



Mariana Fernandes Braga Santos

**O que há num nome? Uma análise sobre a
política de categorização e o fluxo
venezuelano para o Brasil**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
graduação em Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Roberto Vilchez Yamato

Rio de Janeiro

Dezembro de 2020



Mariana Fernandes Braga Santos

**O que há num nome? Uma análise sobre a
política de categorização e o fluxo
venezuelano para o Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

Prof. Roberto Vilchez Yamato

Orientador e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Carolina Moulin Aguiar

CEDEPLAR – UFMG

Prof. Bruno Magalhães

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Mariana Fernandes Braga Santos

Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2016. Experiência em pesquisa em Política Internacional; Migração e Refúgio; Direitos Humanos.

Ficha Catalográfica

Santos, Mariana Fernandes Braga

O que há num nome? : uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil / Mariana Fernandes Braga Santos ; orientador: Roberto Vilchez Yamato. – 2020.

163 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2020.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Refúgio. 3. Migração. 4. Produção de categorias. 5. Precariedade. I. Yamato, Roberto Vilchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Dedicatória

À Dorinha, a quem prometo para sempre oferecer abrigo.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Beto Yamato, que desde a graduação tem me orientado e apoiado. Agradeço sua generosidade e acolhimento, por suas palavras sempre gentis, sua dedicação e por todos os ensinamentos desses últimos quatro anos, que me acompanharão pelo que virá.

À PUC-Rio e ao CNPq, pelo apoio institucional e por possibilitarem o desenvolvimento da minha pesquisa. Agradeço também aos funcionários e professores do IRI, por me terem proporcionado tanto ao longo da minha graduação e mestrado. Em especial, agradeço ao professor Rob Walker, pelas aulas e conversas tão marcantes para mim. À Carolina Moulin, obrigada pelos ensinamentos, aulas, conversas e inspirações. Ao Bruno Magalhães, agradeço pela gentileza, pelas orientações desde a graduação e pelas sugestões valiosas para minha pesquisa.

Agradeço à Cátedra Sérgio Vieira de Mello da PUC-Rio, pelas oportunidades que me proporcionou, pelas aulas e amizades que fiz por meio dela. Agradeço às professoras Rosana Bines e Liana Biar, com quem dividi a experiência de viajar a Roraima pela primeira vez. Obrigada pelas trocas e por terem me ensinado tanto.

Aos amigos da pós-graduação, Adriana, Ana Cardoso, Ananda, Ana Lacerda, Lucas Guerra, Henrique, Thallita, Ricardo, Maria Alice, Tati e Bruna, com quem partilhei tantos momentos de alegria e de dificuldade, agradeço as risadas, os karaokês, as trocas e aprendizados.

Em especial, agradeço ao Lucas Manuel, parceiro desde o início nessa aventura do mestrado, pelo companheirismo, apoio e incentivo constantes. À Bia, obrigada pelas risadas, pelos aprendizados e conversas. À Anna, agradeço por partilhar dos momentos mais difíceis, pelas palavras sempre doces e de incentivo, pelas risadas e cervejas tomadas e a serem tomadas. À Luma, obrigada por tanto! Agradeço pela companhia constante nos caminhos entre a PUC e a nossa Tijuca, pelas cantorias, praias, conversas e abraços.

Essa pesquisa é também fruto de minha experiência enquanto voluntária na Cáritas do Rio de Janeiro, que nos últimos três anos me proporcionou tantos

encontros e oportunidades. Agradeço, então, aos advogados com quem tive a oportunidade de trabalhar, Fabrício Souza, Aryadne Waldely, Larissa Getirana, Bruna Coimbra e Maria Baqueriza, pela paciência nas orientações, pelas trocas e risadas constantes. Agradeço também às demais voluntárias e voluntários com quem tive o prazer de dividir ali o meu tempo.

Agradeço também aos amigos que fiz em Roraima, companheiros de pesquisa e de karaokê. Em especial, agradeço à Paola e à Mari Nogueira pelas conversas e trocas valiosas.

E, principalmente, agradeço à minha família, por ser minha fonte de abrigo e consolo. Aos meus pais, Lyndon e Márcia, agradeço a paciência, o carinho e o incentivo quando parecia que nada daria certo. Agradeço também pelo trabalho prático de leitura, correção e orientação nessa difícil caminhada. Às minhas irmãs, Beatriz e Ludmilla, obrigada pelo apoio, risadas e pela escuta. À Bia agradeço ainda por me ajudar a escrever quando eu achava que não conseguia mais. À Lud, que mesmo de longe sempre está presente. Aos meus avós, tias e tios, primas e primos, agradeço a presença, confiança e orações constantes. Agradeço, finalmente, à minha sobrinha Dora, cuja chegada trouxe mais sentido à minha vida. Sei quão abençoada eu sou pela família que tenho.

Resumo

Santos, Mariana Fernandes Braga; Yamato, Roberto Vilchez. **O que há num nome? Uma análise sobre a política de categorização e o fluxo venezuelano para o Brasil.** Rio de Janeiro, 2020. 163 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

A presente dissertação propõe analisar a política e as práticas de categorização e de classificação de sujeitos em movimento na busca de proteção, a partir da experiência brasileira de acolhimento aos refugiados e, mais especificamente ao fluxo venezuelano no Brasil. Para tanto, o trabalho parte de um debate teórico amplo, começando com a discussão sobre o Estado, fronteiras, limites e pertencimento, e da literatura crítica sobre refúgio e migração. Argumenta-se que a separação problemática entre um “refugiado legítimo” e um migrante econômico culmina na multiplicação de categorias que visam conter e controlar a mobilidade humana. Essa multiplicação de categorias expõe o desejo de dificultar o acesso ao refúgio, mas também reflete o reconhecimento da necessidade de proteção desses “não refugiados”. Essas relações entre proteção e regularização, gestão e controle, ficam claras quando olhamos para como o Brasil tem lidado com os fluxos migratórios em seu próprio território. Assim, à luz desse debate, compreendendo que o Brasil está inserido num contexto internacional mais amplo e, portanto, em práticas e normas que ultrapassam seus limites territoriais, o fluxo venezuelano é analisado como um estudo de caso que permite vislumbrar a complexidade e insuficiência dessas categorias da mobilidade na prática, e sua relação direta à manutenção da condição de precariedade e provisoriedade a que esses sujeitos estão submetidos.

Palavras-chave

Refúgio; Migração; Produção de categorias; Precariedade;

Abstract

Santos, Mariana Fernandes Braga; Yamato, Roberto Vilchez (Advisor). **What's in a name? An analysis of the politics of categorization and the Venezuelan flow to Brazil.** Rio de Janeiro, 2020. 163 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation proposes an analysis of the politics and practices of categorizing and classifying subjects on the move in search of protection, based on the Brazilian experience of welcoming refugees and, more specifically, the Venezuelan flow in Brazil. For this purpose, the research proceeds with a broad theoretical debate, starting with the discussion on the State, borders, limits and the sense of belonging, as well as engaging with the critical refugee and migration studies. It is argued that the problematic separation between a “legitimate refugee” and an economic migrant culminates in the multiplication of categories that aim to contain and control human mobility. Such multiplication of categories exposes the will to hinder access to refugee protection, but it also reflects the recognition of these “non-refugees” need for protection. These relations between protection and regularization, management and control, become clear when we look at how Brazil has dealt with migratory flows in its own territory. In light of the debate, understanding that Brazil is inserted in a broader international context and, therefore, in practices and norms that go beyond its territorial limits, the Venezuelan flow is analyzed as a case study that allows to glimpse the deficiency and insufficiency of these categories of mobility, and their direct relation to the perpetuation of the precarious and provisional condition to which those on the move are subjected to.

Keywords

Asylum; Migration; Production of categories; Precarity;

Sumário

1. Introdução.....	13
1.1 Da Escolha e Delimitação do Tema	13
1.2 Aspectos Teóricos e Metodológicos	16
1.3 Estrutura da Dissertação.....	19
2. Mobilidade e Produção de Categorias nas Relações Internacionais	21
2.1 Introdução	21
2.2 Sobre a Mobilidade nas Relações Internacionais.....	22
2.3 Sobre o Regime Internacional de Proteção a Refugiados	33
2.4 Sobre o “refugiado legítimo” versus o “migrante econômico”	49
2.5 Sobre a Proteção Complementar.....	54
2.6 Conclusão.....	58
3. Entre a Proteção e a Regularização no Brasil	59
3.1 Introdução	59
3.2 O contexto latino-americano e o Brasil.....	61
3.3 Uma análise histórica sobre a migração no Brasil.....	68
3.4 O Sistema Brasileiro de Proteção a Refugiados	78
3.5 O Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração.....	85
3.6 A produção de categorias e proteção complementar no Brasil	91
3.7 Conclusão.....	96
4. O fluxo venezuelano para o Brasil e os limites das categorias da mobilidade	98
4.1 Introdução	98
4.2 Retomando o debate sobre proteção internacional, humanitarismo e soberania	100
4.3 Contextualizando o fluxo venezuelano para o Brasil	112

4.4	O reconhecimento do refúgio a venezuelanos e os impactos sobre as políticas brasileiras de proteção	121
4.5	Inclusão excludente e resistência: os limites das categorias e a precarização da vida.....	130
4.6	Conclusão.....	141
5.	Considerações finais.....	143
6.	Referências bibliográficas.....	147

Abreviaturas e siglas

ACNUR/UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CICV/ICRC – Comissão Internacional da Cruz Vermelha

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DPF – Departamento da Polícia Federal

DPU – Defensoria Pública da União

IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos

IRO – International Refugee Organization

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

MRE/Itamaraty – Ministério das Relações Exteriores

OIM/IOM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

Epígrafe

Julieta

É só seu nome que é meu inimigo:
Mas você é você, não é Montéquio!
O que é Montéquio? Não é pé, nem mão,
Nem braço, nem feição, nem parte alguma
De homem algum. Oh, chame-se outra coisa!
O que há num nome? O que chamamos rosa
Teria o mesmo cheiro com outro nome;
E assim Romeu, chamado de outra coisa,
Continuaria sempre a ser perfeito,
Com outro nome. Mude-o, Romeu,
E em troca dele, que não é você,
Fique comigo.

William Shakespeare

Romeu e Julieta

1. Introdução

1.1 Da Escolha e Delimitação do Tema

Esta dissertação é o resultado de uma pesquisa sobre as práticas de categorização de pessoas em situação de deslocamento forçado. Seu objetivo é compreender e problematizar as categorias através das quais buscamos apreender as experiências e vivências de sujeitos em movimento, que surgem da construção e da diferenciação problemática das figuras do refugiado e do migrante. Tal análise parte do contexto brasileiro e, mais especificamente, do fluxo de venezuelanas e venezuelanos para o Brasil, buscando identificar o que a realidade brasileira expõe sobre essa política mais ampla de categorização e de classificação de sujeitos em movimento em busca de proteção.

A importância de se pensar a mobilidade humana está no fato dela ser tão antiga quanto a própria história da humanidade. É um fenômeno antigo e que se repete ao longo da história, com diferente intensidade, frequência e motivação. Entretanto, mais do que nunca, hoje o movimento de pessoas é um fenômeno global ligado a uma série de outras questões mais amplas, de transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, que afetam diretamente não apenas quem decide migrar, mas também aqueles que recebem e acolhem estas pessoas. De fato, o que temos visto nos últimos anos são grandes eventos de deslocamento, seja por questões de conflito, como as guerras na Síria, no Yemen e na República Central Africana; seja pela violência extrema, como as causadas aos Rohingya, forçados a buscar proteção em Bangladesh e outros países vizinhos; seja por questões climáticas e desastres naturais em países como Haiti e Moçambique; ou pela instabilidade econômica e política profunda, como enfrentada por milhões de venezuelanos (OIM, 2019, p. 2). Essa realidade se reflete em dados também. Segundo o Relatório de Migração Global de 2020, o número de migrantes internacional em 2019 foi de 272 milhões de pessoas, o que representa 3,5% da população mundial (Ibid., p. 3, 19), e desses 25,9 milhões são refugiados.

Diante desse cenário, questões de migração e, particularmente, do refúgio, apresentam-se como um problema à ideia de uma ordem internacional formada por Estados-nações delimitados por suas fronteiras (HADDAD, 2008, p. 2). O

movimento de pessoas por entre e além desses limites desafiam noções de soberania e pertencimento, ao mesmo tempo em que são indissociáveis da construção desses mesmos conceitos. Entretanto, nem todo movimento é bem-vindo, o que significa que indivíduos enfrentam diferentes desafios quando se deslocam, seja de maneira forçada ou não. Se por um lado, no processo de globalização, a possibilidade de migrar foi facilitada, e até mesmo incentivada, pela multiplicação dos meios de transporte e comunicação, por outro, a intensificação dessa mobilidade não coincidiu com a adoção de políticas que a favoreçam, o que implica no aumento do número de pessoas que entram e permanecem em outros países de maneira irregular.

O Brasil tem se tornado um ator relevante nesse cenário internacional das migrações. Desde a década de 1990, o Brasil buscou se inserir na comunidade internacional a partir da assinatura de uma série de convenções e tratados internacionais de defesa e proteção de direitos humanos e na implementação desses compromissos em sua legislação interna, com a criação da Lei do Refúgio em 1997 e, duas décadas mais tarde, a criação da Lei da Migração, de 2017¹. Essa imagem do Brasil enquanto país multicultural, multiétnico e aberto ao estrangeiro, no entanto, se contrapõe a um passado marcado por políticas excludentes e um presente que revela prática sutis também de exclusão a migrantes e refugiados, por meio, também, da criação de alternativas migratórias frente à busca de milhares de pessoas por proteção em seu território.

De algum modo, essa realidade conectou-se à trajetória pessoal de pesquisa, por meio dos vários encontros, diálogos, movimentos e leituras dos quais desfrutei nos últimos quatro anos no contexto da graduação e da pós graduação. Em agosto de 2017, quando comecei a trabalhar como voluntária no Setor de Proteção Legal no Programa de Apoio a Refugiados e Solicitantes de Refúgio (PARES), ligada à Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, acompanhei de perto os dilemas de venezuelanas e de venezuelanos chegando ao Brasil. Alguns meses antes, mais especificamente em março de 2017, o governo brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) havia publicado a Resolução Normativa nº 126, que

¹ Dentre essas convenções e tratados não está, entretanto, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, o que se mostrará como sintomático desse desequilíbrio entre discurso e prática.

permitia a concessão de residência temporária, pelo prazo de até dois anos, aos nacionais de países fronteiriços que tivessem ingressado no território brasileiro por via terrestre. A partir dessa resolução, a população venezuelana, que em sua grande maioria solicitava refúgio, passou a optar pela regularização por meio de residência temporária. À época, não havia muita expectativa de o CONARE reconhecer a população venezuelana como refugiada, ainda que houvesse base jurídica para isso.

E então, ao longo dos últimos três anos, pude observar não só a intensificação desse fluxo específico no Brasil e mais especificamente no Rio de Janeiro, mas também seu impacto sobre o próprio trabalho da Cáritas e sobre as decisões e mudanças nas políticas de regularização e de acolhimento no Brasil que, da mesma maneira, afetaram diretamente a vida dos venezuelanos e demais migrantes, solicitantes e refugiados no Brasil. Isso quer dizer que os desafios e as necessidades dos venezuelanos não permaneceram os mesmos. Da mesma maneira, minha pesquisa foi se transformando ao curso dos acontecimentos e decisões por parte do governo brasileiro, afetando a compreensão inicial do objeto. Se antes o que me levou a pesquisar o tema foi a criação de alternativas migratórias e o não reconhecimento das solicitações de refúgio por parte dos venezuelanos, hoje o problema de pesquisa se mostra ainda mais complexo depois que o governo brasileiro, por meio do CONARE, decidiu reconhecer a população venezuelana como refugiada. E, de fato, entre os meses de dezembro/2019 e agosto/2020, cerca de 46 mil venezuelanos foram reconhecidos como refugiados (ACNUR, 2020), o que significou um aumento substancial da população refugiada no Brasil, que hoje é composta em 90% por venezuelanos.

A realidade do deslocamento da população venezuelana no Brasil nos incita vários questionamentos. Em primeiro lugar, está o dilema entre as categorias. Categorias possuem efeitos práticos e subjetivos sobre as vidas daqueles que se veem submetidos a elas. Em segundo lugar, a resposta do Brasil aos venezuelanos não parece influir no reconhecimento de outras populações. Pelo contrário, a população refugiada no Brasil é composta basicamente de venezuelanos, e os números baixos das demais nacionalidades reconhecidas demonstram a indisposição por parte do governo brasileiro de reconhecer outros, que também se utiliza de alternativas provisórias como respostas. Por fim, o reconhecimento ou não revelam uma disputa mais ampla sobre a definição de quem é bem-vindo ou

não, quem merece proteção e sobre que termos. Nesse sentido, se por um lado, a criação de alternativas migratórias, ainda que sob a Nova Lei da Migração, revelam o exercício do poder discricionário do Brasil, inclusive, mas não apenas, no caso dos venezuelanos. Por outro lado, o reconhecimento de venezuelanos mostra-se como um importante passo na proteção internacional de indivíduos e na defesa de seus direitos.

1.2 Aspectos Teóricos e Metodológicos

A partir da apresentação e da justificativa do tema, expomos alguns dos caminhos teóricos e metodológicos escolhidos e baseados a partir do que nos propõe autores como Naeem Inayatullah em *Autobiographical International Relations: I, IR* (2011). Inayatullah discute a importância de conectar os engajamentos teóricos e práticos com nossas necessidades, motivações, desejos e inquietações; e é exatamente nesse encontro que vemos mais facilmente a urgência e significado do trabalho acadêmico. Este autor também fala da necessidade de mostrar e não contar, exibir o processo de descoberta, e não ir direto à conclusão, de modo a reconhecer que nossas trajetórias pessoais são muito mais complexas do que as teorias em que embasamos nossa análise permitem mostrar (INAYATULLAH, 2011, p. 2). Ele critica o aparente distanciamento que o escritor propõe adotar em relação à sua escrita e às suas ideias e afirma que esse distanciamento é fictício, e que pode ser, inclusive, contra produtivo.

Decisões teóricas surgem das nossas necessidades e desconfortos, o que significa dizer que são imanentes à narrativa autobiográfica do/a pesquisador/a, e não simplesmente deduzidas (Ibid. p. 5). O aspecto autobiográfico estaria focado no aspecto acadêmico da vida do/a pesquisador/a. A análise teórica procura demonstrar as decisões teóricas que emergem das necessidades, dos desconfortos, das motivações e dos desejos do pesquisador. Para o/a pesquisador/a, nossas escolhas teóricas são parte da narrativa autobiográfica e da história cultural que cada pesquisador/a apresenta (Ibid. p. 6). E é exatamente porque trazem detalhes presentes e vívidos que são científicos também.

Foi com essa disposição autobiográfica que propus aqui trazer as inquietações e as percepções em mim geradas. Tais percepções informam não

apenas minha escolha de tema, como também minhas escolhas teóricas e metodológicas para compreender e problematizar a diferenciação entre refugiados e migrantes. Nessa disposição analítica, minhas principais referências teóricas encontram-se nos estudos mais pós-estruturalistas de Relações Internacionais e nos estudos críticos de migração e refúgio.

É necessário ponderar que reconhecer a importância do Estado quando falamos do movimento de pessoas, forçado ou voluntário, não significa afirmar que seja o ator mais relevante na formação e manutenção nos fluxos, e sim que precisamos problematizar o ideal regulador das fronteiras políticas modernas, como sendo linhas neutras e estáticas, que separam um dentro de um fora que sempre existiram (WALKER, 2010). Partimos, então da contribuição de autores como Rob Walker e John Agnew que, pensando sobre a separação do nacional e o internacional, argumentam que a vida política moderna continua a ser explicada pela resiliência das fronteiras territoriais soberanas, e nossa existência definida pela nossa localização em relação a um território. Entretanto, essas separações entre Estados, entre o dentro e o fora, e suas fronteiras, não são naturais, nem fixas. Pelo contrário, são constantemente desafiadas e reconstruídas, e o discurso moderno de que é dentro das fronteiras nacionais que a vida ganha significado e que o Estado possui o monopólio do movimento das pessoas é colocado em xeque quando há o cruzamento destas fronteiras por não-nacionais, principalmente quando isto é feito de forma irregular.

Doty argumenta então que é necessário um grande e constante esforço para manter a “verdade” dessas concepções naturalizadas e idealizadas através das quais concebemos o estado, as nações, a cidadania e identidade. E é quando esses conceitos são desafiados que se ampliam os esforços de naturalizá-los (DOTY, 2014, p. 210). Podemos identificar esses esforços nos discursos nacionalistas, de proteção à soberania e nas práticas de fechamento de fronteiras. Podemos identificar também nas práticas de categorização e classificação das experiências da mobilidade, nos entre-espços do refúgio e da migração.

A partir dessa percepção plural de fronteira como práticas de fronteirização, e olhando então mais especificamente para a migração/refúgio, mostram-se relevantes os trabalhos de Chimni (1998), Crawley e Skleparis (2018), Zetter (2007)

e Fassin (2013), sobre produção de categorias e a tentativa de gerir e controlar a mobilidade por meio da nomeação de sujeitos. O aumento no número de pessoas migrantes reivindicando ou não o direito do refúgio desafia a intenção estabelecida pelos Estados de administrar a migração e conter esses movimentos. E nesse sentido, central à definição de quem é um refugiado está a formação de categorias que descrevem e distorcem os processos migratórios. E, como já foi dito, a construção dessas categorias, ou rótulos, é diretamente impactada por questões como xenofobia e o sentido de ameaça a uma identidade nacional, cidadania e pertencimento.

Escolher rotular – ou não – alguém como refugiado é um ato forte e profundamente político, envolvendo um processo pelo qual agendas políticas são estabelecidas e que posiciona pessoas como objeto de políticas de uma maneira específica. Categorias podem ser usadas para fragmentar regimes de proteção internacional, e isto leva ao argumento dos autores de que as categorias que hoje dominam os debates políticos sobre migração e refúgio não são apenas inadequadas para lidar com a realidade em constante mudança, mas servem exatamente para perpetuar e reforçar dicotomias simplistas e justificar atos de divisão, discriminação, controle e exclusão daqueles em trânsito.

Com base nessa discussão teórica, a dissertação se propõe a pensar sobre como isso se reflete no Brasil e na maneira como o país tem recebido e acolhido aqueles que aqui buscam proteção. Mais precisamente, me debruço sobre a realidade do fluxo venezuelano no Brasil, e sobre como o país à princípio respondeu a tal fluxo com a criação de uma autorização de residência temporária e, anos depois, passou a reconhecer essa mesma população como refugiada. Isso nos leva a pensar sua relação com essa política de classificação e categorização que visa apreender e governar sujeitos em movimento e suas experiências. No Brasil, as implicações dessas decisões não estão claras, e o que busco analisar é que a classificação de sujeitos em movimento produz efeitos concretos na vida desses sujeitos, ao mesmo tempo em que revelam um dilema entre os compromissos internacionais de proteção a refugiados e as práticas discricionárias nacionais de controle e regulação do movimento de não-nacionais.

Como argumenta Rossana Reis, políticas de imigração, sejam elas mais abertas ou mais fechadas, podem privilegiar determinados indivíduos em detrimento de outros (REIS, 2004, p. 156). Da mesma maneira, para além de políticas claras e violentas de securitização e criminalização do movimento de pessoas, práticas de exclusão podem acontecer por meio da criação de categorias que promovem inclusão e a provisão condicionada e temporária de proteção. O Brasil, ao criar alternativas de regularização migratória por meio de políticas discricionárias e *ad hoc*, baseadas na defesa de uma concepção de soberania nacional e controle exemplifica essa realidade (supostamente) paradoxal de inclusão excludente. Nesse sentido, essa dissertação tem por objetivo pensar o que as demarcações entre refugiados e residentes temporários produzem em termos de politizações, despolitizações e processos de subjetivação, e como influem na precarização da vida, ao mesmo tempo em que são marcadas por disputas e resistências por parte daqueles que se veem submetidos a essas práticas de categorização.

1.3 Estrutura da Dissertação

A dissertação se divide em três partes, estruturada no debate sobre a mobilidade e a produção de categorias nas relações internacionais; a relação entre a proteção e a regularização no Brasil; e, por fim, o fluxo venezuelano para o Brasil e os limites dessas categorias da mobilidade. Mais precisamente, a primeira parte se inicia com o debate sobre a mobilidade nas relações internacionais e a construção da categoria do refugiado como intrínseca às concepções de estado, soberania e cidadania. A partir daí faz-se um debate sobre o que Scheel e Squire (2014) chamam de “figuras da migração” e a separação problemática entre um refugiado “legítimo” e um migrante econômico, e como tal separação culmina na multiplicação de categorias que visam conter e controlar a mobilidade humana. Por fim, é feita uma apresentação do regime internacional de proteção aos refugiados, pensando-o como parte de um regime mais amplo de proteção internacional, juntamente com o direito internacional humanitário e os direitos humanos. O capítulo termina fazendo uma análise sobre o que vem se constituindo como políticas de proteção complementar, e como impactam e refletem a dificuldade de separar o refugiado do migrante voluntário. O capítulo traz a discussão de como existe uma política de delimitação

como faz uma apresentação do que veio a se constituir como regime de proteção, o impacto do humanitarismo e do regime de direitos humanos sobre o refúgio e caminha sobre o debate sobre a produção de categorias e produção complementar.

A segunda estabelece uma transição ou conexão necessária entre a primeira e a terceira partes, apresentando uma análise mais histórica da política migratória e de refúgio no Brasil para pensar novamente sobre a separação problemática entre migrante e refugiado. A partir, então, da análise da Lei de Refúgio e da nova Lei da Migração, busca-se mostrar como suas práticas se entrelaçam, revelando um país que tem se encaminhado para a gestão de situações específica e não à construção de uma política migratória sólida. Isso se dá por meio da criação de alternativas de regularização migratória que, por um lado, se mostram como uma resposta ao grande número de solicitação de refúgio, por outro lado, são respostas frágeis e discricionárias. Mais que isso, revelam o dilema entre o cumprimento de compromissos internacionais e o exercício da soberania estatal. O capítulo termina com a análise de alguns dos exemplos desses principais fluxos no Brasil.

Por fim, o quarto capítulo discorre sobre o fluxo venezuelano de refugiados e migrantes para o Brasil e os desdobramentos jurídicos e políticos surgidos da intervenção do Estado brasileiro e os órgãos internacionais de proteção à pessoa humana, tendo como objetivo mais amplo visualizar a produção de categorias da mobilidade. Ao se debruçar sobre a diáspora venezuelana no Brasil, retoma o debate sobre a produção de categorias da mobilidade para pensar como que a determinação de quem pode ser ou não um refugiado e o acesso às categorias de proteção funcionam como maneiras sutis de controle, governança e exclusão. Mais que isso, analisa como que tal produção pode estar relacionada ao que apreendemos como vida e influir diretamente na precarização de alguns sujeitos em detrimento de outros. O capítulo termina fazendo o contraponto ao pensar as experiências e resistências desses sujeitos que não são apenas governados ou controlados por essas categorias a que são submetidos, e sim disputam e desafiam suas noções homogeneizantes.

2. Mobilidade e Produção de Categorias nas Relações Internacionais

2.1 Introdução

Como apresentado na introdução, o objetivo geral da pesquisa é refletir sobre as práticas de categorização e classificação de sujeitos em movimento em busca de proteção e acolhimento, a partir da realidade brasileira de acolhimento a migrantes e refugiados e, mais precisamente, ao fluxo de venezuelanos no país. Para isso, no entanto, mostra-se necessário discutir antes o que se entende por refúgio, migração, categorias e como a questão da mobilidade se constitui como central nas Relações Internacionais (RI) enquanto disciplina, mas também enquanto fenômeno político e social.

Este capítulo argumenta que não é possível falar de refúgio sem falar de migração e vice e versa. Focamos na discussão sobre as categorias da mobilidade, ou o que Scheel e Squire (2014) chamam de “figuras da migração” e a separação problemática entre um refugiado “legítimo” e um migrante econômico, e como tal separação culmina na multiplicação de categorias que visam conter e controlar a mobilidade humana. Essas categorias se encaixam num espectro mais amplo do que se compreende por migração forçada, que designa o movimento que não acontece de maneira voluntária, mas marcado por elementos de coação e ameaça (BETTS, 2009, p. 04). Esta separação entre migração voluntária e forçada é profundamente problemática, uma vez que não é fácil distinguir entre vontade e coerção, mas é essa distinção que baseou por muito tempo toda a política da mobilidade (SCHEEL; SQUIRE, 2014), e se isso reflete no Regime Internacional de Proteção aos Refugiados. Em segundo lugar, há uma clara necessidade de problematizar essa distinção e reconhecer as ambiguidades e ambivalências das categorias que visam conter pessoas e seus movimentos, sejam elas determinadas como refugiadas, solicitantes de refúgio, migrantes, forçados ou voluntários, regulares ou irregulares.

Parte-se, então, da indagação de por que e como o movimento de sujeitos por meio de e através de fronteiras é tão relevante no campo das RI. Se pensarmos que vivemos num Sistema Internacional formado por Estados soberanos, delimitados por fronteiras e constituídos por cidadãos nacionais, o atravessamento

de pessoas por entre fronteiras, para além daquelas que definem sua nacionalidade, desafia nossa noção de pertencimento. Ao mesmo tempo, historicamente, pessoas sempre se moveram, apesar ou até mesmo por causa das fronteiras.

A partir disto, é feita uma apresentação do regime internacional de proteção aos refugiados, pensando principalmente sobre a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) na ONU, dos tratados e declarações regionais. Essa apresentação tem como objetivo mostrar como a distinção entre migrante econômico e refugiado sempre pautou ou influenciou a própria construção da figura do refugiado, culminando na constante criação de categorias, o que Roger Zetter (2007) chama de fracionamento do rótulo de refúgio.

Tais rótulos, para o autor, são representações tangíveis de políticas e regimes, produzidos e transformados em processos burocráticos que institucionalizam e diferenciam categorias de elegibilidade. E, ao diferenciar sujeitos por meio de categorias, promovem acessos também diferentes a direitos e serviços, bem como à proteção e à possibilidade de integração. Nesse sentido, há uma produção não apenas de categorias, mas de políticas que, de um lado, visam gerenciar a mobilidade, e, do outro, prover um mínimo de proteção àqueles migrantes forçados, como alternativa ao refúgio. Assim, o capítulo termina fazendo uma análise sobre o que vem se constituindo como políticas de proteção complementar, e como impactam e refletem a dificuldade de separar o refugiado do migrante voluntário.

2.2 Sobre a Mobilidade nas Relações Internacionais

Segundo John Agnew (2008), o conceito de fronteira é inseparável do conceito de Estado. Fronteiras são compreendidas normalmente como os marcos territoriais dos limites da autoridade soberana jurídico-política, como um dispositivo, que demarca o local da autoridade política e organiza a natureza caótica da política global em dois espaços-tempos: o dentro e o fora (VAUGHAN-WILLIAM, 2015, p. 5). Na mesma linha, Rob Walker argumenta que nossa imaginação é delimitada pelas fronteiras do Estado, no sentido em que nossa existência é definida pela nossa localização em relação a um território. Como

consequência, ganham força afirmações de que as únicas formas aceitáveis de seres humanos são aquelas definidas dentro e pelas fronteiras, partes de uma ordem internacional de Estados modernos (WALKER, 2016, p. 4).

Isso significa que fronteiras produzem efeitos práticos, ao mesmo tempo em que prendem a nossa imaginação e ação a um mundo pensado em termos territoriais. Nas palavras de Agnew, “they not only limit movements of things, money, and people, but they also limit the exercise of intellect, imagination, and political will” (AGNEW, 2008, p. 2). E então, a vida política continua sendo explicada por muitos pela resiliência das fronteiras, uma vez que é difícil pensar para além do Estado soberano, e o princípio da soberania estatal ser tomada muitas vezes como dado, confundido como a própria essência do Estado (WALKER, 2013, p. 257). Se partimos então da noção de que o mundo é dividido em estados soberanos que têm controle sobre seu território e, conseqüentemente, sobre a mobilidade, é fácil supor que o Sistema Internacional Moderno não é apenas uma forma de organizar poder, mas também uma forma de organizar pessoas (HADDAD, 2008, p. 48).

A partir disso, Emma Haddad, em *The Refugee in the International Society* (2008), analisa o refugiado como co-constitutivo do Sistema Internacional e como este foi construído. Para ela, Estados fazem refugiados, pois estes não existiriam sem a criação de uma fronteira internacional para que cruzassem. De fato, como destaca Thomaz (2015), a própria definição de refugiado que hoje adotamos, estabelecida pela Convenção de 1951, tem como premissa que “o mundo se divide em jurisdições territoriais mutuamente excludentes chamadas ‘Estados’ e que cada indivíduo deveria pertencer politicamente a este Estado enquanto cidadão” (THOMAZ, 2015, p. 21). Haddad afirma que o refugiado é uma construção política que se encontra fora da tríade estado-cidadão-território e que, sem fronteiras políticas separando Estados soberanos e designando indivíduos a territórios específicos, não haveria o refugiado enquanto conceito (HADDAD, 2008, p. 50). E se o refugiado se encontra fora da relação Estado-cidadão, ele se torna um indivíduo internacional, sob custódia da comunidade internacional (Ibid. p. 3).

E nesse sentido, se é o Sistema Internacional que dá sentido à categoria de refugiado, também é a capacidade de dado estado de proteger que reafirma sua soberania e, portanto, reafirma o próprio Sistema Internacional de Estados. Isso

porque, como argumenta Ferris (2011), desde o estabelecimento do Sistema Internacional Moderno com o Tratado de Westphalia de 1648, tem-se como responsabilidade do Estado a proteção de seus cidadãos, estando sua capacidade de fazê-lo intrínseca à própria definição de estado (FERRIS, 2011, p. 1). O próprio status de refugiado é, então, uma afirmação da incapacidade de certos Estados protegerem seus cidadãos (HADDAD, 2008, p. 2).

Ao mesmo tempo, o refugiado reforça o Estado. Walker explica que, com base no princípio da soberania estatal, fronteiras expressam a demarcação entre o dentro e o fora, entre identidade e diferença, e é na dedução, ou na definição do fora e de quem é o outro que é possível afirmar, ou pelo menos imaginar o dentro (WALKER, 2013, p. 11). Nesse sentido, é a relação entre o *insider/outsider*, entre o cidadão e o não-cidadão, como o refugiado, que reforça a construção social do Estado-nação.

Ainda assim, não existe uma concepção fixa de quem é um refugiado. Haddad argumenta que mudanças na identidade de quem é um refugiado está em constante mudança, de acordo com quem se constitui como uma ameaça ou inimigo em determinado período por dado Estado, demonstrando a própria natureza dinâmica da concepção de soberania e dos interesses estatais (HADDAD, 2008, p. 14). Da mesma maneira, limites e fronteiras não são linhas pura e simplesmente geográficas, nem estáticas. Pelo contrário, como discute Walker em *Out of Line* (2016), limites produzem e reproduzem os fenômenos que distinguem e é por isso que precisamos compreendê-los de maneira ampla:

as practices of spatiotemporal differentiation; as geographical or territorial borders; as delimitations of sociocultural norms and claims to citizenship through stipulations of legal and illegal status; as historically, culturally and socially specific procedures through which the modern world has learnt to draw the line, both subjectively and objectively, not least in designating what counts as objectivity and subjectivity; as post-Kantian accounts of the conditional – delimited, and thus critical – character of knowledge as the necessary but ultimately ungrounded ground of political freedom, equality, security and authority; and as practices of discrimination that work simultaneously as claims about spatiotemporal crisis and the possibilities of critique and political engagement (WALKER, 2016, p. 2).

Esta definição ampla se dá porque o autor nos sugere ver fronteiras como locais de intensa prática política, onde práticas de conexão acontecem na mesma

intensidade de práticas de distinção. Mais que isso, tais práticas de separação e união acontecem simultaneamente, no sentido de que fronteiras podem incluir por meio de atos de exclusão e incluir por meio de práticas de inclusão (Ibid. p. 4).

Ainda assim, é preciso reconhecer que, mesmo que fronteiras sejam de fato amplas e diversas, as categorias analíticas convencionais que presumem que fronteiras sejam linhas geográficas estáticas ainda informam e impactam como a vida política moderna é organizada e como é sustentada. Tais categorias, neste sentido, ainda que não sejam simplesmente dadas, passam por um processo de naturalização, que molda muitos dos conceitos através dos quais analisamos o estado, o sistema internacional e o refugiado. Nas palavras do autor, “[n]aturalizations also shape the meaning of many of the core concepts of political, social and cultural analysis, including concepts of the political, the social and the cultural that tend to impose peaceful unities upon seething practices” (Ibid. p. 8). E assim, a naturalização das fronteiras políticas pode ser claramente vista quando falamos sobre humanidade e reivindicações de cidadania, porque tais conceitos impactam sobre como e onde pensamos que a política acontece, que é dentro do Estado. Mais do que isso, tais conceitos impactam sobre quais formas de seres humanos concebemos como aceitáveis.

Diante disto, Walker nos propõe que é necessário olhar de maneira diferente para as fronteiras, compreendendo-as como locais onde valores são calculados, encontros acontecem, representações são enquadradas e decisões são tomadas (Ibid. p. 14). Em outras palavras, para entender como funcionam as fronteiras, devemos olhar para o meio, para o entre, dentro das próprias normas e enquadramentos e o que estes implicam, e olhar para os momentos fundacionais do *inside* e *outside*, antes e depois, onde distinções são feitas entre humano e *humanos* (Ibid. p. 28). É neste *entre* fronteiras, mas também *por meio das* fronteiras, e *nas* fronteiras, onde contradições, antagonismos, negociações, aporias e erupções violentas acontecem, onde as categorias e concepções dicotômicas que naturalizamos se encontram e se desafiam, das universalidades com as particularidades, da cidadania com a humanidade. Neste sentido, fronteiras expressam e reproduzem, ao mesmo tempo, práticas de internalização e externalização, submetidas a práticas de subordinação hierárquica, não apenas de políticas e práticas, mas de indivíduos e como são compreendidos.

Assim, quando pensamos no movimento de pessoas, o que entendemos por fronteiras e limites tem um impacto central sobre como compreendemos também quem pertence ou não a um lugar, e quem pode entrar ou não. Segundo Carolina Moulin, em *A política internacional da mobilidade: governamentalidade global e a produção da diferença no discurso disciplinar contemporâneo* (2012), há uma gramática ordenadora dos movimentos de pessoas no plano global que é imbuída de operações de poder e que visa precisar, universalizar e capturar os conceitos referentes à mobilidade a partir da produção de dicotomias e separações rígidas. Esta se estrutura por meio da construção e hierarquização da diferença, principalmente entre as modalidades de deslocamento (MOULIN, 2012, p. 02). Para ela, essa “modulação da diferença” tem como base o imaginário político que organiza o mundo em duas esferas: a doméstica e a internacional, e é a condição de “inter”, de sujeito da transição entre o doméstico e o internacional, que constrói e define as hierarquias entre as diferentes modalidades da mobilidade. A partir de Foucault, a autora argumenta que a relação com o nacional é o que norteia a estrutura regulativa global da mobilidade, que pode ser lida como uma estrutura de governamentalidade global (Ibid. p. 2).

A noção de governamentalidade de Foucault, como um conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e práticas que permitem o exercício do poder que tem como alvo a sociedade (FOUCAULT, 2007, p. 108), é uma tecnologia política que visa gerenciar populações de maneiras indiretas. Moulin argumenta que essa governamentalidade global da mobilidade se apoia na autoridade jurisdicional do direito internacional enquanto linguagem do Estado moderno e soberano, mas que é capilarizada no local, na experiência cotidiana, nos encontros entre aquele em movimento e as múltiplas formas do poder soberano (MOULIN, 2012, p. 3). A governamentalidade da mobilidade seria então um aparato composto de múltiplas camadas, articuladas e interpenetradas, que autorizam ou não o movimento, organizam suas diferenças características e as modulam em torno de critérios formais e relativamente rígidos, sempre em relação a um sujeito/objeto móvel “normal” (Ibid. p. 4).

