (LUIZA, 2020, tradução nossa).

Ela falou que contava com a ajuda de sua irmã quando morava nas ruas de Boa Vista e narrou em um tom um pouco triste: “Ela ficava na rua, pedia e procurava alguma diária [trabalhos informais] e assim nos sustentava.” (LUIZA, 2020, tradução nossa). Depois de dois meses na rua, ela conta que começaram a passar pessoas da Operação Acolhida para recolher venezuelanos e levar a abrigos, foi quando foi recebida em um abrigo chamado Nova Canaã, em Boa Vista-RR, segundo ela administrado pelo ACNUR e os militares.

Lá ela viveu por um ano e dois meses e trabalhou durante três meses em um projeto como professora de crianças, pelo qual ganhou auxílio financeiro, experiência que ela demonstrou ter gostado bastante. Depois ela foi para Rondon 2 para o processo de interiorização.

Luiza (2020) morava com a avó, que tem mobilidade reduzida por causa de sua idade avançada, então dependia dos cuidados de Luiza e acabou ficando sozinha. Ela conta que decidiu vir para tentar ajudar a sua avó, pois assim que conseguir emprego vai juntar dinheiro para trazê-la. Ela está em João Pessoa há quase seis meses e ainda não conseguiu um emprego. Ela disse também que gosta da ONG e recebe a ajuda necessária.

Luíza foi a última venezuelana entrevistada. Ela tem um comportamento calmo e parece ter uma visão muito clara sobre sua situação e seus objetivos. A conversa foi muito agradável, tendo ela afirmado que tenta não se deixar abalar pelas dificuldades.

Como foi possível ver, as entrevistas apresentam pontos em comum e vários diferenciais também. Cada entrevista foi importante por representar uma perspectiva única. A diversidade de experiências, que inicialmente pareceu um desafio, acabou por enriquecer muito a obra e permitir uma experiência pessoal excepcional para as autoras.

Análise das Entrevistas

Para proceder a análise das entrevistas é necessário compreendê-las a partir de suas características documentais. Elas não devem ser consideradas de modo isolado, pois não falam por si, mas precisam ser bem alinhadas. Conforme explicou Meihy e Holanda (2015, p. 131),

[...] a memória coletiva e a identidade social se fundem para dimensionar o social, e mais do que objetos isolados de estudos elas se constituem no fundamento da história oral.

Assim, as entrevistas de um determinado grupo, nesse caso de venezuelanos, permitem, a partir das expressões de uma memória coletiva, o delineamento de sua identidade social.

Buscou-se delimitar, desde o planejamento, temas centrais que pudessem nortear a análise. No entanto, considerou-se ainda que:

Kant propunha que a boa análise implicava o regresso do todo às suas partes constitutivas de maneira que a análise não se torne a divisão racional das entrevistas em conjunto, mas a definição de seus temas relevantes.” (MEIHY; HOLANDA, 2015, p. 132).

Assim, prezando por construir um trabalho flexível que permitisse reconstruções e revisões, foram agregados, para a análise, temas que emergiram das próprias entrevistas. A união das

diversas informações apresentadas nas entrevistas permitiu entender melhor as questões abordadas. A seguir está o resultado dessas análises.

A Interiorização

O Programa de Interiorização é desenvolvido pelo governo federal em parceria com o ACNUR e a OIM, bem como o apoio de diversas outras organizações humanitárias, ele tem o objetivo de proporcionar a integração socioeconômica dos refugiados e migrantes venezuelanos e também de reduzir o contingente no estado de Roraima. Para tanto, eles são selecionados por grupos, dando sempre preferência por manter as famílias unidas, assim eles somente seguem rumos distintos de sua família se optarem por isso.

Todos os entrevistados afirmaram ter ido para algum dos abrigos denominados de Rondon (1, 2 ou 3), localizados em Boa Vista-RR, lá foram selecionados e aguardaram o processo de interiorização. O abrigo Rondon 3, aberto em outubro de 2018, foi o 13º abrigo de Roraima, sendo mantido pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e pelas Forças Armadas do Brasil, dispendo de capacidade para até mil pessoas. Nesse abrigo, os venezuelanos são vacinados, recebem kits de higiene pessoal e limpeza, três

refeições diárias e têm que respeitar os horários e as regras de convivência (GODINHO, 2018).

Sobre o processo de interiorização, foram levantadas diversas falas, dentre as quais todas demonstraram concordância quanto aos objetivos do Programa e sua relação com os objetivos de vida dos refugiados, como pode ser visto nas seguintes falas:

Nós venezuelanos aceitamos o projeto da OIM para nos estabilizarmos em Boa Vista ou em outro estado do Brasil (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Para conseguir emprego uma vida melhor e nos darem abrigo [...] viemos todos juntos. (ORIANA, 2020, tradução nossa).

Fomos selecionados para vir à Paraíba [...]. Queríamos sair de Boa Vista, por que lá não se conseguia trabalho. (RAFAEL, 2020, tradução nossa).

Fui selecionada, não tive opções. Mas queria sair de Boa Vista, por que queria um trabalho com carteira, mas lá havia muita gente, não havia oportunidades. (ANITA, 2020, tradução nossa).

Tudo era voluntário, se você se cadastrasse ali para interiorizar ... eles cadastram e daí sai [no sentido de viajar]. (LUIZA, 2020, tradução nossa).

Quando estava lá [em Rondon 2] me disseram que iria durar três meses, e depois de três meses eu iria fazer uma viagem para outro abrigo. [...] E me enviaram para cá, para a Paraíba. [...] Eu queria sair, viajar, por que já não havia trabalho, nada disso, então queria sair de Boa Vista, por que queria e quero trabalhar! Então para onde me mandassem eu iria. (RAMONA, 2020, tradução nossa).

É importante frisar que todos os entrevistados concordaram quanto às características principais dos trâmites. Como foi possível notar, nas falas apresentadas, uma questão que emergiu durante as entrevistas foi sobre a existência ou não da oportunidade de escolha deles sobre o destino para o qual prefeririam de se deslocar. Sobre isso foi afirmado:

Me disseram que iria passar esse certo tempo lá e aí me passaram para outra cidade, para cá. Não nos disseram exatamente como era a cidade, mas nos passaram uma ideia. (CARMEN, 2020, tradução nossa).

A OIM escolhe para onde a pessoa vai viajar, a pessoa não escolhe [...]. A OIM simplesmente ... [ela aponta como se estivesse demonstrando como alguém lhe falou] 'Vocês vão para as Aldeias Infantis – João Pessoa, e vocês vão para as Aldeias Infantis – São Paulo.' [...] Sai uma lista, então te chamam e te explicam para onde você irá e você responde se aceita ou se não aceita. (JUBISAY, 2020, tradução nossa).

Nos disseram que faríamos a viagem para cá, mas nós podíamos negar se não quiséssemos. Se não queríamos essa cidade, poderíamos esperar para ir a outra. (CARLOS, 2020, tradução nossa).

É assim, há vaga aqui em João Pessoa, então selecionam pessoas lá. E lá perguntam: "Você vai pra João Pessoa, aceita ou não aceita?" [...] Explicaram tudo, tudo. (BRAYAN, 2020, tradução nossa).

É possível notar uma sensível diferença entre os discursos, pois alguns demonstraram-se contentes com os métodos de seleção e realojamento, enquanto outros pareceram descontentes, pois

gostariam de poder escolher diretamente para onde ir e também obter mais informações sobre os destinos.

A Assistência Institucional antes da chegada a João Pessoa-PB

Sobre a assistência institucional recebida antes da chegada a João Pessoa-PB, diversos órgãos internacionais e nacionais foram citados. Vários aspectos foram destacados, mas, sobre as características gerais, tem-se a seguinte fala: “A OIM e o ACNUR nos ajudaram [...] com alimento, abrigo, remédios, tudo isso.” (ORIANA, 2020, tradução nossa).