Nesta produção de hierarquia, o refugiado é tido como o habitante por excelência do Internacional. Nas suas palavras, “[o] refugiado pode ser definido como uma aporia em movimento, na medida em que rompe com a conexão linear e

supostamente precisa que se estabelece entre o internacional e o nacional” (Ibid., p. 5). Em oposição à condição refugiada, coloca-se a figura do migrante, que é caracterizado muito por sua condição laboral e convertido em tema técnico. Entretanto, ainda que não se conformem enquanto categorias estáticas, há uma clara subordinação nessas circulações que tende a privilegiar os polos dessa oposição binária. Um dos efeitos produzidos por essa estrutura de diferenciação é, por exemplo, a de criar uma cultura de competição entre categorias de deslocados. Torna-se uma questão de como assegurar essas diferenças de forma a garantir a ascensão na escada social associada aos variados tipos de mobilidade. (Ibid., p. 14) E, assim, o argumento da autora é que a governamentalidade global da mobilidade pode se transformar em uma profecia auto realizada, na qual as próprias comunidades deslocadas assumem um papel central. O ponto aqui, contudo, é o de salientar e especificar o quão poderoso é o construto internacional da mobilidade e quão profunda é a gramática que a estrutura.

Em *Border Politics* (2009), Moulin problematiza o discurso geral sobre mobilidade focando em seu componente internacional. A linguagem de crise, emergência, problema, é constantemente trazida aos refugiados e migrantes num esforço de enquadrá-los como ameaça existencial ao Estado-nação. Em contrapartida, essa terminologia também revela a ansiedade que existe sobre como essas subjetividades políticas podem romper com os imaginários políticos modernos (MOULIN, 2009, p. 29). Em relação ao regime de mobilidade, ela se interessa pelo conjunto de normas e práticas que articulam a construção da diferença do ponto de vista do Internacional e como visam controlar e definir os modos legítimos de alteridade, criando expectativas bem definidas sobre como a performance da diferença deve ser construída no encontro da fronteira. Os agentes por trás dessas práticas de controle e promoção do regime de mobilidade humana incluem não apenas o Estado e os organismos internacionais do tema, mas um conjunto de atores tanto regionais quanto locais e transnacionais. O regime de mobilidade funciona então como uma estrutura de governamentalidade.

O que faz da categoria do refugiado uma possibilidade, e sua compreensão como um problema, não é o deslocamento forçado de uma pessoa, mas essa compreensão moderna de que a vida política acontece exclusivamente dentro de

jurisdições territorializadas de Estados soberanos, que são mutuamente excludentes (JUBILUT, 2014, p. 16).

A ideia de cidadania baseada na nacionalidade se tornou, então, um obstáculo para a igualdade e liberdade de todos os indivíduos, porque nem todos são considerados nacionais ou cidadãos. Ao mesmo tempo, essa associação entre o Estado-nação e a cidadania é desafiada pela universalização dos direitos humanos na esfera internacional, porque não é delimitada por legislações específicas; bem como por constantes fluxos migratórios, que mudam a composição da população e desafia a dita homogeneidade das populações (VIEIRA, 2009, p. 80).

Ainda assim, migrantes e refugiados são alvos de violências silenciosas quando indivíduos são segregados através da sua relação com a cidadania, não tendo espaço para reivindicar seus direitos a terem direitos. Como argumenta Doty (2014), a noção de cidadania sempre conteve em si um elemento de exclusão, determinando quem pertence a partir da diferenciação com o que não pertence (DOTY, 2014, p. 2012). E é pensando na relação entre cidadania e humanidade que Gündogdu, inspirada em Hannah Arendt, faz sua análise sobre direitos humanos e discute como o acesso a direitos depende do seu pertencimento a uma comunidade politicamente organizada. Olhando para a realidade europeia pós-Segunda Guerra Mundial, Arendt argumenta que aqueles cujo pertencimento foi retirado, que se tornaram sem estado, também foram privados de serem pessoas jurídicas, o que implica em seu direito de agir e falar. Nesse sentido, “expulsion from their political communities entailed an expulsion from humanity, as they lost not only their citizenship rights but also their human rights” (GÜNDOGDU, 2015, p. 2).

Há aqui um paradoxo: é exatamente quando alguém não é nada além de humano, sem qualquer atributo social ou político, que parece ser impossível reivindicar e exercer os direitos que tomamos como dados a qualquer ser humano (Ibid., p. 3). A autora argumenta que o “humano”, que está no centro dos direitos humanos, é sujeito a diferentes formas de estratificação no contexto da migração e do refúgio, e que as fronteiras territoriais que acabam por criar fronteiras dentro da própria humanidade e, conseqüentemente, excluindo e precarizando as vidas de solicitantes de refúgio, refugiados, migrantes (indocumentados, irregulares ou não), em seu acesso e reivindicação a direitos (Ibid. p. 19).

A questão, portanto, não é apenas a diferenciação entre humano e cidadão, mas entre humano e *humanos*. Gündogdu argumenta que fronteiras territoriais criam fronteiras dentro da humanidade (Ibid. p. 19), e isso fica claro quando olhamos para como aqueles que se movem são constantemente colocados sob práticas de controle através, por exemplo, da determinação de categorias e normas. Fronteiras, em seu sentido amplo, são linhas de diferenciação que, na criação de categorias jurídicas, produzem não apenas corpos governáveis, mas exploráveis também.

Nessa lógica, a produção e uso de categorias para a diferenciação daqueles em movimento são instrumentos para justificar políticas de exclusão e restrição. Olhando especificamente para o nexu refugiado/migrante, os autores Crawley e Skleparis (2018) discutem o que eles chamam de “politics of bounding”, que descreve o processo através do qual categorias são construídas, de acordo com o seu propósito e consequências, e visam desnaturalizar seu uso por meio da distinção, divisão e discriminação de pessoas (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018, p. 49). Para eles, ainda que a distinção entre um refugiado e um migrante voluntário não reflita a forma que processos migratórios funcionam no mundo real, tais categorias possuem efeitos sobre como nós percebemos tais processos. O argumento dos autores é que categorias servem a propósitos políticos, construídos em espaços que não são neutros. Ademais, tais categorias mudam de sentido através do tempo e espaço, e isso significa que, por exemplo, ainda que a definição de refugiado seja a mesma desde a Convenção de 1951, sua interpretação e uso mudam e refletem interesses e compreensões locais e contextuais.

Categorias de mobilidade desafiam as noções de neutralidade e naturalização: categorias políticas e jurídicas podem parecer fixas, neutras e objetivas, mas são constantemente sujeitas aos dilemas de contextos nacionais e regionais, bem como às experiências específicas dos sujeitos com a mobilidade. A inclusão política e burocrática de alguns dentro do enquadramento do refúgio é feita exatamente pela exclusão de outros (Ibid., p. 51). Rotular ou não alguém como um refugiado é profundamente político, e seus impactos sobre o próprio regime de proteção internacional nem sempre são claros.

De maneira similar ao que é proposto por Walker, Crawley e Skleparis propõem então se engajarem com a política de *bounding*, de construção de tais categorias, para melhor analisar suas consequências e propostas, bem como criticar e pensar de maneira diferente. Seu objetivo não é acabar com categorias, mas reconhecer que categorias não apenas representam ou refletem o mundo, mas são em si mesmas parte intrínseca da criação e delimitação do mundo.

Mesmo que haja sempre um esforço sistêmico de produzir homogeneização e de padronizar práticas, táticas e termos, a experiência da migração é sempre heterogênea e as capacidades locais são diferentes também. Há sempre uma capacidade produtiva e criativa desses migrantes e refugiados que está constantemente impactando essa arquitetura. Mesmo novas formas de vigilância produzem espaços de resistência. Nesse sentido, aqueles em movimento, sejam refugiados ou migrantes, não são simplesmente sujeitos a políticas e práticas de controle, mas são em si mesmos centrais para a produção de tais políticas. Da mesma forma, podemos dizer que a própria definição de fronteira é produzida pelo seu cruzamento e sua contestação, e é por isso que a relação entre pessoas é performativa e subjetiva, de ambos os lados.

De modo geral, somos levados a sempre compreender a mobilidade a partir das políticas que visam seu controle. Mesmo quando reconhecemos que há disputas, tipicamente pensamos em migrantes confrontando fronteiras e políticas de controle, mas não as formas como fronteiras também seguem migrantes, sendo forçadas a se adaptarem à criatividade da mobilidade humana. Porque o migrante não é o único agente móvel na fronteira. Esta também se move.

Martignoni e Papadopoulos afirmam que mobilidades autônomas desafiam o discurso da gestão da migração e da cidadania (MARTIGNONI; PAPADOPOULOS, 2017, p. 45), e uma perspectiva autônoma coloca ênfase no poder constituinte da mobilidade na mudança social, cultural e política. A abordagem da autonomia da migração enfatiza que a mobilidade humana é em si um movimento político e social que se força a ser reconhecido. Enfatiza, ainda, os aspectos sociais e subjetivos da mobilidade e não nos aspectos do controle, e por isso fala de autonomia, no sentido em que migrantes têm a capacidade de desenvolver suas próprias lógicas, motivações, trajetórias. Segundo Scheel (2017),

a migração constantemente produz momentos de autonomia frente às tentativas de controle e, portanto, esta abordagem tem como ponto de partida as práticas dos migrantes (SCHEEL, 2017, p. 3). Ainda que esses autores foquem na migração, sobretudo a laboral, o que propomos aqui é pensar na mobilidade de maneira mais ampla, embaçando a distinção dicotômica entre migrante forçado e migrante voluntário.

Segundo Martignoni e Papadopoulos, três categorias são centrais na abordagem da autonomia da migração: soberania, fronteira e cidadania. A soberania visa quebrar esta conexão entre sujeitos para torná-los visíveis e governáveis, e faz isso através da produção e operacionalização de categorias de cidadãos e não-cidadãos. A cidadania e a fronteira são os principais instrumentos através dos quais tenta-se governar e controlar a autonomia da migração, mas essa mesma cidadania e essas mesmas fronteiras são constantemente desafiadas e refeitas por aqueles que estão em movimento (MARTIGNONI, PAPADOPOULOS, 2017, p. 42).

Como discutido, devemos analisar fronteiras como amplas e plurais, como linhas de conexão e diferenciação que, na criação de categorias legais, produzem sujeitos não apenas governáveis, mas exploráveis. No entanto, a própria definição de fronteira é pensada pelo seu cruzamento e sua contestação, e por isso que a relação entre pessoas é performativa e subjetiva, de ambos os lados. Assim, tais categorias produzidas minam o próprio sistema de cidadania, uma vez que este se baseia numa suposta separação clara entre dentro e fora, sem admitir que, na verdade, as fronteiras nas quais se baseiam estão em constante mudança e contestação. A mera presença de migrantes, através da construção de redes de apoio e resistência, desafia os regimes políticos migratórios existentes e suas práticas de controle, exercendo o que Nyers (2015) chama de “atos de cidadania”. Migrantes restabelecem alternativas e compreensões de cidadania, por meio inclusive da sua contestação. Agem na criação de espaços de liberdade e igualdade, bem como subjetividades e formas de vida que reconhecem a todos como cidadãos (NYERS, 2015, p. 43). Fronteiras devem, portanto, ser compreendidas como respostas a movimentos autônomos, sendo reordenadas e ressignificadas por esses próprios fluxos, que são heterogêneos.

Migrantes se apropriam das políticas e barreiras contra seu movimento e, portanto, interagem com e ajudam a remodelar as políticas já estabelecidas para a migração (SCHEEL, 2017, p. 3). De acordo com o autor, essas práticas de apropriação operam através do reordenamento de atores, tecnologias e métodos de controle da mobilidade e das fronteiras para meios de sua apropriação. Tais práticas variam desde o uso de documentos falsos para obter visto até a própria modificação para adequar a demanda de migrantes (Ibid. p. 8). O que a abordagem da autonomia da migração nos ajuda a perceber é que, ainda que diante de políticas duras e discriminatórias de controle, migrantes e refugiados conseguem se articular e influir sobre essas próprias políticas, e o fazem constantemente. Fronteiras não são naturais e, conseqüentemente, tudo aquilo que se pauta na divisão entre um dentro e fora, é tampouco natural. A presença de estrangeiros reafirma constantemente isto.

Ao mesmo tempo, Nyers reconhece as limitações desta abordagem, e sua tendência de simplificar e homogeneizar a figura do migrante. Segundo o autor, o paradoxo dos movimentos sociais de migrantes é que ao mesmo tempo em que ultrapassam os confinamentos da cidadania, também os reforçam: sujeitos da mobilidade contestam o discurso de legalidade/ilegalidade ao mesmo tempo em que reproduzem discursos de acesso a direitos e regularização. Como discutido, cidadania é um conceito de exclusão que visa distinguir e, portanto, produzir sujeitos legais e “ilegais”.

Mesmo que seja verdade que o movimento em si sempre desafie noções naturalizadas de pertencimento e cidadania, as reivindicações de migrantes e refugiados ainda são feitas pela lógica da associação territorial e cidadania. Mesmo quando pensamos em termos de atos de cidadania, o que parece é que há práticas que nós sempre associamos a cidadãos, e sempre circunscritos a um território delimitado. Retornando para a análise de Arendt sobre direitos humanos como um direito a ter direitos, Gündogdu argumenta que isso coloca a cidadania como a condição de possibilidade para qualquer outro direito (GÜNDOGDU, 2015, p. 21). Para Arendt, o direito à cidadania não pode ser delimitado dentro de um enquadramento de estado-nação, nem de direito internacional que vise produzir acordo entre tais estados. Sendo assim, somos definidos principalmente por nosso pertencimento a um dado lugar? Ou pela nossa capacidade de agir e mover? (Jones, 2016, p. 262).

2.3 Sobre o Regime Internacional de Proteção a Refugiados

Como apresentado, o objetivo desse capítulo é o de mostrar como não é possível falar de refúgio sem pensar mobilidade como um todo e, assim, é necessário desconstruir a noção de que há uma categoria objetiva e universal de refugiado. Isto porque, como argumentam Crawley e Skleparis (2018), o uso de categorias para distinguir, incluir e excluir indivíduos em situação de refúgio revela que, por parte dos políticos e policy makers, há uma propensão a ignorar as complexidades da migração na construção das categorias, ou de se aproveitar delas quando servem a seus interesses (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018 p. 58-59). Estas categorias, portanto, não compreendem totalmente as experiências e vivências daqueles que tentam enquadrar, sendo marcadas pela ambivalência das reivindicações daqueles em situação migrante (McNEVIN, 2013).

Para tal, focamos nessa seção em apresentar o Regime Internacional de Proteção a Refugiados a partir desta ambivalência, discutindo como surge a noção de refúgio e por que a discussão sempre perpassa outras modalidades da mobilidade.

Zolberg et al., em *Escape From Violence* (1989), argumentam que, ainda que noções de expulsão, exílio e asilo são práticas que aparecem através da história, a figura do refugiado no início da Europa moderna sugere o surgimento de uma nova percepção de um fenômeno social específico. A palavra “refugiado” para designar o estrangeiro em busca de asilo e assistência aparece em 1573 na França, no contexto da Reforma Protestante, referindo-se, provavelmente, à chegada de protestantes convertidos no país (ZOLBERG, 1989, p. 5). Para os autores, essa população, os huguenotes da França, ilustram bem o fenômeno do refúgio porque, no contexto atual, seriam reconhecidos como refugiados, frente à perseguição religiosa. Mais ou menos um século depois de chegarem na França, eles se veem forçados a deixar o país, frente à revogação do Editto de Nantes em 1685² por Luís

² A revogação do Édito de Nantes foi o desfecho de um processo de perseguição religiosa aos protestantes reformados na França que já durava duas décadas. Em 18 de outubro de 1658, o rei de França Luís XIV emitiu o Édito de Fontainebleu, que determinava que todas as igrejas protestantes seriam demolidas e suas escolas encerradas. Os membros das igrejas protestantes deveriam converter-se ao catolicismo, e qualquer forma de culto protestante estava, a partir de então, proibida (ZOLBERG et al., 1989, p. 6).

XIV. O que tornou os huguenotes em refugiados não foi apenas a perseguição por Luís XIV, mas o reconhecimento por outros países, como Grã-Bretanha e Holanda, de que eles precisavam de assistência e asilo. Com isso, o que os autores argumentam é que, nesse contexto, o termo refugiado originado entre os países receptores ressalta uma característica equivocada, porém fundamental do fenômeno até hoje: para que um fluxo de refugiados comece, certas condições precisam se dar, tanto no país de origem quanto nos de destino (Ibid. p. 6). No caso específico dos huguenotes, eles foram recebidos em Estados que haviam estabelecido o protestantismo como religião oficial ou onde já havia calvinistas em posição de poder e, assim, havia um sentimento de obrigação de receber e oferecer asilo, bem como afirmar uma posição política em relação à França (Ibid. p. 7).

O que os autores identificam é que a questão religiosa se torna o primeiro grande motivo de refúgio. Entre os séculos XVI e XVIII, refugiados religiosos se proliferaram pela Europa, e mesmo no continente americano (Ibid. p. 8). No entanto, nem todos os grupos religiosos perseguidos eram reconhecidos como refugiados em outros estados, como é o caso dos judeus ibéricos, expulsos da Espanha no final do século XV, que foram vistos não como perseguidos, mas como pessoas culpadas por resistirem “atos legítimos de soberania, ao aderirem a uma religião proscrita” (Ibid. p. 7. Tradução nossa). O importante de destacar nisso é que há desde muito cedo uma associação do refúgio ao Estado. Uma vez que os movimentos de pessoas por questões religiosas foram diminuindo no contexto europeu a partir da segunda metade do século XVIII, Zolberg et al. argumentam que a ausência de perseguição religiosa se tornou um marco dos estados vistos como “civilizados” (Ibid. p. 8).

A partir da segunda metade do século XVIII, novas ondas de refugiados passaram a tomar forma não mais por questões religiosas, e sim por conflitos políticos. Nos contextos da Revolução Francesa e da Revolução Industrial, das revoluções democráticas e da emergência do capitalismo industrial, cada vez mais pessoas se viam forçadas a migrarem para outros países. Os autores destacam, por exemplo, o impacto da Revolução Francesa no país, que gerou o fluxo de 129 mil refugiados, quando a população do país girava em torno de 25 milhões de pessoas (Ibid. p. 9). Foi na França também que surgiu um novo termo para determinar

aqueles que deixavam o país: *émigré*. Ao contrário de “refugiado”, o “emigrado” era usado de maneira vexatória.

E assim, o movimento de refugiados políticos no Ocidente se tornou constante durante o século XIX, frente aos movimentos nacionalistas e os constantes conflitos entre revolucionários e contrarrevolucionários (Ibid. p. 10). As últimas décadas do século XIX marcaram o início do que os autores chamam de longa crise, que durou até a metade do século XX, e é nesse período que surge o aparato institucional vigente até hoje (Ibid. p. 10). Este é um período marcado pelos movimentos de integração na Europa, pela colonização da África e Ásia e separação dos territórios entre as potências europeias, bem como a exploração das Américas, e duas grandes guerras, que levaram à morte e deslocamento forçado de dezenas de milhões de pessoas.

Foi diante desse cenário, ainda no século XIX, que começou a emergir a compreensão moderna de proteção internacional, moldada ao longo dos anos por três vertentes históricas: Direito Internacional Humanitário (DIH), juntamente com o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) e, mais tarde, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) (FERRIS, 2011, p. 06). Em 1863, surgiu o viria a ser o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e, em 1864, a Convenção sobre o Socorro aos Feridos nos Campos de Batalha, conhecida como a primeira Convenção de Genebra, que veio a ser o primeiro componente do DIH.

E assim, inicialmente preocupado em regular a proteção de indivíduos e soldados fora de combate, o DIH pensado principalmente para os estados, sem necessariamente condenar a guerra e os conflitos armados, mas buscando limitar seus efeitos (Ibid. p. 12). É importante destacar o enfoque no estado porque, ainda que aqui estivesse se formando uma concepção de proteção no âmbito internacional, cabia a cada estado, no exercício de sua soberania, garantir tal proteção. Ao longo dos anos, o movimento da Cruz Vermelha foi se expandindo, e seus princípios estabelecidos se tornaram a base de toda ação humanitária conduzida comunidade internacional, sendo eles os princípios da humanidade; da imparcialidade; da neutralidade e da independência (Ibid. p. 16). Foi o ICRC que propôs a definição de proteção hoje adotada pela Assembleia Geral da ONU:

Protection is defined as all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the

letter and spirit of the relevant bodies of law, namely human rights law, international humanitarian law and refugee law (ICRC, 2001).

Nesta definição, a proteção vai além da garantia da segurança física de um indivíduo, e inclui lidar com suas necessidades sociais, econômicas, culturais e políticas. Proteção significa, portanto, a garantia de todos os direitos do indivíduo, incluindo o direito de migrar e solicitar refúgio. Fica claro, então a importância da linguagem dos direitos humanos. Ferris argumenta podemos compreender o termo “proteção” como uma forma abreviada de se falar em “proteção dos direitos humanos básicos de uma pessoa” (FERRIS, 2011, p. 40).

Assim, a segunda vertente da proteção internacional são os direitos humanos, conforme nos demonstra Ferris (2011). O processo de internacionalização dos direitos humanos se iniciou no pós-Segunda Guerra Mundial, como resposta às atrocidades da guerra e do nazismo. Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi introduzida a concepção contemporânea de direitos humanos, reiterada mais tarde pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, na qual os princípios da universalidade, interdependência e indivisibilidade foram definitivamente consagrados (CANÇADO TRINDADE, 1996). Piovesan argumenta que a DUDH é parte de um esforço de reconstruir os direitos humanos como o paradigma e referencial ético que deveria orientar a ordem internacional (PIOVESAN, 2014, p. 34). É, então, a partir da Declaração que começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), cuja vocação é a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos e a limitação do poder do estado, por meio de um aparato internacional. Isto porque a ideia de que não cabia apenas ao estado proteger os direitos das pessoas ganhou força, tendo como consequências a revisão da noção tradicional de soberania absoluta; e a defesa da ideia de que indivíduos são sujeitos de direitos que devem ser protegidos na esfera internacional (Ibid. p. 36).

A concepção contemporânea dos direitos humanos tem como fundamentos a universalidade e a indivisibilidade desses direitos, compreendendo que, quando um direito é violado, todos são. Nas palavras de Piovesan, “Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais” (Ibid. p. 36). E então, ao longo dos anos, outros

inúmeros instrumentos internacionais de proteção foram sendo adotados, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e posteriormente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; bem como o desenvolvimento de sistemas regionais de proteção, para além do sistema normativo global. Ferris explica que, enquanto tinham um foco mais geral, esses instrumentos e resoluções eram adotados quase por unanimidade na Assembleia Geral da ONU. No entanto, à medida em que foram se tornando específicos, tratando por exemplo da defesa dos direitos de trabalhadores migrantes, a adesão por parte dos estados-membros foi diminuindo (FERRIS, 2011, p. 44).

A princípio, a ideia da DUDH era a de desenvolver uma convenção vinculante sobre direitos humanos com mecanismos de implementação e execução, e não apenas um conjunto de princípio (Ibid. p. 44). Não só não foi bem sucedida nessa ideia original, como também a atuação de seus organismos, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU, se tornou muito politizada, o que dificulta a adesão de membros. Como efeito, ainda que essa linguagem de direitos humanos seja hoje a base da atuação da comunidade internacional, atores humanitários mantiveram distância do DIDH, argumentando que defender direitos humanos muitas vezes significa tomar lados em disputas, e isso vai de frente com os princípios humanitários de neutralidade e imparcialidade (Ibid., p. 40).

Concomitante à internacionalização dos direitos humanos e à emergência do regime internacional dos direitos humanos se deu a cristalização do regime de proteção aos refugiados. Sendo uma das três vertentes da proteção internacional, Ferris explica que a emergência desse regime e do Direito Internacional dos Refugiados (DIR) foi marcada desde o início pela tensão entre os princípios humanitários e os interesses políticos estatais (FERRIS, 2011, p. 23). Nesse sentido, o que se mostra importante destacar na emergência do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, seus princípios e Convenções basilares, é seu impacto sobre o que se tornou o regime internacional de proteção a refugiados.

O regime internacional de proteção a refugiados como conhecemos hoje surge num contexto em que os países Ocidentais, mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, já se adotavam políticas restritivas à entrada de estrangeiros no seus

países, seja pela defesa de uma identidade cultural, seja, pelas questões econômicas ou de segurança e tensões internacionais (ZOLBERG et al., 1989, p. 18-20). O fechamento das fronteiras à imigração levou à necessidade de distinguir imigrantes comuns de estrangeiros em situação de refúgio. Tais medidas restritivas, segundo o autor, foram sistematizadas durante e após a Primeira Guerra, em resposta, ainda, à depressão econômica que se alastrou pela década de 1920.

Assim, durante o período do entreguerras, frente ao fluxo massivo de russos refugiados em direção aos demais países da Europa e demais deslocados pela Guerra, a recém criada Liga das Nações estabelece um escritório de assistência a refugiados e nomeia Fridtjof Nansen como Alto Comissariado em nome da Liga das Nações para tratar dos problemas dos refugiados russos na Europa em 1921, ficando no cargo até 1930, ano de sua morte. Sob sua liderança, o escritório assistiu não apenas russos, mas gregos, turcos, armênios e búlgaros também (Ibid., p. 19). Tanto Nansen como a própria Liga das Nações viam a atuação com refugiados como temporária, e que o escritório fecharia uma vez que as populações refugiadas se estabelecessem. Entretanto, à medida em que um fluxo de refugiados era absorvido, outros surgiam com suas próprias demandas, num contexto político europeu cada vez mais intenso. E então, a resposta da comunidade internacional a cada fluxo era distinta.

A partir da década de 1920, regimes autoritários nacionalistas se estabeleciam em diversos países, como Itália, Espanha, Portugal e Alemanha, levando muitos ao exílio. Zolberg et al. argumentam que, a não ser por casos específicos, era muito complicado distinguir quem era refugiado e quem era migrante (Ibid., p. 19). Para além disso, segundo Ferris, enquanto que era relativamente “fácil” mobilizar apoio a refugiados russos, tendo em vista as hostilidades entre os membros da Liga das Nações e o governo russo, era politicamente complicado a esses mesmos países responderem às pessoas fugindo de outros países aliados (FERRIS, 2011, p. 19-20), principalmente diante dos desafios impostos da depressão econômica global.

De fato, o problema imposto pelas recorrentes crises de refugiados foi agravado pela crise econômica que também se estendia pelo mundo, trazendo novas restrições migratórias. As medidas *ad hoc* de proteção a populações refugiadas

tornaram-se constantes. Mais do que isso, o que ficou claro dentro da Liga das Nações é que o reconhecimento de populações como refugiadas significava também uma acusação formal pela comunidade internacional àqueles membros responsáveis pela perseguição dessas mesmas populações (ZOLBERG et al., p. 20). Tendo isso em vista, o reconhecimento de refugiados judeus vindos da Alemanha pesou para que o país decidisse sair da Liga.

Zolberg et al. afirmam que nesse período o conceito de refugiado deixou de ser uma categoria associada apenas à experiência histórica europeia para tornar-se uma categoria legal concreta, e isto por meio da criação de agências especializadas, todas localizadas numa instituição formal, inspirando a noção de que há uma comunidade internacional, cujos países se comprometiam à proteção de refugiados (Ibid., p. 20). E assim, nesse movimento de criação de um regime de refúgio sob a Liga das Nações deu à ideia de refugiado certa independência quanto aos países e suas ações específicas.

Durante a década de 1930, os estados membros buscaram limitar o mandato do Alto Comissariado, e evitar a adoção qualquer definição formal de refugiado, temendo desencadear o movimento em massa de pessoas em situação de refúgio. Em 1933, é criada a Convenção de 28 de outubro de 1933, relativa ao Status Internacional dos Refugiados, sob a qual foram pensados os direitos dos refugiados, que incluíam documentos de viagem, acesso à educação e trabalho. É nesta Convenção também que foi estabelecido que refugiados seriam determinados de maneira *ad hoc*, de acordo com demanda de estados e grupos (nacionalidades), e reivindicações individuais de refúgio não eram previstas até então³ (FERRIS, 2011, p. 20). Isso teve impacto direto sobre os “refugiados” judeus, bem como outros fugindo de governos fascistas, pois temia-se os efeitos do reconhecimento desses refugiados, ao mesmo tempo em que se compreendia que se tratava de uma questão política, e não humanitária (Ibid., p. 20).

Isto muda com a adoção de um regime mais universalista a partir do fim dos anos 1930, que levou a uma ênfase nas causas políticas para a determinação dos

³ Sobre a definição de refugiado, a Convenção determina: “The present Convention is applicable to Russian, Armenian and assimilated refugees, as defined by the Arrangements of May 12th, 1926, and June 30th, 1928, subject to such modifications or amplifications as each Contracting Party may introduce in this definition at the moment of signature or accession” (Chapter 1, Art. 1, 1933).

grupos de refugiados. Em 1936, o Instituto de Direito Internacional definiu como refugiado “alguém que, por causa de eventos políticos no país em que é nacional, deixou ou permanece ausente do território desse estado, não adquiriu outra nacionalidade e não desfruta de proteção diplomática de outro estado”⁴. Tal definição, no entanto, foi recebida com certo temor e resistência por parte dos estados membros, pois havia uma preocupação de que o reconhecimento de questões políticas multiplicasse infinitamente o número de refugiados, uma vez que havia um número crescente de países sob governos autoritários, e temia-se que a categoria pudesse também ser aplicada às populações vivendo sob o controle colonial europeu no resto do mundo (ZOLBERG et al., 1989, p. 21).

Medidas *ad hoc* eram adotadas pelos países procurados pelos grupos de refugiados, e no fim de 1946, é criada a Organização Internacional de Refúgio (IRO), para durar até 1951, quando se acreditava que tudo estaria resolvido (Ibid., p. 22). Nesta nova agência, havia uma pressão para que não fosse adotada uma definição universalista de refugiado, ao mesmo tempo em que havia uma pressão pelos países europeus de incluir elementos anticomunistas; enquanto países orientais pressionavam pela exclusão de quem consideravam como inimigos políticos. No fim, a definição adotada estabelecia categorias amplas de pessoas ao invés de oferecer uma definição abstrata que fosse usada em todos os casos (MARRUS, 1985, p. 341). A organização, ainda, estabeleceu uma estrutura operacional e a adoção de agentes especializados.

Em 1951, no âmbito da Organização das Nações Unidas, foi criada a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, que determinou que cabia ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) a responsabilidade de supervisionar a implementação da Convenção. A Convenção de 1951 solidificou a institucionalização do Regime Internacional de Refúgio pós-Segunda Guerra Mundial, num contexto ainda mais caótico do que da Primeira Guerra Mundial. Estima-se que, durante 1939 e 1945, havia cerca de 30 milhões de pessoas deslocadas e em situação de refúgio, e outras 11 milhões de pessoas encontravam-

⁴ No original: “Dans les présentes Résolutions, le terme "réfugié" désigne tout individu qui, en raison d'événements politiques survenus sur le territoire de l'Etat dont il était ressortissant, a quitté volontairement ou non ce territoire ou en demeure éloigné, qui n'a acquis aucune nationalité nouvelle et ne jouit de la protection diplomatique d'aucun autre Etat.” Em *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1936), p. 2.

se fora de seus países de origem ao fim da guerra. Além disso, os conflitos pós-guerra, como a guerra civil na Grécia e as tensões entre os países do Sul e Leste europeu levaram à fuga de mais milhares de pessoas (ZOLBERG et al., 1989, p. 21).

A negociação deste regime foi marcada, no papel, por duas preocupações: por um lado, a proteção e reintegração dos refugiados dentro dos Estados foi entendida como forma de restabelecer a estabilidade e a segurança na ordem internacional; e por outro, como forma de promover a justiça e os valores dos direitos humanos dentro do contexto das Nações Unidas (BETTS; LOESCHER, 2011, p. 8). E assim, tem como um dos princípios basilares do regime a não-devolução, prevista no Art. 33 da Convenção, que estabelecia que os Estados não podiam expulsar o refugiado cuja vida ou liberdade estavam ameaçados. Entretanto, este princípio estabelece apenas o dever de, uma vez reconhecido enquanto refugiado, não devolver a seu país de origem, mas não obriga o Estado a receber ou reconhecer um indivíduo como tal, o que, segundo Moreira (2010), “reforça a lógica da soberania estatal” (MOREIRA, 2010, p. 112).

Ainda, os procedimentos do IRO foram incorporados na criação do ACNUR, e o mandato da organização permaneceu limitado, tanto geográfica quanto temporalmente. É fato que havia outros fluxos de refugiados no mundo, mas estes eram ignorados pela comunidade internacional, ou tratados por arranjos institucionais *ad hoc* (ZOLBERG et al., 1989, p. 23). Segundo Ferris (2011), o ACNUR foi criado a partir do engajamento político de vários países, o que na prática significa que a organização “ficou de mãos atadas quanto à possibilidade de se voltar às causas que provocaram a fuga de refugiados” (FERRIS, 2011, p. 23, Tradução nossa). E assim, dividido entre seu papel apolítico e seu dever de proteger refugiados, desde o seu início já havia tensão entre princípios humanitários e interesses políticos. Logo no preâmbulo da Convenção de 1951 foi afirmada a natureza humanitária e apolítica do regime de proteção a refugiados, dizendo reconhecer a natureza social e humanitária do problema dos refugiados, mas que os

Estados devem se esforçar para não deixar que tal problema vire motivos de tensões entre tais atores⁵.

Na Convenção, ainda, ficou claro que havia uma preocupação quanto à possibilidade de uma multiplicação desenfreada de refugiados. O conceito moderno de refugiado foi concebido por um grupo de diplomatas europeus, enquanto a sombra da 2ª guerra mundial ainda pairava sobre eles (HAMLIN, 2014, p. 4), e o foco na perseguição demonstrou o controle das potências ocidentais sobre a Convenção, pois a definição visava também fazer frente aos países comunistas e ao próprio nazismo (FITZGERALD; ARAR, 2018, p. 3), servindo de instrumento dos países ocidentais para mostrar sua superioridade moral em relação à União Soviética (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 193). Assim, as potências ocidentais adotaram uma abordagem liberal clássica que privilegiava a proteção de refugiados contra a violação de seus direitos políticos ou civis, muito associada aos países comunistas. Ao mesmo tempo, não há uma menção, nem a intenção de incluir na definição a violação de direitos sociais, pois estes minariam o liberalismo “laissez-faire”. Aqui, mais uma vez podemos notar a tensão entre a defesa da universalidade dos direitos humanos e os interesses dos países de destino.

Ao longo dos anos, ainda que tenha havido esforços para aproximar os instrumentos de direitos humanos e direito dos refugiados, as organizações humanitárias, tais como o ACNUR, sempre mantiveram distância das questões de direitos humanos e do ambiente politizado da Comissão dos Direitos Humanos. Um dos efeitos dessa separação é a impossibilidade do ACNUR de lidar com vários temas que caberiam sob seu mandato. A Comissão de Direitos Humanos da ONU, então, foi adotando uma série de resoluções dentro da temática do refúgio e migração forçada, como é o caso dos deslocados internos (FERRIS, 2011, p. 60).

E então, ainda que haja a incorporação de eventos políticos como motivação para solicitar refúgio, há um fator individualizante, e a questão política deve ser acompanhada pela perseguição ou ameaça de perseguição direta ou a pelo menos uma seção da população com a qual esse indivíduo se identifique (ZOLBERG et al., 1989, p. 21). E assim, ao adotar os tipos clássicos associados à noção de

⁵ Conforme está escrito no preâmbulo: “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” (ONU, 1951).

refugiado – ou seja, membros de grupos-alvo e dissidentes políticos – o estatuto da Convenção codificou elementos essenciais da experiência europeia, como se fossem universais. A questão da “perseguição” se tornou um critério central para que fosse possível a manutenção do status de refugiado como excepcional pela comunidade internacional e impedir números massivos de refugiados. É importante notar que a definição exclui pessoas vítimas de exploração, e que a definição é predicada na distinção entre vítimas do que pode ser considerado práticas políticas nefastas, o caso de várias populações, e aqueles que são destacados como alvos de um agente perseguidor específico (Ibid., p. 25).

Além disso, a Convenção sugere que os determinantes de perseguição são internas aos Estados, reforçando a noção de que o mundo é dividido e organizado em um conjunto de estados soberanos, com jurisdições próprias e controle sobre suas populações. Para os autores, a definição de refugiado cristaliza, assim, a visão internalista do fenômeno do refúgio, sem reconhecer a complexidade dos processos históricos e as interações constantes entre forças internas e externas (Ibid., p. 25).

Ainda durante a Guerra Fria, com a justificativa de que se sentiam constrangidos pela permanência da URSS na ONU como membro, os países ocidentais, principalmente dos Estados Unidos, criaram uma nova organização para lidar com as questões logísticas do reassentamento de refugiados, o Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia (ICEM), que mais tarde se tornou na Organização Internacional para as Migrações (OIM), que sempre tensionou com o ACNUR. Mesmo assim, o ACNUR desempenhou desde sempre um papel de muito mais apoio às decisões e políticas adotadas por esses estados, inclusive sobre quem merece proteção internacional, do que o papel de fiscal e de cobrança. Com o fim da Guerra Fria, a organização obteve mais independência, ao mesmo tempo em que precisou lutar para angariar o apoio dos EUA na assistência a populações refugiadas que não eram um interesse estratégico do país (FERRIS, 2011, p. 24).

No caso do ACNUR, apesar das limitações espaço-temporais, com o passar do tempo a agência passou a assumir a responsabilidade por uma série de grupos em todas as regiões do mundo. Durante a década de 1960, grandes movimentos populacionais em outras partes do mundo pressionavam a comunidade internacional por ação. Zolberg et al. argumentam que o grande desafio do ACNUR

não era tanto sua limitação na Convenção, se não com a própria natureza dos fluxos e suas demandas e respostas, todas diferentes (ZOLBERG et al., 1989, p. 27). Na América Latina, grandes movimentos populacionais de países como Cuba, Chile, Nicarágua, El Salvador e Guatemala pressionavam para que os países americanos adotassem a linguagem da Convenção da ONU em suas legislações nacionais e medidas fossem tomadas. Ferris argumenta que, enquanto o ACNUR se voltava para o Sul Global, o Norte apoiava seu trabalho. Mas a medida em que os números de solicitação de refúgio foram aumentando no Norte, a relação foi se estremecendo (FERRIS, 2011, p. 25).

Escrevendo no final dos anos de 1980, e fazendo uma análise histórica do refúgio, Zolberg et al. argumentam que o significado institucional de refugiado até então foi composto por três categorias fundadas nas causas da partida do refugiado de seu país: o refugiado como ativista, perseguido político; e o refugiado como alvo, por pertencer, por acidente ou nascença, a um grupo social ou cultural que é perseguido pelo poder estatal. Por último, há uma terceira categoria que surge a partir da década de 1950, que é o refugiado como uma mera vítima, como alguém cuja vida se torna impossível por questões de violência social ou internacional, não necessariamente direcionada a ele (ZOLBERG et al., 1989, p. 30). Essa última não é incluída na Convenção, mas, segundo Zolberg et al., é incorporada a partir da década de 1960, permanecendo até hoje na construção do que compreendemos sobre quem é o refugiado.

Com o fim da Guerra Fria, o ACNUR angariou maior independência, mas luta até hoje para chamar a atenção e obter o apoio dos estados do Norte, principalmente os EUA, para assistir e proteger refugiados que não são de interesse desses países (FERRIS, 2011, p. 25). Os governos dos países desenvolvidos começaram a produzir políticas cada vez mais restritivas, de dificultar o acesso a seus territórios e, quando conseguiam acessar, dificultar seu reconhecimento enquanto refugiados. A maior parte das discussões sobre o que diferenciava um refugiado focou em dois aspectos de seu movimento: ser involuntário e ocasionado por questões políticas. Para Zolberg et al., na prática, as duas características são consideradas equivalentes, e por isso que migrantes são associados ao movimento econômico e voluntário, enquanto que refugiados são associados ao movimento político involuntário (Ibid., p. 30). Essa distinção, no entanto, é muito problemática,

pois a dimensão voluntário/involuntário não é tão simples de diferenciar, assim, como a dimensão econômica/política.

E assim, para além de medidas restritivas, outras iniciativas para lidar com a crise tem sido o desenvolvimento de conceitos como proteção subsidiária e proteção complementar, que visavam prevenir que pessoas fossem deportadas para onde correm perigo, mas sem dar o refúgio (FERRIS, 2011, p. 26). O ACNUR também passou a se envolver na provisão de novas formas de proteção, como temporária, assistência em áreas de fronteira, e proteção preventiva, ou seja, trabalhando com países de origem, além de trabalhar com militares para entregar ajuda. E de fato, a organização passou a ser cada vez mais pressionada a prover respostas emergenciais, em assistência emergencial, o que, para Loescher, significa que o trabalho do ACNUR tem sido cada vez mais voltado para a ação humanitária do que para a proteção de refugiados e à garantia de refúgio (LOESCHER, 2001, p. 363)

Segundo B. S. Chimni, em *The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South* (1998), desde a criação desta Convenção até o fim da Guerra Fria, o que se pôde perceber foi um movimento de despolitização do refúgio, movimento este mesmo encorajado e legitimado pela ONU. No entanto, diante da intensificação dos fluxos do Sul para o Norte nos anos 1980 e 1990, as bases para uma mudança de paradigma no Direito Internacional dos Refugiados foram estabelecidas com a criação do “mito da diferença”, em que se passou a representar a natureza e o caráter dos novos fluxos de refugiados como radicalmente diferentes dos fluxos na Europa desde o fim da I Guerra Mundial, gerando a imagem do que Chimni chama de “refugiado normal”: indivíduo branco, masculino e anticomunista (CHIMNI, 1998, p. 351).

A característica definidora do refugiado era a agência política, com base neste mito da diferença e no estabelecimento deste refugiado normal. Isto significou que a Convenção de 1951 à época deixou de lado milhares migrantes forçados provenientes não apenas no Sul Global fugindo dos contextos de descolonização e guerra, como também daqueles do próprio contexto europeu que estavam fugindo de ditaduras não comunistas, como em Portugal (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 193).

Chimni afirma que esta interpretação do refugiado com base no “mito da diferença” acompanhou uma mudança na interpretação das causas dos fluxos de refugiados, que passou a colocar a culpa nas sociedades e nos estados pós-coloniais, sem levar em consideração a importância dos fatores externos sobre a migração. Como consequência, passou-se a rejeitar o exílio das pessoas em movimento como solução para a provisão de assistência e proteção, colocando o foco na proteção interna e na repatriação (CHIMNI, 1998, p. 352). Para além disso, regimes de não-entrada nos países ocidentais passaram a ser legitimados e justificados com base no combate ao abuso do estatuto do refúgio, como se grande parte daqueles que reivindicam tal direito não fossem de fato refugiados. Segundo Scheel e Squire, esses desenvolvimentos levaram à emergência do falso solicitante de refúgio⁶ (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 194) como a figura dominante da migração.

A construção e a insistência dessa figura na mídia e nos discursos políticos levaram a uma construção crescente dos migrantes forçados (refugiados) como migrantes ilegais. A ideia era que solicitantes de refúgio falsamente se afirmavam como refugiados a fim de terem sua entrada em outros países autorizada, mas que eram na verdade migrantes econômicos. Isso sugere, então, que há uma mudança no binário forçado/voluntário para o binário legal/ilegal como framework da política da mobilidade. A figura desse falso solicitante é construída como perigoso ou de excessiva agência, baseado na suspeita de que estaria abusando do sistema de refúgio. Para Scheel e Squire, esse debate sobre refugiados e falsos solicitantes/migrantes econômicos, levou a uma despolitização da discussão sobre migração forçada, e simplificando tal debate como sendo sempre ou um problema humanitário, ou de manutenção da ordem e aplicação da lei (Ibid., p. 195). Chimni ainda argumenta que um dos fatores desse momento de mudança foi o fato de ativistas de direitos humanos, ONGs e o próprio ACNUR concentraram seus esforços em melhorar os processos práticos de determinação de refugiados e não na mobilização contra estratégias políticas dos estados, levando a um processo de fragmentação intelectual (CHIMNI, 1998, p. 354).

Assim, a partir da década de 1980 e principalmente com o fim da Guerra Fria, imperou o regime de não-entrada e criminalização das populações em busca

⁶ No original, “bogus asylum seeker”

de proteção. Chimni afirma que a imagem passada era de que tais pessoas vinham abusar da hospitalidade dos países de destino. O argumento de Chimni não é que não haja diferença entre os fluxos, entre quem reivindicava refúgio antes e depois. Pelo contrário: fluxos são sempre mistos e em constante mudança, em suas composições, motivações, origens e etc. A questão é que as diferenças que têm sido propagadas servem para a criminalização e hostilização dessas pessoas em situação vulnerável e, ainda, servido como propaganda, como justificações, para atuações cada vez mais restritivas e discriminatórias para o autor, pouco foi feito nos estudos sobre refúgio (Ibid., p. 360).

A queda nas taxas de reconhecimento que se sucedeu nos países do Norte refletia o estreitamento do critério e dos procedimentos de reconhecimento das solicitações de refúgio. Como resultado, sistemas de refúgio se tornaram tão inacessíveis que muitos migrantes forçados agora vivem como migrantes ilegais, e muitas vezes preferem permanecer como ilegais para que evitem detenção e tratamento humilhante (SCHEEL; SQUIRE, 2014, p. 195). O que os autores argumentam, ao contrário do que afirmavam policymakers e pesquisadores, é que as baixas taxas comprovavam o paradigma do falso solicitante, o que podemos ver é como que a definição de migrantes forçados como ilegais leva à produção ativa de migrantes forçados como migrantes ilegais (Ibid., p. 196).

Scheel e Ratfisch, em *Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations* (2014) argumentam que o paradigma dominante das políticas contemporâneas de migração atualmente é o conceito difuso da governança da migração, discurso este que se afasta das políticas voltadas para a segurança e defendem uma lógica econômica, neoliberal e mais pragmática, enfatizando a importância da ordenação da migração (SCHEEL; RATFISCH, 2014, p. 925). Isto é importante quando pensamos refúgio porque, para eles, o discurso de proteção ao refugiado tem funcionado como um catalisador da disseminação das práticas de gestão da migração, endossado pelo ACNUR.

Nas palavras de Mezzadra (2011), do ponto de vista do controle, o objetivo neoliberal de tornar a migração em processos específicos e momentâneos se traduz em esquemas de gestão migratória, através da multiplicação de estatutos jurídicos, com práticas tais como a diferenciação de vistos permanentes, controle de fronteira

e produção de novas categorias (MEZZADRA, 2011, p. 72). Da mesma maneira, de acordo com Scheel e Ratfish, tanto a governança da migração quanto o discurso de proteção ao refugiado se baseiam na e levam à produção de categorias de migrantes. Os autores veem o ACNUR como desempenhando um papel central na institucionalização da rotina burocrática que opera na suposta dicotomia refugiado/migrante.

E se, como afirma Haddad (2008), o problema do refúgio é sobretudo um problema de categorização e produção de distinções (HADDAD, 2008, p. 23), podemos, então, argumentar que há uma clara convergência entre a categorização de migrantes e refugiados, ainda que sob regimes diferentes. Pelo contrário, os regimes de refúgio e gestão migratória se complementam. Segundo Scheel e Ratfish, quando o ACNUR problematiza o movimento de refugiados e os classifica como “fluxos mistos”, expande sua área de atuação, (SCHEEL; RATFISCH, 2014, p. 926). Assim, de um lado, à medida em que seu foco deixou de ser o da proteção para ser o da assistência emergencial (LOESCHER, 2001, p. 27-28), o ACNUR foi se tornando um instrumento de controle e policiamento da população, promovendo ações de gestão migratória, como a separação de migrantes e refugiados. E assim, medidas de controle migratório podem ser compreendidas como ações humanitárias, uma vez que promovem identificação de quem realmente “merece” proteção sob o status de refugiado. Nesse sentido, podemos dizer que a OIM usa o discurso humanitário de proteção e defesa dos direitos humanos para forçar práticas de exclusão.

Assim, quando o ACNUR vê positivamente as práticas de gestão, não apenas dá às autoridades a habilidade de usar justificativas humanitárias, como mostra seu próprio envolvimento ativo na elaboração e criação de novos esquemas e técnicas de gestão da migração. Neste sentido, o que deveria ser sobre a proteção de populações em situação de perseguição, torna-se sobre regulação e controle do movimento dessa mesma população (SCHEEL; RATFISCH, 2014, p. 926-928).

O reconhecimento do refugiado depende, assim, da sua construção enquanto sujeito sem voz, sem capacidade de julgamento e necessitando de um defensor que represente seus interesses. Quando esta imagem é desafiada, e sempre é, o que é colocada em questão é a própria legitimidade do ACNUR e das políticas

migratórias e de refúgio. A distinção, portanto, entre refugiados de um lado e migrantes do outro não reflete a forma como processos migratórios acontecem na prática, nem como essas populações se mobilizam frente aos desafios e mecanismos de controle impostos a eles. Na perspectiva da gestão da migração, a circulação deixa de ser algo do cotidiano para ser uma questão de risco, e há uma ascensão da lógica da avaliação do risco como gramática prioritária para a gestão de fluxos, desde indivíduos, até elementos naturais. Como consequência, há uma convergência não apenas de regimes e termos, mas mesmo de atores e os papéis que desempenham.

2.4 Sobre o “refugiado legítimo” versus o “migrante econômico”

De Genova et al., em *Autonomy of Asylum? The Autonomy of Migration Undoing the Refugee Crisis Script* (2018) argumentam que todo ato migratório pode ser compreendido como uma busca por refúgio, uma vez que a migração sempre implicou, em diferentes níveis, em atos de deserção, podendo ser compreendida em termos de escape ou fuga. Ao mesmo tempo, refugiados nunca param de ter aspirações e projetos de recomposição de suas vidas, o que pode os aproximar do que se entende por migrante (DE GENOVA et al., 2018, p. 242). Em outras palavras, toda migração tem um quê de coerção e todo refúgio tem um quê de vontade.

É verdade que padrões migratórios modernos não são homogêneos, e mostram quão complexo é distinguir aqueles em movimento de acordo com as categorias existentes da mobilidade. Ainda que as causas imediatas da migração forçada, sobre conflitos armados e violações graves de direitos humanos, sejam mais facilmente identificáveis, nem sempre é possível separá-las de outros fatores, como a marginalização econômica, pobreza, mudanças climáticas e etc. Ainda, rotas migratórias são plurais e complexas, bem como as populações e indivíduos que a utilizam. O que é conhecido como “fluxos mistos” designa exatamente esta pluralidade e a dificuldade de enquadrar aqueles que migram por questões de refúgio e que precisam de proteção, e distingui-los dos demais migrantes e suas motivações econômicas e sociais.

Refugiados muitas vezes se utilizam das mesmas rotas e pagam os mesmos contrabandistas como solução para deixarem seus países de origem, da mesma maneira que muitos migrantes se utilizam dos canais de refúgio para não serem deportados ou para não ficarem irregulares frente à ausência de canais migratórios legais (FELLER, 2005, p. 27). Para Feller, no entanto, isto não é argumento para que confundamos as categorias. Ela reconhece que, diante do compromisso internacional de proteção a refugiados e garantia de seus direitos, migrantes não têm a mesma sorte (FELLER, 2005, p. 28). Entretanto, enquanto houver o reconhecimento da definição de refugiado, esta precisa ser respeitada como tal, e refugiados e migrantes não podem ser confundidos.

Feller defende que essa confusão entre categorias não é apenas conceitual e legalmente errada, mas também perigosa. Para ela, uma das consequências dessa má distinção é o crescimento da impopularidade de refugiados e fortalecimento de movimentos e partidos de direita em alguns países, bem como a imprensa e o discurso de que estrangeiros vêm roubar empregos, que são possíveis terroristas ou criminosos, e “upset the ethnic balance”, ou que permanecem por tempo demais. (Ibid., p. 28)

Quando o que tem operado nas agendas dos governos é a segurança nacional e a preocupação com terrorismo e crimes internacionais, a criminalização de solicitantes de refúgio e refugiados torna-se preocupante. No entanto, o que fica claro no discurso de Feller, que foi por muito tempo diretora do Departamento de Proteção Internacional do ACNUR, é a prevalência do discurso do “refugiado legítimo”, e como que o acesso de refugiados genuínos à proteção que lhes é de direito é ameaçada pela confusão que é feita na distinção de quem é um refugiado e quem é um “mero” migrante (Ibid., p. 29). A noção de que há alguém legítimo está relacionada à questão do que tomamos como normal e, conseqüentemente, do anormal, ou seja, as fronteiras que são delimitadas por meio, inclusive, da categorização desses sujeitos em movimento. Ao mesmo tempo, reconhece que há uma caracterização negativa de migrantes, também associada à questão do terrorismo, da criminalidade e irregularidade, e que o que tem operado de modo geral são políticas restritivas a migrantes, ainda que cada vez se facilite mais o movimento de bens, serviços e capital, o movimento de pessoas enfrenta barreiras cada vez mais restritivas.

É verdade que o status de refugiado pode abrir muitas portas para outros migrantes, a medida em que os estados tentam filtrar cada vez mais quem pode cruzar fronteiras internacionais. Diante disto, existe uma preocupação constante por parte do ACNUR em reforçar que refugiados não são migrantes (FELLER, 2005, p. 27), e garantir que esses não sejam submetidos a essas políticas migratórias cada vez mais restritivas que têm operado em muitos países. É o reconhecimento de que há sempre pessoas que merecem prioridade.

Segundo Zolberg et al. (1989), a categoria do refugiado se tornou um privilégio ou um título, garantindo a certas pessoas o acesso a certos recursos ou serviços fora de seu país (ZOLBERG, 1989, p. 3). Na mesma linha de pensamento, Roger Zetter em *More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization* (2007) analisa como que a formulação do rótulo “refugiado” é transformado num processo de fracionamento institucional que visa administrar, gerenciar a nova migração, muito mais complexa do que a conotação homogênea que tinha no passado. O argumento do autor tem duas premissas centrais: houve uma mudança no *locus* do regime de refugiados para o Sul Global; e um processo de institucionalização de práticas para distinguir o refúgio de outras categorias de migrantes.

Há um debate central aqui, então, da separação entre refúgio e migrante e o que implica ser categorizado como um ou outro. Zetter argumenta que o fracionamento do rótulo do refugiado se deu porque a imagem conveniente do refugiado, o que Chimni chamaria de refugiado normal (CHIMNI, 1998), pensado numa lógica humanitária inclusiva, foi substituída pelo fracionamento deste rótulo, dirigido pela necessidade de administrar processos globalizados e padrões de migração forçada (ZETTER, 2007, p. 174).

Como as categorias, ou rótulos, são formadas para descrever processos migratórios e os distorcerem está no centro da problemática de definir quem é um refugiado hoje. O aumento no número de pessoas migrantes reivindicando ou não o direito do refúgio desafia a intenção estabelecida por estados europeus de administrar a migração e conter esses movimentos. Questões como xenofobia e o sentido de ameaça a uma identidade nacional, cidadania e coesão, impactam a formação do rotulo de refugiado. Há a questão de que o status de refugiado

permaneceu como a única forma sistemática e relativamente acessível de rota de entrada em grande escala.

Zetter argumenta que rótulos são representações tangíveis de políticas e regimes, produzidos e transformados em processos burocráticos que institucionalizam e diferenciam categorias de elegibilidade. Em outras palavras, podemos entender rótulos como a materialização de políticas e burocracias que diferenciam sujeitos. Entretanto, ao apreender sujeitos e suas experiências de movimento, rótulos atribuem significados simplificados, discriminados artificialmente entre pessoas que buscam proteção, que culminam na produção de uma série de outras práticas e instrumentos para conter e controlar a mobilidade das pessoas. Tais práticas e instrumentos, como políticas extraterritoriais para contenção, políticas de não-entrada, dispositivos burocráticos, manutenção da provisoriidade das soluções, promovem o que Mezzadra chama de uma “inclusão diferencial” (MEZZADRA, 2015, p. 22), ou seja, promovem acessos diferenciados a serviços precarizados e a direitos, à possibilidade de integração e à visibilidade.

Nesse sentido, esses rótulos de proteção temporária têm como propósito permitir que burocracias administrem e neguem reivindicações de refugiados e migrantes (Ibid., p. 181). E nesse contexto, aqueles reivindicando o refúgio são mais suscetíveis a serem transformados ou subvertidos em rótulos impostos a eles. Estes rótulos burocráticos, definidos em relações desiguais de poder, definem uma identidade do “outro”, e mostram como que práticas que aparentemente são apenas burocráticas, na verdade produzem diferença, discriminação e controle que servem aos interesses do estado.

Para Crawley e Skleparis (2018), o nexó migração/refúgio é um desafio analítico e político importante, e sugere que são múltiplos os motivos para pessoas decidirem se mover, o que significa que tal distinção seja inadequada. Para eles, existe uma relação entre a naturalização das identidades, fronteiras e categorias e a exclusão de desproteção dos indivíduos, que perpassa relações de poder. Os autores argumentam que a construção das categorias de migração e refúgio muitas vezes levam à homogeneização e simplificação das experiências das pessoas, e não refletem as constantes mudanças na natureza da migração internacional (CRAWLEY; SKLEPARIS, 2018, p. 51).

Escolher rotular – ou não – alguém como refugiado é um ato impactante e profundamente político, sendo um processo pelo qual agendas políticas são estabelecidas e que posiciona pessoas como objeto de políticas de uma maneira específica. Categorias podem ser usadas para fragmentar regimes de proteção internacional, e isto leva ao argumento dos autores de que as categorias que hoje dominam os debates políticos sobre migração e refúgio não são apenas inadequadas para lidar com a realidade em constante mudança, mas servem exatamente para perpetuar e reforçar dicotomias simplistas e justificar atos de divisão, discriminação, controle e exclusão daqueles em trânsito (Ibid., p. 52).

Por fim, sobre a categorização do refugiado, Didier Fassin, em *La Economía Moral del Refugio* (2015), argumenta que há duas verdades fundamentais sobre o refúgio contemporâneo: de um lado está o direito sagrado e inviolável à proteção; e do outro a ambivalência da hospitalidade, sempre em perigo de se tornar hostilidade (FASSIN, 2015, p. 280). O que acontece na prática é a “defesa de um ideal abstrato e descrença naqueles que a ele recorrem” (Ibid., p. 289. Tradução Nossa). Para o autor, a fronteira turva entre migração e refúgio, e a consequente falta de inclusão no último, ao invés de ser vista como negativa, acaba por reforçar a categoria do refúgio, uma vez que dificulta o acesso a ela e, consequentemente, reforça as virtudes do refúgio (Ibid., p. 287). Fassin identifica que existe uma nítida separação entre o refúgio e o refugiado, ou seja, entre a defesa do refúgio e a desvalorização daquele que o solicita. O que parece estar claro é que a disputa não está no refúgio em si, mas sobre quem pode ter acesso a ele. Em outras palavras, o que está em questão é quais vidas são reconhecidas como mais vidas, merecedores de proteção e comoção, e quais não.

A categorização de refugiados é maleável tanto por cima quanto por baixo, e uma mesma pessoa que seria reconhecida em um país como refugiada pode não ser reconhecida em outros (HAMLIN, 2014, p. 5). Há, ainda, um constante atrito entre a imposição de categorias por estados e instituições internacionais; e as autodefinições daqueles que migram, que muitas vezes rejeitam o rótulo do refugiado, ou o utiliza apenas quando é necessário. O peso da rotulação de alguém enquanto refugiado não é fixa. Há uma conotação muitas vezes pejorativa associada ao refúgio, ao exílio, e por isso sua rejeição por tantos indivíduos em situação de migração forçada. Pensar nisso é relevante também para questionarmos a

associação quase que imediata do refugiado à figura da vítima sem voz nem vontades, sem poder de escolha ou propriedade para falar por si.

Como afirma, Zolberg, “defining refugees for purposes of policy implementation requires a political choice and an ethical judgment” (ZOLBERG, 1989, p. 4). Como foi discutido, cada vez mais políticas migratórias e de refúgio se confundem, bem como seus atores, discurso e práticas. Políticas cada vez mais restritivas de reconhecimento de refugiados abrem espaço para que políticas alternativas surjam, reconhecendo que, ainda que muitos não sejam refugiados, necessitam de proteção internacional, ao mesmo tempo que os Estados definem os parâmetros para seu acolhimento.

2.5 Sobre a Proteção Complementar

Como foi discutido ao longo do capítulo, as construções do refúgio giram em torno de um conjunto de dicotomias que definem refugiados contra migrantes, ou ao menos certos tipos de migrantes. Rebecca Hamlin, em *Let Me Be a Refugee* (2014) analisa o que ela chama de regime do processo de determinação do status de refugiado, e como que solicitantes de refúgio precisam ser encaixados em definições categóricas, seja pelo reconhecimento ou não, que não capturam toda a experiência da mobilidade (HAMLIN, 2014, p. 7). De um lado está o refugiado, construído como aquele migrante sem agência e cujo movimento é involuntário, forçado ou reativo, em que a diferença entre ficar ou partir pode significar a morte. Do outro, o migrante voluntário, com altos níveis de capital financeiro, humano e social, que não enfrenta dificuldade para se mover e entrar em outros países; há uma pluralidade de pessoas, com diferentes motivações, migrando e buscando alcançar suas expectativas de uma vida digna (Ibid., p. 7).

Nesse sentido, a autora afirma que “solicitantes de refúgio são migrantes em busca de uma categoria” (Ibid., p. 3. Tradução nossa). A relação com os estados de destino é sempre incerta, pois muitas vezes não se encaixam nas categorias utilizadas por esses estados para processar imigrantes. É verdade que há pouco incentivo aos estados para que solicitantes de refúgio entrem facilmente em seus territórios, pois significa a entrada de pessoas muitas vezes sem a documentação devida, sem meio de subsistência, em situação de vulnerabilidade. Ainda assim,

estados permitem que solicitem refúgio porque estes são potenciais refugiados. E então, diante do dilema da pluralidade versus categorias dicotômicas fixas, outras categorias legais se proliferam (GOODWIN-GILL; McADAM, 2007), a fim de que refugiados “não-convencionais” recebam algum tipo de proteção, ainda que temporariamente e restrita. É o caso de vários estados, que adotam políticas migratórias para incluir aqueles que não seriam reconhecidos como refugiados, mas que não podem retornar a seus países de origem.

Ainda que a proteção internacional tenha surgido nas intersecções entre o Direito Humanitário Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados (FERRIS, 2011, p. 270), não existe um único conceito formal e compartilhado de “proteção”, nem da concepção de que a “proteção” está na essência da obrigação dos estados frente aos refugiados (McADAM, 2007, p. 19). McAdam explica que a necessidade por proteção internacional se baseia na quebra da proteção nacional, que é compreendida como uma das garantias básicas que os estados devem oferecer a seus cidadãos. Sendo assim, ainda que não tenha um conceito fixo no direito internacional, o conceito de proteção está sempre ligado à definição legal dominante de quem é um refugiado.

Da mesma maneira, não existe um termo legal preciso para proteção complementar, mas esta representa uma gama de práticas estatais, e inclui a provisão de residência baseada em acordos internacionais, ou mesmo a provisão de proteção contra deportações e proteção temporária para casos específicos (HAMLIN, 2014, p. 160). Para McAdam, o conceito de “proteção complementar” existe justamente para garantir que pessoas não consideradas refugiadas *strictu sensu* conforme a Convenção de 1951 tenham acesso à proteção humanitária e, nesse sentido, o aspecto complementar da proteção complementar não é uma forma de proteção ou um status específico, mas uma fonte de proteção extra. Isso quer dizer que não provê uma status pior ou mais curto, mas oferece uma base mais ampla para proteção do que a convenção apenas (McADAM, 2007, p. 22-23).

Vários estados signatários da Convenção de 1951 também passaram a adotar medidas de proteção complementar, e o próprio ACNUR incentiva que países ampliem os canais de migração tendo em vista circunstâncias específicas, como tensões socioeconômicas ou desastres naturais (GODOY, 2011, p. 49). Isto porque,

como argumenta Godoy, há uma necessidade de “aliviar a pressão sobre os sistemas de refúgio” e flexibilizar a possibilidade de migração temporária num contexto em que as motivações para se migrar são mistas e difíceis de serem separadas entre voluntário e forçado (Ibid., p. 54).

A União Europeia foi a primeira a formular um regime de proteção complementar, ao qual designa como proteção subsidiária (McADAM, 2007, p. 40). Na prática, isto significa que, diante de fluxos de migrantes forçados, várias respostas nacionais ad hoc são adotadas, tendo como base a discricção executiva. Não há a negação do refúgio, nem o acesso a este, mas a adoção de outras alternativas torna-se um meio de restringir o acesso ao refúgio em seus próprios termos, uma vez que a proteção subsidiária implica em menos obrigação do Estado em relação aos indivíduos, quando comparado às obrigações firmadas sob o direito internacional. Para além disso, em suas palavras, onde há status complementares, “decision-makers are less likely to test the boundaries of persecution” (Ibid., p. 50), e isso implica numa menor disposição de considerar o que pode ser uma questão de refúgio, uma vez que já há outra alternativa de regularização.

Ainda que a proteção complementar seja sempre pensada em relação ao refúgio, essa também se apoia em outras fontes do direito internacional, como a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; Convenção Contra a Tortura e etc. (HAMLIN, 2014, p. 162). Segundo a autora, o próprio ACNUR tem incorporado a linguagem e o framework de direitos humanos enquanto integrais ao refúgio. Para ela, “é estrategicamente necessário ao ACNUR promover a distinção entre categorias e evitar ser visto como interferindo no policymaking da migração, que é intimamente ligada à soberania (Ibid., p. 163.Tradução nossa).

Em sua análise sobre o processo de determinação do status de refugiado, Hamlin analisa e compara três países, Estados Unidos, Canadá e Austrália, para compreender como que, ainda que sejam todos signatários da Convenção de 1951 e adotem a mesma definição de refúgio, a sua aplicação na prática varia, mesmo quando casos de solicitações são parecidos. Em outras palavras, a autora queria entender por que um solicitante de refúgio seria reconhecido em um país e não em

outro, se teoricamente estes países têm a mesma concepção de quem é um refugiado.

A autora explica que, hoje, muitos solicitantes de refúgio caem em categorias que não foram antecipadas na Convenção de 1951 (Ibid., p. 164). E não é diferente nesses três países que, inclusive, adotam medidas de proteção complementar. Ela argumenta que na Austrália, por exemplo, a proteção complementar tem sido usada para manter uma leitura estreita da definição da Convenção de 1951, enquanto que no Canadá a proteção complementar acaba por embaçar as fronteiras entre o direito do refúgio e os direitos humanos. Nos EUA, há uma intercalação entre refúgio e proteção complementar de acordo com o período e as circunstâncias, com adoção de medidas ad hoc (Ibid., p. 176).

Curiosamente, a conclusão à que Hamlin chega é a de que a proteção complementar é mais provável de funcionar em estados que já possuem uma definição de refugiado mais ampliada (HAMLIN, 2014, p. 164). Em sua análise, ela diz que o Canadá, em relação aos outros países, já é o que possui um regime de determinação de status que compreende a definição de refugiado de maneira mais ampla, reconhecendo mais refugiados, sendo também o país com um regime de proteção complementar mais extenso⁷.

Diante disso, e porque os status provenientes da proteção complementar normalmente possuem menos direitos e benefícios, torna-se relevante nos perguntarmos se a introdução da proteção complementar afasta potenciais refugiados de uma maior proteção, tendo no lugar medidas temporárias e frágeis. Ou mesmo nos perguntarmos se a proteção complementar permite que mais pessoas deslocadas tenham acesso à proteção, que não teriam se houvesse apenas o refúgio (HAMLIN, 2014, p. 163). O que fica evidente é que categorias migratórias não são fixas, nem clara a diferença entre elas. Além do mais, as motivações dos indivíduos para se moverem são múltiplas e muitas vezes inseparáveis. Políticas migratórias e

⁷ Nas palavras da autora, “The irony is, the state with the most comprehensive complementary protection regime is also the state that arguably needs complementary protection the least, because its RSD regime usually reads the refugee definition so expansively. The centralization of Canada’s RSD regime means that almost all potential avenues for protection are considered simultaneously. (HAMLIN, 2014, p. 176)”

de refúgio, ainda que baseadas numa mesma Convenção e adotando uma mesma definição, variam nos diferentes contextos, períodos e circunstâncias.

2.6 Conclusão

Este capítulo teve como objetivo debater a importância de pensarmos sobre a mobilidade a problemática distinção entre um “refugiado legítimo” e um migrante voluntário, percebendo como somos constantemente capturados por categorias que simplificam experiências complexas de migração, grupos, indivíduos e suas motivações. Normas e categorias não apenas capturam sentidos, experiências, vidas, mas moldam o modo como compreendemos estas mesmas coisas.

A partir da discussão sobre mobilidade, fronteira e pertencimento nas Relações Internacionais, fica claro que não é possível falar sobre refúgio ou analisar refugiados sem considerar essa complexidade da mobilidade como um todo. A partir daí, a apresentação e análise da construção histórica do regime internacional de proteção a refugiados tentou identificar melhor isso, e como que, ao longo do tempo, o refúgio vai se tornando como um prêmio, pouco acessível, uma vez que as circunstâncias históricas, geográficas, sociais e econômicas para os fluxos migratórios vão mudando. O resultado é o fracionamento desse rótulo do refugiado, e a proliferação de outras categorias que, de um lado, tentam gerenciar a mobilidade e, do outro, garantir um mínimo de proteção a grupos e indivíduos não compreendidos como refugiados *strictu sensu*.

A partir dos debates aqui levantados, partimos para a análise específica do contexto brasileiro de refúgio, para pensar como se constituiu a política nacional de refúgio, sua indissociabilidade da migração, e como isso se dá nos dias de hoje.

3. Entre a Proteção e a Regularização no Brasil

3.1 Introdução

No capítulo anterior, foi proposta uma discussão sobre a relevância de pensarmos sobre mobilidade nas Relações Internacionais e a problemática separação entre migração e refúgio, e o impacto que tal divisão tem sobre o que apreendemos por proteção e quem merece receber proteção. A partir, então, de uma análise histórica sobre o regime internacional de proteção a refugiados, argumentou-se que a construção da figura do refugiado é sempre pensada contra a figura do migrante voluntário. O que se tentou mostrar é que essa distinção entre um migrante e um refugiado nunca é clara, mas impacta diretamente sobre políticas de refúgio, proteção e migração. Como consequência, o que se vê é a constante multiplicação de categorias através das quais tenta-se apreender experiências e pessoas em situação de refúgio.

A partir dessa discussão, este capítulo se volta para o contexto brasileiro de proteção a refugiados para pensar novamente a problemática distinção entre refugiado e migrante. Parte-se da contextualização do Brasil no campo do refúgio e da análise da forma como historicamente o país lidou com o migrante e o refugiado, buscando evidenciar como as políticas de migração e refúgio sempre se entrelaçaram.

Historicamente, a imagem do Brasil enquanto país multicultural e multiétnico, receptor e aberto ao estrangeiro, se contrapõe a uma prática excludente e muitas vezes eugenista. Autores como Abdias do Nascimento e Giralda Seyferth vão argumentar que a política migratória brasileira sempre esteve atrelada, ainda que de maneira velada, à ideia de branqueamento da população brasileira, e que isso impactou sobre quais nacionalidades eram tidas como bem-vindas ao Brasil e quais não eram. Para além disto, imigração sempre foi associada à necessidade de controle. Durante o período ditatorial no Brasil, em 1980, entra em vigor o Estatuto do Estrangeiro e, neste, o que pauta a política imigratória no Brasil é a segurança nacional e a construção do estrangeiro como sempre uma potencial ameaça ao país.

Com o fim da ditadura, muito do que está escrito no Estatuto já não condiz mais com o que o Brasil quer apresentar para dentro e fora de seu território, e a

necessidade da criação de alternativas para lidar com fluxos cada vez mais diversos e numerosos mostrou a necessidade de uma nova lei sobre migração. Esse movimento de abertura é indissociável de um movimento internacional mais amplo de fortalecimento do regime global dos direitos humanos e da própria adesão crescente do Brasil a este regime ao longo das décadas de 1980 e 1990. Isso vai se refletir não apenas na nova Constituição de 1988, como também na adoção de outras legislações, e paradigmas. A pressão também da sociedade civil e dos próprios estrangeiros para a adoção de uma nova legislação foi e continua sendo central. A partir dessa contextualização, o capítulo apresenta uma comparação entre o então Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração, que entrou em vigor em 2017, que traz como base não mais a pauta da segurança nacional, e sim dos direitos humanos.

No que tange o refúgio, ainda que o Brasil tenha recebido refugiados desde a segunda metade do século XX, é apenas em 1997 que é sancionada a Lei 9.474, a Lei do Refúgio, que veio estabelecer os parâmetros de elegibilidade e proteção à população refugiada no Brasil. O que se busca discutir nesse capítulo é que novos fluxos de pessoas em situação de refúgio ou em busca de proteção sempre desafiaram as políticas de refúgio e migração e colocaram em xeque a tentativa de separação dos termos. Conforme afirmam Fernandes e Farias (2017), as ações brasileiras, mesmo com a nova legislação para a migração, têm se direcionado não à construção de uma política migratória sólida, mas à gestão de situações específicas de crise. E são essas meias-respostas entre a migração e refúgio, em que populações não são reconhecidas como refugiadas, mas apresentadas a alternativas temporárias e frágeis, que desafiam concepções rígidas de quem é um migrante e quem é um refugiado, merecedor de proteção.

Mais do que isso, essa gestão de casos específicos por meio da produção de categorias pode ser analisada como um sintoma de um problema mais fundamental: de um lado, encontra-se o refúgio enquanto uma construção - internacional - indissociável da internacionalização dos direitos humanos, que impõe obrigações internacionais aos estados de proteger e garantir os direitos daquelas pessoas em situação de refúgio. Do outro lado, a criação dessas categorias alternativas como o inverso, como o reforço do poder soberano e, portanto, da discricionariedade do estado-soberano em determinar quem é bem-vindo e em que termos.

Ao mesmo tempo, a criação de alternativas facilitadas de regularização migratória também pode ser compreendida dentro de uma lógica de proteção complementar, ao garantir que populações migrantes específicas tenham documentos reconhecidos e acessos garantidos a direitos. Tais garantias, no entanto, são oferecidas por meio de decisões frágeis e revogáveis, numa lógica de gestão de casos específicos, que provê soluções temporárias que influem na manutenção da vulnerabilidade daqueles que dependem de tais decisões. Nesse sentido, o capítulo tem como última seção uma análise dos casos marcantes de fluxos migratórios no Brasil que se encontraram, e ainda se encontram, nas intersecções entre o refúgio e a migração, e que tem gerado respostas diversas por parte do governo brasileiro e da própria comunidade internacional.

3.2 O contexto latino-americano e o Brasil

Como foi apresentado no capítulo anterior, um marco importante no regime internacional de proteção a refugiados é a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, assinada em 1984 por países latino-americanos, que pensou o refúgio para além da definição estabelecida na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de 1967. Inspirada na Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969, e influenciada pelo regime internacional de proteção aos direitos humanos, a Declaração “situa a matéria no universo conceitual dos direitos humanos”, ao conclamar que os Estados Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos também a apliquem em sua conduta com asilados e refugiados em seu território (CANÇADO TRINDADE et al., 2004, p. 24).

A ideia de uma declaração surge na Academia e ganha força quando a OEA abraça a ideia, diante da intensificação do deslocamento forçado na América Central. E assim, para além do reconhecimento do refugiado conforme estabelecido na Convenção de 1951, a Declaração reconheceu que era necessário levar em consideração a realidade regional em que os estados estavam inseridos, e contemplar aquelas pessoas que:

[T]enham 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).

O que se destaca nessa definição é a flexibilização do que pode vir a ser compreendido como um motivo para o reconhecimento da relevância dos direitos humanos e sua defesa. Moreira (2012) ainda destaca que, para além da sua importância conceitual e jurídica, a Declaração de Cartagena trouxe impactos operacionais, assim como a Convenção da OUA, oferecendo respostas para fluxos em larga escala de solicitantes, por meio, por exemplo, do reconhecimento *prima facie*⁸ (MOREIRA, 2012, p. 173).

A Declaração, ainda, incentivou que os Estados signatários implementassem em seus ordenamentos internos as medidas acordadas no texto. Por fim, também foi determinado que a Declaração passasse por um processo revisional constante, com um novo encontro a cada 10 anos. Assim, já foram três encontros até hoje: em 1994, na Costa Rica, cujo resultado foi a Declaração de San José, e teve como principal assunto os deslocados internos; em 2004, no México, que para além da Declaração, também produziu um Plano de Ação, para pensar em proteção a longo prazo; e em 2014, no Brasil, em que a Declaração reforçou e reafirmou os princípios anteriores⁹. Como destacam Cançado Trindade et al., a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas deslocadas (1994) “reconhece expressamente as convergências entre os sistemas de proteção da pessoa humana consagrados no Direito Internacional dos Refugiados, no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário” (CANÇADO TRINDADE et al., 2004, p. 24).

O Brasil, apesar de não ter participado da reunião em que se aprovou o texto e de não assinar no ano de 1984, foi um dos países a incorporar a definição ampliada proposta pela Declaração em sua legislação interna. Como será explorando a frente, a definição de refugiado no Brasil, para além do conceito tradicional da Convenção de 1951, incorporou a violação aos direitos humanos como uma motivação para ser reconhecido como refugiado.

⁸ Este princípio é mais explorado no capítulo 3. É um princípio de determinação coletiva, que se refere ao reconhecimento em grupo de refugiados diante da impossibilidade da determinação individual (ACNUR, 2011, p. 21)

⁹ Fonte: IV Curso de Direito Internacional para Refugiados, liderado pela prof. Liliana Jubilut em Junho/2019, na UFRR

Está clara aqui a primazia dos direitos humanos. Cançado Trindade et al. argumentam que a atuação do ACNUR, hoje, se insere claramente num contexto de defesa e promoção dos direitos humanos (Ibid., p. 7), apesar de ainda manter certa distância dos ambientes altamente politizados da Comissão de Direitos Humanos da ONU (FERRIS, 2011, P. 60). Ferris destaca também que, apesar dessa convergência entre direitos humanos e direito dos refugiados, foi o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) quem, diante da inércia do ACNUR, adotou uma série de resoluções sobre o movimento em massa de pessoas deslocadas (Ibid., p. 60), como é o caso da Resolução n° 2005/48 sobre Direitos humanos e Êxodos em Massa¹⁰.

Ainda assim, enquanto a proteção internacional é bem desenvolvida para refugiados e solicitantes de refúgio, independentemente de quão acessível seja, os demais migrantes não se beneficiam desse regime, em parte porque seu movimento é dado como voluntário (FERRIS, 2011, p. 58). Como está no Glossário para Migrações lançado pela OIM em 2019, não existe uma definição legal a nível internacional de migrante:

An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons (OIM, 2019, p. 132).

Essa ausência de definição não é por acaso. Na prática, cada estado define e concebe individualmente a categoria do migrante e as condicionalidades para a entrada em seu território, permanência e acesso a direitos. É diante desse cenário que na década de 1990, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, começam a se desenvolver padrões de proteção a trabalhadores migrantes. Compreendendo que a condição migratória de um indivíduo não pode privá-lo do gozo de seus direitos fundamentais, em 1990 é aberta a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, da Assembleia Geral da ONU. Apesar de ter sido aprovada em 1990, apenas treze anos

¹⁰ A resolução atenta para a complementariedade entre os sistemas de proteção dos direitos humanos e de ação humanitária, bem como para a necessidade de atuação em conjunto do ACNUR e do ACNUDH, e urge aos estados que garantam a proteção e assistência a refugiados e deslocados internos. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/429c54414.html> Acesso em 03 dez. 2020.

depois a Convenção conseguiu o número mínimo de ratificações, e foi por isso que só entrou em vigor em julho de 2003.

Um dos principais pontos trazidos na convenção é o reconhecimento dos direitos de migrantes em situação irregular e que estes devem receber o mesmo tratamento no trabalho que cidadãos nacionais. Conforme estabelecido no Art. 25 da Convenção,

3. Os Estados Partes adoptam todas as medidas adequadas a garantir que os trabalhadores migrantes não sejam privados dos direitos derivados da aplicação deste princípio, **em razão da irregularidade da sua situação em matéria de permanência ou de emprego**. De um modo particular, os empregadores não ficam exonerados do cumprimento de obrigações legais ou contratuais, nem as suas obrigações serão de modo algum limitadas por força de tal irregularidade (ONU, 1990. Grifo nosso).