Segundo o relato de Oriana (2020) tanto a assistência recebida pela OIM e pelo ACNUR quanto à assistência recebida nas Aldeias Infantis SOS são muito boas. Ela disse que sempre que precisou de ajuda, ela conseguiu.

Um ponto que recebeu bastante destaque em várias falas foi o acesso à saúde em Roraima. Sobre o contexto de saúde em Boa Vista, Carmen (2020, tradução nossa) afirmou que: “Havia médicos, nos tratavam bem e nos atendiam. [...] Eu ia sozinha.” Já Jubisay (2020, tradução nossa) relatou o problema da superlotação:

Tínhamos que fazer fila, por que éramos muitos [...] tínhamos que ir aos postos de saúde e às vezes não conseguíamos atendimento, por que eram muitos que estavam esperando. Mas se esperamos se consegue atendimento nos postos de saúde e em tudo.

Ela também relatou que considerou o tratamento bom, pois entendia que o problema era a superlotação. Acerca do atendimento médico nos dois abrigos em que esteve, Nova Canaã e Rondon 2, Luiza (2020, tradução nossa) explicou que:

Eles [médicos] vinham duas vezes na semana, havia a consulta geral, a pediatria e também odontólogos, dentro do abrigo. [...] Eles chegavam somente duas vezes na semana, somente para consultas, por exemplo [...] duravam só duas horas. Atendiam 10 ou 15 pessoas, assim, por exemplo 15 adultos e 15 crianças. Em casos de urgência procurávamos o hospital.

Apesar de haver o atendimento médico nos abrigos, houve ainda experiências negativas, como a relatada por Anita (2020), que contou ter precisado de auxílio médico em Boa Vista e ter sido ajudada por agentes do abrigo, mas ainda assim não conseguiu vaga para ser atendida. Houve ainda outro caso:

Quando estava grávida tive problemas sentimentais, não queria meu esposo, não queria vê-lo, então procurei uma psicóloga, ajuda para falar de meus problemas, por que achei que me entenderia [...]. Mas a primeira psicóloga não me ajudava [...]. Consegui outra psicóloga, não me recordo o nome, ela me deu soluções. [...] Fazíamos dinâmicas, só nós dois, meu esposo e eu, aí fui entendendo como deveria lidar com minha relação e minha gravidez. (JAIRENE, 2020, tradução nossa).

Jairene (2020) também contou, desta vez com um tom de irritação:

Há militares que tratam muito bem as pessoas, mas há militares que não, que não importa o que dissermos, que não nos ajudam. Há militares que são assim, não são todos, mas há [...]. Eu sei que são dias duros ... Alguns dizem sempre que não têm tempo, sempre estão ocupados e aí quando tenho um problema perguntam porquê não pedi ajuda antes [...]. Eles não têm atenção, só percebem quando o problema já está grave. (JAIRENE, 2020, tradução nossa).

De um modo geral, as falas explicitaram que havia atendimento nos abrigos e havia a possibilidade de recorrer aos recursos municipais. A assistência institucional oferecida consistiu na presença semanal de médicos nos abrigos e na facilitação do acesso dos refugiados aos Postos de Saúde e Hospitais municipais, por meio do fornecimento de transporte, instruções e documentos necessários.

Os maiores problemas apontados consistiram na superlotação dos próprios refugiados, o que dificultava tanto o acesso às consultas no abrigo quanto o acesso aos serviços de saúde municipais. Outros problemas relatados, como o da psicóloga ou dos militares, não são entendidos como problemas referentes à assistência institucional, mas como sendo específicos e relativos aos profissionais em questão.

No entanto, reconhece-se a necessidade de que existam canais seguros de comunicação entre as organizações e os

refugiados atendidos, a fim de prevenir e protegê-los desse tipo de desconforto.

Acerca da estrutura física e da organização dos abrigos em Roraima, também houve diversas falas. Sobre o abrigo Latife Salomão, em Boa Vista, Anita (2020, tradução nossa) contou que

[...] o único problema eram os banheiros que às vezes funcionavam e às vezes não funcionavam, mas de resto havia segurança. No tempo que estive lá não houveram brigas, tudo foi tranquilo no tempo em que estive lá.

Ao ser perguntada sobre como era o Rondon 2, Anita (2020, tradução nossa) riu e disse: “Ai, horrível! Há muita gente e às vezes acabava a comida, não funciona!” Ela então comparou os abrigos em que esteve: “Em Latife, sim, me ajudaram, mas em Rondon nunca havia nada!” (ANITA, 2020, tradução nossa). De acordo com seu relato esses problemas decorriam da superlotação nos abrigos.

Já Carlos (2020) classificou os abrigos onde morou antes de vir a João Pessoa como sendo “muito ruins” e também disse que isso se deve ao fato da superlotação.

Luiza (2020) contou que o abrigo Nova Canaã, em Boa Vista-RR, era muito bem organizado, lá recebiam comida, havia limpeza e segurança. Era desenvolvido um projeto educativo para que as crianças não ficassem sem escola. Ele contava com trabalhadores voluntários e ela disse que também participou como educadora:

Uma vez eu fui voluntária, é um projeto que começou com pessoas voluntárias e depois foi um projeto que foi acolhido pela UNICEF [Fundo das Nações Unidas para a Infância] e pela Fraternidade [Federação Humanitária Internacional]. [...] Foi uma ajuda, trabalhávamos 4 horas e recebíamos mensalmente 500 reais. Assinaram minha carteira por três meses. Depois disso, terminou esse projeto e começou depois com a Visão Mundial [ONG internacional de ajuda humanitária]. (LUIZA, 2020, tradução nossa).

Sobre Rondon 2, Luiza (2020) disse que a estrutura era boa também, havia alimentação, atenção médica e também havia o projeto de educação. Ainda, ao falar de sua estada nos abrigos Nova Canaã e Rondon 2, ambos em Boa Vista, Luiza (2020, tradução nossa) mencionou as dificuldades encontradas por causa da superlotação e explicou que ficavam em “[...] uma barraca [...] em uma metade uma família e na outra metade outra. Famílias de cinco ou mais pessoas ficavam em uma barraca completa.” É possível perceber que, novamente, o problema mais apontado é o da superlotação, pois ele torna difícil a convivência e também o acesso às necessidades básicas.

Destaca-se a iniciativa do projeto educacional, narrado por Luiza, que foi posteriormente institucionalizado, como um exemplo do bom trabalho desenvolvido pelas organizações envolvidas na assistência ao venezuelano no Brasil. Ressalta-se, ainda, que todos os entrevistados apontaram positivamente a atuação de assistência do ACNUR e da OIM em algum momento durante as entrevistas.

A Assistência Institucional da ONG Aldeias Infantis SOS e do Município de João Pessoa-PB

Uma parte importante para entender melhor a assistência dada aos venezuelanos é o apoio financeiro dedicado pelo ACNUR diretamente ao venezuelano por meio do cartão Apoio ACNUR. Segundo dados de dezembro de 2019:

Mais de R\$ 1,2 milhão. Esse é o valor já distribuído pela Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) por meio do cartão Apoio ACNUR. Cerca de 1,1 mil famílias de refugiados em 19 estados brasileiros foram ou estão sendo beneficiadas com pequenos valores em dinheiro que as ajudam a atender suas necessidades mais básicas com dignidade, adquirindo autonomia e reduzindo sua necessidade de ajuda humanitária. (AZEVEDO; IRNALDO; MENEZES, 2019).