Muitos consideram que a inclusão da proteção a migrantes indocumentados seja um dos motivos para a baixa taxa de aceitação dessa Convenção (FERRIS, 2011, p. 59). De fato, dentre os países signatários não se encontram os principais países de destino de migrantes. No contexto sul-americano, o Brasil é o único país do Mercosul a não assinar a convenção, apesar de à época ter incluído em seu Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 a intenção de ratificá-la (BRASIL, 1996, p. 37) e haver mobilização popular a favor dessa decisão (BARBOSA, 2006). A decisão de não-reconhecimento dos direitos de trabalhadores migrantes vai contra a posição que o Brasil diz defender enquanto país receptivo aos imigrantes, principalmente depois da promulgação da Nova Lei de Migração, em 2017, cujo fundamento é o reconhecimento do direito de migrar como um direito humano.

No contexto americano, outros instrumentos normativos importantes a serem considerados são as Opiniões Consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em setembro de 2003, e em consonância com a Convenção de 1990 sobre Trabalhadores Migrantes, foi divulgada a Opinião Consultiva OC-18/03, solicitada pelo México, sobre a Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados. Discutiu-se aqui a obrigação por parte dos Estados de respeitar e garantir os direitos humanos, bem como os princípios da igualdade e da não-discriminação, independentemente de status migratório. O que ficou estabelecido, dentre vários pontos, é que o desrespeito e descumprimento da

obrigação de garantir os direitos humanos incorre em responsabilidade internacional (CORTE IDH, 2003, p. 44); que status migratório não pode ser justificativa para violação de direitos humanos, incluindo direitos trabalhistas (Ibid., p. 17).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou em 2018 a Opinião Consultiva n° 25 “sobre a instituição do asilo em suas diversas formas e a legalidade de seu reconhecimento como direito humano de todas as pessoas, de acordo com o princípio de igualdade e não discriminação”. O documento foi solicitado pelo Equador, no contexto do asilo diplomático concedido pela Embaixada Equatoriana a Julian Assange (VASCONCELLOS; SILVA, 2020). Dentre os vários pontos relevantes, a Opinião Consultiva reforça que a proteção a refugiados deve ser mais ampla do que a reconhecida pela Convenção de 1951 e o subsequente Protocolo de 1967, indo de acordo com o que foi estabelecido pela Declaração de Cartagena (CORTE INTERAMERICANA, 2018, § 68). Além disso, sobre o princípio da não-devolução, defende-se que seja aplicável a qualquer pessoa estrangeira, para além das que buscam proteção internacional (Ibid., § 2 e 3). Sobre isso, estima ainda que

la situación jurídica de la persona tampoco puede quedar en un limbo o prolongarse indefinidamente. Así, la Corte ha precisado, en otros supuestos distintos al aquí examinado, que la persona no solamente tiene el derecho a no ser devuelta, sino que este principio requiere también la actuación estatal, teniendo en cuenta el objeto y fin de la norma (Ibid., § 198).

Por fim, são marcos importantes no regime internacional da mobilidade os pactos globais para a migração e para o refúgio. Em setembro de 2016, governantes de 193 países e representantes da sociedade civil se reuniram em Nova York e se comprometeram a ampliar a proteção a migrantes e refugiados. A *Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes* teve como resultado a Declaração de Nova York, que à princípio foi pensada para ser um documento vinculante, definiu compromissos importantes, bem como planos concretos para o cumprimento desses compromissos¹¹. Pensou-se aqui também sobre governança (não-regulamentação) e focou-se em mostrar que há vantagens na migração para os países de destino.

¹¹ Sobre a Declaração de Nova York, “a expectativa era que revolucionasse a forma como a comunidade internacional se engaja com os refugiados” (ACNUR, 2016)

Dentre esses compromissos, podemos destacar o reconhecimento de que migrantes e refugiados compartilham desafios e vulnerabilidades e nesse sentido, está defesa da proteção dos direitos humanos desses indivíduos independentemente do status migratório (ONU, 2016, par. 5 e 6). Ao mesmo tempo, reconhecendo a soberania dos Estados e seu direito de gerenciar e controlar suas fronteiras, a Declaração define que

we will implement border control procedures in conformity with applicable obligations under international law, including international human rights law and international refugee law. We will promote international cooperation on border control and management as an important element of security for States, including issues relating to battling transnational organized crime, terrorism and illicit trade (ONU, 2016, par. 24).

A promoção dos direitos dos migrantes e refugiados é, então, acompanhada pelo reconhecimento e defesa das soberanias nacionais. Em 2018, em decorrência da Declaração de Nova York, surgem o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global sobre Refugiados. O Pacto Global para as migrações, liderado pelos Estados, foi assinado por 164 países, tendo como fundamentos os valores da soberania estatal, do compartilhamento de responsabilidade e a defesa dos direitos humanos, reconhecendo a necessidade da cooperação internacional para melhor gerenciar a migração, não apenas a nível global, mas local, nacional e regional também (ONU, 2017). Sem vinculação jurídica, o Pacto traz então 23 compromissos para a cooperação internacional, que envolvem, entre outras coisas, facilitar a regularização migratória e eliminar formas de discriminação.

Da mesma maneira, o Pacto Global de Refúgio surgiu da compreensão de que é necessária a cooperação internacional para que refugiados sejam melhor protegidos e Estados possam oferecer melhores condições a essas pessoas. Nesse sentido, o Pacto amplia, mas não substitui o sistema legal internacional existente, composto da Convenção de 1951 e outros instrumentos sobre refugiados, direitos humanos e direitos humanitário (ONU NEWS, 2018). Aprovado na Assembleia Geral da ONU, com o comprometimento de todos os Estados-membros, tem como objetivo estabelecer um quadro normativo para governos, organizações internacionais e outros atores interessados na atuação com refugiados. Foi atribuído

ao ACNUR a tarefa de desenvolver o Marco Integral de Respostas aos Refugiados e o programa de ação que, juntos, compõem o Pacto.

Ambos os Pactos são o resultado de décadas de esforço por parte dos Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil, além de organizações do setor privado para melhorar como a migração deve ser governada a nível internacional (OIM, 2020, p. 1-2). Para além disso, ambos destacam a importância da participação da academia. O Pacto sobre refúgio prevê a criação de um Global Academic Network (ONU, 2018, § 43) e que haja encontros anuais sobre o tema do refúgio. Ao mesmo tempo, a OIM criou o Migration Research Leaders Syndicate, que indica um esforço de ouvir a academia no tema de migrações.

Apesar de o Brasil ter aderido ao Pacto Global para as migrações em dezembro de 2018, ainda no governo Michel Temer, quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência, em janeiro de 2019, uma das primeiras medidas de seu governo foi desassociar-se deste Pacto. A posição do governo atual é a de que a migração não deveria ser tratada como uma questão global, e sim de acordo com a soberania e interesses de cada país (BBC NEWS, 2019), o que não faz muito sentido na prática quando pensamos que a migração internacional influi diretamente no cruzamento de fronteiras de pessoas de todas as nacionalidades. Ademais, tal posição não condiz com a imagem que o Brasil vinha construindo, nem com as próprias leis brasileiras no tema das migrações e da defesa dos direitos humanos, como a nova Lei da Migração, sancionada em 2017. Segundo a advogada Camila Asano, da ONG Conectas, ao anunciar a saída do Pacto, o Brasil adota uma gramática antiquada e vai minando suas credenciais internacionais mais importantes, de ser um país com uma política migratória de referência (CONECTAS, 2019).

Ao mesmo tempo, essa postura está condizente não somente com o modo de governar do atual presidente Bolsonaro, mas também, em certa medida, com o histórico brasileiro de recepção a migrantes e refugiados, como discutiremos na próxima seção.

3.3 Uma análise histórica sobre a migração no Brasil

No intuito de pensar como o Brasil tem respondido hoje àqueles que buscam proteção em seu território, essa seção propõe uma breve análise histórica sobre a migração e o refúgio no Brasil, porque compreende-se que esse processo histórico é indissociável do presente (PÓVOA NETO, 2020). Hélión Póvoa Neto argumenta que o Brasil foi constituído pelo deslocamento de populações, forçado ou não, e o processo de formação da sociedade brasileira passou e passa pela aceitação, recepção e integração dos estrangeiros, dos *outros*. Entretanto, mesmo quando entendida como necessária e como instrumento de consolidação do Estado, questões migratórias sempre tenderam a ser transformadas em problema ou perigo a ser gerido, produzindo manifestações xenofóbicas por parte da “nação” receptora (SEYFERTH, 2008, p. 12). No Brasil não é diferente. Sujeitos sempre foram classificados como bem vindos ou não e, ao longo do tempo, diferentes populações migraram para o país, experimentando diferentes realidades de recepção e acolhimento.

Segundo Póvoa Neto (2017), existe uma descontinuidade no tipo de migração que o Brasil passa a receber a partir da década de 1980. Ele argumenta que a migratória clássica brasileira, entre o século XIX até a década de 1960, é uma experiência marcadamente europeia, com importantes exceções, como de japoneses e árabes. Durante esse período, o Brasil teve uma história de políticas ativas de regulamentação e incentivo à vinda de migrantes, no sentido de formação de colônias, ocupação de território, abertura de mercados de trabalho e processo de assimilação à nacionalidade, que chegou a ser um objetivo de governo. Podemos argumentar, então, que a política imigratória brasileira foi pensada desde seu início a partir de ideários de identidade, povo e nação, perpassados por um desejo de assimilação e formação nacional, com uma base racial e de superioridade racial e cultural. Ideias de embranquecimento e melhoramento da raça, bem como disposição à assimilação, definiam quais nacionalidades eram vistas como desejadas para migrarem ao Brasil, visando à formação do povo brasileiro (SEYFERTH, 2002; HAMID, 2012).

Isso nos remete ao trabalho de Doty, que argumenta que a forma como sociedades respondem, de modo geral, à entrada de indivíduos em seu território diz muito como elas percebem a si mesmas (DOTY, 2014, p. 202). Como discutido no

capítulo anterior, a noção de que a vida acontece dentro das delimitações do Estado soberano ainda baseia a compreensão moderna de pertencimento e identidade, e o movimento de indivíduos por entre fronteiras nacionais desafia, ao mesmo tempo em que é indissociável dessa construção do mundo em Estados-nações mutuamente reconhecidos e excludentes (HADDAD, 2008, p. 57). Isso porque, na medida em que se define o fora, e o *outro*, é possível afirmar o dentro e o cidadão (WALKER, 2013, p. 174).

Nessa concepção, aqueles que estão do lado de dentro compartilham marcas de identidade, de caráter legal, político, social e cultural, que se expressam na cidadania. A nação, portanto, consiste em cidadãos que compartilham uma identidade nacional assumida como naturalmente conectada ao Estado (DOTY, 2014, p. 209). Quando olhamos para o Brasil, a imigração fazia parte de um ideal de nação, de identidade e cidadania a ser alcançado, marcadamente europeu, cristão e branco. Então, aqui, migrantes não são simplesmente bem-vindos, mas necessários.

Acontece que, ainda que haja discontinuidades nos tipos de migração e como o Estado brasileiro encarou seus fluxos ao longo da nossa história, para Póvoa Neto (2017), a experiência migratória brasileira ainda se refere dentro da nossa memória histórica aos imigrantes qualificados, principalmente europeus. Doty chama nossa atenção a dois aspectos que estão ligados ao movimento de pessoas e à construção de identidade: raça e cultura. Segundo a autora, raça e cultura são instrumentos poderosos que oferecem maneiras simplificadas de se interpretar as consequências do movimento de seres humanos, criando uma noção do “outro” como ameaça ao “eu” (DOTY, 2014, p. 214).

Mostra-se relevante, assim, iniciar essa breve análise histórica a partir da discussão que Abdias do Nascimento levanta em sua importante obra *O Genocídio do Negro Brasileiro* (2016) sobre a relação entre raça e imigração no Brasil. Segundo o autor, a política imigratória brasileira, cuja orientação era predominantemente racista, foi um importante instrumento nesse processo de embranquecer a população brasileira e, principalmente, como um instrumento na erradicação do povo negro brasileiro (NASCIMENTO, 2016, p. 85). O autor chama atenção ao fato de que esta orientação racista ariana à política imigratória não era

apenas escancarada, mas suportada por teorias científicas e presente até o momento em que lança sua obra, no fim dos anos 1970. Nascimento chama atenção ainda às medidas adotadas por governantes ao longo dos anos quanto à promoção da vinda de europeus e o impedimento da entrada de negros africanos e asiáticos no país; bem como aos teóricos da miscigenação em defesa do embranquecimento da população brasileira; e o uso de estatísticas demográficas, ainda que distorcidas da realidade, para demonstrar os mecanismos do que ele chama de “linchamento social dos negros” (Ibid., p. 89).

Da mesma maneira, Giralda Seyferth destaca os fundamentos racistas que marcaram e ainda marcam a política migratória brasileira. Ela é uma das autoras mais importantes sobre migração no Brasil. Segundo a autora, a categoria imigrante aparece no campo político brasileiro na década de 1840, associada ao povoamento do território e ao trabalho livre, mesmo que movimentos imigratórios ao Brasil tenham se iniciado antes dessa data. Ainda que, desde o início da colonização do Brasil diversos povos de diferentes partes do mundo tenham se estabelecido no país, começando pelos portugueses, e da história da escravidão e tráfico de pessoas do continente africano para o Brasil, o marco inicial da imigração no Brasil foi a fundação da colônia em Nova Friburgo por suíços, em 1819 (SEYFERTH, 2008., p. 4). Para Seyferth, a vinculação do início da imigração a este evento mostra a associação que era feita do imigrante ao estrangeiro. Portugueses, vindos ao Brasil à mando da coroa não eram considerados estrangeiros, por exemplo.

É nesse contexto que se determina o imigrante ideal: pequeno produtor rural familiar, preferencialmente católico, branco, europeu¹². Durante esse período inicial, entre 1818 e 1830, os imigrantes eram referenciados como colonos, numa linguagem mesmo escravocrata, que durou até meados de 1970, e fonte de muita crítica, tanto por europeus quanto brasileiros. Isto porque a vinda de imigrantes acontecia por meio de agências, que recebiam gratificações por cada pessoa trazida (Ibid., p. 5)

A partir de 1830, a palavra estrangeiro passa a aparecer mais, pois é nesse momento que é regulamentada a naturalização de não-brasileiros, e é determinado

¹² “A documentação relativa a Nova Friburgo não faz referência a imigrantes. A palavra-chave é colono, com a respectiva nacionalidade __ suíço __ e religião __ católica romana.” (SEYFERTH, 2008, p. 5)

quem eram os estrangeiros desejáveis ou não. Eram considerados problemáticos, por exemplo, aqueles que reclamavam das condições que encontravam uma vez no Brasil ou que não possuíam os devidos documentos. Na década de 1840, incorporou-se a concepção de que os estrangeiros deveriam também ser robustos, saudáveis, diligentes no serviço, não bastando mais ser apenas branco e europeu civilizado (Ibid., p. 6). É nessa mesma década que as políticas de imigração, aqui pensadas como colonização de terras por estrangeiros, demonstram os interesses econômicos e geopolíticos do país. A retomada da imigração coincidiu com o fim do tráfico de escravos provenientes do continente africano e, assim, a imigração tinha como objetivo substituir a mão-de-obra escrava, principalmente na região sul do Brasil, onde havia muita terra com baixa densidade populacional e tensões fronteiriças (Ibid., p. 7). Uma série de colônias foram estabelecidas, não só no Sul, mas também Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais.

Enquanto que em relação aos europeus as restrições tinham cunho profissional, moral, etário e de saúde, os argumentos contra a imigração principalmente de chineses e africanos negros faziam referência à desigualdade racial e inferioridade cultural. Nesse momento, quando emergem os debates raciais, a maioria dos estrangeiros tinha origem alemã, e a grande questão era sobre a assimilação, e a preocupação, principalmente por grupos nacionalistas, de que os alemães dificilmente se assimilavam à população brasileira, culturalmente falando. A palavra imigrante ganha mais força, e a percepção que se tinha era a de que o Brasil precisava de imigrantes que respeitassem o Brasil, sua história e tradição enquanto um país de formação latina. Por isso, então, passaram a defender a vinda de imigrantes oriundos de outros países de origem latina.

Ainda que a questão racial ligada à migração só tenha aparecido formalmente no Brasil no final do século XIX e tenha ganhado força no início do século XX, o que Seyferth argumenta é que o racismo sempre baseou a política migratória brasileira, uma vez que tenha sido desde o início pensada para o embranquecimento e formação de um “povo brasileiro”. Na década de 1920 foi realizado o 1º Congresso Brasileiro de Eugenia, e contou com a presença de médicos, antropólogos e políticos, e a compreensão que prevaleceu ali era a necessidade da seletividade nas políticas migratórias no país (SEYFERTH, 2008, p. 2). Para os atores ali envolvidos, os interesses nacionais estavam voltados à

formação e composição da população brasileira e, portanto, a imigração deveria ser olhada sob o ponto de vista dos interesses de raça e segurança pública do país, visando o embranquecimento da população.

Como argumenta Étienne Balibar, não existe racismo sem teoria, ou teorias, que por sua vez são absorvidas por intelectuais, criando um racismo acadêmico, marcado por discursos científicos que articulam “evidências” que embasam tais práticas e representações do diferente (BALIBAR, 1991, p. 20). Tais ideologias racistas sempre desenvolveram o que Balibar chama de doutrinas “democráticas”, de fácil compreensão e que são absorvidas pelas massas, provendo explicações não apenas para o que indivíduos sofrem, mas para o que são. O efeito disso é a criação de estereótipos e, conseqüentemente, a criação de uma comunidade racista, onde seus indivíduos, a partir da definição do outro, se identificam como partes de um mesmo grupo.

E então, tais pressupostos racistas ganham ainda mais força durante o Governo Vargas (1930-1945), período também em que movimentos eugênicos tomam lugar, formados por médicos, cientistas e políticos. Um dos primeiros atos de Vargas, com o discurso de defesa do trabalhador nacional, foi a criação do que ficou conhecido como “Lei dos 2/3”, que definia que empresas deveriam ter ao menos 2/3 de trabalhadores brasileiros. Há uma clara associação da vinda de imigrantes ao aumento do desemprego, à insegurança nacional e caos econômico (GERALDO, 2009). Não apenas isso, como afirma Hamid,

o perigo do aumento do fluxo de imigrantes vistos como indesejáveis, a preocupação com os “enquistamentos” étnicos de certos grupos nacionais no território brasileiro e o temor despertado pelos novos grupos migratórios (apátridas e refugiados), cujo perigo estaria não apenas em sua raça indesejada, mas também nas ideologias políticas que carregariam (o comunismo), constituíram-se como importantes justificativas para a implementação de legislações restritivas e de controle dos imigrantes no Brasil (HAMID, 2012, p. 87)

E então, quando instituída, a Constituição de 1934 estabeleceu cotas para a entrada de imigrantes, bem como o tipo de imigrantes que poderiam vir¹³. O regime

¹³ “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” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1934, Art. 121, § 6º)

favorecia grupos europeus, principalmente espanhóis, portugueses e italianos, e que fossem em sua maioria agricultores. Ademais, previa que não houvesse concentração de uma mesma nacionalidade num mesmo núcleo colonial, nem que houvesse ensino ou imprensa em língua estrangeira.

Foi no ano de 1934 também que a Liga das Nações afirmou que o Brasil poderia receber sírios, e essa declaração foi recebida com protestos por parte de nativistas e nacionalistas presentes na imprensa, na academia e na política do país. Por parte destes, havia um temor de que os sírios não seriam assimiláveis, fossem violentos, com diferenças culturais, sociais e econômicas, bem como sendo de uma raça em decadência, difíceis de governar, etc. Foi justamente por esse evento que foram criadas cotas de imigrantes. Ao mesmo tempo, houve uma mudança no discurso sobre esta população. Hamid explica que o termo “refugiado” deixou de ser empregado a este grupo, e o Itamaraty passou a se referir a eles como imigrantes assírios, cuja percepção tinha uma conotação muito mais positiva (HAMID, 2012, p. 89). O que fica claro é que a política brasileira era pró-migrantes, mas contra refugiados (LESSER, 2001, p. 122).

Sobre a participação brasileira na Comunidade Internacional dentro da temática do refúgio, o país não assinou a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933, nem aceitou integrar uma Conferência Intergovernamental em 1937, que visava à construção de um regime de proteção a refugiados. Em 1938, no entanto, quando o Brasil foi convocado pelos Estados Unidos a participar da Conferência de Evian, o país se viu dividido entre manter suas duras políticas migratórias e seus interesses nacionais de um lado; e o fortalecimento de uma parceria com o outro país e a construção de uma imagem do Brasil enquanto nação liberal e hospitaleira (CARNEIRO, 2010, p. 119; HAMID, 2012, p. 90). A posição brasileira diante dos refugiados sírios, e também dos judeus, segundo Hamid, mostraram que a decisão do Estado brasileiro de receber ou não refugiados seguia o que o autor chamou de “conveniências” nacionais, como o projeto étnico, político e econômico do país, e seus interesses em relação a uma aliança com os Estados Unidos.

Mesmo depois que Vargas deixou a presidência, em 1945, e mesmo havendo certa reabertura na política imigratória, os pressupostos que haviam sido

estabelecidos foram mantidos, como as cotas, a busca por agricultores e nacionalidades assimiláveis (e brancas)¹⁴ (HAMID, 2012, p. 92). Entretanto, era de interesse brasileiro a sua participação mais ativa na Comunidade Internacional e, assim, no pós-guerras, o Brasil se firmou ao lado das potências ocidentais. Com isso, o país se viu pressionado a participar da solução para a questão dos refugiados e reassentar refugiados e deslocados de guerra, e, em 1946, o país aceitou acolher, contanto que reconhecidos na condição de imigrante (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, 168). Não apenas isso, a acolhida ainda respeitou os interesses econômicos e políticos do país, não ocorrendo de maneira aleatória (HAMID, 2012, p. 93). Foi nesse contexto que o Brasil se inseriu nas atividades da ONU e buscou conciliar seus interesses econômicos e políticos com um discurso humanitário¹⁵.

Ainda que os refugiados reassentados fossem de dezenas de nacionalidades diferentes, ainda houve uma preferência por europeus, e entre 1946 e 1947, as principais nacionalidades eram de poloneses e húngaros (CARNEIRO, 2010, p. 80). Mesmo tendo aceitado que judeus também viessem, a sua entrada ainda era restrita, bem como de outros grupos, como idosos e deficientes (HAMID, 2012, p. 95). Para a autora, nesse sentido, a recepção de refugiados ainda tinha como fundamento o projeto político de construção da nação, restringindo a entrada de estrangeiros, bem como seu estabelecimento.

Essa postura seletiva brasileira permanece por um longo tempo, mesmo depois do estabelecimento no ambiente internacional de modos padronizados de resposta a refugiados pelo ACNUR (HAMID, 2012, p. 95-96). De todo modo, é apenas em 1961 que o Brasil promulga a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, ao mesmo tempo em que exclui os artigos 15 e 17, referentes ao direito de associação e trabalho assalariado ao refugiado¹⁶. O Protocolo de 1967,

¹⁴ O Decreto 7.967 de 1945 manteve as cotas de entrada: “A corrente imigratória espontânea de cada país não ultrapassará, anualmente a cota de dois por cento sobre o número dos respectivos nacionais que entraram no Brasil desde 1º de janeiro de 1884 até 31 de dezembro de 1933. O órgão competente poderá elevar a três mil pessoas a cota de uma nacionalidade e promover o aproveitamento dos saldos anteriores.” (Art. 3º)

¹⁵ Conforme consta no Decreto nº 25.796 de 1948: “tendo em vista a mais perfeita cooperação nos terrenos humanitários social e político assim como a prosperidade dos refugiados e a obtenção de vantagens econômicas para o Brasil;” (Preâmbulo, 1948).

¹⁶ A decisão de excluir tais artigos aconteceu por meio do Decreto nº 50.215 de 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em agosto/2020 Acesso em ago. 2020.

por sua vez, é promulgado em 1972, e neste o Brasil assume os compromissos antes excluídos, reconhecendo os direitos dos refugiados como os mesmos de outros estrangeiros, mas mantém a reserva geográfica europeia¹⁷ (HAMID, 2012, p. 96). Hamid afirma, assim, que até o fim da década de 1980, a política de refúgio seguiu a mesma lógica da política migratória brasileira, e a mudança muito se deu pelo contexto de redemocratização e reinserção internacional.

Em 1980 é promulgado o Estatuto do Estrangeiro, durante a ditadura militar. A Lei 6.815/80 retirou qualquer referência à composição étnica da população brasileira e a necessidade de cotas de estrangeiros, preferência de nacionalidade ou foco na agricultura. Neste ponto, há um avanço na política migratória. A Lei também criou o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), um órgão tripartite, composto por representantes do governo, do segmento de empregadores e trabalhadores e da sociedade civil e responsável pela formulação da política nacional de imigração, com enfoque na imigração laboral (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2020). Ao mesmo tempo, promulgada no contexto da ditadura militar (1964-1985), a lei tem como ênfase e fundamento a segurança nacional e a manutenção dos “interesses políticos, socioeconômicos e culturais”, além da “defesa do trabalhador nacional” (HAMID, 2012, p. 97). Sob a lógica da segurança nacional, o estrangeiro seria sempre uma potencial ameaça.

É importante levar em consideração, no entanto, que não era apenas o Brasil que vivia em regime ditatorial no continente americano. Pelo contrário, o contexto latino-americano, entre as décadas de 1960 e 1990, foi marcado por países sob o controle de ditadores, como no Chile, Uruguai, Argentina, Bolívia e Paraguai e, conseqüentemente, de pessoas e perseguidos políticos que se viram obrigados a deixarem seus países em busca de segurança, buscando proteção, inclusive, no Brasil. No entanto, vistos como subversivos, esses perseguidos políticos não foram aceitos formalmente no Brasil, e o país serviu apenas como país de trânsito (HAMID, 2012, p. 97 *apud* MILESI; SPRANDEL, 2003, p. 118-119).

É nesse contexto também que algumas instituições religiosas da sociedade civil, mais especificamente a Comissão de Justiça e Paz e as Cáritas

¹⁷ Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm Acesso em ago. 2020.

Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro se constituem como locais importantes na defesa e proteção dos direitos sociais, civis e políticos daqueles perseguidos pelo regime militar, inclusive dos estrangeiros aqui presentes em situação de refúgio (Ibid., p. 98). A partir de 1975, as Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro assumiram a responsabilidade de proteger perseguidos políticos dos países vizinhos para que não fossem entregues a seus respectivos governos. Segundo Barreto (2010), esse trabalho de assistência só foi possível pelo respeito que a igreja católica recebia das forças militares. E a importância dessas instituições fica ainda mais clara no papel que desempenham mais tarde no próprio regime de refúgio que se constituiria (BARRETO, 2010, p. 17).

Em parceria com essas instituições, e com o objetivo de encaminhar o reassentamento desses refugiados latino-americanos foi que, em 1977, o governo brasileiro permitiu que o ACNUR se estabelecesse no Brasil, abrindo um escritório no Rio de Janeiro. Cerca de 20 mil chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios foram reassentados em outros países (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 169). O ACNUR também teve um importante papel no caso de 150 refugiados vietnamitas que foram aceitos no Brasil, porém reconhecidos na condição de imigrantes em 1980.

Em 1982, o governo brasileiro decidiu que o ACNUR poderia permanecer no Brasil e, em 1984, o país deixou de impor que refugiados não-europeus deixassem o Brasil e fossem reassentados. Em outras palavras, deixou de impor limites de tempo, respeitando o Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado de 1967 da ONU, aderido pelo Brasil em 1972, que derruba as reservas temporal e geográfica presentes até então na Convenção de 1951. Inicia-se então um novo momento na política de refúgio no Brasil: aqueles que pediam refúgio recebiam documentos do ACNUR, reconhecidos pela Polícia Federal. Para Andrade e Marcolini, isto indicava que as autoridades brasileiras consideravam os refugiados como responsabilidade total do ACNUR, e não do governo (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 169). Em 1986, o Brasil aceitou receber 50 famílias iraquianas da religião Bahá'í, e foi o primeiro grupo de refugiados não europeus aceitos como refugiados no Brasil. Apesar desta decisão do governo brasileiro, a reserva geográfica – que limitava o reconhecimento da condição de refugiado

somente àqueles provenientes do continente europeu – só é de fato abandonada em 1989, por meio do decreto nº 98.602, através do qual o Brasil adere plenamente à Declaração de Cartagena (BARRETO, 2010, p. 18).

É importante destacar que essas decisões sobre refúgio acontecendo na década de 1980 se dão num contexto de redemocratização do país e do processo de incorporação do Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir de 1984, quando o Brasil passa a aderir a importantes instrumentos e convenções (PIOVESAN, 1996). O primeiro tratado internacional a ser incorporado foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 1984. Piovesan argumenta que o processo de democratização possibilitou que o Brasil se reinserisse na área internacional de proteção dos direitos humanos, e a ratificação de tratados internacionais de direitos humanos permitiu o fortalecimento do próprio processo democrático (Ibid., 1996).

Em 1991, o Ministério da Justiça edita a Portaria Interministerial nº 394, que regularizava o processo do refúgio. Segundo Barreto (2010), a Portaria proporcionava um marco jurídico interno mínimo, e cabia ao ACNUR conduzir entrevistas e encaminhar o reconhecimento ou não formal do refugiado o governo federal.

Após o período militar, durante o processo de redemocratização no Brasil, o país buscou recuperar, ou construir, uma nova imagem internacional enquanto defensor dos direitos humanos (HAMID, 2012, p. 98). Sendo assim, é um período em que há o estabelecimento de pactos e convenções internacionais de direitos humanos e, internamente, há um grande número de movimentos populares pela defesa dos direitos humanos e também busca-se garantir o acesso a direitos de grupos específicos, como mulheres, crianças, negros, índios e presos. Isto fica mais claro na Constituição de 1988, em que ficam expressos princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania, bem como a prevalência dos direitos humanos e o reconhecimento do Brasil como um Estado Democrático de Direitos. É na Constituição, ainda, que fica prevista a concessão de asilo político a

estrangeiros¹⁸, bem como a proibição da discriminação entre brasileiros e estrangeiros residentes¹⁹.

O ACNUR teve ainda um papel importante no abandono de restrições a refugiados, principalmente depois da ida do escritório da agência do Rio de Janeiro pra Brasília em 1990, e o estreitamento dos laços entre este e o governo. Para os autores, o governo promoveu medidas de proteção ao refugiados porque, de um lado, vai ao encontro de um discurso humanitário que o país passava a defender; e, por outro lado, o número de refugiados em território nacional não era expressivo e, portanto, não se constituía como ameaça ou problema à sociedade (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 170).

Este cenário muda quando cerca de 1,2 mil angolanos vieram para o Brasil a partir de 1992, fugindo da guerra civil que se instaurava na Angola. Uma vez que a maioria destes fugiu não pela ameaça direta, e sim pelas consequências da guerra e da violência, o Brasil decidiu por aplicar a definição estabelecida na Declaração de Cartagena, que trazia uma definição mais ampla de refugiado. Da mesma forma, o Brasil aplicou esta definição a um grupo de 200 liberianos (Ibid., p. 171). A vinda dos refugiados angolanos ao Brasil marca um momento muito importante na história do refúgio no país, inclusive por ser até pouco tempo o principal grupo de refugiados aqui (HAMID, 2012, p. 100).

Em 1996, reiterando o compromisso do país com a defesa dos direitos humanos, o então presidente Fernando Henrique Cardoso envia ao Congresso o Projeto de Lei sobre Refugiados. Culminou na promulgação da Lei 9.474/1997, ou Lei do Refúgio, que vigora até hoje e que será melhor explorada na próxima seção do capítulo.

3.4 O Sistema Brasileiro de Proteção a Refugiados

Como foi introduzido na seção anterior, uma legislação específica de refúgio só surge no Brasil no final da década de 1990, num contexto de redemocratização

¹⁸ Conforme o Art. 4, X (BRASIL, 1998).

¹⁹ Art. 3º, IV: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

e de reinserção na comunidade internacional nos temas de direitos humanos. Essa seção do capítulo visa discutir a construção desse regime nacional e os impactos sobre as populações refugiadas que vieram para o Brasil.

Segundo Hamid (2012), a política migratória brasileira sempre impactou sobre as razões para a recepção de refugiados no Brasil, e precisamos compreender a política de refúgio a partir dos pressupostos que moldaram a política migratória, presentes desde o fim do século XIX, até o fim da década de 1980 (HAMID, 2012, p. 86-87). Como foi discutido anteriormente, havia um projeto imigratório brasileiro, que visava o povoamento do território e a formação da identidade nacional, e por isso ao longo dos anos certas nacionalidades eram privilegiadas em detrimento de outras. Sendo assim, para além de um discurso humanitário de acolhimento e proteção, para a autora, decisões de receber ou recusar refugiados também foram informadas por concepções e ideários de “identidade nacional”, “integração” e “diversidade cultural” (Ibid., p. 84-85).

O contexto da promulgação da Lei 9.474, de 1997, ou Lei do Refúgio, foi o da redemocratização do país, depois de um período turbulento e violento de ditadura. Nesse período, para além da promulgação da Constituição Federal de 1988, há a formação de uma série de conselhos e comitês locais, bem como a ratificação de acordos e convenções internacionais na temática de direitos humanos. O Governo de Fernando Henrique Cardoso implementou, ainda, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), seguindo as recomendações presentes na Declaração da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993, em Viena.

Ao longo do tempo, foi ficando claro que uma mera portaria interministerial não seria suficiente para se conduzir a temática do refúgio no Brasil. Na década de 1990, foram convocados a participarem de discussões e avaliações sobre refúgio pelo governo federal não apenas ministérios, como da justiça, relações exteriores, saúde, trabalho e educação, como também o ACNUR e as próprias instituições da sociedade civil envolvidas desde décadas anteriores na temática: as Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro (BARRETO, 2010, p. 19). O que ficou clara foi a necessidade de se elaborar uma legislação mais firme para o refúgio. E assim, em 1996, o governo federal, sob o mandato de FHC, elaborou, a Lei nº 9.474, com 49 artigos, que visava a internalização do mecanismo da Convenção de 1951. A Lei

do Refúgio resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, e foi uma obra coletiva, que contou com o engajamento de representantes do ACNUR e do governo brasileiro.

Julibut chama nossa atenção ao fato de a Lei de Refúgio significar a promulgação de um “diploma exclusivo” sobre o tema dos refugiados (JUBILUT, 2007, p. 191). Isso significa que, diferentemente de outros países, como Estados Unidos e Japão, há uma legislação específica e independente da legislação sobre imigração ou sobre direitos ao asilo. Tal separação, para Jubilut, permite que haja uma maior adequação do texto legal às necessidades e demandas dos refugiados. E uma vez que não está mais sob o guarda-chuva do Estatuto do Estrangeiro, Hamid argumenta que

a questão dos refugiados no Brasil passou a ser tratada dentro do campo dos direitos humanos, sendo a ratificação de convenções, a criação de leis específicas para refugiados e assinaturas de acordos de reassentamento, meios de aferir a defesa dos referidos direitos no âmbito local e de projetar o país como liderança humanitária regional e global. (HAMID, 2012, p. 103-4)

Em primeiro lugar, o que se destaca nesta legislação é a inclusão não apenas da definição de refugiado conforme estabelecido pela Convenção de 1951, mas também pela definição ampliada trazida pela Declaração de Cartagena. A Lei estabelece, portanto, que refugiado é todo aquele que:

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país²⁰.

Do ponto de vista formal, Jubilut argumenta que a Lei é extremamente bem estruturada (JUBILUT, 2007, p. 190). Fica claro aqui o reconhecimento da violação de direitos humanos como uma questão de refúgio e a retirada, neste último caso,

²⁰ Art. 1º da Lei 9.474/97.

da dimensão individual da perseguição ao refugiado. Em termos de acesso a direitos, a Lei reafirma aqueles advindos dos tratados internacionais, conforme está escrito:

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública

(...)

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.²¹.

A Lei defende ainda a convergência das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, que são o Direito Humanitário Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e o Direito Internacional dos Refugiados (LEÃO, 2010, p. 94; CANÇADO TRINDADE, 1996; JUBILUT, 2007). No mais, estabelece outros direitos não previstos na Convenção de 1951, como o direito à reunião familiar, que estende o status de refugiado a familiares uma vez no Brasil; o direito a um passaporte brasileiro; e, principalmente, o direito de trabalhar formalmente no Brasil, estudar e ter acesso ao sistema público de saúde, antes mesmo de ter seu status reconhecido, ou seja, enquanto solicitante de refúgio (Lei 9.474/97).

A Lei também enfatiza que o ingresso irregular no Brasil não é impeditivo para que uma pessoa solicite refúgio (Art. 8º), que é um princípio universal do Direito Internacional dos Refugiados. Ainda, para além de contemplar todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados, a lei brasileira instituiu o

²¹ Ibid. Lei 9.474/97

Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão nacional que dita a política pública do refúgio e toma as decisões de reconhecimento das solicitações de refúgio no Brasil²². É importante destacar também que este comitê tem uma estrutura tripartite, sendo formado não apenas por instâncias do governo, mas também da sociedade civil e da comunidade internacional. Fazem parte do CONARE: o Ministério da Justiça (que também preside), Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Economia²³, a Polícia Federal e um membro da sociedade civil representada pela Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo (titular e suplente, respectivamente). O ACNUR, como foi citado, também participa das reuniões e decisões, sem ter, contudo, direito ao voto final sobre quem é reconhecido.

Sobre a decisão do pedido de refúgio, o processo é iniciado pelo preenchimento do formulário de solicitação de refúgio que, desde meados de julho/2019, é feito através da plataforma SisCONARE²⁴. Uma vez que o solicitante cria seu login de acesso e preenche o formulário, gera-se um número de confirmação, e o solicitante deve se apresentar na Polícia Federal para oficializar sua solicitação de refúgio e retirar o protocolo de solicitação de refúgio, que é seu documento de identificação por todo o processo. Este protocolo possui a validade de 1 ano, podendo ser renovado conforme a necessidade e duração da análise da solicitação.

O segundo momento do processo é a entrevista (presencial ou por vídeo chamada) com um agente de elegibilidade do CONARE, sob controle do Ministério da Justiça. A partir dessa entrevista, é formulado um parecer sobre o caso, e um estudo sobre o país de origem e contexto, recomendando ou não o reconhecimento do solicitante pelo CONARE. A decisão, enfim, é tomada em plenária, com a presença de todos os membros votantes, por maioria. O que se percebeu neste modelo foi a impossibilidade de se discutir profundamente casos específicos em

²² Art. 12 da Lei 9.474/97. Mais informações sobre o CONARE podem ser acessadas no site do Ministério da Justiça: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare> (Acessado em abr. 2020)

²³ O Ministério da Economia veio a substituir o então Ministério do Trabalho, extinto pelo governo do presidente Jair Bolsonaro (2018-).

²⁴ Resolução Normativa nº 29/2019 do CONARE quem define o SisCONARE. Antes, o formulário era preenchido à mão e levado à Polícia Federal para oficializar o pedido. Desde setembro/2019, o processo é exclusivamente online, a não ser em Roraima que, devido aos altos números de solicitações diárias, ainda é aceito o processo em papel.

cada plenária, uma vez que são dezenas ou centenas de casos por reunião, que acontece, de maneira geral, mensalmente. Diante disso, o CONARE criou o Grupo de Estudos Preliminares (GEP), que se reúne uma semana antes da plenária, para discutir particularidades dos casos, e conta com a presença não apenas dos membros votantes, mas também outros atores relevantes, como a Defensoria Pública da União (DPU) e outras organizações da sociedade civil.

Uma vez que entrou em vigor, a Lei gerou, e tem gerado, elogios ao Brasil no campo diplomático político e internacional, sendo considerada pela ONU como uma das leis “mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo” (BARRETO, 2010, p. 19), e a afirmação de que o país está na vanguarda no tema de legislação e proteção (FACUNDO, 2014, p. 02). O Brasil aderiu, ainda, em 1999 ao Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados, sendo à época um dos únicos 16 países a reassentar. E assim, uma vez que se tornou um país com legislação avançada no tema de refúgio, e se tornou um país de reassentamento, o Brasil buscou estabelecer certa liderança regional enquanto país humanitário e uma referência regional refugiados, invocando também a imagem histórica de um país de acolhimento a migrantes, como foi discutido na seção anterior (HAMID, 2012, p. 102).