Andreia (2020) confirmou o recebimento de ajuda financeira e afirmou que é utilizada por sua família quase inteiramente para alimentação, por causa da sua neta que ainda é um bebê. Suas roupas e utensílios são de doações, pois o dinheiro recebido, segundo ela, não é suficiente. Ela ainda comentou que receberam uma ajuda adicional da OIM para a compra de roupas, no valor de quarenta reais por pessoa. Ela considerou também que o valor não era suficiente.

Sobre a questão que envolve o surgimento de necessidades que precisam ser ouvidas pela organização, houve as seguintes falas:

Se alguém tem alguma dúvida ou se precisar de algum documento precisa falar. Há vezes em que podem ajudar e há vezes que falam que não, por que às vezes é necessário algum requerimento e não temos no momento. (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Jubisay (2020) disse que quando precisa de algo pede a administração da Aldeias Infantis SOS. Quando perguntei se ela conseguia o que pedia, ela disse simplesmente: não, e riu bastante. Ela deu o exemplo de que precisou de lâmpadas e não conseguiu logo, então teve que passar sete dias sem luz.

Outro exemplo dado por ela foi seguinte: “Meus filhos precisam de sandálias e me dizem que não podem comprar. Meu esposo começou a trabalhar, mas conseguiu um trabalho intermitente.” (JUBISAY, 2020, tradução nossa). Ela contou ainda que o esposo não recebe um salário completo nem tem carteira assinada, pois trabalha menos horas, não é um trabalho regular.

Por outro lado, Jubisay (2020) reconheceu que comparado onde ela estava antes, em Boa Vista, na Aldeias Infantis SOS lhe parecia quase um “paraíso”, mas que também ocorrem “coisas que não deveriam”, ela preferiu não entrar em detalhes sobre como seria isso.

Brayan (2020) disse que os colaboradores da Aldeias Infantis SOS são simpáticos, receptivos e sempre tentam ajudar, que lhe perguntam se está bem e se precisa de algo. Carmen (2020) afirmou que quando precisa de algo e solicita aos colaboradores da ONG é geralmente atendida.

Rafael (2020, tradução nossa) contou que sempre que precisou de ajuda, pediu e foi bem atendido e acrescentou sorrindo: “Aqui é muito bom, mas será melhor quando eu conseguir um trabalho!”

Luiza (2020) contou que a assistência recebida na ONG é muito boa, faltando um pouco de atenção em algumas coisas. Mas, não explicou o que quis dizer com isso. Ela disse que as pessoas da Aldeias Infantis SOS fornecem todas as orientações de que ela precisa e que a organização é boa.

Jairene (2020) afirmou que se preocupa com os momentos em que a administração e os colaboradores não estão lá, como a noite ou nos fins de semana, pois, segundo ela, ficam sozinhos e não tem acesso ao cartão de ônibus para ir ao hospital ou alguma outra necessidade. Ela informou ainda que há um contato de telefone com o qual podem falar a qualquer hora, mas que geralmente demoram muito para obter respostas.

Sobre a assistência recebida na Aldeias Infantis SOS de um modo geral houveram as seguintes falas:

É muito boa! [aponta para os filhos] Já começaram na escola! [...] Eu falo com a senhora x [nome omitido] e ela me ajuda com os contatos e nos encaminha. É muito boa a ajuda! (CARLOS, 2020, tradução nossa).

Aqui em João Pessoa é bom! Há comida, teto, tratam bem [...] nós vivemos bem aqui. É necessário se comportar bem para ser bem tratado, não é?! Ser uma boa pessoa para receber um bom tratamento! (BRAYAN, 2020, tradução nossa).

Aqui me ajudam bastante, graças a Deus! As pessoas aqui são boas, me ajudaram a conseguir consultas por causa de minha gravidez e tudo isso. (CARMEN, 2020, tradução nossa).

Estou aqui há uma semana, e agora que estou saindo, conhecendo. Amanhã a psicóloga vai me explicar como fazer o currículo. [...] Não tenho queixas, pois recebi essa casa e minha companheira é limpa, me ajudaram com comida, mas ainda não pude sair e procurar empregos. (ANITA, 2020, tradução nossa).

Minha casa, onde moro, essa umidade faz mal a menina [referindo-se à sua neta]. Já falei, mas não obtive muitas respostas. [...] Estou convencida a ir embora por causa das pessoas, é muito barulho, não descanso bem. [...]. Há pessoas que trazem outras pessoas para cá e fica ruim [...]. (ANDREIA, 2020, tradução nossa)

Andreia (2020) ainda narrou um conflito com outro venezuelano, que não era abrigado, mas estava no abrigo por ser esposo de uma refugiada abrigada. Esse caso a deixou muito preocupada e ela comunicou a administração da ONG que entreviu, proibindo que o homem ficasse no abrigo e mudando a família de Andreia para outra casa.

Luiza (2020, tradução nossa) considerou que sua situação em João Pessoa está bem melhor do que em Boa Vista: “Por exemplo, aqui eu moro praticamente em uma casa, lá era em uma barraca. Muita diferença! Lá eles nos dão comida, aqui nós fazemos.” Ela acrescentou que a administração da ONG é bastante presente, resolve os conflitos entre os abrigados e os rearranja de acordo com a necessidade.

Acerca do atendimento na área da saúde fornecido pelo município de João Pessoa, houve apenas uma fala:

Temos que ir ao Posto das Três Ruas, sabe? Para receber atendimento. [...] Eles me disseram que eu dissesse que sou uma abrigada e me atenderiam imediatamente, mas não é imediatamente que atendem, pois há mais pessoas e temos que esperar. [...] Recebemos um cartão [de ônibus] para ir ao posto de saúde, há vezes em que não dão o cartão por que alguém [outro refugiado] precisou. (JAIRENE, 2020, tradução nossa).

O atendimento público municipal não consegue abarcar a contento as necessidades dos refugiados e migrantes venezuelanos por que já lida com a demanda dos cidadãos brasileiros que também enfrentam filas e espera para obter atendimento.

Percebeu-se, a partir das falas que, com exceção da questão de superlotação e faltas de vagas nos serviços públicos, como de saúde e educação (os quais também são enfrentados pelos cidadãos de João Pessoa), a integração dos refugiados venezuelanos às

políticas públicas municipais de João Pessoa, realizada pela Aldeias Infantis SOS, tem funcionado de modo satisfatório.

Sobre o processo de saída do abrigo para estabelecer-se fora, Andreia (2020, tradução nossa) comentou o que segue:

Aqui teremos acolhimento até certo ponto, assim que sairmos do abrigo não teremos nenhum benefício, estaremos sozinhos, nada mais. [...] Quando assinam nossas carteiras vamos embora do abrigo.

De acordo com sua fala, a administração da Aldeias Infantis SOS realiza um monitoramento de quem está trabalhando para saber se a carteira já foi assinada, pois, segundo ela, quando a carteira é assinada começa o processo de organização para a saída, e o auxílio financeiro passa a ser interrompido após um mês. Durante sua fala sobre esse assunto ela demonstrou certo incômodo.

Andreia (2020) contou também que nunca houve problemas de abrigados se recusarem a sair, pois entendem que outras famílias precisarão vir e afirmou que eles sentem a necessidade de sair por causa da convivência, para ter seu próprio lugar.

Acerca do contato com a organização após a saída, Andreia (2020, tradução nossa) afirmou que: “[...] se a pessoa precisa de algum documento ou requerimento ainda pode vir aqui.” Nesse momento, torna-se importante apresentar o contraponto da versão institucional acerca da saída dos refugiados da Aldeias SOS. Essa

visão será representada na fala da entrevistada Veronese (2020) que afirmou:

Após o desligamento das famílias e sua inserção na comunidade, mantém-se o vínculo profissional com as mesmas. Sistemáticamente são convidados a participar das demais atividades da organização, bem como rodas de diálogos com temas específicos, oficinas de trabalho e geração de renda, cursos que possam contribuir na qualificação profissional e novos aprendizados. Na promoção das famílias com o cotidiano e socialização das mesmas no território onde residem. O vínculo também permanece quando eles procuram a instituição para buscar orientações, sanar dúvidas e/ou novos encaminhamentos. Por exemplo: solicitação de renovação de protocolo de refúgio, orientações sobre mercado de trabalho, encaminhamentos de currículos em caso de desemprego, reunificação familiar: seus familiares necessitam de encaminhamento dos novos membros para rede de serviços, também ligação telefônica para a rede de atenção básica em caso de exclusão nos benefícios sociais e/ou acompanhamento ao CRAS - Centro de Referência de Assistência Social para que seja preservada a assistência, nosso maior desafio são vagas de CREIs e também no CRAS com a sistematização de acompanhamentos e inclusão nos benefícios eventuais lei LOAS/Lei Orgânica da Assistência Social. Na medida em que as famílias se desligam do projeto, chegam novas famílias.

Claramente há algumas discordâncias entre os dois discursos. Apesar de tratarem de um mesmo assunto, apresentam visões bastante distintas. Os outros venezuelanos infelizmente não abordaram o tema em suas entrevistas. Todavia, algo que pode ser

considerado é a experiência de observação realizada na Aldeias Infantis SOS durante a pesquisa de campo.

Em algumas ocasiões durante a pesquisa de campo foi possível observar a visita de venezuelanos que já haviam saído do abrigo para solicitar alguma ajuda, assim como a prontidão da assistente social ao responder, via telefone, a outras solicitações desse mesmo tipo.

A questão não é apontar quem está certo ou errado em suas afirmações, mas apenas destacar as diferentes visões que podem envolver uma mesma questão. Há de se considerar as diferenças entre os contextos situacionais das duas entrevistadas, bem como suas condições psicológicas, pois no caso da venezuelana é importante buscar compreender que seu discurso parte de um lugar de vulnerabilidade e necessidade. Desse modo a discordância entre os discursos serviu para compreender e ilustrar como diferentes contextos produzem diferentes discursos.

Conflitos e Xenofobia

A questão da xenofobia emergiu naturalmente durante as entrevistas até tornar-se um tema para análise. Os casos narrados foram muito variados, indo desde diálogos isolados até a negativa de acesso a direitos básicos. Sobre a sua experiência na

maternidade de Boa Vista-RR, Jairene (2020, tradução nossa) narrou com um tom pesado de indignação:

Quando estava chegando a hora do parto, fui atendida por uma doutora que me disse que como sou venezuelana eu não podia dar à luz lá, que fosse embora, pois ela não podia me atender. [...] No abrigo disseram para ir à maternidade, mas não foram conosco, fomos sozinhas. [...] Já estava passando da hora do meu parto, pois nenhum médico queria me ajudar e eu já tinha 42 semanas. [...] Anteriormente um doutor me disse que quando eu tivesse 41 semanas eu fosse, eu fui e a doutora me disse que eu não tinha nem 41 semanas que voltasse. Eu disse que sim que tenho, que havia contado. E então ela me disse: “Você é venezuelana?” E eu disse que sim, que sou venezuelana. “Venezuelanas não podem ficar aqui, vocês têm que ir embora, você não pode estar aqui.” Meu esposo ficou bravo por que não quiseram me atender e eu tinha 41 semanas. Então ficamos esperando chegar até 42 semanas e vieram dores e sangue, quando fui ao hospital [maternidade], me atenderam [...]. Outro doutor, de outro turno, um doutor cubano. [...] Foi cesárea, a menina defecou dentro e estava passando do tempo. Assim fizeram a cesárea.

Jairene (2020) contou ainda outro caso de negligência médica em Boa Vista-RR com sua filha, quando ela tinha três meses de vida. Jairene (2020) disse ter informado ao pessoal da OIM sobre esses casos, mas recebeu a resposta de que eles não podem intervir junto ao hospital, pois não são responsáveis por isso. Eles forneciam o transporte para ir ao posto de saúde ou hospital, mas não estavam presentes no momento do atendimento ou

hospitalização. Segundo ela, a OIM quer ajudar, mas algumas pessoas não têm consciência da situação de vulnerabilidade dos venezuelanos.

Como discutido no capítulo anterior, organizações como a OIM ou o ACNUR têm permissão para atuar em território brasileiro, mas não podem interferir em casos que envolvem a soberania do Estado. Deste modo, o papel dessas organizações é prestar assistência aos venezuelanos e integrá-los às políticas públicas brasileiras, sem autoridade para realizar intervenções nos serviços públicos brasileiros.

Jubisay (2020, tradução nossa) contou ter percebido xenofobia em Boa Vista-RR, mas não em João Pessoa-PB, ela afirmou: “Aqui me sinto bem!” Já Brayan (2020, tradução nossa) disse que: “Nós não fomos maltratados, nada disso, graças a Deus, estou bem!”

Já Luiza (2020, tradução nossa) destacou que “Boa Vista está agora muito ruim, muita gente venezuelana, muita xenofobia e é muito difícil conseguir emprego lá, é muita gente que fica na rua ainda.”

Carlos (2020, tradução nossa) afirmou que era muito difícil procurar emprego em Boa Vista, pois: “Há venezuelanos que são maus e por causa de uns, pagamos todos.” Falando sobre a vida em Boa Vista, Ramona (2020, tradução nossa) contou que a situação lá

era “[...] muito horrível, por que às vezes a pessoa estava andando pela rua e o brasileiro queria já... tratar a pessoa mal. Eu pedia ajuda e não recebia [...].”

Os casos relatados, quando analisados de modo separado podem parecer isolados, no entanto alinhando-os em perspectiva é possível perceber que demonstram a crescente xenofobia no Brasil, direcionada aos refugiados e migrantes venezuelanos. Percebeu-se que essa situação é ainda mais grave no estado de Roraima que, por fazer fronteira com a Venezuela, foi o estado brasileiro que mais recebeu refugiados.

A situação em Roraima é difícil, os venezuelanos acabaram superlotando os serviços públicos, mas tão somente pela sua necessidade de sobrevivência. Há ondas de tensões no estado que resultam em conflitos verbais e físicos. Como narraram alguns entrevistados, lá ocorrem ataques sérios com assassinatos, incêndios ou rechaço.

Venezuela

A questão das perspectivas sobre a Venezuela também foi outro tema que emergiu durante as entrevistas e os entrevistados apresentaram diferentes relações emocionais para com o seu país natal. Andreia (2020) narrou ter sido questionada no Brasil, por um

brasileiro, que ela optou por não identificar, sobre o porquê de não ter permanecido na Venezuela, lutando por seu país, assim ela explicou seus motivos:

Eu escapei da situação má da economia da Venezuela, como eu poderia lutar na Venezuela por nosso país com fome? A minha vinda da Venezuela foi por que eu já não tinha o que dar de comida aos meus filhos. [A expressão de Andreia se tornou pesada e sua voz adquiriu uma entonação de tristeza] Houve vezes em que meu filho ia a escola sem comer, e isso era muito ruim, isso me dava muita tristeza, me partia o coração. [...] Eu já não podia comprar comida, remédios, não podia fazer nada. (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Ela ainda afirmou

Não penso em volta à Venezuela, eu fui muito ferida, por que antes de vir da Venezuela me roubaram tudo [...]. Na situação econômica do país saíam pessoas a roubar, eu fui vítima, roubaram meu carro, roubaram minha casa, meu filho foi sequestrado. Eu tenho muitas histórias tristes da Venezuela. Prefiro ficar no Brasil por agora. (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Andreia demonstrou medo de voltar, pois não quer expor sua vida e a de sua família aos riscos que a situação econômica da Venezuela acabou gerando para a sua sociedade.