Diante do que foi apresentado, há um conflito presente entre a tentativa de construção e implementação da imagem do Brasil enquanto um país aberto e receptivo a migrantes e, principalmente, refugiados, com discurso e prática humanitária na defesa dos direitos humanos e sua prática. Isto porque, quando olhamos para o desdobramento da migração no Brasil, o que fica claro é que essa receptividade nunca foi tão relaxada, e que a política migratória e de refúgio no país sempre foi muito mais restritiva e seletiva que seu discurso.

Para Hamid, o que é interessante sobre a temática do refúgio nesse contexto é que, se por um lado pregou-se a imagem brasileira de um país aberto e hospitaleiro ao estrangeiro, multicultural e receptivo, por outro, ao se constituir enquanto tema de direitos humanos, a institucionalização do refúgio no Brasil também pode ser compreendida como uma ruptura com o passado e a defesa de uma nova postura brasileira (HAMID, 2012, p. 104). No entanto, para Hamid, não é possível pensar em política de refúgio sem considerar o impacto da política migratória. Para ela, o

tratamento dado ao refugiado é ambíguo, ora uma questão de direitos humanos, ora de segurança pública, seja pelos agentes que recepcionam esses indivíduos, seja pela decisão de classificar solicitantes como “meros” imigrantes.

A imagem do Brasil multicultural e receptivo a refugiado é desafiada pela realidade, por alguns motivos. Em primeiro lugar, o Brasil se vangloria de ter reconhecido refugiados de 91 nacionalidades, e da sua lei avançada, mas quando olhamos para o número de refugiados reconhecidos no Brasil, é praticamente insignificante em relação aos números mundiais. Segundo dados disponibilizados pelo CONARE referentes os números de refúgio, até o final de 2018, o Brasil havia reconhecido apenas 11.231 refugiados, tendo ainda 161.057 solicitações em trâmite (CONARE, 2019). Este mesmo relatório demonstra que a taxa de reconhecimento é baixa em relação ao de não reconhecimento. Durante o ano de 2018, cerca de 13 mil casos foram processados no CONARE, dentre pedido de refúgio, de extensão da condição refugiada a familiares, arquivamento e extinção da condição. Enquanto foram reconhecidos apenas 777 indivíduos como refugiados, 888 pessoas foram indeferidas por elegibilidade e outros quase 5 mil indeferidos por meio da parceria com o CNIg (Ibid., p. 14). Sendo assim, por um lado, o que fica claro é que o Brasil tem um problema em processar os pedidos, e é verdade que há solicitantes que esperam anos até que tenham suas solicitações reconhecidas. Mesmo assim, a taxa de reconhecimento no Brasil é muito baixa por si só.

Outro aspecto relevante é o trazido por Angela Facundo, que observa que há uma distância proposital muito grande entre o CONARE e os refugiados. A não ser pela entrevista, feita por um agente de elegibilidade sob o comando do Ministério da Justiça, e feita muitas vezes por vídeo chamada, não há contato entre refugiados e o órgão responsável pelo seu processo. Aliás, não há clareza muitas vezes sobre o que é o CONARE, e qual é a diferença entre o protocolo de refugiado e o documento de refúgio, pois muitos acham que são já reconhecidos, quando ainda estão em processo (FACUNDO, 2014, p. 62). E isto está diretamente ligado ao papel indispensável das organizações que representam a sociedade civil no regime de refúgio, principalmente da Cáritas Arquidiocesana. Há uma grande dependência nestas organizações por parte do Estado, cuja atuação pode ser muitas vezes problemática.

Nas palavras da autora, quando falando da Cáritas Arquidiocesana, que tem representado a sociedade civil desde 1997,

deu-se uma espécie de descentralização de algumas das funções que se presumiam como responsabilidade do Estado, por meio de “convênios” com ONGs e outras agências que se encarregariam desde então (tal como antes) da atenção à população refugiada, mas, dessa vez, dentro desse novo marco de ação governamental. (FACUNDO, 2014, p. 60-61).

Por fim, há uma importante discussão a ser feita sobre as soluções alternativas de regularização migratória com vistas a desafogar o CONARE, que colocam em questão o não uso do instituto do refúgio em casos de grave e generalizada violação de direitos humanos. Esta discussão será aprofundada nas próximas seções, retomando a análise sobre as políticas de migração no Brasil.

3.5 O Estatuto do Estrangeiro e a Nova Lei de Migração

Retomando o que foi discutido nas seções anteriores, o Estatuto do Estrangeiro (1980), que entrou em vigor durante a ditadura militar, ainda continha muito do discurso e das orientações presentes nas leis anteriores, da Era Vargas, e do próprio início da República, no final do século XIX (ARRUDA, 2017, p. 96). Desde a lógica utilitarista da lei, olhando para a migração sob o aspecto do desenvolvimento nacional, até a lógica de segurança que rege o Estatuto, a legislação sempre foi alvo de uma série de críticas, por parte de vários setores da sociedade, principalmente da sociedade civil organizada e dos próprios grupos migrantes, bem como da Comunidade Internacional. Assim, entre 1980 e 2016 aconteceram várias mobilizações para a mudança normativa, que se consolidou no projeto de lei 288/2013, que se transformou na Lei 13.445, sancionada em maio de 2017.

Ao longo dos anos, o que ficou claro foi a necessidade de adaptação da antiga lei às questões contemporâneas da mobilidade, e a insuficiência do Estatuto do Estrangeiro em oferecer respostas adequadas para as demandas de grupos migrantes no Brasil, e de próprios migrantes brasileiros em outros países. Arruda argumenta que é nesse contexto que o CNIg (Conselho Nacional de Imigração), criado no âmbito do Ministério do Trabalho, ganhou importância, ao buscar oferecer alternativas não presentes na Lei. Isto se dava por meio de Resoluções

Normativas (RN), que tratavam de temas não contemplados pelo Estatuto do Estrangeiro, principalmente de situações emergenciais de entrada e regularização de estrangeiros no Brasil (ARRUDA, 2017, p. 117-118).

Arruda explica que o CNIg, à princípio voltado para questões trabalhistas, acabou por se tornar um instrumento de grupos e setores envolvidos nos temas da migração quando precisavam de soluções jurídicas. Ela destaca, ainda, que a atuação do CNIg se voltava para situações vistas como problemas que precisavam de intervenção especial ou de serem administradas. Como destaca Jubilut (2007), essa atuação do CNIg sempre foi importante para o CONARE, e os dois órgãos buscaram trabalhar de forma integrada na garantia dos direitos dos refugiados, e um exemplo disso são as estipulações dos direitos de residência por tempo indeterminado e da possibilidade de naturalização a essa população (JUBILUT, 2007, p. 193).

Outro exemplo ainda mais importante é a Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006 do CNIg e acatada pelo CONARE, que dispunha sobre o encaminhamento ao CNIg dos pedidos de refúgio não passíveis de concessão, mas que, por questões humanitárias, deveriam receber a autorização para permanecer legalmente no Brasil. Nesse sentido, o CNIg era a instância com poder de criação de Resoluções Normativas, que conseguia atuar com certa agilidade e diante de situações muitas vezes imprevisíveis. Contudo, se é ágil, é, ao mesmo tempo, frágil, pois resoluções normativas não tem peso de lei, e decisões cruciais sobre a entrada, regularização e permanência de migrantes no Brasil podem ser revogadas facilmente. Parece que a migração se torna uma alternativa para não lidar com demanda de fluxos no espectro do refúgio.

Desejo aqui chamar à atenção ao modo pelo qual as políticas de refúgio e de migração se entrelaçam e se complementam diante de novas demandas. A dificuldade de se distinguir migrantes de refugiados e a complementaridade dos dois institutos ficam claras quando vemos como o Brasil responde aos principais fluxos migratórios no país. Um caso emblemático é o dos haitianos que, a partir de 2010, passaram a migrar e pedir refúgio no Brasil, mas a resposta foi por meio da migração.

Conforme debatido, a Lei de Refúgio incorpora um caráter amplo da definição de refugiado, determinando que, para além do fundado temor de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas, um sujeito pode ser considerado refugiado quando busca proteção devido à grave e generalizada violação de direitos humanos (Lei nº 9.747, inciso III, 1997). Apesar disso, a conclusão do CONARE foi de que os migrantes haitianos não poderiam ser reconhecidos como refugiados porque o caráter humanitário de suas solicitações tem como fundamento questões naturais, do terremoto, e econômicas, da pobreza extrema, e que tais razões não estão contempladas na legislação de refúgio (THOMAZ, 2015, p. 84).

Diante desse cenário, o CONARE passou a encaminhar as solicitações de refúgio dos haitianos para o CNIg, e este passou a conceder-lhes vistos de residência permanente por razões humanitárias²⁵. Se por um lado a decisão foi considerada uma conquista a partir de uma perspectiva humanitária, por outro lado colocou em questão que a situação no Haiti poderia ser enquadrada na Lei de Refúgio nos termos da “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Ibid., p. 85). Para Thomaz, tal decisão de indeferir as solicitações dos haitianos aponta para o caráter político da decisão que, ao negar as solicitações, traça um limite entre o refúgio e o humanitarismo, e “atua no sentido de *despolitizar* a vinda desses migrantes e suas reivindicações de proteção” (Ibid., p. 86). Em janeiro de 2012, esta decisão foi consolidada diante do estabelecimento da Resolução Normativa nº 97 que colocava a necessidade de visto para a entrada no território brasileiro e implicava, consequentemente, no impedimento desses migrantes de solicitarem refúgio no Brasil (NOGUEIRA, 2020, p. 87).

Retomando a análise sobre o Estatuto do Estrangeiro, Silva destaca que a criação da noção do caso omissivo²⁶ para lidar com situações não previstas no Estatuto permitia a criação de espaço decisório nos órgãos envolvidos na temática migratória (SILVA, 2017, p. 45), que vão servir não apenas às decisões migratórias, mas às de refúgio também. Sobre segurança jurídica, Silva afirma que:

²⁵ Conforme a Resolução Normativa nº 13/2007 do CNIg, que previa a possibilidade de concessão de visto por razões humanitárias àqueles migrantes cujas solicitações de refúgio não se encaixavam nos requisitos da Lei.

²⁶ Prevista pela Resolução Normativa CNIg nº 27 de 25 de novembro de 1998, posteriormente revogada pela Resolução Normativa CNIg nº 23, de 12 de dezembro de 2017.

Uma das principais preocupações dos servidores das burocracias migratórias se coloca expressamente como a busca de “segurança jurídica” para as decisões cotidianas, que nos casos rotineiros se caracteriza pela afirmação de rotinas sempre desempenhadas com uma consistência, ou um enquadramento como um caso omissos ou complexo. Assim, analistas processuais estão envolvidos não apenas a criação de segurança para suas decisões, mas na criação de uma margem mais ampla de decisão, com ênfase na interpretação de princípios sobre a aplicação de regras expressas (SILVA, 2017, p. 45).

O autor identifica uma tensão entre as diferentes vozes envolvidas no processo de discussão e mudança do Estatuto do Estrangeiro. De um lado, a disputa pelo tratamento igualitário entre migrantes e nacionais, vocalizada pelas pessoas migrantes e entidades envolvidas na defesa de seus direitos; e do outro lado, a percepção de que direitos seriam como uma concessão de privilégios, por burocracias estatais e instituições de interesse (Ibid., p. 54). Diversos atores participaram e se manifestaram em atos, eventos e espaços públicos, incluindo instituições estatais, organismos internacionais, entidades da sociedade civil e movimentos sociais compostos por migrantes, se utilizando de linguagens de operação do Estado no Brasil (Ibid., p. 54).

A mudança na legislação, à princípio, representou uma grande vitória. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro foi pensando sob a lógica da segurança nacional, a Nova Lei de Migração tem como fundamento o reconhecimento da migração como um direito humano. Como afirma o art. 3º da Lei de Migração, a lei está pautada sobre os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e o art. 4º discute sobre o tratamento de igualdade com o nacional. E nesse sentido, o migrante, segundo a legislação, é um sujeito de direitos.

A Lei, em termos de avanço, traz a inclusão de princípios e diretrizes para a política migratória, bem como a criação de novos instrumentos para o exercício da lei, como é o caso da autorização de residência e a expansão dos tipos desta. Destaco aqui a inclusão da acolhida humanitária como um princípio da política migratória (Art. 3º, inciso VI) e como hipóteses de visto (Art. 14, inciso I) e autorização de residência (Art. 30, inciso I). Como demonstrado anteriormente, a provisão de visto humanitário e regularização migratória por questões humanitárias já tinham sido utilizadas antes mesmo da nova Lei, diante do fluxo haitiano e, posteriormente, do fluxo sírio ao Brasil, por meio de Resoluções Normativas. Sendo assim, o

reconhecimento e inclusão da acolhida humanitária na Lei da Migração é um importante passo de formalização deste instituto de proteção a vidas migrantes, podendo ser compreendido dentro de uma lógica de proteção complementar, que discutimos no capítulo anterior e estenderemos o debate adiante.

Contudo, quando a Lei da Migração foi sancionada pelo então presidente Michel Temer, este o fez de maneira problemática. Havia grande expectativa por parte da sociedade civil organizada, dos grupos migrantes e comunidade internacional não apenas sobre a Lei, mas seu decreto regulamentador. O decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei, não apenas vetou uma série de trechos da Lei, como é o caso do artigo 118²⁷, sobre anistia a imigrantes em situação irregular; mas principalmente contraria importantes disposições da Lei, baseada na defesa dos direitos humanos, além de manter em aberto as regras de imigração, não prevendo condições, requisitos e prazos para questões como a da regularização de migrantes, de entrada, dos tipos de residência, do direito a trabalhar. Isso é ainda mais sintomático quando lembramos que o Brasil não assinou o Tratado dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, de 1990. O caráter humanitário e de defesa dos direitos humanos da legislação é, então, contraposta a essas lacunas na proteção dos migrantes.

A regulamentação, então, ficou a cargo das Portarias Interministeriais, cuja força normativa é menor do que a do Decreto e da Lei, estendendo o período de transição desta, podendo criar insegurança jurídica (CONCEIÇÃO, 2017). Nogueira (2020) argumenta que, ao adiarem a regulamentação, a Lei e o Decreto abrem espaço para a permanência da discricionariedade da política migratória brasileira e, nesse sentido, para a réplica de uma política e não da sua ampliação²⁸, como o que era esperado durante a formulação da Lei. Dessa forma, a política migratória não tem a Lei como fundamento, e sim as Portarias Interministeriais que a regulamentam. Isto fica claro quando olhamos para as Portarias de autorização de

²⁷ O que é mais contraditório é que a Lei, a todo momento, evita o uso da palavra “estrangeiro”, e o veto fala exatamente de estrangeiro. Ademais, a falta de anistia leva a construção de um “estoque migratório” mal resolvido e precário (Fala de João Chaves, da DPU de São Paulo, no Simpósio ESMPU)

²⁸ Nogueira afirmou isto durante a apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Acolhida Humanitária: Novo Instituto Jurídico na Lei de Migração”, do curso de Direito da PUC-SP, no dia 17 de junho de 2020.

residência, principalmente daquelas fundamentadas na acolhida humanitária, que apresentam incoerências com o que é previsto na Lei.

Isso nos remete ao que foi debatido anteriormente acerca da tensão entre a soberania estatal e o internacional. De um lado, o comprometimento com convenções e tratados internacionais significam a abertura do Brasil a certa vigilância internacional quanto ao cumprimento e respeito aos direitos humanos e proteção de seus indivíduos. Do outro, ao concentrar em si a capacidade de decidir quem é bem-vindo ou não e sob que circunstâncias são autorizados a permanecer em seu território, mesmo sob uma justificativa humanitária, o Estado reivindica o monopólio do “político”, da sua soberania (NYERS, 2003, p. 1071).

Outro ponto era a busca de clareza quanto à contemplação de migrantes não incluídos no escopo do refúgio, fazendo com que o sistema de refúgio continuasse pressionado (CONCEIÇÃO, 2017). A nova Lei da Migração também tinha o objetivo de desafogar o sistema de refúgio que, de fato, está sobrecarregado e processando lentamente dezenas de milhares solicitações. A acolhida humanitária, neste sentido, expande a possibilidade de proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, mesmo que fora do escopo de refúgio. Ainda que pareça positivo, na prática, tais instrumentos de proteção complementar são aplicados antes que o mérito das solicitações de refúgio seja analisado (NOGUEIRA, 2020, p. 42 *apud* SARTORETTO, 2018).

Não apenas isto, como há ainda o problema das omissões normativas pela Lei, como é o caso desta não prever residência para vítimas de trabalho escravo e tráfico de pessoa; ou da proteção à infância migrante ou indígenas migrantes. Neste último, sua ausência é muito sentida diante do fluxo venezuelano para o Brasil, que inclui indígenas de várias etnias. Ademais, a burocratização não diminuiu com a nova Lei, e a discricionariedade aumentou, deixando certas decisões nas mãos de agentes migratórios, como policiais federais. Ficou permitido, por exemplo, que seja negada a entrada de um estrangeiro o país, caso esse ofenda a autoridade imigratória²⁹, o que demonstraria a permanência do discurso autoritário, de segurança. Outro ponto importante é que o papel do CNIg não foi destacado na lei,

²⁹ O visto não será concedido: “IV - a quem, no momento de solicitação do visto, comportar-se de forma agressiva, insultuosa ou desrespeitosa para com os agentes do serviço consular brasileiro.” (Art. 27, IV. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017)

e se esperava que fosse criado algum órgão interministerial que percebesse a complexidade da imigração e que fosse para além da área trabalhista.

3.6 A produção de categorias e proteção complementar no Brasil

Como foi discutido, ao longo dos anos, o que foi ficando claro foi a incompetência do Estatuto do Estrangeiro para lidar as novas dinâmicas migratórias, tanto para os migrantes no Brasil, quanto para os brasileiros migrantes. Nesse contexto, o CNIg passou a ocupar um espaço muito importante na elaboração de alternativas de regularização do status e trabalho de pessoas migrantes aqui. Tais alternativas, adotadas para casos específicos e emergenciais de migração, demonstram que as ações governamentais se voltaram para o gerenciamento de crises, não para a construção de uma política migratória com bases sólidas (FERNANDES; FARIA, 2017, p. 146). Esperava-se que isto fosse mudado por meio da Lei de Migração. Contudo, ainda que haja a mudança na legislação, com a ampliação de tipos possíveis de residência e a inclusão da acolhida humanitária e reconhecimento de possíveis situações de vulnerabilidade de migrantes, parece que permanece essa política migratória discricionária, cujas ações se dão de acordo com as demandas e interesses dos governantes.

Retomamos, então, a discussão sobre proteção complementar, que se refere ao conjunto de práticas estatais, de provisão de alternativas regulatórias migratórias e de proteção temporária para casos específicos. McAdam pensa o conceito de proteção complementar como uma fonte de proteção extra, que garante o acesso de pessoas à proteção humanitária (McADAM, 2007, p. 22-23). Voltando-se ao contexto brasileiro com a nova Lei da Migração (12.445/17), Nogueira (2020) nos propõe a analisar a acolhida humanitária como um instrumento de proteção, por meio da regularização migratória. Em outras palavras, compreender a regularização migratória como uma forma de proteção porque, como nos atenta Nogueira, o instituto da acolhida humanitária é previsto na Lei de Migração como hipóteses de visto e autorização de residência, ambos temporários, e é a regularização que garante o acesso a outros direitos básicos (NOGUEIRA, 2020, p. 22).

O que Nogueira argumenta é que, ainda que a proteção complementar tenha o potencial de trazer estabilidade à prática, a forma como foi regulamentada gera

incerteza (Ibid., p. 45). Em primeiro lugar, grande parte das portarias de autorização de residência temporária tem como fundamento não a acolhida humanitária, mas o interesse da política migratória nacional. Não apenas isto, a sua aplicação tem sido contraditória, uma vez que as portarias que preveem a residência temporária, dentro do âmbito da proteção complementar, de modo geral, determinam a desistência do processo de refúgio àqueles solicitantes que desejam solicitar a residência. Algumas autorizações de residência, inclusive, são especificamente para solicitantes de refúgio, que, da mesma forma, devem abrir mão de seus procedimentos de refúgio. Não apenas isso, a Lei determina que a falta de documento do migrante não pode se tornar um entrave à obtenção de seus documentos de regularização, só que na prática, todas as portarias que são citadas condicionam a autorização de residência à apresentação de uma série de documentos, muitas vezes difíceis de obter fora de seu país de origem (NOGUEIRA, 2020, p. 53). Sobre isto, a pesquisadora afirma que:

Primeiramente, observa-se a imposição de uma lista de documentos, sem que haja qualquer menção que a possibilidade de o migrante apresentar apenas os documentos de que ele dispuser, de acordo com o art. 20 da Lei de Migração. Dessa forma, o direito à flexibilização documental previsto na Lei de Migração não está previsto na Portaria, o que pode criar um obstáculo para o acesso ao visto e à autorização de residência

(...)Ainda, a Lei de Migração é clara em seu art. 30, §1º, III, quando permite a concessão de autorização de residência para fins de acolhida humanitária, independentemente de condenação criminal. Sendo assim, não há razão para a Portaria exigir os antecedentes criminais do país de origem da pessoa para a concessão de autorização de residência (NOGUEIRA, 2020, p. 60)

A partir desse debate, esta última seção do capítulo tem como objetivo identificar alguns desses fluxos e as respostas do governo brasileiro, principalmente com a mudança da legislação. O que é válido destacar aqui é como que tais respostas estão atreladas às questões de refúgio, uma vez que todos os casos aqui citados, de haitianos, sírios, senegaleses, dominicanos e cubanos, constituem uma parte importante dos solicitantes de refúgio no Brasil, no aguardo pelo resultado de seus pedidos. Ademais, é necessário ter em mente que a Lei de Refúgio ampliou sua definição de refugiado ao prever o reconhecimento da condição de refugiado daquele em situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Há, nesse sentido, respaldo para o reconhecimento de vários indivíduos, mas que não se concretiza na prática, e é nesse ponto que entra a produção de alternativas

migratórias. É nesse sentido que o debate sobre proteção complementar se torna relevante, uma vez que é a acolhida humanitária que baseia grande parte dessas autorizações de residência.

Como já citado, o fluxo de haitianos ao Brasil a partir de 2011, até os dias atuais, teve um grande impacto sobre a política migratória brasileira, bem como a de refúgio, principalmente no que tange o princípio da acolhida humanitária. Frente à vinda massiva de haitianos para o Brasil a partir de 2011, solicitando refúgio, o governo brasileiro criou a possibilidade de visto humanitário, possibilidade que, além de garantir estadia temporariamente, esvaziou as solicitações de refúgio dessa população (THOMAZ, 2015, p. 85). A tensão entre a proteção complementar e a proteção do refúgio ficou evidente frente ao fluxo de haitianos para o Brasil a partir de 2010 (NOGUEIRA, 2020, p. 43). Isto porque, apesar da definição ampliada de refúgio adotada no Brasil, o CONARE chegou à conclusão de que os migrantes haitianos não poderiam ser reconhecidos como refugiados e decidiu por encaminhar suas solicitações ao CNIg, para que lhes fossem concedidos vistos de permanência por razões humanitárias³⁰.

A realidade é que pouquíssimos haitianos foram reconhecidos como refugiados, todos dependendo grandemente da manutenção das políticas de regularização migratória voltadas a seu fluxo específico. Em 2018, no âmbito da nova Lei de Migração, foi lançada a Portaria Interministerial nº 10, de 06 de abril de 2018, prevendo a acolhida humanitária por meio da autorização de residência temporária a haitianos solicitantes de refúgio. A Portaria, com validade de 1 ano, e tendo abrangendo apenas aqueles que já eram solicitantes no país até a data do documento, deixou muitos de fora. Em dezembro de 2019, esta medida foi renovada por meio da Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019, que prevê novamente a acolhida humanitária a haitianos.

O que se mostra muito interessante é como que o visto humanitário para haitianos fundamentou a criação do visto humanitário para sírios. Em 2013, o CONARE editou a Resolução Normativa nº 17/2013, que previa a concessão de visto humanitário a sírios afetados ou deslocados em virtude do conflito em seu país

³⁰ Decisão tomada de acordo com a Resolução Normativa nº 13 de 2007, que previa a residência por razões humanitárias que não estivesse sob a definição do refúgio

e, assim, facilitando a vinda ao Brasil. Diferentemente do caso dos haitianos, entretanto, uma vez no Brasil, sírios poderiam solicitar refúgio e serem reconhecidos. Neste sentido, o visto humanitário representa uma porta de entrada ao refúgio, entretanto, no caso dos imigrantes haitianos, o visto humanitário representou uma alternativa para o não-reconhecimento desses pelo CONARE. De fato, por alguns anos, os sírios representaram a maior grupo de refugiados reconhecidos no Brasil. Com a Lei de Migração, é lançada a Portaria Interministerial nº 9, de 8 de outubro de 2019, que dispõe não apenas sobre a concessão e procedimento do visto humanitário a sírios, como também sobre a autorização de residência temporária para acolhida humanitária. Na prática, esta alternativa se aplica apenas àqueles que ingressam no Brasil após a data de publicação da portaria.

Outro fluxo importante é o de senegaleses no Brasil. Assim como muitos haitianos, senegaleses utilizaram, e ainda utilizam rotas terrestres para entrar no Brasil, chegando muitas vezes ao continente americano pelo Equador, que não exige visto, e depois atravessando os países vizinhos até chegar ao Brasil. Assim, vários utilizaram as mesmas rotas de haitianos, entrando pelo Acre no Brasil e pedindo refúgio. Isso, no entanto, não significa que o trajeto é menos custoso por se tratar de uma entrada irregular. Pelo contrário, assim como haitianos, senegaleses caíram na rota dos coiotes (HUFFINGTON POST, 2015).

Em 2017, fruto do trabalho direto exercido pela Irmã Rosita, do IMDH, com o CNIg, este concedeu a residência permanente para cerca de 800 solicitantes de refúgio, de maioria senegalesa, uma vez que seus processos de refúgio já estavam há anos sob análise, sem perspectiva de resposta positiva. Tal medida, pontual, não se repetiu mais. Com a mudança da legislação, no entanto, é lançada em dezembro de 2019 a Portaria Conjunta dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e das Relações Exteriores (MRE) nº 10/2019, que prevê a concessão de residência temporária especificamente a senegaleses solicitantes de refúgio, caracterizando-os como “migrantes econômicos em busca de melhores oportunidades de trabalho e prosperidade profissional” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Diferentemente da portaria para haitianos, esta tem como fundamento o interesse da política

nacional migratória, e não a acolhida humanitária³¹. Segundo o MJSP, esta portaria visa apresentar uma alternativa de regularização àqueles solicitantes de refúgio senegaleses que não obteriam êxito em suas solicitações, uma vez que, para o Ministério, 99% deles não se enquadram na definição de refúgio. Até a data da portaria, havia quase 6 mil pedidos de refúgio por senegaleses³². Assim como todas as demais regularizações que serão demonstradas aqui, esta tem a duração de 2 anos, podendo ser estendida, mediante o respeito às condições, principalmente comprovação da renda. A portaria afirma que, uma vez que pede a residência, o senegalês desiste de seu processo de refúgio sem volta.

Da mesma maneira, o MJSP e o MRE lançaram portarias para a regularização de solicitantes de refúgio de outras nacionalidades. É o caso da Portaria Interministerial Nº 5, de 26 de julho de 2019, que estabeleceu os termos da autorização de residência temporária a solicitantes de refúgio nacionais da República Dominicana. Os Ministérios publicaram também a Portaria Interministerial Nº 4/2019, que dispõe sobre a autorização de residência a nacionais de Cuba que tenham integrado o Programa Mais Médicos para o Brasil e, uma vez que o Programa foi encerrado, decidiram permanecer no Brasil, muitos permanecendo por meio da solicitação de refúgio. Ambas as portarias têm como fundamento os interesses da política nacional migratória, sem qualquer menção à acolhida humanitária.

O que fica claro é que essas autorizações de residência estão diretamente relacionadas ao refúgio, no sentido em que oferecem alternativas regulatórias a grupos de solicitantes de refúgio, cuja possibilidade de reconhecimento de status tem se mostrado improvável. Esta produção de alternativas regulatórias, se por um lado pode ser um instrumento de proteção complementar, por outro lado oferece proteção de maneira precária e ligada à manutenção da vulnerabilidade de migrantes e refugiados.

Esses casos revelam algo mais importante e profundo, sobre tensão entre o exercício soberano e os compromissos internacionais. Ao mesmo tempo, revelam

³¹ Conforme consta no Art. 2º, os interesses dessa portaria podem ser encontrados no art. 161 do Decreto nº 9.199/2017: A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional.

³² Ibid.

uma íntima relação entre a produção dessas políticas de categorização e uma narrativa sobre identidade nacional e estado-nação. Na produção do “eu”, é necessário produzir também o “outro”, constituir as fronteiras, e isso é constitutivo não só do estado brasileiro, mas do internacional.

3.7 Conclusão

Este capítulo teve como objetivo contextualizar os temas da migração e do refúgio no Brasil, deixando clara sua relação inseparável. Para isso, foi apresentado um histórico das políticas migratórias brasileiras, bem como de refúgio até os dias atuais, com as legislações e desafios presentes. Mostrou-se que o há um descompasso entre discurso e prática quando se fala em como o Brasil responde aos fluxos de pessoas em seu território. Por um lado, o país assinou e incorporou uma série de convenções e tratados de defesa de refugiados e dos direitos humanos em geral, criando ainda duas legislações muito importantes sobre refúgio e migração. Por outro lado, a não-assinatura de tratados específicos, como a Convenção sobre os direitos de trabalhadores migrantes e as posições mais recentes do governo brasileiro da saída dos pactos sobre migração e refúgio refletem a prática de inclusão condicionada que o país tem promovido àqueles que buscam proteção aqui, mas não são entendidos como refugiados.

E isto nos traz à análise que este capítulo se propõe que é sobre a criação de categorias por meio da adoção políticas migratórias que visam lidar com questões que surgem no regime do refúgio, cujas solicitações não são consideradas como legitimamente refugiadas. Surge, então, a criação de alternativas migratórias para situações específicas e seu tratamento como temporárias. Mais que isso, a forma como o Brasil tem respondido a esses fluxos pode ser entendida como um exercício de seu poder discricionário enquanto Estado soberano. No entanto, tais fluxos não são temporários, o que nos leva a pensar que as respostas brasileiras produzem uma constante instabilidade à vida dessas pessoas, ao tratá-las como tal.

A partir da discussão feita neste capítulo, o próximo capítulo se volta a uma análise aprofundada sobre o fluxo venezuelano no Brasil. Ao se debruçar sobre migrantes/refugiados venezuelanos no Brasil, temos como objetivo analisar como

essa gestão de situações específicas pode ser compreendida sob à luz da precariedade e precarização da vida.

4. O fluxo venezuelano para o Brasil e os limites das categorias da mobilidade

4.1 Introdução

Em outubro de 2019, enquanto voluntária na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, conheci uma venezuelana que, quando chegou no Brasil em 2018, fez o pedido de *refúgio* e recebeu seu protocolo. Enquanto ainda morava em Roraima e, tendo três filhos adolescentes, um neto e uma sobrinha, fez a comunicação de viagem que o processo de refúgio exige, e retornou à Venezuela para buscá-los. Quando voltou para o Brasil, a ela foi dito que deveria pedir a *residência temporária* e assim o fez. A filha mais velha, a poucos meses de completar 18 anos e com um filho de poucos meses, fez um pedido de *residência* independente, e seu filho um pedido de *refúgio* atrelado ao protocolo de *residência* da mãe. Os outros dois filhos adolescentes fizeram a solicitação de *refúgio*, mas uma ficou com o pedido atrelado ao processo de *refúgio* da mãe e o outro ao processo de *residência*. Por fim, sua sobrinha fez o pedido de *residência* atrelado ao da tia, porém, ainda que tenham passado pela DPU quando chegaram, a sobrinha não pôde formalizar seu pedido de residência porque a tia não tinha sua guarda legal, ficando, portanto, indocumentada. E então, essa venezuelana, ainda que já tivesse a *residência*, foi chamada para a entrevista no CONARE e foi reconhecida como *refugiada*. A filha adolescente com pedido de refúgio atrelado ao da mãe, no entanto, não foi reconhecida, nem nenhum outro dependente dela.

Este é apenas um caso dentre os dos 262,5 mil venezuelanos no Brasil (R4V, 2020), mas ilustra a realidade muitas vezes confusa que essa população de solicitantes de refúgio, residentes temporários e refugiados reconhecidos tem enfrentado no Brasil, que hoje representam o principal fluxo de migrantes e refugiados no país. Mais que isso, expõe um sistema de inclusão diferenciada a que estão submetidos os sujeitos em movimento, não apenas no Brasil, mas no mundo.

Diante da intensificação das solicitações de refúgio por parte dessa população, e a incapacidade do CONARE de responder rapidamente, em 2017 é lançada pelo CNIg a Resolução Normativa 126/17, que previu a possibilidade de residência temporária a nacionais de países fronteiriços, como venezuelanos. Como

consequência, muitos decidem mudar de documentação, principalmente pela incerteza do reconhecimento da condição de refúgio. A vinda em massa de venezuelanos também coincide com um importante momento de debate e mudança na legislação que regia a política migratória nacional, culminando na promulgação da Lei 13.445, a Lei da Migração em 2017. O que é importante destacar, que já foi discutido no capítulo anterior, é a mudança de paradigma que rege a lei, antes pautada na segurança nacional, e agora na defesa dos direitos humanos, e a inclusão na lei do princípio da acolhida humanitária. E assim, em 2018, a autorização de residência é incorporada na Lei por meio da Portaria Interministerial nº 9/2018, justificada no interesse da política migratória nacional, sem mencionar a acolhida humanitária. Em 2019, o CONARE decide reconhecer solicitantes venezuelanos como refugiados com base na grave e generalizada violação de direitos humanos e, desde então, cerca de 46 mil venezuelanos foram reconhecidos.

Este terceiro e último capítulo se debruça sobre a diáspora venezuelana no Brasil, tendo como objetivo refletir sobre as práticas de categorização e classificação de sujeitos em movimento em busca de proteção e acolhimento. Isto porque existe uma íntima relação entre a produção dessas políticas migratórias e de refúgio; e uma narrativa sobre identidade nacional e estado-nação que impacta a forma como apreendemos aqueles fora da tríade estado-território-nação. A separação entre a figura do migrante voluntário e do refugiado é problemática e insuficiente para compreender as complexidades daqueles que se movem, ao mesmo tempo em que possui efeitos práticos e subjetivos sobre a vida dessas mesmas pessoas.

Nesse sentido, a produção de categorias da mobilidade intermediárias, provisórias, está diretamente relacionada a essa separação e ao desejo de se controlar, governar o movimento de pessoas. Tais categorias assumem características e subjetividades específicas desses sujeitos, sua agência e necessidades específicas, circunscritas num espaço e tempo determinado (THOMAZ, 2017, p. 201). Precisamos, então, pensar como é que esta produção de categorias, da determinação de quem pode ser ou não um refugiado, funciona como maneiras sutis de controle, governança e exclusão, e está relacionada ao que apreendemos como vida e influi diretamente na precarização de alguns sujeitos em detrimento de outros.

Partimos, então, da retomada do debate trazido nos capítulos anteriores, sobre o impacto do humanitarismo nas práticas de inclusão e exclusão de sujeitos em movimento, e do refúgio enquanto uma construção – internacional –, que impõe obrigações internacionais aos estados; e do outro lado, a discricionariedade do estado-nação soberano, e a construção de categorias para abarcar pessoas em situação de vulnerabilidade que não pelo refúgio. A partir do reconhecimento de que categorias sustentam relações de poder e soberania (WALKER, 2016), e influem na precarização da vida daqueles mais vulneráveis, argumenta-se que há um processo de exclusão nas políticas de inclusão do migrante e do refugiado, diretamente relacionado à manutenção da condição provisória e precária de migrante ou solicitante de refúgio, que se reflete na realidade brasileira de acolhimento a migrantes e refugiados venezuelanos.

4.2 Retomando o debate sobre proteção internacional, humanitarismo e soberania

Segundo Ferris, desde o estabelecimento do sistema internacional moderno com o Tratado de Vestifália, tem-se como responsabilidade do estado a proteção de seus cidadãos, sendo sua capacidade de fazê-lo intrínseca à própria definição de estado (FERRIS, 2011, p. 1). Ao mesmo tempo, o direito internacional e a relação entre estados nunca foram muito preocupados com a defesa dos direitos humanos, já que tradicionalmente cabe ao estado proteger seus cidadãos nacionais e, sendo assim, estes não são entendidos como sujeitos do direito internacional, nem seus direitos compreendidos como uma questão internacional. (Ibid., p. 41)

Ainda assim, desde o início, havia uma percepção compartilhada de que a proteção de minorias era central na manutenção da paz e estabilidade entre nações, pautando acordos de paz. A autora traça três regimes, vertentes centrais para compreendermos o conceito de proteção: o Direito Internacional Humanitário (DIH), o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Enquanto DIDH é o mais amplo em termos de escopo, o DIH é quem precede os outros dois e visa limitar os meios e métodos da guerra a fim de proteger os afetados por ela. O DIR, por sua vez, se desenvolve juntamente com o

DIDH, e tendo como princípios basilares os princípios humanitários da neutralidade e imparcialidade (Ibid., p. 59).

Hoje, a proteção de pessoas tem como fundamento a linguagem dos direitos humanos. Segundo Ferris, falar em “proteção” seria a mesma coisa que falar em “proteger os direitos humanos básicos de uma pessoa”. (FERRIS, 2011, p. 40). Dentro do escopo dos DH, a proteção significa não apenas proteção física contra violência ou contra deportação no caso de refugiados, mas também contra fome, doenças e discriminação, incluindo, portanto, não apenas direitos civis e políticos, mas econômicos, sociais e culturais. No entanto, atores humanitários muitas vezes se mantiveram à distância do direito dos direitos humanos. Isso porque defender os direitos humanos significa normalmente uma escolha política, o que entra em conflito com os princípios de neutralidade e imparcialidade que prega o humanitarismo.

Apesar do esforço de aproximar os instrumentos de direitos humanos e refúgio, estados, instituições internacionais e mesmo a academia se mostram relutantes em reconhecer as três vertentes como parte de um regime mais amplo de proteção internacional da pessoa humana. Isso se reflete nas organizações de proteção, cujos mandatos recebem diferentes responsabilidades, o que dificulta ações coordenadas, porém não as impede. Um exemplo identificado por Ferris é o centro da nossa análise nesse capítulo: a criação de alternativas de proteção complementar para indivíduos que não são reconhecidos como refugiados (FERRIS, 2011, p. 61).

Ferris argumenta que pessoas são protegidas quando não são mais ameaçadas de violência e/ou sua capacidade de responder a essas respostas é fortalecida. Sobre o papel de atores humanitários, ela afirma que “[w]ith a few exceptions, humanitarians are not very good at reducing threats or strengthening capacity, though they are really good at providing assistance” (p. 273). Isso nos faz pensar, então, que há diferença entre prover assistência e garantir a proteção a indivíduos. A primeira ligada a uma condição de imediatismo e provisoriedade, enquanto que a segunda ligada à promoção de dignidade e permanência.

Como busquei argumentar ao longo dos capítulos anteriores, as categorias do refugiado e, conseqüentemente, do migrante, não são estáticas, nem opostas.

Como argumenta De Genova et al. (2018), as diversas categorias de pessoas que atravessam fronteiras estatais compartilham afinidades e continuidades, inclusive nas práticas de ilegalização, securitização e criminalização a seus movimentos (DE GENOVA, 2018, p. 244). Tais divisões e diferenciações entre categorias, ao mesmo tempo em que são instáveis e incoerentes, são autorizadas por governamentalidades “bifurcadas” que governam a migração e guiam o refúgio.