Quando falou sobre voltar a Venezuela, Oriana (2020) esboçou um largo, porém tímido, sorriso e disse que gostaria muito que a situação lá se estabilizasse para que ela e sua família possam voltar para lá. Ela contou ainda o que segue: “Meu país estava

ficando muito ruim, por causa do presidente, da economia, por isso viemos para cá para o Brasil.” (ORIANA, 2020, tradução nossa).

As memórias compartilhadas por Luíza (2020, tradução nossa) confirmaram os discursos anteriores: “Lá a minha vida era boa, tinha minha casa e meu carro, mas a situação começou a mudar muito quando começou o governo de Maduro. Começou a faltar a comida, os remédios.” Ela ainda comentou sobre a severa crise econômica e a existência de perseguições políticas na Venezuela.

Carlos (2020) contou que sente saudades da Venezuela, mas que seus filhos se sentem melhor aqui. “Na Venezuela não há futuro!” (CARLOS, 2020, tradução nossa). Além disso, ele afirmou que pensa em voltar caso a situação lá seja estabilizada, mas que não tem certeza ainda. Rafael (2020) disse que pensa em voltar a Venezuela, mas, no momento, está mais preocupado em estabelecer-se aqui, pois a situação lá não é boa.

Os discursos apresentados são marcados por mágoas, saudades e também medo. Percebeu-se que as relações entre os venezuelanos entrevistados e sua terra natal podem ser bastante controversas e também diferentes entre si.

De acordo com Cardoso (2004), a transnacionalidade se refere a um novo tipo de migração, pois conecta sociedades distintas e exige que os Estados repensem sua tradicional visão de soberania, posto que esse fenômeno produz novos simbolismos.

No caso aqui apresentado, pode-se perceber que os venezuelanos entrevistados apresentam relações de engajamento e pertencimento diversas, tanto em relação ao seu Estado de origem, a Venezuela, como ao seu Estado atual, o Brasil. Há, por parte dos deles, uma noção desterritorializada de nacionalismo, são sujeitos em trânsito, cujo sentimento de pertença foi afetado de modo a criar novas possibilidades. Isto é, não há uma substituição exata de um nacionalismo por outro, mas visões que se fragmentam e se reajustam constantemente.

Futuro

Ao ser planejado e incluído no questionário semiestruturado aplicado nas entrevistas, o tema “futuro” teve a função de abordar as perspectivas dos venezuelanos de pequeno a longo prazo no Brasil, a fim de entender suas necessidades e também suas esperanças. Ao serem questionados sobre suas pretensões para o futuro, eles disseram:

Quero melhorar minha qualidade de vida, eu quero ter a oportunidade de que meu título seja revalidado aqui no Brasil para poder ficar com um trabalho melhor e ter uma melhor qualidade de vida. [...] Quero ajudar a minha filha, gostaria de ter um negócio para ela poder sentir-se útil, por que ainda não conseguiu creche para sua filha, o que dificulta trabalhar, por

que quem cuida da menina se ela trabalha? (ANDREIA, 2020, tradução nossa).

Eu pretendo, em nome de Deus, conseguir uma casa e um trabalho, para trazer os meus filhos para uma vida melhor. (ORIANA, 2020 tradução nossa).

Trabalhar para comprar tudo que necessitamos e ficaremos aqui até que não possamos, quando nos mandarem voltar, voltaremos. Se não nos mantermos aqui, onde vamos ficar? (JUBISAY, 2020, tradução nossa).

Tenho que dar prioridade ao trabalho, nós vamos sair da aldeia e teremos que pagar luz, comida. Eu me conformaria com trabalhar para que eles [os filhos] estudem, estudem e se tornem profissionais. (BRAYAN, 2020, tradução nossa).

“Conseguir um emprego e fazer nossa vida aqui.” (CARLOS, 2020, tradução nossa).

Jairene (2020) afirmou que pretende trabalhar aqui e abriu um sorriso quando comentou que gostaria também de voltar a estudar Direito, no Brasil. Já Ramona (2020) expressou seu desejo de trabalhar para permitir que os filhos estudem e se formem, e também para trazer a mãe ao Brasil. “Temos que mentalizar que aqui teremos que ter uma nova vida!” (RAMONA, 2020, tradução nossa).

Carmen (2020) afirmou que pretende trabalhar depois que tiver o bebê que está esperando e também que gostaria de continuar os estudos, mas não entende bem como funciona isso no Brasil. Além disso, deseja muito poder ajudar seus familiares na Venezuela.

Rafael (2020) disse que deseja conseguir um trabalho para manter sua família aqui e trazer a sua irmã com sua sobrinha da Venezuela, enquanto Luiza (2020) expressou que pretende trabalhar no Brasil para conseguir manter seu filho e trazer a sua avó.

O alinhamento das falas permitiu perceber que os entrevistados possuem diversas esperanças em comum. O principal fator apontado por todos foi a conquista de um emprego para manter-se. O trabalho não apenas representa o sustento para eles, mas também a oportunidade de viver dignamente, com autonomia, revelando o desejo de se sentirem úteis como seres humanos.

Para alguém que abandonou tudo, voltar a ter a independência de manter a si mesmo e a sua família, simboliza um retorno ao papel de sujeito de sua própria história. A ideia de vulnerabilidade poderia, então, começar a fazer parte de seu passado.

Ser Refugiado

Esse tema foi planejado para captar visões mais filosóficas e de autoentendimento dos entrevistados, a fim de melhor vislumbrar suas características próprias de identidade. Nem todos os

venezuelanos entrevistados se sentiram à vontade para responder a essa questão, dentre as respostas obtidas estão:

No Brasil, eu gosto daqui de João Pessoa e me sinto muito agradecida por que a OIM nos ajudou, apesar da situação que está na Venezuela e apesar das circunstâncias em que se encontram o Brasil: venezuelano contra brasileiro. [...] Não temos tudo, mas temos algo, me entende? Graças a Deus! [...] Aqui me sinto bem! (JAIRENE, 2020, tradução nossa).

Ser refugiado é muito difícil por que eu saí de meu país deixando toda a família, buscando um futuro para eles [aponta para os filhos], para os meus filhos. Mas me sinto bem por que já estou trabalhando, meus filhos poderão mudar de vida. Mas nos sentimos um pouco mal por que não é o teu amigo, a tua amiga, a tua terra ou a tua casa. (CARLOS, 2020, tradução nossa).

Ser refugiada, para mim, é como se eu estivesse fugindo de meu país, entende?! Normalmente não gosto quando me chamam de refugiada. [...] Eu não tinha certeza de sair de lá, eu dizia que não, que não queria ir a outro país. E ainda passar o que passei, na rua, passei três meses na rua! (RAMONA, 2020, tradução nossa).

Ser refugiada para mim é estar fugindo de meu país. Eu não vim por que quis, estava fugindo de uma crise que está lá [...]. (ANITA, 2020, tradução nossa).

Para mim refugiado é uma pessoa que vai a outro país por que tem problemas em seu país original. [...] É uma coisa que infelizmente acontece por causa da má situação. (LUIZA, 2020, tradução nossa).