Thomaz argumenta que a figura do refugiado foi construída em cima da imagem heroica do homem branco fugindo de regimes totalitários na Europa, mas ao longo do tempo essa mesma figura foi se transformando na imagem dos movimentos em massa de pessoas carentes, racializadas, sem um rosto específico e, portanto, despolitizadas, vindas do Sul Global, vítimas de um contexto de extrema pobreza e de conflitos internos violentos (THOMAZ, 2017, p. 203). A figura desse refugiado não é mais, portanto, tão interessante para os países acolherem, principalmente a partir da década de 1980, e principalmente com o fim da Guerra Fria, e isso fica claro quando vemos como o acesso ao refúgio vai se tornando cada vez mais difícil e restrito.

Isso porque, como argumenta Fassin (2013), enquanto era um fenômeno periférico, o refúgio era compreendido como sendo uma exceção social e espacial, uma proteção especial fora da normalidade das relações sociais e humanas. À medida em que foi se tornando uma questão política e legal, deixando de ser um problema europeu para ser global, envolvendo a soberania dos estados e a garantia de direitos, esse caráter excepcional foi deixando de fundamentar o regime, passando a ser muito mais uma questão de controle do movimento de pessoas (FASSIN, 2013, p. 41). Mas é exatamente evocando a imagem “tradicional” de quem é um refugiado, baseado no que Chimni (1998) chamou de “mito da diferença”, que se buscou justificar uma gama de políticas restritivas, afirmando que essa massa de novos refugiados precisa estar sempre sob suspeita, para garantir que não houvesse abuso do instituto do refúgio. Ganham força, então, as figuras do solicitante de refúgio e do falso solicitante (‘bogus asylum seeker’), este visto como um oportunista que quer se aproveitar do refúgio para permanecer em outros países, e o que antes era tido como hospitalidade ao refugiado se torna hostilidade ao migrante econômico que se passa por refugiado (FASSIN, 2013, p. 60), e todos sempre vistos como possíveis ameaças.

Há, portanto, um profundo descrédito da imagem do solicitante de refúgio, ao mesmo tempo em que se consagra o refúgio. Ao analisar cada pedido de refúgio, a suspeição sistemática a solicitantes de refúgio transforma a busca pela “verdade” num processo de detecção de mentira, que pode muitas vezes se traduzir em crueldade por parte do estado (FASSIN, 2013, p. 53). Fassin identifica aqui um paradoxo: é exatamente a exaltação e defesa do instituto do refúgio que justifica o descrédito e a descrença naqueles que o solicitam, vistos como não merecedores. E assim, “a falta de confiança nos solicitantes de refúgio tem como corolário uma construção idealizada da verdade do refúgio”³³ (FASSIN, 2013, p. 47. Tradução Nossa). Como argumenta Judith Butler, é exatamente o que é produzido como estando do lado de fora que legitima o que é dito como estando dentro (BUTLER, 2017, p. 22). O dentro é mais complexo, ainda, do que a dicotomia nacional/não nacional.

Isso nos faz pensar em como que esta produção de categorias, da determinação de quem pode ser ou não um refugiado, está relacionada ao que apreendemos como vida e influi diretamente na precarização de alguns sujeitos em detrimento de outros. Butler, em *Quadros de Guerra* (2017), afirma que não há como pensar o indivíduo dissociado da cadeia social em que ele está inserido. Para ela, “estar em relação” é essencial, e faz com que pensemos em linguagem, normas, regras e direito de maneira diferentes, tendo isto como ponto de partida, e não dicotomias tais como singular e universal, doméstico e internacional. Nesta obra, ela argumenta que os enquadramentos através dos quais tentamos compreender a vida dos outros são politicamente produzidos, expressões de operações de poder. Tal questão epistemológica, no entanto, é complementada pelo problema ontológico do que se entende por vida (BUTLER, 2017, p. 14). O “ser” vivo é constituído de maneira seletiva, o que significa que não nos referimos ao indivíduo sem nos referir também às operações de poder em que está inscrito, porque nenhum termo está fora das suas interpretações políticas.

Nas palavras da autora, o “ser” referente ao corpo sempre está entregue a outros corpos, normas, organizações, desenvolvidos historicamente e que influem diretamente sobre a maximização ou minimização da precariedade dos indivíduos

³³ No original: “The lack of confidence in asylum seekers has for corollary an idealized construction of the truth of asylum”

(Ibid., p. 15). Neste sentido, o corpo está sempre exposto a formas, construções e forças sociais e políticas, articuladas a afirmações da sociedade, incluindo linguagem, trabalho e desejo, que tornam possível a persistência e a permanência do corpo.

Nossa capacidade epistemológica de compreender uma vida depende do que está sendo produzido pelas normas que a qualificam como tal, indissociáveis da linguagem e vice-versa. E assim, os enquadramentos, as categorias, que usamos para separar o que consideramos vida e o que apreendemos como algo menos que vida geram ontologias específicas sobre o sujeito. Nas palavras da autora,

Sujeitos são constituídos mediante normas que, quando repetidas, produzem e deslocam termos por meio dos quais os sujeitos são reconhecidos. Essas condições normativas para a produção do sujeito produzem uma ontologia historicamente contingente, de modo que nossa própria capacidade de discernir e nomear o “ser” do sujeito depende de normas que facilitem esse reconhecimento (BUTLER, 2015, p.17).

Porém, não podemos dizer que somos limitados completamente pelas normas existentes por definirem o que compreendemos ou apreendemos por vida. A questão é na verdade como que tais normas acabam por produzir de maneira diferente sujeitos enquanto reconhecíveis ou não a nós. Não é analisar quem é incluído na norma, mas como a própria norma apreende de maneira diferenciada (Ibid., p. 20).

Podemos considerar o estado, a cidadania e fronteiras como enquadramentos que impactam sobre como apreendemos por vida. Se, como argumenta Walker (2013), nossa imaginação é delimitada pelas fronteiras do estado, então a concepção moderna do que podemos compreender como vida, nos termos de Butler, é também impactada pela relação estado-cidadão-território. Isso não quer dizer que essas normas e enquadramentos estão dados e que não são contestados. Pelo contrário, são constantemente desafiados, inclusive por sujeitos em movimento. A noção do estado soberano ter o controle de seu território e sua população, e ser provedor da ordem, é desafiada pela figura do refugiado, que representa exatamente a incapacidade do estado de protegê-lo, o que o leva a buscar proteção para além de suas fronteiras. Mas o que significa para aqueles sujeitos em movimentos cujas vidas não são apreendidas como tão vividas como de cidadãos ou mesmo refugiados?

Central à diferenciação de quais vidas são mais vidas que outras é a comoção, o luto frente à violência e ao sofrimento. Butler se pergunta, então, como que a comoção é produzida por essa estrutura de enquadramento (BUTLER, 2017, p. 39). Isto nos leva ao ponto chave de Butler: a precariedade da vida. Para a autora, dizer que uma vida é precária requer que esta vida seja reconhecida como tal, e que a precariedade seja um aspecto apreendido no que se compreende por vida (Ibid., p. 30). Para ela, a vida, instituída por uma normatividade sobre o corpo, se torna precária pela instituição da exterioridade ao mundo, implica em viver socialmente, como se a vida de alguém sempre está de alguma forma na mão dos outros, tanto de quem conhecemos quanto de quem não conhecemos. É então por meio da capacidade de comoção que as vidas começam a receber classificações como merecedoras do nosso luto e da nossa proteção ou não. Butler argumenta que, do ponto de vista normativo, é essencial o reconhecimento da precariedade da vida como condição compartilhada por todos os indivíduos para que seja traduzida em termos de regras e práticas políticas sociais de promoção de igualdade e justiça.

Essa compreensão sobre luto e comoção fica ainda mais interessantes quando pensamos sobre o impacto do discurso humanitário no refúgio. Fassin argumenta que o discurso humanitário se tornou uma linguagem que envolve sentimentos morais, que conecta valores e afetos, e que servem para definir e justificar discursos e práticas que visa o governo de pessoas. Existe aqui um paradoxo: ao mesmo tempo em que esses sentimentos morais e esse senso de obrigação se focam nos indivíduos mais vulneráveis, a condição de possibilidade desses sentimentos morais é o reconhecimento do outro como semelhante. Assim, a política da compaixão é, ao mesmo tempo, uma política de desigualdade e de solidariedade, e é a tensão entre desigualdade e solidariedade que, para Fassin, está na base de todo governo humanitário (FASSIN, 2012, p. 2).

O governo humanitário é uma política de vidas precárias (Ibid., p. 4). Na medida em que defende a defesa dessas vidas precárias, vulneráveis, ameaçadas, o governo humanitário lança luz à sua existência, o que faz com o que Fassin afirme que a política da compaixão sempre pressupõe uma relação de desigualdade, uma ação de cima para baixo, do mais poderoso para com o mais frágil, vulnerável. Diante disto, o autor propõe em sua obra uma crítica a essa política da compaixão.

(p. 3). Aqui, Fassin entende vidas precárias como vidas que não estão garantidas, que são definidas na relação com aqueles que têm poder sobre elas.

O discurso securitário passou então a ser acompanhado do discurso do humanitarismo e, sob este, status temporários de proteção ganharam mais espaço a partir da década de 1990 principalmente no Norte Global, surgindo como alternativa de prover um mínimo de ajuda àqueles vistos como não sendo refugiados, mas que também são percebidos como vítimas, e que não devem ser simplesmente excluídos. Fassin argumenta que há cada vez mais um enfoque no sofrimento e na compaixão do que na compreensão do refúgio como um direito e do refugiado como um ser político que o reivindica (FASSIN, 2013, p. 49).

Se Butler argumenta que são o luto e o reconhecimento da precariedade que tornam possível apreender um ser que vive como tendo vida, e que fazem com que a gente reconheça pessoas como sendo mais ou menos merecedoras da nossa compaixão e da nossa proteção, ao mesmo tempo, não é possível olhar para o indivíduo fora das estruturas discursivas e políticas em que está inserido (BUTLER, 2017, p. 22). Nesse sentido, o reconhecimento de vidas como vidas perpassa outras relações, de classe, nacionalidade, gênero, classe, cultura e identidade; e o que pode acontecer é que o discurso humanitário acaba por ser mais uma justificativa para a promoção de uma inclusão condicionada. E como nos lembra Thomaz, solicitantes de refúgio passaram a ser vistos como movimentos em massa de pessoas carentes, racializadas, sem um rosto específico e, portanto, despolitizadas, vindas do Sul Global, vítimas de um contexto de extrema pobreza e de conflitos internos violentos (THOMAZ, 2017, p. 203). É nesse contexto que o conceito de racismo de Doty (2014) ganha maior relevância. Doty afirma que, no contexto do movimento de pessoas, questões de raça e cultura são particularmente pertinentes quando pensamos sobre identidade e pertencimento (DOTY, 2014, p. 213).

E então, a proteção temporária, ou como discutimos no primeiro capítulo, a proteção complementar, ainda que por um lado reconheça a legitimidade daqueles migrantes e solicitantes de refúgio em busca de proteção, pode ser entendida como um reflexo ou uma consequência dessa compreensão de que a vida é circunscrita a um estado. A criação de novas categorias provê um mínimo de proteção e acesso a direitos fundamentais e mantém como cerne da proteção a provisoriedade, tendo

como objetivo mais amplo impedir a integração total desses indivíduos, para que o retorno ao país de origem permaneça sempre como a melhor opção para eles.

Assim, a restrição crescente ao refúgio acontece não apenas por meio de políticas de repressão, com o uso de centros de detenção, deportação e medidas de criminalização da migração; mas também pela via da compaixão, com a construção desses solicitantes como vítimas, sem voz ou agência, mas mesmo assim não sendo refugiadas, o que resulta na proliferação de novas categorias legais que, ainda que permitam a entrada e permanência de migrantes em situações mais vulneráveis, o fazem por meio de condicionalidades e normalmente temporariamente (THOMAZ, 2017, p. 207), que Fassin define como “status ‘humanitários’ temporários e precários” (FASSIN, 2013, p. 50).

Não há, no entanto, uma relação dialética entre a repressão ou humanitarismo, mas uma ambivalência que permeia ambos, e que podem ser identificados paralelamente. O discurso humanitário surge, então, como uma alternativa ao refúgio, não como parte dele. Ao invés de pensar nessa proliferação de categorias como proteção subsidiária ou complementar, o que Fassin fala é que o refúgio em si se tornou subsidiário à categoria humanitária. Isso significa que a “lógica da compaixão agora prevalece sobre o direito à proteção” (FASSIN, 2012, p. 145. Tradução nossa).

De fato, quando olhamos para como Brasil tem lidado nas últimas décadas com os fluxos de pessoas em seu território, o que fica claro é que não há uma única resposta adotada pelo Brasil, mas decisões *ad hoc*, que visam não a construção de um sistema migratório robusto, e sim lidar com cada fluxo como se fosse temporário e superável. A exemplo disto está a figura do migrante por questões humanitárias, que foi construída mediante a necessidade de se lidar com a realidade daqueles solicitantes de refúgio em que se reconhece a violação de direitos humanos, mas não se “encaixa” na definição de refugiado. Essa figura ganha grande proeminência no caso dos haitianos no Brasil, a quem não foi garantido o refúgio, tendo sido criado no lugar o visto humanitário. A proteção por questões humanitárias entra na Lei da Migração como um princípio (NOGUEIRA, 2020), mas não é utilizada sempre, raramente na verdade, nem mesmo aos venezuelanos. Há a criação de autorizações de residência temporária específicas para grupos de solicitantes de

refúgio, como haitianos, senegaleses, dominicanos, médicos cubanos, e mesmo venezuelanos. Sem base legal forte, essas autorizações acontecem por meio de Portarias Interministeriais, com validade de um ano em sua maioria, mas que podem ser, a qualquer momento, revogadas. Tais autorizações, ainda, significam o arquivamento das solicitações de refúgio desses indivíduos.

Ao oferecer alternativas mais simples e rápidas, o refúgio vai se tornando menos interessante, lento e pouco provável. Além disso, a possibilidade de residência também passa a ser argumento para o não-reconhecimento daqueles que permanecem com o refúgio. Se por um lado o país se orgulha da imagem que construiu como um país plural, aberto e acolhedor ao estrangeiro, por outro, promove políticas migratórias que mantêm vulneráveis os migrantes e refugiados que dependem delas.

Scheel e Squire argumentam que cada figura da migração está relacionada a um enquadramento específico da agência das pessoas em movimento (SCHEEL, SQUIRE, 2014, p. 189), e no caso da figura do refugiado, esse enquadramento é da ausência de agência, da imagem da vítima, ao mesmo tempo em que é sempre uma possível ameaça. Isso porque, como argumenta Nyers (2006), a percepção do refugiado como vítima é fruto da sua construção enquanto o oposto do cidadão do Estado-nação. Assim, são definidos como sofrendo de duas perdas: em primeiro lugar, não pertencem a uma comunidade nacional, e por isso sua capacidade e direito à participação política são negados; e em segundo lugar, refugiados sofrem por não estarem sob a proteção de uma ordem de estado-nação, e por isso que precisam de ajuda de organizações tais como ACNUR, que se auto autorizam a agir em nome dos refugiados. Esta construção só é possível porque tem os estados-nações e o internacional como dados e inquestionáveis (HADDAD, 2008).

Podemos dizer que há um caráter político no classificar, representar e governar vidas e suas experiências, mas apenas a quem são impostas essas tentativas de classificação e categorização. A fragmentação do rótulo do refugiado (ZETTER, 2007), que se traduz nessa proliferação de categorias de proteção temporária, funciona como um mecanismo de governança do movimento desses migrantes forçados, na medida em que classifica vivências, designa identidades e impõe barreiras à livre circulação e auto determinação dessas pessoas.

Ao mesmo tempo, tal fragmentação também pode ser entendida como uma reafirmação da soberania daqueles Estados que criam tais formas subsidiárias de acolhimento, uma vez que, ao classificar aqueles em seu território, não apenas o fazem em seus próprios termos, mas diminuem o número de pessoas que são reconhecidas como refugiadas e, nesse sentido, suas próprias obrigações nacionais e internacionais que esse reconhecimento impõe, de garantir proteção e dignidade em forma de acesso e garantia de direitos.

Isso nos traz à questão central de pensar como essas novas barreiras, fronteiras, quando entendemos num conceito mais amplo, podem reproduzir o controle estatal na governança da mobilidade. Walker nos chama atenção para como que fronteiras não apenas separam um Estado do outro, e seus cidadãos de não cidadãos, mas produzem essas conexões e separações, e o que compreendemos como pertencendo ou não, o que é norma e o que é exceção. Seguindo Walker, quando afirma que fronteiras produzem/provocam distinções, discriminações e classificações (WALKER, 2016, p. 15), Thomaz nos sugere pensar nas categorias da mobilidade como práticas de fronteirização, uma vez que representam tentativas de classificar e controlar a mobilidade de pessoas, bens e serviços (VAUGHAN-WILLIAMS, 2015, p. 6), mas que são indissociáveis dessa relacionalidade apontada por Butler.

Categorias funcionam, portanto, como limites impostos, que não simplesmente traduzem a realidade e as vivências de indivíduos em movimento, mas produzem esses mesmos grupos de indivíduos (THOMAZ, 2017, p. 206). Sua multiplicidade expõe ainda que não há separações dicotômicas entre categorias de migrantes, e, retomando o trabalho da Ann McNevin (2013), o que há na verdade é uma ambivalência, que perpassa tais práticas de fronteirização, e não simplesmente inclusão ou exclusão. Como argumenta Walker, ao pensar em fronteiras como prática, “boundaries both drive apart and bring together, even include in the very act of exclusion and exclude through practices of inclusion” (WALKER, 2016, p. 6) e, nesse sentido, o que desejo demonstrar nesse capítulo a partir da análise do fluxo venezuelano no Brasil, é como que podemos perceber uma inclusão excludente nas sutilezas da inclusão por meio de categorias.

Zetter afirma que a criação desses rótulos de proteção temporária serve muitas vezes como uma maneira de reduzir a responsabilidade do estado sobre aqueles que entram em seu território, na forma de garantia de direitos e benefícios, e surge como resposta a padrões globalizados de migração, inclusive migração forçada, tendo como intenção gerenciá-los e controlá-los (ZETTER, 2007, p. 174). Para Thomaz, no entanto, a proliferação de categorias de proteção temporária não é tanto uma resposta a esses processos, mas uma resposta a quais são os fluxos em si, e a quem é constituído como desejável ou não (THOMAZ, 2017, p. 208). Em outras palavras, Thomaz identifica o impacto que as percepções acerca das diferenças culturais e raciais tem sobre quem é considerado como bem-vindo ou não. Nas palavras da autora, “mesmo quando solicitantes de refúgio não são percebidos como ameaças, mas compreendidos pelos marcadores do sofrimento e da vitimização, muitas vezes a eles é negado o status de refugiado, uma vez que não correspondem à imagem eurocêntrica normalizada do refugiado político, perseguido individualmente³⁴” (Ibid., p. 208. Tradução nossa). E então, quando vistos pela lente do humanitarismo como vítimas, e não como seres políticos, o que acontece é uma proteção precária com base na compaixão, e não na percepção da proteção como um direito. Sua inclusão é sempre temporária e condicionada, que garante o controle por parte do estado, sem ter as mesmas responsabilidades sobre eles. Nas palavras da autora, “[s]tate sovereignty is thus (re)founded by determining their limited inclusion” (Ibid., p. 208).

Walters (2011) fala do humanitário como uma arte de governar, que envolve diferentes atores, formas de autoridades, tecnologias de governo, políticas de provisão. E, no entendimento de Butler, a precarização efetivamente se torna uma ferramenta de governança semelhante a - mas indo além - da biopolítica:

Finalmente, parece importante reconhecer que uma maneira de “administrar” uma população é constituí-la como algo menos do que humano, privado de direitos, uma humanidade irreconhecível. Isso é diferente de produzir um sujeito que está em conformidade com a lei; e é diferente da produção de um sujeito que utiliza a norma da humanidade como seu princípio constitutivo. O sujeito que não é sujeito não é vivo nem morto, nem completamente constituído como sujeito nem plenamente

³⁴ No original: “Even when asylum seekers are not perceived as threatening but understood through the marks of suffering and victimhood, they are still often times denied refugee status since they do not correspond to the normalized Eurocentric image of the political, individually persecuted refugee”

desconstituído na morte. “Gerenciar” uma população é, portanto, não apenas um processo pelo qual o poder regulador produz um conjunto de sujeitos. É também o processo de (des)subjetivação, com enormes consequências políticas e jurídicas (BUTLER, 2019 [2004], p. 124)

A condição compartilhada de precariedade leva à exploração de populações específicas, de vidas que não são reconhecidas muito como vidas, definidas como destrutíveis e enlutáveis. Essas populações são perdíveis porque são enquadradas como já tendo sido perdidas e construídas como ameaças à vida humana como a conhecemos, e não como populações com necessidade de proteção contra violência, fome, pandemias e coisas geradas pelo estado. Como consequência, quando perdidas, tais vidas não são passíveis de luto, uma vez que nessa lógica que racionaliza suas mortes, a perda de tais populações é vista como necessária para proteger as vidas dos que estão vivos.

Outra condição humana é o impulso essencialista de construir ilusões de certeza frente a incerteza e vulnerabilidade, precariedade. Ettlenger (2007) identifica uma relação intrínseca entre a precariedade e a produção de diferença. Existem três lógicas que perpassam a precariedade: a classificação, a homogeneização e a legitimação, e essas complementam uma à outra enquanto estratégias de eliminação da diferença, na medida em que a primeira isola grupos específicos e a homogeneização sufoca a diferença dentro dos grupos (ETTLENGER, 2007, p. 326). Diante disso, a legitimação é como identidades e relações de poder justificam suas classificações e homogeneizações e as institucionalizam. Influenciada por Foucault, Ettlenger afirma que nesse sentido, a governança e a regulação da população, ou biopoder, se dão pela classificação, homogeneização e legitimação.

A autora nos lembra, no entanto, que essa produção de precariedade não é sempre escancarada. Ela argumenta que a precariedade está localizada nos microespaços do dia a dia e é uma condição humana (Ibid., p. 320).

Olhar para como o Brasil tem respondido àqueles que aqui buscam proteção pode ilustrar como essa produção da precariedade, por meio de normas e categorias, acontece de maneiras mais sutis, sem o exercício explícito da força ou da violência, mas por meio da manutenção da vulnerabilidade, da imposição de condicionalidades e da arbitrariedade das decisões. Nesse sentido, uma vez que ser

rotulado como refugiado ou migrante voluntário não é uma simples questão técnica e sim determinante na definição de quem vive ou não e sob que circunstâncias (THOMAZ, 2017, p. 201), a próxima seção desse capítulo tem como objetivo explorar como isso pode ser percebido no contexto brasileiro de acolhimento de venezuelanos. A categorização dos venezuelanos e venezuelanas em movimento pelo mundo e, mais precisamente, no Brasil mostra-se de tal forma e ilustra os dilemas e insuficiências dessas categorias sobre a vida daqueles em busca de proteção.

4.3 Contextualizando o fluxo venezuelano para o Brasil

A migração venezuelana já é a mais intensa na América Latina e uma das maiores no mundo hoje. Segundo dados oferecidos pela Plataforma Regional de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela (2020), liderada em conjunto pela OIM e pelo ACNUR, até o início de novembro de 2020, cerca de 5,5 milhões de venezuelanas e venezuelanos deixaram seu país de origem, em busca de proteção internacional (R4V, 2020). É um novo fenômeno não apenas em seus números, mas em sua natureza de fluxos mistos e variedade de destinos (OTERO; TORELLY; RODRIGUES, 2018, p. 39). De fato, cada país de destino tem lidado de uma maneira específica com o fluxo venezuelano em seu território, oferecendo diferentes respostas aos pedidos de proteção e acolhimento. De modo geral, eles não têm sido reconhecidos como refugiados. Pelo contrário, quando olhamos para os números, dos 5,5 milhões de venezuelanos, menos de 200 mil foram reconhecidos como refugiados.

A condição do país vem se deteriorando desde 2013, após a morte do presidente Hugo Chávez e a ascensão de Nicolás Maduro à presidência por meio de eleição acirrada e contestada (G1, 2013). Maduro assumiu num contexto de alta inflação e da desvalorização do petróleo, principal fonte de riqueza do país, e de crescente insatisfação popular. Sob acusações de corrupção e de agir inconstitucionalmente, o governo Maduro viu o desenrolar de uma série de protestos populares, contra e a favor do governo, e o que a Anistia Internacional documenta, em resposta às manifestações, é que houve uso excessivo da força contra a população, bem como a prática de tortura e detenção arbitrária contra

opositores do governo (ANISTIA INTERNACIONAL, 2019, p. 10). Assim, a crise econômica pela qual o país vinha passando foi intensificada pela crise política, gerando ondas de protestos e manifestações, o escalonamento da violência e da falta de alimento, medicamentos e itens básicos de higiene por todo o país, tornando-se numa crise também humanitária.

A situação é também agravada a partir de 2015 quando os Estados Unidos decidiram impor sanções econômicas sobre a Venezuela, com o objetivo de enfraquecer o presidente Maduro, mas que acabaram por intensificar a crise humanitária vivida pela população. A cada ano, as sanções se tornam cada vez mais agressivas. Entre o embargo ao petróleo venezuelano, o congelamento de bilhões de dólares venezuelanos em contas internacionais e ameaças de sanções a empresas estrangeiras para que não façam negócios com o país (FOX, 2019), quem mais sofre é o povo venezuelano, que cada vez mais vê como alternativa deixar o país.

A instabilidade na Venezuela não dá sinais de estar se resolvendo, e o número de venezuelanos e venezuelanas que decidem deixar seu país tem crescido de maneira constante. Para se ter uma noção, até o fim de 2018, estimava-se que havia 3,4 milhões de venezuelanos migrantes e refugiados, e até o final de novembro de 2020 este número já subiu para 5,5 milhões (R4V, 2020). Segundo último relatório lançado pela alta comissária da ONU para os Direitos Humanos, Michele Bachelet, a situação de violação de direitos humanos acontece nas mais amplas esferas do país, desde o sistema criminal, até o acesso a itens básicos de saúde, higiene e alimentação (CASTRO, 2019). Diante deste cenário, o Brasil tem se tornado um dos principais destinos, ainda que em menor escala do que outros países, como Colômbia e Peru.

Dentre vários motivos, o Brasil se torna um país de destino porque a Venezuela possui mais de dois mil quilômetros de fronteira com os estados de Roraima e Amazonas, o que facilita a entrada no país, sendo a travessia por terra a forma mais procurada de migrar. Desde 2016, os venezuelanos já constituem o maior grupo de solicitantes no Brasil, mas também estão entre as nacionalidades menos reconhecidas. De acordo com os dados da Polícia Federal, entre janeiro de 2017 e dezembro de 2020, 565.065 mil pessoas de nacionalidade venezuelanas entraram no Brasil, trazendo uma série de desafios ao Brasil (WALDELY;

FIGUEIRA, 2020, p. 4). Mostra-se, portanto, muito importante analisar a forma como o Brasil tem respondido a esse fluxo e como que este se encaixa na política migratória e de refúgio mais ampla no país.

Em 2017, há um salto significativo no número de venezuelanos chegando no Brasil, e se concentrando principalmente em Roraima. Sendo o refúgio o caminho mais rápido e seguro para legalizar a sua situação no Brasil, grande parte dos venezuelanos decidiam pedir o refúgio. De fato, segundo dados oferecidos pelo CONARE, enquanto que em 2015, 829 venezuelanos solicitaram refúgio, em 2016, o número de solicitações subiu para 3.375. Já em 2017, 17.865 novos venezuelanos solicitaram refúgio (CONARE, 2018, p. 19).

O desafio se mostrou não apenas à regularização dessa população uma vez em solo brasileiro, mas do próprio acolhimento. Apesar de experiências passadas com grandes fluxos, como os haitianos, que se concentraram inicialmente no estado do Acre, o Brasil mostrou não ter uma infraestrutura capaz de lidar com a chegada em massa de venezuelanas e venezuelanos no país, principalmente no estado de fronteira, Roraima.

De acordo com Rusheishvili et al., as medidas tomadas pelo governo em Roraima até o fim do ano de 2017 refletiam a compreensão do papel do estado como apenas de controlar e gerir a regularização migratória daqueles chegando em sua fronteira, enquanto que a integração e a provisão de abrigo, alimentação e trabalho, é uma atribuição das organizações da sociedade civil (RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018, p. 62). Entretanto, à medida que a entrada de venezuelanos ia se intensificando e estes iam ocupando lugares públicos e compartilhando com brasileiros as buscas por serviços públicos, demonstrações de hostilidade por parte dos brasileiros, com ataques violentos e práticas discriminatórias e xenofóbicas se tornaram constantes, exigindo uma resposta mais efetiva por parte das autoridades públicas. Segundo Waldely e Figueira (2020), é exatamente o tensionamento social entre a população local brasileira e a população venezuelana que acelerou a resposta humanitária mais coordenada administrada pelo Estado (WALDELY; FIGUEIRA, 2020, p. 11).

Em 2018, através do fortalecimento de um discurso de emergência e da publicação de uma série de decretos, há uma mudança significativa na gestão da

situação em Roraima. É criado o Comitê Federal de Assistência Emergencial, bem como a transferência de recursos pelo executivo ao governo do estado, o programa de interiorização voluntária, e a criação de novos abrigos em parceria com o ACNUR, o Governo Federal, o exército e as prefeituras (RUSEISHVILI; CARVALHO; NOGUEIRA, 2018, p. 63). É neste contexto que é lançado o decreto nº 24.269, de 4 de dezembro de 2017 pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima³⁵, que anuncia um estado de emergência: uma situação de crise social afetada pela intensa migração venezuelana, que cria o que os autores chamam de um discurso performativo, que legitima uma série de intervenções e a mobilização de forças nacionais, organizações internacionais e sociedade civil em torno de uma dita emergência³⁶. A construção do fluxo venezuelano atual como uma situação anormal, excepcional e temporária, que requer uma ação rápida, coordenada e centralizada pelo país e organizações envolvidas, foi então traduzida numa série de medidas concretas que mobilizam tecnologias e informações jurídicas, epistemológicas e jurídicas. Tais ações são puramente operacionais e contingentes, que servem para a gestão da situação presente, e não para o reconhecimento e proteção efetiva de tais populações buscando proteção e seu direito de se mover (Ibid., p. 66).

Em fevereiro de 2018, tem início a Operação Acolhida, uma força-tarefa humanitária liderada pelos militares brasileiros. Essa Operação levou à construção do que Moulin e Magalhães chamam de uma infraestrutura humanitária massiva, que consiste na implementação de postos de triagem e recepção, abrigos, informação parcialmente digitalizada, e sistemas de troca de informações, e nós logísticos (MOULIN; MAGALHÃES, 2020, p. 643). A Operação tem como objetivos o ordenamento de fronteira, que inclui a provisão de documentação, vacinação e operação de controle liderado pelo exército brasileiro; o acolhimento, compreendido como a provisão de abrigo, comida e saúde; e a interiorização e deslocamento voluntário, definidos como a realocação de venezuelanos de Roraima para outros estados no Brasil. Hoje, a Operação Acolhida conta com 12 abrigos

³⁵ Decreto disponível em < <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/24469.pdf> > Acesso em 03 dez. de 2020

³⁶ O decreto n. 24.249 declara uma “situação de emergência social no estado de Roraima, afetado pelo intenso processo de migração causada pela crise socioeconômica na Venezuela”.

temporários, divididos entre Boa Vista e Pacaraima, e cerca de 44 mil migrantes e refugiados foram interiorizados.

O componente da ordem e segurança da fronteira é central na Operação Acolhida, mas o enfoque do programa tem sido seu caráter humanitário, o que para os autores pode ser entendida como uma forma de evitar a resistência à militarização e como uma maneira de tornar mais fácil a venda dessa política, pois apela ao sentimento moral (MOULIN; MAGALHÃES, 2020, p. 644). Isso nos remete ao argumento de como os discursos de securitização e humanitário não são opostos, ou excludentes. Pelo contrário, há uma ambivalência que permeia as práticas e políticas adotadas, justificadas num sentimento de compaixão por esses indivíduos em movimento, mas sem excluir a necessidade do controle e preparo frente a possíveis ameaças.

É importante frisar que o reconhecimento ou não de refugiados no Brasil não é feito de maneira cronológica, e não há certa ordem no julgamento dos casos, estando à critério do CONARE. Ainda assim, é necessário notar que, até o final de 2017, apesar dos altos números de solicitantes, o Brasil havia reconhecido apenas 18 venezuelanos (Ibid., p. 19) como refugiados. Iniciou-se, então, um grande debate sobre o reconhecimento ou não de venezuelanos como refugiados. Como foi discutido no capítulo anterior, a definição ampliada adotada pela Lei do Refúgio inclui o reconhecimento de situações de grave e generalizava violação de direitos humanos como razão de refúgio (Lei 9.474/97, Art. 1, Inciso III). Esse princípio amplia para além do caráter de perseguição individual presente na definição tradicional de refugiado, e expande as possibilidades de reconhecimento. É com base no inciso III, por exemplo, que os sírios fugidos da guerra são reconhecidos como refugiados no Brasil³⁷. Muito se discutiu a possibilidade de reconhecimento de venezuelanos sob o mesmo argumento, reconhecendo a situação de violação de direitos básicos e fundamentais que vinham a sofrer em seu país de origem. Tal decisão sobre o reconhecimento, no entanto, só aconteceu em junho de 2019³⁸.

³⁷ Através da nova plataforma da parceria do CONARE com o ACNUR, entre janeiro de 2017 e agosto de 2020, de 1.095 sírios reconhecidos como refugiados, 1094 foram reconhecidos por “grave e generalizada violação de direitos humanos” (CONARE, 2020).

³⁸ O CONARE disponibilizou um COI sobre a Venezuela, onde explica a decisão do reconhecimento de venezuelanos como refugiados.

De toda maneira, diante da intensificação do fluxo de venezuelanos e o consequente aumento no número de solicitantes de refúgio, no primeiro semestre de 2017 foi lançado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a Resolução Normativa de nº 126 que dispunha a concessão de residência temporária a nacionais de países fronteiriços que não pertenciam ao MERCOSUL. A decisão não parte do CONARE, no âmbito do refúgio, mas do CNIg, que pertencia ao antigo Ministério do Trabalho. Dentre condicionalidades para a residência, estavam a necessidade da entrada em território brasileiro por via terrestre, o pagamento de taxas e a assinatura da declaração de preferência pela residência em detrimento da solicitação de refúgio, que deveria ser arquivada (CNIg, 2017, Art. 1; Art. 2).

Sobre a Resolução 126/17, quando o estado exige que o solicitante de refúgio abra mão de seu processo de refúgio em prol de uma residência temporária, ele está equiparando o status de proteção à regularização migratória. E se o refúgio não passa de uma regularização migratória, torna-se menos interessante aos solicitantes passar por todos os trâmites e burocracias do processo e correr o risco de não ser reconhecido. Apenas no ano de 2018, segundo os últimos dados disponibilizados pelo CONARE, 2.120 solicitações de venezuelanos foram extintas com fundamento em desistências e autorização de residência (CONARE, 2019, p. 19). Isso indica que, mesmo que a nova Portaria não fale mais em desistência do refúgio, na prática as solicitações continuam a ser extintas.

De toda maneira, a partir de março, 2017, aqueles que desejavam permanecer no Brasil passaram a ter duas alternativas de regularizar sua situação: a solicitação de refúgio e a residência temporária. Como foi mencionado, a migração venezuelana também impactou e foi impactada pela mudança na legislação migratória brasileira. Em abril do mesmo ano, foi sancionada a nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), entrando em vigor em novembro. Quando foi regulamentada, foi incluída a autorização de residência a nacionais de países fronteiriços não pertencentes ao MERCOSUL, por meio da Portaria Interministerial nº 9/2018, tendo como base o que está disposto no art. 161 do Decreto nº 9.199/2017, que regulamentou a Lei de Migração:

Art. 161. A autorização de residência poderá ser concedida para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional.

Parágrafo único. Ato conjunto do Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho disporá sobre as hipóteses, os requisitos e os prazos da autorização de residência para fins de atendimento ao interesse da política migratória nacional.

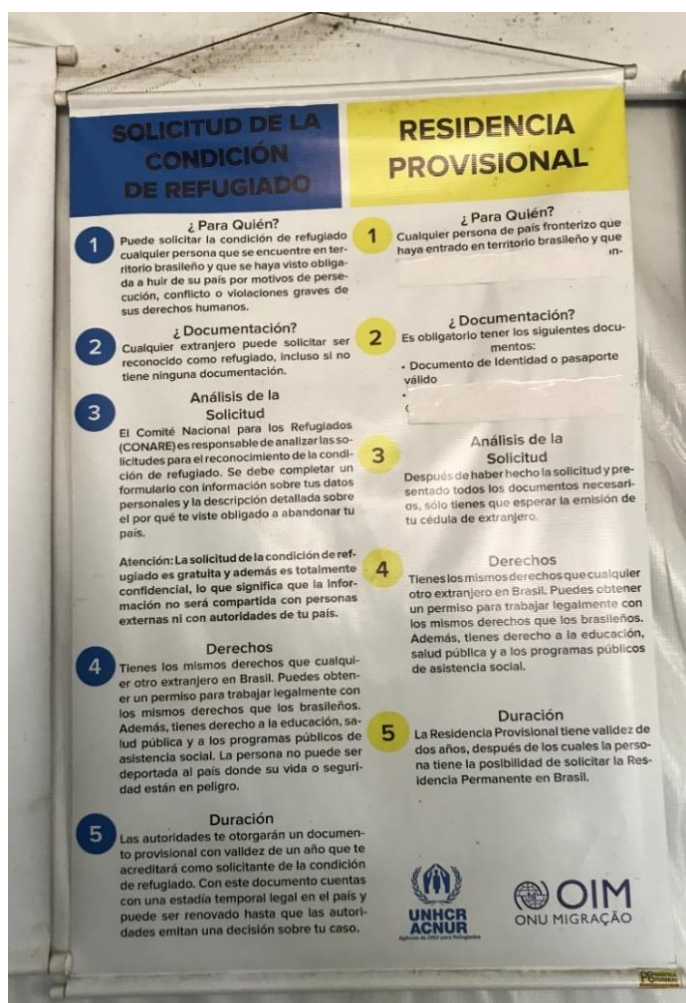
O interessante é notar que uma das grandes inovações e avanços da nova lei foi a inclusão do princípio da acolhida humanitária como princípio que rege a política migratória brasileira, mas não há qualquer menção ou associação da questão humanitária na regulamentação da autorização de residência a venezuelanos, ainda que a acolhida humanitária pautasse a Operação Acolhida e mesmo a decisão de 2018 de não fechar a fronteira do Brasil com a Venezuela³⁹. Pelo contrário, a decisão é pautada pelo interesse da política migratória nacional. Nesse sentido, a nova portaria é basicamente igual à Resolução Normativa 126/17, ainda que várias das restrições antes requisitadas são retiradas, por demanda, também, desta população, como é o caso da entrada por vias terrestres.

A partir de então, venezuelanas e venezuelanos podem decidir por qual caminho seguir, da residência ou do refúgio. Infelizmente, como argumentam Jubilut e Jarochinski (2020), normalmente a decisão é feita assim que entram no Brasil, a maioria em Roraima, e isso pode levar a decisões apressadas e desinformadas (JUBILUT; JAROCHINSKI, 2020, p. 43). Em outras palavras, a escolha entre residência temporária e refúgio é o primeiro grande dilema dos venezuelanos que, assim que chegam no Brasil (e em grande maioria por Roraima), precisam lidar. Esta escolha normalmente acontece sem grandes explicações sobre o que os dois sistemas de regularização ou de proteção oferecem. Essas explicações são normalmente curtas e rápidas, e mesmo confusas.

A foto abaixo, tirada no posto de triagem em Pacaraima, Roraima, mostra brevemente como é explicada a diferenciação aos venezuelanos que acabam de chegar. De um lado, o refúgio se aplica para aqueles que fogem de seu país por questão de perseguição, conflito ou violação de direitos humanos, e sua solicitação pode ser feita independentemente da apresentação de documentos; enquanto que a residência se aplica para qualquer nacional de país fronteiro que tenha documento de identidade ou passaporte válido. É importante frisar, no entanto, que quando o

³⁹ Em 2018, a Ministra Rosa Weber negou o pedido de fechamento da fronteira tendo como um dos principais argumentos o respeito ao princípio da acolhida humanitária a venezuelanos (STF, 2018).

processo da residência é feito em outros estados que não Roraima, a lista de documentos requisitados aumenta consideravelmente, incluindo a necessidade de certidões negativas de antecedentes criminais. No mais, o cartaz não deixa claro a duração do refúgio, dizendo apenas que solicitantes recebem um documento válido por um ano, renovável até que haja uma decisão, mas não explica que o reconhecimento implica na residência por tempo indeterminado. Ao mesmo tempo, afirma brevemente que a residência temporária pode ser transformada em residência permanente, mas não sob quais condições. Por fim, em questões de acesso a direitos, a única diferença é que no processo de refúgio o solicitante não pode ser deportado. Visualmente, também, a sobreposição de tons escuros – azul escuro e preto – dificulta a leitura, enquanto que o contraste do preto e do amarelo fazem o contrário, destacando o texto (e subtexto), e chamando maior atenção. O que transparece, pelo cartaz, é que a residência temporária é mais rápida, fácil e vantajosa:



(Acervo pessoal. Posto de Recepção em Pacaraima, Roraima, junho/2019)

Jarochinski e Jubilut (2018) também argumentam que, ainda que o fluxo venezuelano tenha sido tratado sob duas legislações migratórias diferentes, sem considerar a de refúgio, em termos legais, a mudança pouco afetou a prática de gestão desse fluxo. Para os autores, o fato de a Lei da Migração ter como base a defesa dos direitos humanos pouco impactou a forma como o Brasil lida com a proteção dos venezuelanos em território brasileiro e, mais ainda, esta Portaria ainda foi escrita sob uma perspectiva de segurança, que vê o migrante como uma ameaça, e não sob a perspectiva de migrar como um direito (JAROCHISNKI; JUBILUT, 2018). Nesse sentido, a Lei da Migração pode ser entendida como uma tentativa de promover uma mudança de culturas institucionais, com um texto mais inclusivo e com um novo paradigma, mas que pouco impactou as práticas de acolhimento e gestão migratória.

Até 2019, quase nenhum venezuelano havia sido reconhecido como refugiado no Brasil, e as expectativas de se obter o status eram sempre baixas por parte dos solicitantes. Diante disso, muitos passaram a optar pela residência temporária, seja pela antiga ou nova lei, mesmo aqueles que já haviam solicitado refúgio. É importante lembrar que, enquanto a autorização de residência provê um documento fisicamente mais reconhecível por empregadores, bancos, hospitais e etc., o solicitante de refúgio se vê dependente de um protocolo, que consiste num papel em branco impresso, com um número extenso, e que precisa ser atualizado no máximo anualmente. Assim, a residência torna-se uma alternativa aparentemente mais vantajosa.

Outros fatores também pesam na decisão: como discutido, o solicitante de refúgio, para deixar o país, inclusive para ir a seu país de origem, necessita comunicar o CONARE sobre sua viagem, suas intenções, seu cronograma e, novamente, comunicar sua chegada uma vez que retornar. Precisamos considerar que a grande maioria dos venezuelanos se encontra em Roraima (próximos à fronteira com a Venezuela), seja porque não têm condições de ir para outros estados, seja porque desejam exatamente poder voltar à Venezuela, onde muitas vezes possuem parentes que dependem de sua ajuda. De modo geral, viagens durante o processo do refúgio, principalmente ao país de origem, afetam negativamente a decisão por parte do CONARE, uma vez que a lógica presente é: por que voltar para o país do qual está fugindo em busca de proteção? E, quando

não há a comunicação de viagem, a solicitação de refúgio está passível de ser arquivada. E de fato isso aconteceu com inúmeros casos de solicitantes venezuelanos, muitos sem saber: seu processo de refúgio foi arquivado ou excluído. Segundo dados do CONARE, apenas em 2018 foram arquivadas mais de 800 solicitações de refúgio de venezuelanos (CONARE, 2019, p. 20), com base no art. 6º, I e II da Resolução Normativa nº 23 do CONARE, que determina que:

Art. 6º Será arquivado, sem análise do mérito, o procedimento de determinação da condição de refugiado do solicitante que:

I - sair do território nacional sem previamente comunicar ao CONARE; e

II - ainda que realize comunicação de viagem, permaneça fora do território nacional por mais de noventa dias pelo período de um ano;

Por outro lado, também existe o fato de que a autorização de residência exige a apresentação de um documento com foto, o que impediu muitos pais de optarem por essa alternativa, principalmente aqueles com filhos menores de 12 anos, com apenas certidão de nascimento. Nesses casos, todos seguiam com o refúgio, ainda que quisessem a residência. Ou ainda, há casos de pais que optaram por trocar o refúgio pela residência temporária, mas seus filhos permaneceram com a solicitação de refúgio, o que é problemático, uma vez que menores de 18 anos não podem solicitar refúgio sem estar atrelado a um responsável, dando a entender que são menores desacompanhados, o que não é verdade.

4.4 O reconhecimento do refúgio a venezuelanos e os impactos sobre as políticas brasileiras de proteção

Esta situação ganhou novos contornos quando, em junho de 2019, anos depois de começar o fluxo intenso de venezuelanos no Brasil e de suas solicitações de refúgio, depois de criar duas alternativas de residência temporária e arquivar centenas de solicitações, o Brasil decidiu reconhecer a população venezuelana como refugiada, conforme a Nota Técnica nº 3/2019 do CONARE:

Diante da extensa pesquisa de país de origem, analisada à luz dos critérios de Cartagena, reconhecidos pela comunidade internacional, considero que a Venezuela apresenta grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos e, com fulcro no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, submeto à apreciação do Comitê Nacional para os Refugiados

que reconheça a situação e Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos em todo o território da Venezuela, com base nos critérios inspirados na Declaração de Cartagena, bem como ouvida a consideração do MRE (CONARE, 2019, p. 13).

Assim, em junho de 2019, o CONARE adotou o critério objetivo de reconhecimento da situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos” na Venezuela, nos termos do inciso III do 1º artigo da Lei nº 9.474/97. Como afirma o próprio MJSP, a decisão tem efeitos práticos importantes para o próprio sistema de refúgio brasileiro (MJSP, 2020), porque essa decisão significa que um nacional venezuelano não mais precisa demonstrar a dimensão subjetiva do seu fundado temor de perseguição direta, nem estar relacionado diretamente a um dos 5 critérios estabelecidos na Lei e na Convenção de 1951 – religião, raça, nacionalidade, grupo social e opinião política.

À princípio, o processo permaneceu o mesmo, ou seja, todos precisavam passar pela entrevista oficial com o CONARE, e eram decididos caso a caso em plenária⁴⁰. Logo o CONARE decidiu por adotar o reconhecimento por grupo, também conhecido como reconhecimento *prima facie*, sendo a primeira vez a acontecer desde que a Lei de Refúgio entrou em vigor (JUBILUT; JAROCHINSKI, 2020, p.43).

Até o presente momento dessa pesquisa, o Brasil tem 46.343 venezuelanas e venezuelanos reconhecidos em seu território, e ainda 102.504 solicitantes (R4V, 2020). O reconhecimento tem acontecido a cada poucos meses. Em dezembro de 2019, 21 mil venezuelanas e venezuelanos foram reconhecidos de uma vez pelo CONARE (RODRIGUES, 2019). Em janeiro de 2020, foram outros 17 mil reconhecidos (MJSP, 2020). Em abril, o CONARE reconheceu 772 crianças, e em agosto outros 7.700 refugiados. Hoje, o Brasil tem o maior número de venezuelanos reconhecidos como refugiados na América Latina, e o segundo maior número do mundo, atrás apenas da Espanha, que já reconheceu 57.481 venezuelanos como refugiados (R4V, 2020).

⁴⁰ Durante o segundo semestre de 2019, desempenhei o papel de intérprete em algumas entrevistas de venezuelanos com o CONARE. Para as entrevistas, foi criado um formulário de perguntas facilitado, e as entrevistas, de modo geral, eram mais curtas. Apesar disso, uma das perguntas era algo como “*quando* (e não se) você participou de Megabandas entre outros grupos guerrilheiros”, tendo, assim, um tom acusatório, com o objetivo de pegar o solicitante desprevenido.

Jubilut e Jarochisnki chamam a nossa atenção ao fato de que esse reconhecimento por grupo tem acontecido não pela decisão do colegiado do CONARE, mas por meio de ferramentas tecnológicas de BI (Business Intelligence), que funcionam através do cruzamento de dados e o mapeamento das digitais de solicitantes desse grupo. Os dados são, então, comparados com milhões de movimentos migratórios e as autorizações de residência já concedidas a vários venezuelanos, procurando por casos de pessoas maiores de 18 anos, nacionais da Venezuela, sem autorização de residência, que não tenham saído do Brasil e que não caiam sob as cláusulas de exclusão (JUBILUT; JAROCHINSKI, 2020, p. 43). Segundo o Governo Federal, sem essa estratégia, o reconhecimento desse grupo como refugiado poderia demorar cerca de dois anos (MJSP, 2020).

Esse trabalho tem sido possível porque, frente ao desafio trazido com o fluxo venezuelano, de dar conta de centenas de milhares de processos, o CONARE adiantou a criação de uma base de dados nacional, chamada SisCONARE, digitalizando todos os procedimentos relacionados ao processo de refúgio, inclusive o formulário de solicitação. Desde setembro de 2019, o processo é exclusivamente online, o que significa que solicitantes ficam dependentes de computadores e acesso à internet. O formulário, com 13 etapas, só está disponível em português, você precisa fazer upload de documentos, imprimir o comprovante de inscrição, e para os solicitantes mais antigos, a renovação do protocolo fica condicionada à inscrição na plataforma. Assim, se por um lado há uma uniformização dos procedimentos, que incluem a autorização de viagem, comunicação de viagem, reunião familiar, atualização cadastral, por outro nem todos tem acesso a isso, e não é simples de entender.

Não há, entretanto, muita transparência sobre o uso dessa tecnologia na prática. E assim, os atores da sociedade civil e da academia têm requerido informações sobre quais são os critérios para o reconhecimento, se há qualquer consideração sobre as vulnerabilidades enfrentadas por essa população, ou se é levada em conta a data de chegada no Brasil, e não tem havido qualquer esclarecimento pelo governo (JUBILUT; JAROCHINSKI, 2020, p. 44). Não há consideração de vulnerabilidades, e outra questão levantada é sobre a população indígena venezuelana, que não tem sido reconhecida.

O que intriga essa pesquisa é o fato de o reconhecimento de venezuelanos e venezuelanas como refugiados por causa da grave e generalizada violação de direitos humanos que abate o país acontecer paralelamente à autorização de residência, e enquanto o refúgio é um status de proteção, a residência é uma mera regularização migratória, sem menção a qualquer questão de proteção ou violação de direitos humanos. O que isso significa para o refúgio e as políticas de refúgio, principalmente quando há vários indivíduos, muitas vezes em situações mais complicadas do que os venezuelanos, que não são reconhecidos?

Segundo os dados oferecidos pela 4ª e última edição do relatório “Refúgio em Números” (CONARE, 2019), entre os anos de 2011 e 2018, o Brasil recebeu 206.737 solicitações de refúgio, sendo mais de 80 mil apenas em 2018 (CONARE, 2019, p. 22). Nesse mesmo período, reconheceu apenas 10.512 refugiados, além de reassentar outros 719, chegando a uma população refugiada de 11.231 pessoas (Ibid., p. 28). Outros dados trazidos pelo relatório mostram-se relevantes: dos 13.084 processos decididos em 2018, apenas 777 foram casos de deferimento de solicitações de refúgio; 888 foram indeferidos por questões de elegibilidade e outros 4.968 foram indeferidos porque os solicitantes obtiveram algum tipo de autorização de residência pelo CNIg (Ibid., 2019, p. 14).

Quando levamos em consideração a distância entre o número de solicitantes e o número de casos processados e, principalmente, de solicitações deferidas, o fato de o Brasil ter decidido reconhecer venezuelanos *prima facie* mostra-se muito relevante. Com o reconhecimento de mais de 46 mil venezuelanos, houve um salto muito significativo no número de refugiados no Brasil, que hoje gira em torno de 50 mil, segundo o CONARE (2020), com a população venezuelana representando mais de 90% da população refugiada (ACNUR, 2020), e os outros 10% compostos por pessoas de 55 nacionalidades diferentes. Ainda assim, estima-se que o Brasil ainda tenha mais de 190 mil solicitações de refúgio (DELFIM, 2020) em curso, das quais cerca de 103 mil são de nacionais da Venezuela. Apesar disto, não há clareza se o reconhecimento por grupo vai permanecer como o padrão do CONARE para a população venezuelana.

Diante desse cenário, o reconhecimento de venezuelanos é interessante por alguns motivos. Em primeiro lugar, como foi discutido, o Brasil levou quatro anos

para decidir o reconhecimento dessa população pela definição ampliada e *prima facie*, sendo um período de constante mudança e conturbação política no país, desde o impeachment da então Presidenta Dilma em 2016, que foi e ainda é muito contestado quanto à sua constitucionalidade, e a ascensão do então vice-presidente Michel Temer à presidência, culminando na eleição em 2018 do atual presidente, Jair Bolsonaro. Foi durante o governo Temer que o discurso humanitário ganhou força e importantes decisões e políticas foram adotadas, como a primeira previsão de residência temporária pela Resolução 126/17 e a efetivação da Operação Acolhida em 2018, além da entrada em vigor da Nova Lei da Migração, cujo decreto regulamentador foi assinado pelo presidente Temer.

O presidente Bolsonaro, eleito em 2018, teve uma campanha que muito se pautou na imagem da Venezuela para atacar seus opositores. Foram muitos os episódios em que o Presidente Bolsonaro usou como exemplo a Venezuela e a crise política e econômica pela qual passa para afirmar que o Brasil seguiria o mesmo caminho caso ele não fosse eleito, afirmando que os problemas no país foram todos causados pelo governo socialista a que está submetido⁴¹. Ainda em campanha, Bolsonaro sugeriu que fossem criados campos de refúgio, defendeu que a nova Lei da Migração fosse revogada, e sobre os venezuelanos, afirmou que “são os mais pobres que estão vindo para o Brasil. Nós já temos problemas demais aqui” (GADELHA, 2018).

Mesmo antes de ser eleito, Bolsonaro mostrava-se em clara afinidade com governo estadunidense de Donald Trump. Os Estados Unidos viram no Brasil um aliado para lidar com o que consideram ser uma ameaça à segurança da região e do próprio Estados Unidos. Na última viagem diplomática do presidente brasileiro em 2020, antes da pandemia do Corona vírus exigir o distanciamento social a nível mundial, Bolsonaro se encontrou com Trump nos Estados Unidos para discutir dentre outros assuntos, a Venezuela (SANCHEZ, 2020). Ambos os presidentes cresceram politicamente em seus discursos e ataques aos seus opositores nacionais de esquerda, com base na sua associação e identificação do governo Maduro como

⁴¹ A campanha de Bolsonaro associava adversários ao presidente venezuelanos Nicolás Maduro (MAIA, 2018).

uma expressão da Esquerda no continente a ser combatida e extinguida, inclusive em seus contextos nacionais⁴².

Ironicamente, é exatamente no governo Bolsonaro, que afirmou poucos anos antes que refugiados são a “escória do mundo”⁴³, que o CONARE decide reconhecer a população venezuelana como refugiada ao mesmo tempo em que há uma expansão da proteção complementar no país. Entretanto, como nos lembra Haddad, o próprio status de refugiado é uma afirmação que dado governo não é capaz de prover proteção, e esse indivíduo precisa encontrar uma fonte alternativa de proteção (HADDAD, 2008, p. 2). E, então, as ações brasileiras ganham outros significados e funções porque, ao reconhecer a população venezuelana como refugiada, o Brasil está fazendo uma afirmação indireta sobre a natureza do Estado e do governo venezuelanos. Não apenas isso. Como discutido, o conceito de refugiado não é estático e nem delimita uma única experiência de deslocamento forçado, mas resultado também de interesses políticos e burocráticos por parte do categorizador, e fruto do mundo institucionalizado a que é submetido (Ibid., p. 60). Assim, não apenas pode ser uma situação irônica, mas também muito “conveniente” e estratégica, afinada ao discurso de Bolsonaro sobre o país vizinho.

Isso, no entanto, não deve minimizar a realidade daqueles que deixam a Venezuela fugindo da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, nem menosprezar sua busca por proteção no Brasil.

Em segundo lugar, não há consenso internacional sobre se a população venezuelana pode ser considerada como refugiada ou não, mas há uma tendência a ser tratada como migrantes com residência. É interessante notar como que essa população é tratada como uma categoria em si pelo ACNUR e outras organizações. É fato que o ACNUR defende o reconhecimento da população venezuelana como refugiada, principalmente nos países que incorporaram a definição contida na

⁴² Ainda em campanha à presidência, Bolsonaro discursou no Acre, ao mesmo tempo em que imitava um fuzilamento: “Vamos fuzilar a petralhada aqui do Acre, hein? Vamos botar esses picaretas para correr do Acre. Já que eles gostam tanto da Venezuela, essa turma tem de ir pra lá. Só que lá não tem nem mortadela, hein, galera. Vão ter de comer é capim mesmo”. (RIBEIRO, 2018).

⁴³ A declaração foi dada durante uma entrevista ao Jornal Opção. O então deputado federal, quando perguntado sobre a situação dos militares no Brasil, diz que “Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas, caso venham reduzir o efetivo [das Forças Armadas] é menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problema demais para resolver” (VITOR, 2015).

Declaração de Cartagena em suas legislações nacionais. Em março de 2018, a organização lançou uma Nota de Orientação sobre o Fluxo de Venezuelanos chamando os Estados a acolherem venezuelanos e garantirem seu acesso aos procedimentos de asilo (ACNUR, 2018). Em 2019, o ACNUR atualizou sua recomendação, lançando uma nova Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos, reiterando seu chamado aos Estados a garantir a proteção dos direitos humanos e de refúgio dessa população (ACNUR, 2019).

Apesar disso, o relatório *Global Trends: Forced Displacement in 2019* (ACNUR, 2020), traz a população venezuelana como um dos grupos que compõem as 79,5 milhões de pessoas deslocadas a força no mundo, estando em segundo lugar entre os mais deslocados do mundo no ano de 2019, estando atrás apenas da população síria. Ao longo do relatório, é interessante como a população venezuelana aparece sempre de maneira destacada e diferenciada dos demais refugiados. Um exemplo são os gráficos, em que constam descrições como “Refugees and Venezuelans displaced abroad by UNHCR region” (Ibid., p. 18) ou “Refugees, people in refugee-like situations and Venezuelans displaced abroad by UNHCR regions” (Ibid., p. 19). No relatório, o ACNUR define “venezuelans displaced abroad” como

persons of Venezuelan origin who are likely to be in need of international protection under the criteria contained in the Cartagena Declaration, but who have not applied for asylum in the country in which they are present. Regardless of status, Venezuelans displaced abroad require protection against forced returns, and access to basic services (ACNUR, 2020, p. 64).

A definição deduz que há uma voluntariedade na não-solicitação de refúgio por parte dos venezuelanos, como se optaram por outra forma de regularização migratória, quando na verdade vários países dissuadem ou dificultam o acesso ao refúgio⁴⁴, como foi no Brasil ao exigir que solicitantes de refúgio abrissem mão do

⁴⁴ Na Cáritas do Rio de Janeiro, auxiliei um venezuelano a solicitar refúgio que me relatou ter migrado antes para a Colômbia e que queria pedir refúgio, mas a ele foi dito por um agente do ACNUR que não deveria solicitar refúgio, pois não seria reconhecido. Sobre o sistema de refúgio na Colômbia, pode-se dizer que o país “cuenta con un sistema disuasivo, ‘que no invita a quien lo necesita a solicitar refugio’”. Informações presentes em: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-paradoja-del-asilo-en-colombia/681042/> Acesso 03 dez. 2020.

refúgio quando aplicavam para a residência⁴⁵. De toda maneira, segundo dados oferecidos pela Plataforma Regional de Coordenação Interinstitucional para Refugiados e Migrantes da Venezuela, liderada em conjunto pela OIM e pelo ACNUR, até o início de novembro de 2020, cerca de 5,5 milhões de venezuelanas e venezuelanos deixaram seu país de origem, em busca de proteção internacional. Destes, 2,5 milhões possuem algum tipo de autorização de residência, 801 mil são solicitantes de refúgio e apenas 143,5 mil foram reconhecidos como refugiados (R4V, 2020).

Em segundo lugar, o reconhecimento de venezuelanos como refugiados paralelamente à possibilidade de regularização migratória nos leva a pensar que não há diferença entre a residência ou refúgio ou, melhor, que o refúgio é no fim das contas uma regularização migratória. Talvez, toda a construção do refúgio como sagrado e inalcançável, um prêmio, tenta mascarar o fato de o refúgio há muito tempo já é tratado como uma mera forma de regularização. É preciso argumentar, no entanto, que isto é verdade, por enquanto, apenas em relação aos refugiados e migrantes venezuelanos. De modo geral, as alternativas migratórias continuam a serem aplicadas como substituição do refúgio a várias nacionalidades, como haitianos e senegaleses.

Ao mesmo tempo, é sintomática a pluralidade do reconhecimento da população venezuelana. Moulin e Magalhães argumentam que os dois instrumentos, o refúgio e a residência temporária, são pilares dessa infraestrutura humanitária da Operação Acolhida, em que ganham destaque o trabalho do ACNUR, com os solicitantes de refúgio, e a OIM, com os residentes (MOULIN; MAGALHAES, 2020, p. 650). A separação entre solicitantes de refúgio e residentes perpassa toda a estrutura da Operação, começando pelo primeiro contato na fronteira, ou seja, nos postos de triagem, quando os recém chegados devem escolher qual alternativa seguirão, decisão esta que vai marcar o resto de sua experiência no Brasil. São o ACNUR e a OIM que acompanham e auxiliam solicitantes de refúgio e residência no preenchimento de seus documentos, que explicam as diferenças.

⁴⁵ Como foi discutido, presente na Resolução 126/17 do CNIg

Scheel e Ratfish, ao analisarem o funcionamento e relação do ACNUR e OIM na Turquia e no Marrocos, argumentam como que ambos vão se tornando cada vez mais instrumentos de governança da mobilidade, principalmente o ACNUR, que desempenha não apenas o papel de proteger refugiados, mas de diferenciar refugiados de migrantes, se aproximando do que seria a função da OIM. Para os autores, há uma complementaridade entre os regimes de refúgio e gestão migratória. De um lado, o ACNUR se tornou um instrumento de controle e policiamento da população e, do outro, a OIM usa o discurso humanitário de proteção e defesa dos direitos humanos para forçar práticas de exclusão (SCHEEL; RATFISCH, 2014, p. 926-928).

Da mesma maneira, aqui há uma convergência não apenas de regimes e termos, mas mesmo de atores e os papéis que desempenham. No Brasil, segundo Otero et al., os estados envolvidos, bem como as organizações e a sociedade civil viram uma necessidade de coordenar padrões de operações e compartilhar práticas identificadas como “boas” para estabelecer instrumentos conjuntos de monitoramento. Dentre os atores centrais que oferecem esse *know how* estão o ACNUR e a OIM. A OIM hoje possui escritórios não apenas em Brasília, mas Boa Vista e Pacaraima (Roraima) também, e sua atuação é marcada pela articulação com autoridades públicas e outras organizações da ONU. A OIM apoia o governo brasileiro não apenas na regularização da população que chega na fronteira, como também na provisão de alimento e produtos de limpeza, bem como na criação de uma rede contra tráfico de pessoas, na provisão de informações e orientação às políticas públicas e na participação no programa de interiorização voluntária (OTERO; TORELLY; RODRIGUES, 2018, p. 42). Da mesma forma, o ACNUR se destaca por desempenhar um papel central no apoio e provisão de documentação e registro dos solicitantes que chegam, bem como na produção de relatórios de monitoração de fluxos, identificando vulnerabilidades e provendo apoio psicológico.

O que a decisão de reconhecer venezuelanos vai significar a longo prazo não é possível ainda afirmar. Ainda assim, essa realidade desafia as compreensões estáticas e dicotômicas da separação de refugiados e migrantes, ao mesmo tempo em que mostra como que o fato de ampliar as possibilidades de regularização e permanência no Brasil não significa que o país promova uma inclusão

indiscriminada a essa população e garanta a defesa de seus direitos. Nesse sentido, a próxima seção se propõe a pensar como que podemos identificar essas práticas de fronteirização, exclusão e precarização nas sutilezas das políticas de inclusão a venezuelanos.

4.5 Inclusão excludente e resistência: os limites das categorias e a precarização da vida

Ao longo do capítulo, busquei argumentar que o dilema entre a regularização migratória rápida e mais eficiente, de um lado, e a solicitação de refúgio longa e passível de indeferimento, de outro, é complexo e nem sempre claro àqueles que solicitam um ou outro. Fassin argumenta que a criação de alternativas de regularização migratória não é um simples fenômeno matemático ou uma simples mudança de categorias. Para ele, a proteção pelo refúgio é substituída por uma lógica humanitária, que corresponde a uma estratégia de governo e, principalmente, uma decisão política. Categorizar, nesse sentido, é uma operação de poder também. E então, o que parece ser uma decisão individual por parte do solicitante de refúgio, também é uma escolha feita pelas autoridades estatais (FASSIN, 2012, p. 144).

Isso fica evidente na realidade dos venezuelanos no Brasil. Em primeiro lugar, como argumentam Waldely e Figueira (2020), a racionalidade humanitária foi essencial para legitimar e justificar as ações e políticas adotadas em relação aos Venezuelanos, inclusive na produção da situação como uma crise a ser administrada pelo Estado (2020, p. 16). Nesse contexto, a criação de alternativas migratórias pode ser entendida como instrumentos normativos que visam governar ou gerir o movimento desses indivíduos. Nas palavras dos autores,

considerando a centralidade do Estado na gestão migratória e nas políticas de proteção aos sujeitos, uma questão de extrema relevância para pensar os contornos e os limites da resposta brasileira se encontra justamente na capacidade institucional brasileira. Nesses processos, o Direito exerce papel relevante como dispositivo de governo, uma vez que aparece recorrentemente para legitimar, disputar, criar, modificar ou eliminar ações de diferentes membros do Estado. Assim, o governo dessa população em movimento ocorre também por dispositivos normativos (WALDELY; FIGUEIRA, 2020, p. 18).

Isso nos remete à Butler quando argumenta que a condição precária é também reproduzida pela exposição de uma população à violência arbitrária do Estado-nação, quando ela não tem a quem recorrer se não ao próprio Estado. É um paradoxo: estar protegido da violência do Estado pode significar estar exposto à violência exercida também pelo estado. Em outras palavras, “dependar do Estado-Nação para a proteção contra a violência significa precisamente trocar uma violência potencial por outra (BUTLER, 2017, p. 47). E como argumentado, essa violência não precisa ser explícita.

Aqui, a aparente inclusão, por meio do refúgio ou da residência a migrantes, muitas vezes mascara práticas de exclusão, presentes desde o momento da decisão por qual caminho seguir, como também na fragilidade dos instrumentos normativos e administrativos, seja pela manutenção da incerteza do futuro, seja pela política de espera que impera nos processos, em que solicitantes de refúgio e residentes ficam à mercê de longos processos, que influem em seu acesso a direitos básicos.

O impacto não se dá apenas sobre a vida dos venezuelanos, mas também o que expõe sobre o não-reconhecimento de outros grupos migrantes. Então, retomando a discussão sobre precariedade, trazido principalmente por Judith Butler (2017, 2019), nessa seção, proponho explorar o modo pelo qual essas práticas de exclusão podem ser compreendidas como formas de precarização da vida e influem na manutenção da vulnerabilidade e consequente vitimização desses sujeitos em movimento.

Em primeiro lugar está o dilema da residência versus refúgio, que já foi brevemente explorado anteriormente. No início de 2020, eu atendi uma venezuelana na Cáritas cuja residência temporária havia vencido em meados de dezembro de 2019. Ela me explicou que quando chegou em Roraima, dois anos antes, ela solicitou refúgio. Algum tempo depois, por algum motivo que não soube explicar, houve um mutirão em Boa Vista para que venezuelanos pedissem residência. Nesse momento, sem ter nenhuma explicação sobre a diferença entre residência e refúgio, ela pediu residência e abriu mão do seu processo de refúgio. Dois anos depois, sua residência expirou e ela não fez a renovação a tempo. Acontece que, aqueles que estão irregulares no Brasil e desejam regularizar sua

situação pagam uma multa de R\$ 100 diários⁴⁶, e ela pagaria cerca de R\$ 3.000 pelo mês que passou irregular. Seu marido e dois filhos permaneceram como solicitantes de refúgio, mas o seu processo já havia sido arquivado.

Esse caso ilustra como a falta de assistência efetiva e liberdade suficiente para optar pelo refúgio ou residência abrem ainda espaço para a violações de direitos e precarização da vida, seja na questão trabalhista⁴⁷, seja no próprio processo de reconhecimento e obtenção de documentos.

Estando principalmente na fronteira em Roraima, onde centenas de pedidos de refúgio e residência temporária são processados diariamente, a indução por um processo ou outro sem a devida explicação sobre suas implicações é uma realidade. Ao mesmo tempo, aqueles que solicitam o refúgio ou a residência em outros estados no Brasil passam por procedimentos burocráticos diferentes, com mais documentos a serem apresentados, como é o caso da certidão negativa de antecedentes criminais e o pagamento de taxas, além de precisarem lidar com a Polícia Federal, nem sempre preparada para atendê-los. Ademais, muitas vezes não é claro a essas pessoas a quem podem recorrer e demandar respostas. Nas regiões de fronteira, o trabalho do ACNUR e da OIM se confundem constantemente, e mesmo disputam por verba e espaço.

Em segundo lugar, está a questão, melhor desenvolvida no capítulo anterior, da fragilidade dos instrumentos de proteção e regulamentação de migrantes no Brasil. Por um lado, há inclusão no sentido de promover o reconhecimento dessas populações, como a venezuelana, criando-se alternativas para que não fiquem irregulares, mas essa inclusão é parcial, condicionada, provisória e frágil, e sujeita às burocratizações estatais. A Lei 13.445/17, a Lei da Migração, foi considerada um grande avanço legislativo. Como afirma o art. 3º da Lei de Migração, ela está pautada sobre os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; e o Art. 4º discute sobre o tratamento de igualdade com o

⁴⁶ O art. 108 da Nova Lei de Migração define que, para cada dia irregular no Brasil é aplicada uma multa de R\$100,00 e esse valor pode chegar ao teto de R\$10.000,00.

⁴⁷ Migrantes estão mais sujeitos à exploração no trabalho, seja pelo abuso moral, seja pelo pagamento de salários mais baixos ou o não cumprimento de seus direitos, porque trabalhadores migrantes muitas vezes não sabem a quem recorrer ou quais são seus direitos. No Brasil, solicitantes de refúgio e residentes temporários também têm carteira de trabalho temporárias, e isso dificulta a obtenção de emprego. No caso dos venezuelanos, são muitos os relatos de exploração trabalhista.

nacional. O migrante, segundo a legislação, é um sujeito de direitos (NOGUEIRA, 2020, p. 25):

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

(...)

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

(...)

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

e

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

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; (BRASIL, 2017)

A lei é pautada na defesa dos direitos humanos e no reconhecimento do migrar como direito e a regularização é uma forma de proteção e garantia de acesso a direitos. Ainda assim, questões de segurança ainda perpassam a compreensão e prática da lei. Segundo Deisy Ventura (2017), a dificuldade de regularização migratória pode se constituir como uma ameaça à segurança do Brasil (VENTURA, 2017, p. 431), então a ampliação da regularização não é simplesmente pela ampliação de direitos dos migrantes. A emissão de vistos e autorização de residência, que se materializam nos documentos, permitem que o Estado tenha controle sobre migrantes em seu território e sua situação migratória.

Ao mesmo tempo, a regularização migratória aparece como alternativa ao refúgio, e mesmo que a orientação seja a de priorizar o refúgio, na prática, os instrumentos de regularização complementares têm sido aplicados antes que haja análise do mérito das solicitações de refúgio (NOGUEIRA, 2020, p. 42), como ainda é o caso dos venezuelanos que, quando optam pela regularização migratória, têm seus processos de refúgio arquivados. Isso também é verdade para várias outras nacionalidades, como senegaleses, haitianos e cubanos.

Acontece que esses instrumentos são frágeis de várias maneiras. Em primeiro lugar, dependem da voluntariedade do estado. Diferentemente do refúgio, não há compromisso internacional e accountability por parte das decisões discricionárias desse mérito. E isso nos remete ao argumento de que a promoção de categorias de proteção complementar diminui a responsabilidade do estado. Em segundo lugar, a regulamentação dos principais instrumentos da política migratória brasileira se dá por meio de “atos infralegais que atentem a demandas específicas” (NOGUEIRA, 2020, p. 59). Isso significa que a Portaria Interministerial nº 9/18, que prevê a autorização de residência que se aplica aos venezuelanos, pode ser revogada a qualquer momento, bem como ter seus requisitos modificados, ou ter diferentes interpretações em diferentes estados. Vários residentes temporários têm relatado a dificuldade que enfrentam para transformar suas residências temporárias em residências por tempo indeterminado, ou seja, permanentes. Apesar de estar prevista na Portaria que, depois de 2 anos e mediante a comprovação de que possui meios de subsistência no Brasil, o migrante pode obter a residência por tempo indeterminado, muitas vezes a Polícia Federal tem renovado para uma residência temporária. Ou ainda, residentes podem apresentar uma declaração de hipossuficiência que os isentam de pagar as taxas de emissão dos documentos, e há casos que a Polícia Federal afirma que se não podem pagar as taxas, não podem se manter no Brasil e, portanto, não podem obter a residência permanente.

Entretanto, enquanto um residente temporário rapidamente recebe um documento reconhecido nacionalmente, impactando seu acesso a não apenas possibilidades de emprego, mas a serviços públicos e privados; o solicitante de refúgio passa pelo menos um ano com o protocolo de solicitação de refúgio, um documento provisório, contestado por empregadores, bancos, escolas e hospitais. Para além do tipo de documento que se tem, e que espaços esses documentos

permitem acessar, existe também o aspecto da espera, da provisoriedade que baseia o período da solicitação de refúgio, e a incerteza de que o reconhecimento da condição de refugiado virá.

Podemos pensar essa relação entre regularização e controle como uma expressão da tensão, ou aporia, entre o nacional e o internacional, entre o ser humano e o ser cidadão-nacional. De um lado, a garantia do refúgio implica no respeito a uma série de outras obrigações e responsabilidades internacionais. Do outro, a possibilidade da regularização migratória é criada conforme interesses nacionais, na discricionariedade do Estado e sob seus termos. E nesse sentido a inclusão e o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo acontecem de maneira limitada e condicionada, o que reforça e reafirma a própria soberania estatal (THOMAZ, 2017, p. 208).

Isso nos traz ao terceiro aspecto explorado nessa seção, sobre a política do tempo que marca toda a jornada de migrantes e refugiados no Brasil. Mezzadra e Neilson (2013) argumentam que a autorização de residência também pode ser entendida como uma maneira do estado documentar a presença dessa população, vivendo não apenas nos abrigos. Porém, adquirir a autorização e ser reconhecido como legal, como já debatido, depende de alguns requisitos, e obter o reconhecimento do estado depende da sua capacidade de cumprir tais requisitos (OSSEIRAN, 2017, p. 101). Mezzadra e Neilson, frente a isso, falam sobre a criação de um sistema de incorporação diferenciada, por meio da proteção temporária e da definição de quem tem acesso a ela (MEZZADRA; NEILSON, 2013, p. 157). É um sistema que, em nossa análise, cria fronteiras internas entre os venezuelanos no Brasil e desenha uma série de horizontes temporais futuros diferenciados.

Para eles, então, é necessário explorar as formas como vários espaços, como o campo, mas não só, são usados para instituir “fronteiras temporais” e como afetam as subjetividades dos refugiados ao atrasar sua mobilidade. Eles relacionam processos para prolongar as viagens de migrantes e refugiados à soberania do estado para agir sobre corpos e pessoas. Nas palavras dos autores,

“to highlight the temporal dimension of detention is to reconsider contemporary techniques of migration control in the light of asynchronous rhythms of transit, prolongation, and acceleration.

These tempos and timings cross the subjective experiences of bodies and minds in motion and are also key to the inscription of this motion into labor market dynamics and the social and symbolic fabric of citizenship” (Ibid., 2013, p. 149).

Assim, há uma política de tempo que opera e que está diretamente relacionada à produção de precariedade a esses migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados. Sobre a espera, o Osseiran (2017) argumenta que pessoas em movimento experimentam várias formas de espera, e as compreendem também de formas diferentes. Esperam por coiotes para atravessar fronteiras, burocratas para adquirir documentos, esperam em abrigos, esperam pelo fim da provisoriedade de seu status migratório, pela reunião familiar com entes queridos, aguardam a deportação quando sua permanência não é permitida, e etc. Isso torna necessário examinar não apenas como que pessoas se movem, mas como que a espera é incorporada em suas jornadas migratórias (OSSEIRAN, 2017, p. 129).

Facundo, em sua pesquisa etnográfica no Brasil, relata como há uma sensação compartilhada por solicitantes de refúgio, refugiados e reassentados de que há uma “luta constante e desigual” contra o tempo dos processos, dos atendimentos, das respostas oferecidas pelos agentes de refúgio no Brasil. Nas palavras da autora, essa espera é “como um tempo que passa sem que nada passe ou em que passa o inapropriado” (FACUNDO, 2014, p. 273). A isso se junta a precariedade que essas pessoas já experienciam cotidianamente. E então, “Parece que, ao estabelecer um vínculo com o universo institucional do refúgio, as pessoas se encontram, de repente, congeladas ou colocadas em câmera lenta em um terreno pantanoso de dificuldades e carências”. (Ibid., 2014, p. 273).

A partir da concepção sobre precariedade de Butler, Facundo argumenta que ao mesmo tempo em que o reconhecimento da precariedade inerente às pessoas impulsiona uma ação de salvação, existe uma manutenção da condição humana como precária associada a esses indivíduos que muitas vezes gera “uma boa dose de indiferença sobre seu sofrimento” (Ibid., p. 274). Há uma produção de precariedade nessa política da espera, da gestão do tempo. Para Facundo, a disputa pelo tempo e a luta pelo trabalho são fundamentais para preservar o valor das vidas dessas pessoas e rebater essa precarização constante. Como argumenta Ettlinger (2007), a precariedade pode ser entendida como uma condição de vulnerabilidade ligada à contingência e à incapacidade de prever (ETTLINGER, 2007, p. 320).

A inclusão é sempre contingente, ao mesmo tempo em que marcada por diferentes níveis e formas de incorporação. Essas esperas também evocam questões sobre fronteiras raciais e internas. Levantam questões sobre quando refugiados e migrantes serão considerados, se é que serão, como pertencendo aos países em que estão. É uma questão, nas palavras de Mezzadra e Neilson (2013), “of how long a migrant remains migrant- which is to say of how long the migrant remains an object of difference and hence a target of integration – is intimately related to the question of temporal borders” (MEZZADRA; NEILSON, 2013, p. 155).

Espera, no entanto, não é sinônimo de inércia. Ainda que refugiados e migrantes performem as categorias a que são submetidos, eles também as reformulam e as desafiam em suas vivências, performances, demandas e movimentos (DE GENOVA, 2009). Ser forçado a esperar treina sujeitos a agirem de certas maneiras que são produtivas dentro de um regime migratório mais amplo. Nas palavras de Facundo, “as pessoas, ao identificar nesses marcos uma produção de precarizações, reagem identificando-as, nomeando-as como intoleráveis e denunciando-as; tudo isso como uma forma possível de impedir que esses marcos as afetem em um nível existencial no qual suas vidas já não sejam mais reconhecidas como vidas”. (FACUNDO, 2014, p. 273-274).

A discussão sobre espera vai para além das relações dos refugiados com atores estatais. Osseiran argumenta que diferentes tipos de espera enfatizam a diversidade das subjetividades produzidas. (OSSEIRAN, 2017, p. 129). Ele sugere que o tempo dos refugiados é um local de disputa. As práticas de fronteirização, estatais ou não, enquanto partes de regimes de governança da migração podem atrasar o movimento de migrantes, mas não os impedem de migrar, ainda que impliquem na precarização das vidas e das condições a que pessoas em movimento estão submetidas (Ibid., p. 193).