Essa seção não teve o intuito de discutir concordâncias e divergências entre os diálogos, ou investigar a existência de uma identidade em comum. Pretendeu-se tão somente apresentar as

diferentes visões que os entrevistados elaboram sobre si e sobre suas condições. Ressalta-se que, na prática, nem todos os entrevistados possuem o reconhecimento de refugiado, alguns tem algum tipo de visto de migrante ou são solicitantes de refúgio. Nesse momento, é importante retomar o conceito discutido no primeiro capítulo, presente no artigo 1 da Convenção de 1951:

[...] 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** e não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 1951, p. 1, grifos nossos).

Nota-se que, mesmo não citando esse e nenhum outro documento legal, internacional ou nacional, as falas dos entrevistados revelam uma proximidade com essa noção. Foi importante perceber que, mesmo alguns não tendo esse status reconhecido legalmente, eles se entendem e se colocam enquanto refugiados.

Arremates

Neste capítulo foi possível analisar como os venezuelanos acolhidos na ONG Aldeias Infantis SOS, em João Pessoa - PB, se

posicionam na relação de poder com o Estado e o Sistema Internacional. Eles partem de um lugar de poder informal, portanto, seu poder é considerado uma “tática” (CERTEAU, 1994).

Isso significa que eles não dispõem de uma capacidade normativa ou a mesma legitimidade que o Estado e o Sistema Internacional possuem, pois, enquanto, por meio da “estratégia”, esses elaboram, mapeiam e impõem regras, aqueles somente podem reagir a essas regras, adaptando-se a elas ou as manipulando. De acordo com Certeau (1994, p. 100),

[...] a tática não tem lugar senão o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como o organiza uma lei de uma força estranha. Não tem meio para si manter em si mesma, à distância, numa posição recuada, de previsão e de convocação própria: a tática é movimento “dentro do campo de visão do inimigo”, como dizia Von Büllow, e no espaço por ele controlado.

Assim, é possível perceber que o poder da “tática” acontece dentro do campo da “estratégia”, pois os venezuelanos partem das regras impostas para desenvolver seus modos de viver.

O poder da “tática” desenvolvido pelos venezuelanos reside nas suas astúcias e capacidades inventivas, em conseguir habituar-se a um cotidiano inteiramente novo, sob uma nova normatização, e também em produzir suas próprias leituras sobre esse processo, reagindo de modo a alcançar uma flexibilização dessas regras para

melhor adaptá-las ao seu cotidiano. Seus poderes estão nos usos que eles fazem das regras impostas, na autonomia de escolher submeter-se ou não.

Um exemplo disso está na adequação ao processo de interiorização. Alguns discursos revelaram desconforto quanto ao processo, principalmente em dois pontos, pois, na visão deles, não tiveram acesso à muitas informações sobre o destino e não puderam escolher livremente o seu destino, por terem sido selecionados para cada destino, podendo aceitar ou não.

Todos os entrevistados haviam aceitado participar do processo de interiorização, no entanto suas reações a ele foram diversas, pois alguns apresentaram reservas, enquanto outros não. Todos viram no Programa de Interiorização uma oportunidade de alcançar seus objetivos de se estabelecer socioeconomicamente.

A partir da análise das entrevistas, foi possível notar alguns pontos em comum, por exemplo, dentre os maiores desafios apontados por eles estão: a conquista de empregos; a necessidade de ajudar a família, seja mantendo-a na Venezuela ou trazendo-a ao Brasil; e a revalidação dos diplomas e certificados. Outros pontos citados foram os problemas de convivência com outros compatriotas nos abrigos e as dificuldades de acesso aos serviços públicos brasileiros, principalmente nas áreas da saúde e da educação.

Sobre a assistência recebida, a grande maioria afirmou estar contente tanto com a assistência oferecida em Roraima quanto com a oferecida na Paraíba. Todos afirmaram que o maior desafio dessa assistência é a superlotação, seja dos abrigos ou dos serviços públicos, que a onda de venezuelanos ocasionou.

Mais especificamente sobre a assistência oferecida em João Pessoa, houve alguns poucos relatos discordantes que apresentaram descontentamento com a organização das Aldeias SOS quanto à recepção e ao atendimento de suas necessidades e também quanto a assistência oferecida após a saída do abrigo. No entanto, é preciso considerar que estes relatos foram mais isolados e que a expressiva maioria apresentou relatos positivos sobre a assistência oferecida pela ONG.

Houve ainda relatos sobre a xenofobia. No entanto, percebeu-se que essa questão não envolveu diretamente a assistência, pois é frequentemente experimentada no contato entre o refugiado ou migrante e a sociedade brasileira, seja no convívio comum ou na busca por acesso aos serviços públicos (como no caso da médica, relatado por Jairene). Não obstante, esses relatos têm uma importante função de sinalizar e alertar acerca do aprofundamento das tensões que envolvem os refugiados e migrantes e a sociedade brasileira.

Quanto à transnacionalidade aplicada a realidade dos sujeitos entrevistados, foi possível analisar que eles se estabelecem às margens das fronteiras políticas, pois cultivam ligações tanto no território venezuelano quanto no território brasileiro, o que pode ser bem ilustrado na fala a seguir, colhida em uma das entrevistas:

É complicado. Estou aqui e estou lá na Venezuela. Minha mente está na Venezuela na maior parte do tempo e meu corpo aqui. Enquanto trabalho estou pensando na Venezuela. Não tenho conseguido adaptar-me. Por causa da situação em que está meu país e minha família lá. Talvez se a Venezuela mudar e a economia se tornar estável eu consiga me adaptar aqui ou então voltar para lá. (BRAYAN, 2020, tradução nossa).

Alguns deles pensam em voltar, outros em permanecer no Brasil, mas todos se preocupam muito com a Venezuela, com sua situação e também com seus familiares que lá estão. De modo simbólico, os venezuelanos se encontram “lá e cá” ao mesmo tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram abordadas as três perspectivas que envolvem a questão do refúgio e da migração forçada, utilizando-se as considerações de Waltz (2004) para definir uma abordagem tripartite: Sistema Internacional, Estado e o indivíduo.

Constatou-se que a abordagem representou um desafio devido às necessidades teóricas especiais para cada cenário e o aumento de pontos focais. No entanto, percebeu-se que ela permite muitas possibilidades investigativas e acaba proporcionando uma visão muito mais abrangente da questão, pois visa considerar os três pontos de uma mesma relação.

Na normativa internacional, que trata de Refúgio e compõem o Regime Internacional de Refugiados, destacam-se a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967, componentes mais importantes do Regime Internacional de Refugiados (RIR). Ambos os documentos apresentam clara inspiração nos princípios norteadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, documento referente a outro Regime, o Regime Internacional de Direitos Humanos (RIDH).

Assim, a partir da análise do Regime Internacional de Refugiados (RIR) e do Regime Internacional de Direitos Humanos

(RIDH), foi verificada uma estreita relação entre os dois Regimes, podendo os dois serem considerados partes de um mesmo Complexo de Regimes.

Para compreender melhor essa convergência entre as abordagens dos dois Regimes foram analisados os seus principais documentos, de onde pode ser apreendido o seu comum enfoque no indivíduo, bem como sua abordagem diretiva no sentido de assegurar a proteção de todos os seres humanos, no caso do Regime de Direitos Humanos, e do Refugiado, no caso do Regime de Refugiados.

Ainda sobre esse ponto, percebeu-se que, não apenas os documentos não se contradizem, como também se sobrepõem, de modo que existem diretrizes que convergem sobre os aspectos da proteção ao indivíduo.

A diferenciação analisada foi a omissão de alguns aspectos da proteção, no caso do Regime de Refugiados em Relação ao Regime de Direitos Humanos. No entanto, entende-se que isso se deve à diferença de caráter entre os documentos normativos dos Regimes, posto que a Declaração não tem um caráter vinculante, enquanto a Convenção e o Protocolo têm. Desse modo, foi necessária uma flexibilização das normas para incentivar uma maior aceitação pelos países.

O Brasil é signatário de ambos os documentos, bem como de outros que pertencem aos dois Regimes discutidos. O país teve, em sua história, posicionamentos divergentes de acordo com os períodos históricos e políticos nos quais esteve inserido. Não obstante, nos últimos tempos, ele tem ganhado cada vez mais destaque pela proatividade e cooperação nos temas relacionados a refúgio em nível internacional.

Sobre o caráter institucional dos dois Regimes analisados no primeiro capítulo, é importante destacar que há apenas uma organização responsável pelos dois regimes: A Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados é uma agência.

A despeito disso, o ACNUR tem a autonomia necessária para lidar com as questões de Refúgio. Foi analisado que isso não apenas gera uma postura mais colaborativa no que se refere à atuação prática no campo da proteção ao Refugiado, como também permite uma facilitação do gerenciamento e da logística envolvidas, por meio do compartilhamento interno de dados e estratégias. Além disso, constitui-se como uma representação forte diante das demais entidades envolvidas no trabalho de campo, como os Estados e as ONGs.

Foi possível analisar a influência dessa característica colaborativa no âmbito estatal no capítulo segundo, visto que, ao

analisar a postura do Estado brasileiro, notou-se que, desde que se tornou adepto do Regime Internacional de Refugiados, o Brasil busca seguir as diretrizes firmadas e recomendadas pelo ACNUR.

Percebeu-se que o ACNUR desenvolve sua abordagem de modo não impositivo, não interferindo em assuntos que são relativos à soberania nacional. Assim, no trabalho de campo, o Estado brasileiro e as demais organizações envolvidas reconhecem a liderança do ACNUR na questão dos refugiados e buscam trabalhar do modo mais cooperativo.

Ainda sobre a colaboração, a perspectiva do indivíduo apresentada no terceiro capítulo corroborou com essa análise, pois, em diversos momentos, os venezuelanos migrantes e refugiados apontaram em suas falas o trabalho cooperativo entre diversas instituições nacionais e internacionais, além de organizações governamentais e não governamentais, e destacaram a liderança do ACNUR e da OIM, que atuam com gestão, supervisão, direcionamento, financiamento e todo tipo de apoio necessário em todas as ações envolvendo refugiados e migrantes forçados em solo brasileiro.

Por meio da análise realizada no segundo capítulo, foi possível entender que as regras internacionais elaboradas pelo Regime Internacional de Refugiados foram territorializadas pelo

Estado brasileiro de forma satisfatória e exemplar, de modo a influenciar inclusive a sua legislação doméstica.

No último capítulo, foi possível notar que essa norma também atinge diretamente o cotidiano dos venezuelanos, os quais participam de uma complexa rede de assistência que lhes permite receber ajuda de diversas fontes, estando todas elas em direta colaboração com o ACNUR, a OIM e o Estado brasileiro.

As entrevistas realizadas com os venezuelanos revelaram que o Brasil demonstra um horizonte viável no acolhimento. A maioria dos problemas relatados quanto ao acesso a assistência institucional e aos serviços públicos esbarraram em problemas comuns, como a superlotação gerada pelo próprio movimento migratório.

Em suma, os apontamentos das entrevistas revelaram que a assistência oferecida no Brasil aos refugiados que se encontram em João Pessoa-PB, teve como destaque a atuação da ONU, do governo brasileiro, através das Forças Armadas, da OIM e das Aldeias Infantis SOS. A ajuda oferecida por todas essas entidades foi considerada satisfatória pela grande maioria dos entrevistados.

Conclui-se que o objetivo inicial foi compreendido, visto que foi possível analisar que os aspectos que envolvem a elaboração de normas internacionais, por meio dos complexos de regimes, determinam claramente sua territorialização pelo Estado

brasileiro, e também incidem diretamente no contexto de integração local dos refugiados e migrantes venezuelanos.

As considerações de Certeau (1994) tiveram vital importância, pois permitiram visualizar melhor as relações de poder entre os três pontos de vista abordados. Enquanto de um lado há, por parte do Sistema Internacional e do Estado, uma normatização que visa gerar uma conformação, por outro, há as vivências dos refugiados e migrantes que são repletas de imprevisibilidade. As “táticas” originam diferentes experiências. Como foi possível ver, ao analisar as entrevistas, alguns refugiados e migrantes se conformam bem com o processo de interiorização, com as regras de convivência e com o modelo de assistência como um todo, demonstrando mais contentamento para com a acolhida. Enquanto que outros apresentaram em seus discursos reservas, resistências e a adaptação como uma dificuldade.

O trabalho de campo foi muito além do esperado, pois permitiu conhecer vidas que, apesar de sua situação de vulnerabilidade, emergem e se reconstróem com identidades e vivências transnacionais. As trajetórias que as autoras tiveram o privilégio de conhecer abriram novas perspectivas pessoais. As aspirações e esperanças dos venezuelanos revelaram sobre si, mas também sobre o contexto no qual se encontravam.

A subjetividade e a memória apresentadas pelos entrevistados tornaram o trabalho mais profundo e, pessoalmente, mais significativo. Suas experiências individuais e coletivas permitiram compreender tanto a interação com o meio em que vivem como suas elaborações mentais sobre isso.

Esse livro reuniu os resultados de uma pesquisa dissertativa de mestrado que acrescentou conhecimento sobre o refúgio e a migração forçada nas Relações Internacionais a partir de uma perspectiva multipolarizada, que considerou os diferentes atores das relações de poder que permeiam o sistema internacional. Espera-se que ele sirva como uma amostra para pesquisas que visem abordar a face do indivíduo nas Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. **International organization**, v. 54, n. 3, p. 421-456, 2000.

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Why states act through formal international organizations. **Journal of conflict resolution**, v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.

ACNUR. Alto Comissariado da ONU para os Refugiados. ONU, Governo Federal e municípios assinam compromisso para fortalecer interiorização de pessoas venezuelanas. *In: ACNUR Brasil*. 7 out. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/10/07/onu-governo-federal-e-municipios-assinam-compromisso-para-fortalecer-interiorizacao-de-pessoas-venezuelanas/>. Acesso em: 30 de jan. 2020.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. [Site oficial]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/>. Acesso em: 10 jan. 2020a.

ACNUR. Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina. *In: ACNUR Brasil*. 31 jan. 2020b. 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/#:~:text=Brasil%20desde%202016,-,At%20o%20momento%20mais%20de%2037%20mil%20venezuelanas%20e%20venezuelanos,venezuelanos%20reconhecidos%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 1 jan. 2019.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 1 jan. 2019.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução: Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, v. 1, 2007. 207 p.

ALMEIDA, Guilherme Assis. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 373-383, 2000.

ANDENA, Emerson Alves. **Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

ANDRADE, José H. Fischel. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 60-96, 2005.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. *In*: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Renovar, 2001.

AZEVEDO, Alan; IRNALDO, Felipe; MENEZES, Isabela. Cartão Apoio ACNUR provê dignidade e autonomia para milhares de pessoas refugiadas no Brasil. *In: ACNUR Brasil*. 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/17/cartao-apoio-acnur-prove-dignidade/>. Acesso em: 30 jan. 2020

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito**, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. *In: Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena. Mini-Feature: Brasil. **Revista Forced Migration**, Edição 35, julho de 2010.

BAUMAN, Emily; MILLER, Sarah Deardorff. **Comprehensive Literature Review of Global Public Policy: Creating a Framework for Understanding Global Refugee Policy**. Refugee Studies Centre, 2012.

BETTS, Alexander. The refugee regime complex. **Refugee Survey Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 12-37, 2010.