Por fim, outra dimensão importante a ser considerada é da diferença de tratamento ao fluxo venezuelano em relação aos demais grupos de solicitantes. Parece claro que o alto número de solicitações e de refugiados venezuelanos reconhecidos mascara a realidade da política brasileira de refúgio que é a da pouca inclusão. Se pensarmos que dos 50 mil refugiados, 46 mil são venezuelanos, apesar

da grande quantidade de solicitantes, e da pluralidade de suas nacionalidades, a disposição brasileira de reconhecê-los é baixa e lenta.

Ainda, retomando o debate feito no capítulo anterior, fica clara a complementariedade da política migratória e da política de refúgio, e como que a adoção de medidas discricionárias por parte do estado, de criar autorizações de residência específicas por meio de legislações frágeis, e com base nos interesses da política migratória nacional, surgem como uma alternativa de não-reconhecimento da proteção e do refúgio como direitos. E assim, como afirma Fassin, ao invés de pensar nessa proliferação de categorias como proteção subsidiária ou complementar, o refúgio em si que se tornou subsidiário à categoria humanitária. Isso significa que a “lógica da compaixão agora prevalece sobre o direito à proteção” (FASSIN, 2012, p. 145. Tradução nossa).

A fragmentação do rótulo do refúgio mostra-se, então, como formas de apreender e governar o momento de pessoas. No mais, como afirma Zetter, serve como uma forma de reduzir a responsabilidade do estado de proteger aqueles que entram em seu território (ZETTER, 2007, p. 174), ao mesmo tempo em que reafirma o poder soberano e discricionário do estado de definir quem pode entrar e permanecer dentro de suas fronteiras, e sob que termos.

Diferentemente do que acontece com outros fluxos no Brasil, a criação de alternativas migratórias para venezuelanos e venezuelanas no Brasil não tem impedido nem substituído o reconhecimento dessa população como refugiada. Há uma aparente complementariedade entre as duas vias regulatórias. Da mesma maneira, a criação do visto humanitário a sírios em 2013, que teve como base a decisão anterior de visto humanitário para haitianos, não era impedimento para o refúgio (ACNUR, 2013). Pelo contrário, enquanto os haitianos eram impedidos de continuar com o refúgio, o visto humanitário para sírios era o caminho até o refúgio, o que garantiu que essa população se tornasse a maior dentre os refugiados, até a vinda dos venezuelanos. A decisão sobre a concessão de visto humanitário a sírios foi incluída na nova Lei da Migração, por meio da Portaria Interministerial nº 9/2019, incluindo também a autorização de residência temporária, ambos para fins de acolhida humanitária.

Fronteiras são linhas de diferenciação e conexão que, na criação de categorias legais, produzem sujeitos não apenas governáveis, mas exploráveis. No entanto, a própria definição de fronteira é definida pelo seu cruzamento e sua contestação, e por isso que a relação entre pessoas é performativa e subjetiva, de ambos os lados. Migrantes se apropriam das políticas e barreiras contra seu movimento e, portanto, interagem com e ajudam a remodelar as políticas já estabelecidas para seus movimentos (SCHEEL, 2017, p. 3).

O que se pode pensar, portanto, é que há uma multiplicidade de categorias que são impostas sobre indivíduos, atuando, co-constitutivamente e performativamente, naquilo e por meio daquilo que Butler apontou como política de dessubjetivação, que implica no gerenciamento desses indivíduos (BUTLER, 2019, p. 124). Diante dessas categorias, sujeitos se veem obrigados a se conformarem aos estereótipos esperados, que singularizam suas experiências e moldam suas identidades (HADDAD, 2008, P. 37). E assim, a conformidade a uma categoria implica na inclusão, mas sempre condicionada, sempre mascarando outras exclusões.

Contudo, estes não são sujeitos passivos. Categorias são mais do que uma descrição burocrática, são intensamente políticas. Como argumenta Haddad, esses sujeitos, ainda que por meio de categorias impostas, como a de refugiado, uma vez que se veem partes de uma identidade política, adquirem certo grau de controle sobre sua vida (Ibid., p. 38) e disputam os significados e os espaços dessas mesmas categorias. Nesse sentido, rótulos se tornam instrumentos políticos não apenas aos categorizadores, mas aos próprios categorizados.

Da mesma maneira, Souza (2016) argumenta que os estatutos jurídicos e políticos daqueles que buscam proteção não são simplesmente definidos pelo poder soberano, e sim o resultado de disputas e afirmações por parte desses sujeitos e cidadãos ao exercerem seu direito de resistir. E nesse sentido, “a resistência antecede o poder, no sentido que é o poder que se reorganiza para bloquear a resistência” (SOUZA, 2016, p. 187).

Olhando para o Brasil, Silva nos chama a atenção para a importância do engajamento dos próprios povos migrantes nas mudanças políticas e legislativas aqui. Ele argumenta que, ainda que o discurso de proteção e direitos humanos venha

sendo articulado de maneira estratégica, ele viabilizou de uma maneira ou de outra o acesso ao território e a direitos, bem como ampliou os canais de interlocução com novos migrantes e aqueles já estabelecidos. Tais movimentos, assim, produzem negociações e alteram as margens de ação do Estado. Nas palavras do autor,

As múltiplas instâncias regulatórias que se tornam especialmente visíveis na rotina das pessoas migrantes, mediadas por camadas de documentos, registros, formalidades, multas e fiscalizações, reforçam uma perspectiva central ao longo deste trabalho: a de que foram os movimentos de migrantes, sua presença e visibilidade, que colocaram em pauta os principais temas para os quais o Estado brasileiro teve que buscar respostas. Além dessa presença, o diálogo e a capacidade de fazer avançar projetos individuais e perspectivas de ação coletiva, com negociações em múltiplos espaços e ante uma variedade de atores políticos, governamentais, policiais e da sociedade civil, conformaram transformações institucionais desde a escala mais individualizável, como a presença em conselhos participativos, até a criação de órgãos municipais de coordenação e diálogo com essas comunidades. (DA SILVA, 2018, p. 405)

Ainda que a criação da possibilidade de residência temporária afete negativamente o resultado das solicitações de refúgio por venezuelanos, e que surge frente a uma percepção de emergência, como afirma Silva, é importante levar em consideração como que discursos produzidos em torno da ideia de crise podem levar à regulamentação legal (Ibid., p. 401). O autor argumenta que a própria Lei da Migração, que veio a substituir o datado Estatuto do Estrangeiro, é resultado de demandas e reivindicações de grupos migrantes presentes no Brasil. Isso nos remete à noção de que a mobilidade humana é em si um movimento político e social que se força a ser reconhecido. O movimento é anterior ao controle, à gestão e às fronteiras. Migrantes e refugiados subvertem tais fronteiras, e também participam de sua produção.

Nesse sentido, ainda que haja um esforço sistêmico de produção do homogêneo, de padronização de práticas, táticas, termos, a experiência é heterogênea, e as capacidades locais são sempre diferentes. Há uma capacidade criativa e produtiva dos próprios migrantes e refugiados que impacta essa arquitetura constantemente. Mesmo as novas formas de vigilância produzem espaços de resistência e, se por um lado a tecnologia diminui nossa capacidade de nos mover, do outro ela é falível, com brechas e alternativas que não só permitem a migração como visam regulá-la.

4.6 Conclusão

Este capítulo teve como objetivo debater sobre a classificação e categorização dos sujeitos em movimento como resultado da diferenciação problemática do refugiado versus migrante. A incorporação do discurso humanitário nas políticas de proteção e acolhimento a refugiados e solicitantes de refúgio surge como práticas de fronteirização e de governo da mobilidade e da inclusão condicionada e provisória de sujeitos não compreendidos como refugiados, mas associados à figura da vítima, despolitizada, sem rosto nem voz. Desse modo, à produção de categorias da mobilidade podemos encontrar uma produção de precariedade, impactada pelo, nos termos de Butler, o que apreendemos como vidas mais merecedoras de proteção e compaixão.

No Brasil, essas relações entre controle e proteção, categorização e precarização podem ser identificadas na forma como o país tem promovido o acolhimento a refugiados e migrantes venezuelanos. Por muito tempo, o refúgio era a única alternativa de regularização dessa população, mas não havia disposição por parte do estado brasileiro em reconhecer essas solicitações. Surge então a possibilidade de residência, mais frágil e provisória, porém mais certa que o refúgio, que gerou um movimento dessa população de uma categoria a outra. A situação se complexifica quando o Brasil decide reconhecer venezuelanos como refugiados. O reconhecimento em massa de venezuelanos é, de fato, um grande avanço na política brasileira de refúgio, mas o número de solicitantes ainda é mais que o dobro em relação ao número de reconhecidos, e prevalece a possibilidade de residência, que também remanejou centenas de milhares de solicitantes do refúgio à regularização por via migratória. Para além disso, a decisão de reconhecer a população venezuelana como refugiada parece refletir a lógica da gestão de situações específicas e pontuais, como o Brasil tem feito com várias outras populações de solicitantes de refúgio, ao prover respostas por outros meios que não o refúgio.

E então, aqui, a produção de categorias e da definição de quem é refugiado, migrante, e todos os rótulos entre, se revelam como maneiras sutis de controle e governo dessas vidas que aqui procuram proteção. Por um lado, ao oferecer alternativas de permanência no território, reconhece-se a legitimidade das

demandas dessas populações. Por outro lado, provê uma inclusão condicionada e temporária, que influem na manutenção da vulnerabilidade e, dessa maneira, na sua condição precária. Contudo, esses sujeitos disputam e ressignificam essas mesmas molduras a que são submetidos, trazendo à tona as experiências múltiplas daqueles que migram e suas vidas cheias de vida.

5. Considerações finais

Essa dissertação buscou analisar a produção de categorias da mobilidade humana, a partir da compreensão de que categorias são relevantes porque impactam de maneira diferenciada a vida daqueles a elas submetidos, na medida em que garantem certos acessos a uns e os nega a outros. Ser rotulado, ou não, como um refugiado não é uma simples questão gramatical ou burocrática. Pelo contrário, é profundamente político, e se constitui como um processo que visa à homogeneização e à designação de identidades e características aos sujeitos em movimento. Mais que isso, essas categorias, ou esses nomes, impactam sobre como compreendemos e ordenamos o mundo ao delimitarem espaços, designar posições e controlar fronteiras. Nesse sentido, cada categoria migratória assume subjetividades específicas, e moldam nossas percepções sobre agência, identidade, pertencimento, fronteira.

Ao mesmo tempo, o movimento de pessoas para além de fronteiras nacionais nos fazem questionar sobre os enquadramentos, conceitos e categorias através das quais buscamos compreender a vida política moderna. Seguindo a proposta de Walker ao refletir sobre as fronteiras como práticas, essa dissertação se propôs a pensar nas políticas de categorização e de classificação de sujeitos em movimento como práticas de fronteirização. Essa multiplicação de fronteiras, de produção de espaços de inclusão e exclusão, está ligada à criação das hipóteses de visto e autorização de residência. E assim, cada tipo de regularização produz uma inclusão diferenciada do migrante na sociedade, e gera níveis de hierarquização e exploração diferentes, e a distribuição diferenciada de direitos.

A partir dessas reflexões, a pesquisa desenvolveu o argumento de que não é possível tratar o refúgio dissociado da migração e que, pelo contrário, a separação problemática entre essas duas categorias gera, na prática, uma série de outras categorias contingentes que expressam operações de poder arbitrariamente estabelecidas com o objetivo de controle e de reafirmação do estatuto do estado como esfera de poder último. Ao mesmo tempo essas molduras, através das quais buscam apreender a vida, e da mesma maneira, as categorias ou rótulos da mobilidade não refletem as experiências e vivências daqueles que se movem por

além de fronteiras. E é porque não refletem a complexidade e completude sempre já fugidias dessas vidas e experiências que tais demarcações possuem um impacto direto sobre as vidas daqueles que condicionam e daqueles que as imperam, uma vez que se mostram como dispositivos de gestão e de controle do movimento.

Olhando para o Brasil, a forma como o país tem respondido àqueles que aqui buscam proteção demonstra que essa política de categorizações reflete maneiras sutis de violências silenciosas que implicam na manutenção da condição precária daqueles que dependem das políticas associadas às categorias. Mais especificamente com a população venezuelana, a multiplicação das categorias revela uma abertura à prática discricionária do país, muito mais preocupado com o exercício de seu poder soberano do que com a proteção de sujeitos em fuga. É questionável o fato de o governo não ter utilizado o princípio e fundamento da acolhida humanitária em várias autorizações temporárias quando se tem um instituto jurídico previsto em lei para essa situação. O fundamento do interesse da política migratória demonstra ainda mais o poder de discricionariedade do Estado, que é utilizada para fragilizar o compromisso do Estado com os instrumentos nacionais e internacionais de proteção com os quais o Brasil se comprometeu.

Ao mesmo tempo, quando começa a reconhecer como refugiados, reconhece-se a proteção como um direito humano fundamental, e abre um possível espaço para mais refugiados a serem reconhecidos. A imagem do Brasil como um país que cria possibilidades de entrada a permanência regular se coaduna à sua prática de não-reconhecimento do refúgio e do esforço constante de decidir sobre quem é bem-vindo ou não. E então, fica claro que essas decisões *ad hoc*, passíveis de serem retiradas a qualquer momento, cuja aplicação muda de acordo com os agentes de proteção, mascaram uma prática de defesa dos direitos humanos.

Nesse sentido, o tomamos aqui o Brasil como ponto de entrada para algo mais fundamental, pensando como que a realidade brasileira de acolhimento a venezuelanos pode nos ajudar a ler e compreender essas práticas de fronteirização e multiplicação de categorias. No país, a produção de categorias por meio da criação de alternativas de regularização migratória se mostra como uma forma menos explicitamente violenta de controlar e governar o movimento de pessoas dentro das construções de quem é mais ou menos bem-vindo em seu território, ao mesmo

tempo em que reflete como um exercício soberano contrapõe os compromissos internacionais do país com a proteção da pessoa humana.

Ainda, refletem que práticas de controle e gestão do movimento de pessoas não acontecem apenas por práticas violentas de delimitação de fronteiras físicas, pela adoção de políticas de criminalização da migração, mas também por meio de práticas silenciosas de hierarquização de sujeitos e de manutenção da sua condição de vulnerabilidade por meio do controle de seu acesso a direitos, serviços e expressão. Como foi argumentado, migrantes e refugiados são alvos de violências silenciosas quando indivíduos são segregados através da sua relação com a cidadania, não tendo espaço para reivindicar seus direitos a terem direitos.

Entretanto, esses enquadramentos, categorias, rótulos ou classificações não são fixas nem permanentes. Como argumenta Butler, questionar as molduras através das quais apreendemos o mundo e os indivíduos demonstra que tais molduras, ou enquadramentos, nunca contiveram o que se propuseram a ilustrar (BUTLER, 2017, p. 24). E nesse sentido, mesmo que haja sempre um esforço sistêmico de produzir homogeneização e de padronizar práticas, táticas e termos, a experiência da mobilidade é sempre heterogênea, porque sujeitos são plurais, e possuem diferentes agendas, interesses e percursos. O que é essencial pontuar, nesse sentido, é que as tentativas de despolitizar migrantes e refugiados refletem a realidade de que esses sujeitos têm agência e desafiam as barreiras, os controles e os significados a eles impostos.

Nesse sentido, essa dissertação procurou contribuir para os estudos de migração e refúgio nas Relações Internacionais, e para a compreensão e a análise do deslocamento venezuelanos para o Brasil, cujos desdobramentos ainda estão em curso. Mais que isso, a pesquisa buscou contribuir para uma análise sobre a produção de categorias da mobilidade humana a partir do contexto brasileiro, compreendendo que as práticas de reconhecimento, inclusão e exclusão de migrantes e refugiados no Brasil distinguem-se do que nos é apresentado muitas vezes nas literaturas de referência no campo, uma vez que são, de modo geral, europeias e norte-americanas, e pensando em grande medida para sua realidade migratória. Por fim, reconheço que essa pesquisa se mostra como um primeiro passo para um trabalho mais profundo que se volte para a análise das múltiplas

formas de resistência e disputas de significado que surgem a partir dos migrantes e refugiados com as categorias e rótulos a que são submetidos. Em outras palavras, uma análise que parta da escuta dessas vozes múltiplas sobre suas próprias compreensões, desafios e conquistas acerca de seu movimento, .

6. Referências bibliográficas

ACNUR, 2020. Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/> Acesso em 03 dez. 2020.

_____. 2016. Declaração de Nova York é “uma oportunidade única” para refugiados, afirma Chefe de Proteção do ACNUR. **ACNUR**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/09/30/declaracao-de-nova-york-e-uma-oportunidade-unica-para-refugiados-afirma-chefe-de-protecao-do-acnur/> Acesso 05 dez 2020.

_____. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. 2019.

_____. **Global Trends: Forced Displacement in 2019**. 2020

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf Acesso em 03 dez. 2020.

_____, 2018. Nota de Orientação sobre o Fluxo de Venezuelanos, março de 2018, <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5aa161014> Acesso em 19 nov. 2020.

_____, 2019. Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos – Atualização I, maio de 2019. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf> Acesso em 06 dez. 2020.

_____. 2013. Sírios terão visto humanitário para entrar no Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2013/09/24/sirios-terao-visto-humanitario-para-entrar-no-brasil/> Acesso 19 nov 2020.

AGNEW, J. Borders on the mind: re-framing border thinking. **Ethics and Global Politics**. Vol 1, n. 4, pp. 175-191, 2008.

ANDRADE, J. H. F.; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 1, pp. 168-176, junho 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 abr. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Hunger for Justice: Crimes against humanity in Venezuela**. 2019.

ARRUDA, A. **As respostas governamentais às migrações contemporâneas: Brasil e Canadá em Perspectiva Comparada**. 2017. 234 f., il. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

ASHUTOSH, I; MOUNTZ, A. Migration management for the benefit of whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration. **Citizenship Studies**, v. 15, n. 1, 2011.

BARALDI, C. **Cidadania, Migrações e Integração Regional: Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia**. 3º Encontro Nacional da ABRI: Governança Global e Novos Atores. Vol. 1, n.1, 2011.

BARALDI, C. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana**. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARBOSA, B. 2006. Brasil é o único país do Mercosul a não assinar a Convenção da ONU. **Repórter Brasil**. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2006/12/brasil-e-unico-do-mercosul-a-nao-assinar-convencao-da-onu/#:~:text=%E2%80%99COs%20direitos%20das%20pessoas%20n%C3%A3o,gozo%20de%20seus%20direitos%20fundamentais>. Acesso em 04 dez. 2020.

BARRETO, L. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: _____. **Refúgio no Brasil** A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, pp. 10-21, 2010

BBC NEWS, 2019. BBC News: em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/08/em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu.ghtml> Acesso em 20 de junho de 2020

BETTS, A. **Forced Migration and Global Politics**. West Sussex: Wiley-Blackwell, 2009

_____. **Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

BETTS, A; LOESCHER, G. Refugees in International Relations. In: **Refugees in International Relations**. Nova Iorque: Oxford University Press Inc. pp. 1-27, 2011

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934

_____. Decreto Regulamentador da Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm#:~:text=Art.,24%20de%20maio%20de%202017%20.&text=2%C2%BA%20Ao%20imigrante%20s%C3%A3o%20garantidos,o%20exerc%C3%ADcio%20de%20seus%20direitos.> Acesso em: 03 dez 2020

_____. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm Acesso em ago. 2020.

_____. Lei n. 6.815, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm Acesso em: 03 dez. 2020.

_____. Lei n. 9.474, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 03 dez. 2020

_____. Portaria Interministerial n° 10, de 06 de abril de 2018. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/en-us/file/Portaria%2010-2018.pdf> Acesso em 05 dez. 2020.

_____. Portaria Interministerial n° 4 de 26 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-4-de-26-de-julho-de-2019-207468561>

_____. Portaria Interministerial n° 5, de 26 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-5-de-26-de-julho-de-2019-207468568>

_____. Portaria Interministerial n° 9, de 08 de outubro de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-9-de-8-de-outubro-de-2019-220791848> Acesso em 05 dez. 2020.

_____. Portaria Interministerial n° 10, de 05 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-10-de-5-de-dezembro-de-2019-231852423#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20e,refugiado%20em%20tr%C3%A2mite%20no%20Brasil>. Acesso em 05 dez. 2020.

_____. Portaria Interministerial n° 12, de 20 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-12-de-20-de-dezembro-de-2019-234972085> Acesso em 05 dez. 2020.

_____. Resolução Normativa CNIg n° 27 de 25 de novembro de 1998, 1998. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401> Acesso 06 dez. 2020

_____. Resolução Recomendada N° 08, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf> Acesso 06 dez 2020.

BUTLER, J. **Quadros de Guerra**: Quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3 ed., 2017

_____. **Vida precária**: os poderes do luto e da violência. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

CANÇADO TRINDADE, A; PEYTRINET, G.; SANTIAGO, J. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. 2004. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm> Acesso 19 nov 2020.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Cidadão do mundo**: o Brasil diante do holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo (1933-1948). [S.l: s.n.], 2010.

CASTRO, M. 2019. Bachelet conclui visita à Venezuela com pedido de libertação de presos políticos e diálogo. **El País**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/21/internacional/1561136330_558745.htm Acesso em 06 dez. 2020.

CHIMNI, B. S. “The Geopolitics of refugee studies: a view from the south”. **Journal of Refugee Studies**, v. 11, n. 4, 1998.

_____. The Birth of a ‘Discipline’: From Refugee to Forced Migration Studies. **Journal of Refugee Studies**. v. 22, n. 1, p. 11-29, 2009.

CONARE, 2020. Projeto de Cooperação para Análise das decisões de refúgio no Brasil. Coordenação-Geral do Comitê Nacional para Refugiados (CG-CONARE) do MJSP e Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBiLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9> Acesso em 06 dez. 2020

CONCEIÇÃO, A. Regulamentação retira direitos e pode judicializar migração. **Valor Econômico**, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/11/22/regulamentacao-retira-direitos-e-pode-judicializar-migracao.ghtml> Acesso em: 20 mai 2020

CONNECTAS, 2019. Governo Bolsonaro deixa Pacto Global para Migração. Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/governo-bolsonaro-deixa-pacto-global-para-migracao?gclid=CjwKCAiAn7L-BRBbEiwAl9UtkBgjZAHda8gR-CmxOK9BysfxuDIEKnWnzACnEYNzxw0L2Jg-lgOUHhoCQOsQAvD_BwE Acesso em 06 dez. 2020.

CONSULTOR JURÍDICO. **Conjur**. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>> Acesso em: 18 jun. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Condición Jurídica y Derecho de los Migrantes Indocumentados. **Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003**. 2003.

_____. La Institución del Asilo y su Reconocimiento como Derecho Humano en el Sistema Interamericano de Protección. **Opinión Consultiva OC-25/18 de mayo de 2018**. 2018

CRAWLEY, H; SKLEPARIS, D. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis', **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n.1, pp. 48-64, 2018

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1> Acesso em: 03 dez. 2020

DELFIM, R. 2020. Mais 7,7 mil venezuelanos são reconhecidos como refugiados pelo Brasil. **Migramundo**. Disponível em: <https://migramundo.com/mais-77-mil-venezuelanos-sao-reconhecidos-como-refugiados-pelo-brasil/> Acesso 19 nov. 2020

DE GENOVA, N; et al. **Autonomy of Asylum?** The Autonomy of Migration Undoing the Refugee Crisis Script. *South Atlantic Quarterly*. v. 117, n. 2, pp. 239-265, 2018

DOTY, R. The Bound of 'Race in International Relations'. **Millennium: Journal of International Studies**, Vol. 22, n. 3, p. 443-361, 1993.

_____. Why is people's movement restricted? **Global Politics: A New Introduction**. Londres: Routledge, 2009. p. 170-191.

_____. **The law into their own hands:** immigration and the politics of exceptionalism. Tucson: The Arizona University Press, 2009.

DOWTY; LOESCHER, G. Refugee Flows as ground for international acts. **International Security**, v. 21, n. 1, pp. 43-71, 1996

ETTLINGER, N. Precarity Unbound. **Alternatives: Global, Local, Political**. Sage Publications, v. 32, n. 3, p. 319-340. 2007

FACUNDO, A. **Êxodos e refúgios**: Colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil. 2014. 405 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FARIAS, A; FERNANDES, D. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **R. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1, pp.145-161, jan./abr. 2017

FASSIN, D; PANDOLFI, M. Introduction: military and humanitarian government in the age of intervention. In: FASSIN, D.; PANDOLFI, M. ed. **Contemporary states of emergency**. New York, NY: Zone Books, 2010

FASSIN, D. **Humanitarian Reason: A Moral History of the Present**. Berkley e Los Angeles, California: University of California Press, 2012.

_____. La economía moral del asilo: Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. **Revista de Dialectología y Tradiciones Populares**, v. LXX, n. 2, pp. 277-290, jul-dez, 2015.

FELLER, E. Refugees are not migrants. **Refugee Survey Quarterly**, v. 24, n. 4. 2005

FERRIS, E. **the Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action**. Washington: The Brookings Institution. 2011.

FITZGERALD, D.; ARAR, R. The Sociology of Refugee Migration. **The Annual Review of Sociology**. v. 11, n. 6. 2018.

FITZPATRICK, P. Foucault’s other law. In: GOLDER, B (ed.). **Re-reading Foucault: On Law, Power and Rights**. Nova York e Oxon: Routledge. 2013

FOX, M. O custo humano das sanções à Venezuela: <https://www.dw.com/pt-br/o-custo-humano-das-san%C3%A7%C3%B5es-%C3%A0-venezuela/a-50666756>
Acesso 04 dez 2020.

G1. 2013. Herdeiro de Chávez, Maduro é eleito na Venezuela; rival não reconhece. **G1**. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/herdeiro-politico-de-chavez-maduro-e-eleito-presidente-da-venezuela.html> Acesso 04 dez 2020.

GADELHA, I. 2018. Jucá critica proposta de Bolsonaro sobre campo de refugiados venezuelanos. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juca-critica-proposta-de-bolsonaro-sobre-campo-de-refugiados-venezuelanos,70002227549> Acesso em 19 nov 2020.

GERALDO, E. O combate contra os “quistos étnicos”: identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo. **Revista de História**, Juiz de Fora, v. 15, n. 1, 2009.

GOLDRING, L.; LANDOLT, P. "The Conditionality of Legal Status and Rights: 313 Conceptualizing Precarious Non-citizenship in Canada." **In Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada**, GOLDRING, L.; LANDOLT, P. ed. Toronto: University of Toronto Press, pp. 3-28, 2013.

GOODWIN-GILL, G; McADAM, J. **The Refugee in International Law**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press. 2007

GÜNDOĞDU, A. **Rightlessness in an Age of Rights: Hannah Arendt and the Contemporary Struggles of Migrants**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HADDAD, E. **The Refugee in International Society**. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2008.

HAMID, S. **(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. Tese doutoral. Universidade de Brasília, programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, 2012.

HAMLIN, R. **Let me be a refugee: administrative justice and the politics of asylum in the United States, Canada, and Australia**. Nova York: Oxford University Press. 2014.

HYNDMAN, J.; GILES, W. "Waiting for what? The Feminization of Asylum in Protracted Situations." **Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography**, v.18, n. 3, pp. 361-379, 2011.

HUFFINGTON POST. 2015. Senegaleses: esta é a nova cara da imigração no Brasil. 2015. **HuffPost Brasil**. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2015/06/06/senegaleses-esta-e-a-nova-cara-da-imigracao-no->

brasil_n_7488252.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAGDwlh2i8AzatLuCsur2skG_B1UZYphhrahTib4c_l7YNrsUgGnoAqFHqW4XeemUI7QdZL8NETaMQPyq19SBG0UTNUbSm2SQ7SmdIexS3s154QLEITsHc8btGZsHUE_4dJzFOB5AdSO5gXTBp8WQPcAJtncgup0nttXAL4cCxcI Acesso em 22 mai 2020

INAYATULLAH, N. Falling and flying: an introduction. **Autobiographical International Relations**: I, IR. Nova York: Routledge, 2011, pp. 1-12.

ISIN, E.F; NEILSEN, G.M., eds. **Acts of Citizenship**. London: Zed Books. 2008.

JAROCHINSKI SILVA, J; JUBILUT, L. Venezuelans in Brazil: Challenges of Protection. **E-International Relations**, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/> Último acesso em: 20 ago. 2020

_____. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**. v. 65. Novembro/2020, 2020.

JUBILUT, L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. 240 p.

JUBILUT, L; MADUREIRA, A. Os desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena +30. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014

LEÃO, R. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, L. (org.) **Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, pp. 72-96, 2010

LESSER, J. A negociação da Identidade Nacional. **Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2001.

LOESCHER, G. **The UNHCR and world politics: a perilous path**. Oxford: OUP. 2001.

MAGALHÃES, B. **Enacting refugees: An Ethnography of Asylum Decisions**. 2014. 221 f. Tese (PhD in Politics and International Studies) – The Open University, 2014.

MAIA, G. Campanha de Bolsonaro associa adversários a Maduro: “quem planta, colhe”. **UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/20/campanha-de-bolsonaro-associa-adversarios-a-maduro-para-atrair-votos.htm> Acesso 04 dez. 2020.

MALKKI, L. Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24. 1995, pp. 495-523.

MARRUS, R. **The Unwanted**: European Refugees in the Twentieth Century. Nova York e Oxford: Oxford University Press. 1985.

MARTIGNONI, M; PAPADOPOULOS, D. Genologies of autonomous mobility. **Routledge Handbook of Global Citizenship Studies**. Londres: Routledge, 2017.

MATTOS, P. A atuação do ACNUR na resposta ao fluxo de venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, R.; SILVA, J. **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Unicamp, pp. 203- 205, 2018.

McADAM, J. **Complementary protection in international refugee law**. Oxford, UK: Oxford University Press. 2007.

McNEVIN, A. Ambivalence and Citizenship: Theorizing the Political Claims of Irregular Migrant. Millennium. **Journal of International Studies**. v. 41, n. 2, pp. 182-200, 2013.

MEZZADRA, S. Multidões e Migrações: a autonomia dos migrantes. **Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola de Comunicação da UFRJ**. v. 15, n. 2, 2012

_____. Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília: Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015

_____. The right to escape. **Ephemera** 4(3), 2004, p. 467-275.

MEZZADRA, S.; NEILSON, B. **Border as Method**, or, The Multiplication of Labor. Durham and London: Duke University Press. 2013

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**: 2010-2018. 4 ed, 2019.

_____. 2019. Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos> Acesso 06 dez. 2020

_____. 2020. Portal de Imigração do Ministério da Justiça: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2> Acesso 06 dez. 2020.

_____. Ministérios regularizam senegaleses que vivem no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerios-regularizam-senegaleses-que-vivem-no-brasil> Acesso em 06 dez 2020.

MOREIRA, J. B. **Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 277 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. 2012

_____. Refugiados no Brasil: Reflexões Acerca do Processo de Integração Local. *REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, Ano XXII, n. 43, pp. 85-98, jul./dez. 2014

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Bras. Polít. Int.* v. 53, n. 1, pp: 111-129, 2010

MOULIN, C. A política internacional da mobilidade: governamentalidade global e a produção da diferença no discurso disciplinar contemporâneo. In: Oliveira, S. **Migrações e a Pan-Amazônia**. Manaus: UFAM, 2012.

_____. Border Politics: practices of zoning, experiences of mobility and life in displacement. Views from Brazilian Crossroads. (Tese de doutorado em Filosofia, McMaster University), p. 270, 2009.

MOULIN, C; MAGALHÃES, B. Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*. v. 24, n. 5, pp. 642-662, 2020.

MOUNTZ, A. "Refugees- Performing Distinction: Paradoxical Positionings of the Displaced." In **Geographies of Mobilities**: Practices, Spaces, Subjects, edited by CRESSWELL, T.; MERRIMAN, P. ed. Farnham: Ashgate, pp. 255-269, 2011

NASCIMENTO, A. O Branqueamento da Raça: uma estratégia de genocídio. **O Genocídio do Povo Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado**. 4 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016

NEW KEYWORDS COLLECTIVE. “Europe/Crisis: New Keywords of ‘the Crisis’ in and of ‘Europe.’”. DE GENOVA, N; TAZZIOLI, M, ed. **Near Futures Online**, n. 1. 2016

NOGUEIRA, M. **Acolhida Humanitária: Novo Instituto Jurídico na Lei de Migração**. 2020. 110 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

NYERS, P. Abject Cosmopolitalism: the Politics of Protection in the Anti-Deportation Movement. **Third World Quarterly**, pp. 1069-1093, 2003.

_____. Migrant Citizenships and Autonomous Mobilities. **Migration, Mobility, & Displacement**. v. 1, n. 1, pp. 23-39, 2015

OIM. **World Migration Report 2020**. Genebra: International Organization for Migration. 2020

ONU. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Adotada pela Resolução 45/158, de 18 de dezembro de 1990, da Assembleia-Geral (entrada em vigor a 1 de julho de 2003).

ONU. Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado, 1951. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 02 dez 2020.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 02 dez 2020.

_____. New York Declaration for Refugees and Migrants de 03 de outubro de 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 Acesso em 06 dez 2020.

_____. Global compact on refugees. Report of the United Nations High Comissioner for Refugees. 2018. Disponível em:

https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf#_ga=2.51868649.1996594122.1607271341-617701258.1598983420 Acesso 06 dez. 2020.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Direitos dos migrantes**: Comitê da ONU pede que países ratifiquem tratado global. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitos-dos-migrantes-comite-da-onupede-que-paises-ratifiquem-tratadoglobal/?fbclid=IwAR3HEII2cyit8VLwAHK7GzmxFj9xS8gRAh8mESShV k9bL0wRW 2ZanQOaC7Q>>. Acesso em: 19 maio. 2019.

_____. 2017. Global Compact for Migration. **Refugees and Migrants**. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact> Acesso em 05 dez. 2020.

_____. 2018. Pacto Global sobre Refugiados: Em que aspecto é diferente do pacto dos migrantes e como ajuda as pessoas forçadas a fugir? **ONU News**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1652121> Acesso em 05 dez. 2020.

OSSEIRAN, S. **Migration, Waiting and Uncertainty at the Borders of Europe: Syrian Refugees in Istanbul**. Tese (Departamento de Antropologia). Goldsmiths College, University of London. 2017, 325 p.

OTERO, G. et al. A Atuação da Organização Internacional para as Migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. In: BAENINGER, R.; SILVA, J. **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Unicamp, pp. 38-44, 2018.

PIOVESAN, F. 1996. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a redefinição da Cidadania no Brasil. **Revista PGE**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm> Acesso em 06 dez 2020.

PÓVOA NETO, H. 2020. As políticas de imigração e refúgio na promoção dos direitos humanos na atualidade. 11º Debates IPPUR. 19 de outubro de 2020.

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UBdfXrYzNpE> Acesso em 05 dez. 2020.

_____, 2017. Fronteira, securitização e retóricas xenofóbicas: o caso brasileiro recente. In: Interculturalidade, comunicação e migrações transnacionais: fronteiras, políticas e cidadania. X Fórum de Migrações/Migratic 2017 V Simpósio de Pesquisa Sobre Migrações. 20 de outubro de 2017. Rio de Janeiro: UFRJ.

R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform> Acesso em 04 dez. 2020.

REDIN, G. **Direito de imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público**. Florianópolis: Conceito, 2013.

REIS, R. R. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19, n. 55, junho/2004.

RIBEIRO, J. 2018. “Vamos fuzilar a petralhada”, diz Bolsonaro em campanha no Acre. **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/vamos-fuzilar-a-petralhada-diz-bolsonaro-em-campanha-no-acre/> Acesso em 05 dez. 2020.

RODRIGUES, A. 2019. Conare reconhece condição de refugiados de mais de 21 mil venezuelanos. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-12/conare-reconhece-condicao-de-refugiados-mais-de-21-mil-venezuelanos> Acesso 6 dez. 2020.

RUSEISHVILI, S. et al. Construção social do estado de emergência e governança das migrações: O decreto 24.269-E como divisor de águas. In: BAENINGER, R.; SILVA, J. **Migrações Venezuelanas**. Campinas, SP: Unicamp, pp. 57-67, 2018.

SANCHEZ, M. 2020. Bolsonaro e Trump devem discutir Venezuela e acordo de livre comércio, mas sair de jantar sem anúncios. **BBC News Brasil**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51787172> Acesso em 05 dez. 2020.

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

SCHEEL, S.; RATFISCH. Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations. **Journal of Ethnic and Migration Studies**. v. 40, 2014.

SCHEEL, S. Real Fake? Appropriating mobility via Schengen visa in the context of biometric border controls. In: **Journal of Ethic and Migration Studies**. Routledge, 2017.

SCHEEL, S; SQUIRE, V. Forced Migrant as Illegal Migrants. In: **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, 2014.

SEYERTH, G. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. In: **26a Reunião Brasileira de Antropologia**. Porto Seguro, 2008.

_____. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. In: **Revista USP**, São Paulo, n. 53, p. 117-149, mar/mai, 2002.

SILVA, J. G. C. M. L. G. X. **Por razões humanitárias**: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira. 2017. 415 f., il. Tese (Doutorado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOGUK, N. States and Strangers. **Refugees and Displacements of Statecraft**. Minneapolis: University of Minnesota Press. 1999.

SOUZA, Fabrício. **A Crise dos Refugiados e o Refugiado como Crise**. Tese (Doutorado em Direito) – PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2016. 208p.

SPRANDEL, M. A.; MILESI, R. O Acolhimento a Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões. In: MILESI, Rosita (org). **Refugiados**: Realidade e Perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

STF. 2018. Ministra nega pedido de RR de fechamento da fronteira com a Venezuela. **Notícias STF**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386012>

Acesso em 05 dez 2020.

THOMAZ, D. **A Categoria do Refugiado Revisitada: Transformações na Soberania Estatal e o Caso da Migração Haitiana para o Brasil**. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2015.

_____. What's in a Category? The Politics of Not Being a Refugee. **Social and Legal Studies**. V. 27, n. 2, pp. 200-218, 2018.

TORPEY, J. **The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000

VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Europe's Border Crisis: Biopolitical Security and Beyond**. Oxford: Oxford University Press. 2015

VIEIRA, L. Morrer pela pátria? Notas sobre identidade nacional e globalização. In: **Identidade e globalização: impasses e perspectivas da identidade e a diversidade cultural**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

VIEIRA, D. Do Congo para o Brasil – entre a formação de redes e a busca por trabalho – o caso dos refugiados e solicitantes de refúgio acolhidos no Rio de Janeiro. **Cadernos OBMigra**. Recife, v. 1, n. 3, p. 146-177, 2015.

VITOR, F. 2015. Bolsonaro vê imigrantes como “ameaça” e chama refugiados de “a escória do mundo”. **Jornal Opção**. disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ve-imigrantes-como-ameaca-e-chama-refugiados-de-a-escoria-do-mundo-46043/> Acesso 04 dez. 2020.

VOEGELE, H. Precarious borders: Frames of (im)migration and the potentiality of affect. In **Raisons politiques**, v. 76, n. 4, pp. 121-143, 2019

WALDELY, A; VIRGENS, B; ALMEIDA, C. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, pp. 117-131, jul./dez. 2014

WALDELY, A; FIGUEIRAS, L. Venezuelanos em fuga: efeitos e disputas da crise de refugiados e migrantes no Brasil. **44º Encontro anual da ANPOCS**. GT 16 – Estado e Políticas Migratórias: visibilidade, exclusão e violência. 2020.

WALKER, R. B. J. Despite All Critique. **Out of Line**: Essays on the politics of boundaries and the limits of modern politics. Nova York: Routledge, 2016.

_____. The Modern International: A Scalar Politics of Divided Subjectivities. In: HELLMANN, G. ed., **Theorizing Global Order**. Frankfurt am Main: Campus, pp. 12-35, 2017

_____. **Inside/Outside**: Relações Internacionais como teoria política. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2013.

_____. The Double Outside of the Modern International. **Ephemera**. Vol. 6, n. 1, 2006. Disponível em: < <http://www.ephemerajournal.org/sites/default/files/6-1walker.pdf>>.

ZETTER, R. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, pp. 172-192, 2007

ZOLBERG, A. et al. **Escape from Violence**: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. Nova York: Oxford University Press, 1989.