BOURDIEU, Pierre. Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático. *In: Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Trad. Mariza Corrêa – Campinas, SP. Papirus. 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, em 28 de janeiro de 1961. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de Julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto n. 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, 7 de agosto de 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 19 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98602.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Decreto Nº 99.757, de 29 de novembro de 1990. Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, 3 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Lei de Migração n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009.** Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. [Revogada pela Lei nº 13.445, de 2017]. Brasília, 19 de agosto de 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 23 out. 2019.

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, 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Defesa do Brasil – Operação Acolhida. *In: Portal do Ministério da Defesa*. Publicado em: 26 de nov. de 2019a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/audios/item/276-defesa-do-brasil-operacao-acolhida>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Ministério implementa projeto-piloto voltado à interiorização de imigrantes venezuelanos no Brasil. *In: Portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos*. Publicado em: 15 de mai. 2019b. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/maio/ministerio-implementa-projeto-piloto-voltado-a-interiorizacao-de-imigrantes-venezuelanos-no-brasil>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial 394, de 29 de julho de 1991.** Diário Oficial da União (DOU): p. 5, Seção 1. 30 de julho de 1991. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CARDOSO, Kátia. **Diáspora: A (Décima) Primeira Ilha de Cabo Verde. A Relação entre a Emigração e a PE Cabo-verdiana**. Tese de Mestrado em Estudos Africanos, Desenvolvimento Social e Económico em África. Lisboa: ISCTE, 2004.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: artes do fazer**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CUNHA, Guilherme da. Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. **Direitos humanos no século XXI**. Brasília, DF: IPRI/FUNAG, p. 495-518, 2002.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. Programa de reassentamento de refugiados no Brasil. **Anais**, p. 1-14, 2016.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights in Theory and Practice**. 2 ed. Ithaca, Cornell University Press, 2003.

DREZNER, Daniel W. The power and peril of international regime complexity. **Perspectives on politics**, v. 7, n. 1, p. 65-70, 2009.

FORSYTHE, D. **UNHCR's Mandate: The Politics of Being Non-Political**. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. 2001.

FOUREZ, Gerard. **A construção das ciências**. Unesp, 1995.

GERALDO, Endrica. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos ael**, v. 15, n. 27, 2009. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2575>. Acesso em: 20 nov. 2019.

GODINHO, Luiz Fernando. Novo abrigo expande acolhimento de venezuelanos em Boa Vista. *In: ACNUR Brasil*. 23 out. 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/10/23/novo-abrigo->

expande-acolhimento-de-venezuelanos-em-boa-vista/. Acesso em: 20 de jan. 2020.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Editora Companhia das Letras, 2009.

IBHAWOH, Bonny. Defining persecution and protection: the cultural relativism debate and the rights of refugees. *In*: STEEINER, Niklaus; GIBNEY, Mark; LOESCHER, Gil (eds.). **Problems of protection: the UNHCR, refugees and human rights**. Routledge: New York, 2003. p. 61-75.

JORNAL DA PARAÍBA. **Paraíba tem 350 imigrantes da Venezuela e inserção no mercado ainda é desafio**. 20 jun. 2019. Disponível em: https://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/paraiba-tem-350-imigrantes-da-venezuela-e-insercao-no-mercado-ainda-e-desafio.html#:~:text=PB%20tem%20350%20refugiados%20da,%C3%A9%20desafio%20%2D%20Jornal%20da%20Para%C3%ADba. Acesso em: 10 jan. 2020.

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

JUDT, Tony. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945**. Objetiva, 2008.

KARNAL, Leandro; *et al.* **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. Editora Contexto, 2017.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The promise of institutionalist theory. **International security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. The regime complex for climate change. **Perspectives on politics**, v. 9, n. 1, p. 7-23, 2011.

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. **Transnational relations and world politics**. Harvard University Press, 1972.

KOIFMAN. **Imigrante ideal**: O ministério da justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 134-146, 1992.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil**: A Proteção brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. Rio de Janeiro: Acnur Conare, 2010. p. 72-96.

LÉVÊQUE, Pierre. **As primeiras civilizações da idade da Pedra aos povos Semitas**. Tradução de Antonio José Pinto Ribeiro. Lisboa: Edições, v. 70, 2009.

LIMA, Victor Sarmiento Queiroga Nogueira. **O regime internacional dos refugiados e o compliance pelo Estado brasileiro**: da evolução do instituto do refúgio à atuação do Brasil no séc. XXI. Monografia (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril. A democracia como problema: Pierre Rosanvallon e a escola francesa do político. In: ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda, 2010, p. 09-35.

MAYER, Amanda Cristina; SOUZA, Jeniffer Riscielly de; CRUZ, Fabrício Bittencourt. A Lei de Migração: O Veto Presidencial à Anistia para Imigrantes Indocumentados. **[Anais]** II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas, 22 a 24 de novembro de 2017. v. 1, 2017.

MEIHY, José Carlos Sebe B. **Manual de História Oral**. São Paulo: Loyola, 2005.

MEIHY, José Carlos Sebe; HOLANDA, Fabíola. **História Oral: como fazer, como pensar**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2015.

MORAVCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *In: **International Organization***. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, v. 2, n. 54, 2000, p. 217–252.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

MUNÓZ, Alejandro Anaya. Regimes Internacionais de Direitos Humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**. n. 25. v.14. p. 171-188. 2017.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. **História da OIM**. Disponível em: <https://www.iom.int/iom-history>. Acesso em: 02 jan. 2020.

OLIVEIRA, Ione. Imigrantes e refugiados para o Brasil após a Segunda Guerra Mundial. **Simpósio Nacional Da ANPUH**: Natal-RN, v. 27, 2013.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2019.

ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric; YOUNG, Oran. Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance. **Global governance**, v. 19, p. 27, 2013.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; MENDONÇA, Renata de Lima. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 9, n. 1, p. 170-181, 2010.

PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: EdUFAL, 2008.

PARK, Jeanne. Europe's Migration Crisis. New York: **Council of Foreign Relations**. p. 311-325, 2015.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito "refugiado ambiental"**. Del Rey, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In.*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de; (orgs). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David G. The regime complex for plant genetic resources. **International organization**, v. 58, n. 2, p. 277-309, 2004.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, 2011.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 61-83, 2014.
RODRIGUES, José Noronha. A História do Direito de Asilo no Direito Internacional. CEEAplA WP N°18/2006. Ponta Delgada (Portugal): **Centro de Estudos de Economia aplicada do Atlântico**. Out. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Editora Companhia das Letras, 2011.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**: protocolo sobre o estatuto dos refugiados. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 12 de jan. 2019.

SCHILLER, N.; BASCH, L.; SZANTON, C. (Org.). **Transnational perspective on migration**: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered. New York: New York Academy of Sciences, 1992.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. 2012. 252 f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2012.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San Jose Costa Rica: IIDH, CICV, ACNUR, 1996.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, o Estado e a Guerra**: uma análise teórica. São Paulo, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Editora Universidade de Brasília: São Paulo. 586 p. 2004.

FONTES

ANDREIA. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (20min e 34s).

ANITA. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (11min e 41s).

BRAYAN. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (17min e 15s).

CARLOS. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (08min e 06s).

CARMEN. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (07min e 59s).

CATARINA. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (10min e 17s).

JAIRENE. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (48min e 16s).

JUBISAY. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (15min e 38s).

LUÍZA. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (17min e 23s).

ORIANA. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (08min e 21s).

RAFAEL. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (11min e 51s).

VERONESE, Cláudia. [Entrevista cedida a] Suzyanne Valeska Maciel de Sousa. João Pessoa, janeiro de 2020. 1 arquivo. mp3 (42min e 44s).



Este livro foi diagramado pela
Editora UFPB em 2020

