



**Natalia Cintra de Oliveira Tavares**

**A razão antinegra do refúgio  
e afromobilidades no Brasil**

**Tese de Doutorado**

**Departamento de Direito  
Programa de Pós-Graduação em Direito**

Rio de Janeiro

Fevereiro 2022



**Natalia Cintra de Oliveira Tavares**

**A razão antinegra do refúgio  
e afromobilidades no Brasil**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Direito.

Orientadora: Prof. Thula Rafaela de Oliveira Pires  
Coorientadora: Prof. Vanessa Batista Oliveira Berner

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2022



**Natalia Cintra de Oliveira Tavares**

**A razão antinegra do refúgio  
e afromobilidades no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Direito. Aprovada pela Comissão Examinadora Abaixo Assinada.

**Prof. Thula Rafaela de Oliveira Pires**

Orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Vanessa Oliveira Batista Berner**

Coorientadora

Faculdade Nacional de Direito – UFRJ

**Prof. Florian Fabian Hoffmann**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Angela Mercedes Facundo Navia**

Departamento de Antropologia – UFRN

**Prof. Iolanda Maria Alves Évora**

ISEG – Universidade de Lisboa

**Prof. Handerson Joseph**

Departamento de Antropologia – UFRGS

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

### **Natalia Cintra de Oliveira Tavares**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2014-2016). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2008-2013), com período sanduíche na York University (2011-2011). Research Fellow na University of Southampton, Reino Unido. Já ocupou cargos acadêmicos como docente e pesquisadora em diferentes instituições e projetos sobre direito de refúgio e migratório, e ocupou cargos jurídicos variados em organizações que prestam serviços a populações imigrantes e refugiadas no Brasil e no Reino Unido. Seus interesses profissionais e acadêmicos abrangem majoritariamente o Direito dos Refugiados, Estudos Migratórios, Direito Internacional Público, Estudos de Raça e Gênero, e metodologias de pesquisa qualitativa.

#### Ficha Catalográfica

Tavares, Natalia Cintra de Oliveira

A razão antinegra do refúgio e afromobilidades no Brasil / Natalia Cintra de Oliveira Tavares ; orientadora: Thula Rafaela de Oliveira Pires ; coorientadora: Vanessa Batista Oliveira Berner. – 2022.

394 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Refúgio. 3. Migração. 4. Antinegitude. 5. Brasil. 6. Refugiados negros. I. Pires, Thula Rafaela de Oliveira. II. Berner, Vanessa Batista Oliveira. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Essa tese é produto das multiplicidades de experiências que tive e amigos que fiz durante os pouco mais de quatro anos de doutoramento. Assim, gostaria de começar enaltecendo o papel de minhas orientadoras na minha trajetória acadêmica. Em primeiro lugar, agradeço a Prof. Vanessa Berner, que formou as bases sem as quais eu não conseguiria chegar onde estou e serviu (e permanece servindo) de inspiração e ensinamento constantes nos caminhos que eu gostaria de traçar enquanto futura pesquisadora e professora. Sem Vanessa dificilmente eu teria conhecido a minha orientadora, a Prof. Thula Pires, a quem eu serei eternamente grata pelo acolhimento e por acreditar em mim. Ao longo dos anos, Thula não só me ensinou como realizar pesquisa de uma forma comprometida, mas capilarizando o conhecimento e produzindo redes que certamente vão além do doutorado. E mesmo tendo me mudado para outro país, e em meio a uma pandemia, seu apoio e comprometimento no processo de orientação foram grandes responsáveis por me fazer persistir na escrita deste trabalho a despeito de fazê-lo durante um período tão difícil. A ambas, minha eterna gratidão por continuamente acreditarem em mim e por terem aceitado dividir essa trajetória comigo.

Agradeço ainda ao corpo docente e administrativo do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio, na pessoa da Coordenadora do programa, a Prof. Gisele Cittadino e de Anderson Torres Almeida e Carmen Barreto de Rezende, sem os quais eu não teria todo o apoio institucional que foram essenciais na conclusão do doutorado, em especial durante esses anos de escrita pandêmicos. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, meus agradecimentos pela bolsa de estudos que viabilizaram a realização contínua do doutorado na PUC-Rio e, por conseguinte, deste trabalho.

Estendo meus agradecimentos também à minha banca de defesa de tese, a quem sou bastante grata pelo aceite da participação. Em primeiro lugar, gostaria de destacar a Prof. Angela Facundo, cuja presença em minha jornada acadêmica se estende desde 2015, e a quem devo muito, não apenas pela brilhante coorientação durante o mestrado, mas por todas as trocas e inspirações ocorridas desde então. Ao Prof. Florian Hoffmann, agradeço não apenas pelas importantes intervenções durante a qualificação de doutorado e para melhoria do projeto de tese, que certamente busquei incorporar no trabalho final, mas pela demonstração genuína de profunda gentileza acadêmica que demonstrou a mim antes de me mudar de país. Aos Profs. Iolanda Évora e Handerson Joseph, cujos trabalhos me inspiram há alguns anos e estão refletidos no estudo que propus desenvolver no presente trabalho, agradeço imensamente pelo aceite de participar da minha banca de defesa de tese, que certamente será abrilhantada pela sua presença e contribuição. Por fim, agradeço às Profs. Márcia Nina Bernardes e Patrícia Nabuco Martuscelli pelo aceite da suplência.

Agradeço ainda as Profs. Pia Riggirozzi e Márcia Vera Espinoza, duas mentoras que me acolheram na minha vinda para a Inglaterra, e, cada uma à sua maneira, me abriram portas, possibilitando que a finalização da escrita da tese fosse viável ainda que depois de uma mudança internacional e durante uma pandemia.

Gostaria de destacar também a minha turma de Doutorado e, em especial, aos amigos que compõem o grupo de estudos Direito em Pretuguês. Dividir não somente a turma de doutorado, mas também o processo de orientação com Luiz Carlos Silva Faria Junior, Ana Carolina Mattoso, Thales Vieira e Thiago Ferrare Pinto foi uma das melhores experiências acadêmicas e certamente tornaram o penoso processo de doutoramento muito mais leve. Almoços, cafés e tardes na biblioteca com os demais amigos de turma, com destaque para Bruna Bataglia, Priscilla Silva e Fernanda Abreu, além dos amigos feitos na turma *Thularcia*, faziam com que os dias na PUC-Rio fossem ansiosamente aguardados e representaram não somente momentos de descontração, mas de importantes trocas acadêmicas que iam além da sala de aula. Durante a escrita, os colegas de turma foram ainda importantes fontes de desabafo e trocas essenciais para tornar o isolamento que a redação da tese implica, agravada pela pandemia, um pouco menos penoso. Agradeço a todos eles imensamente.

Esta tese é, ainda, fruto dos dois anos de trocas, trabalho e pesquisa realizados no âmbito do antigo Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes, então vinculado à Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), onde fui bolsista por dois anos. Agradeço à FCRB pela oportunidade que tive e pelo crescimento que esta pesquisa teve diante do período que passei lá. Parte das análises que fiz na tese nasceram de conversas e debates com meus colegas da Fundação, que compartilhavam comigo as mesmas frustrações, decepções e alegrias do fazer-estar em campo na posição de defesa de solicitantes de refúgio diante da institucionalidade correspondente. Destaco em especial a Vinícius Cabral, que se tornou um grande amigo e uma das principais pessoas que contribuíram com e inspiraram esta pesquisa. Agradeço a todos os demais amigos e colegas do CEPRI, pessoas importantes e a quem devo muito. A FCRB foi, ainda, o espaço no qual eu pude conhecer e me aproximar de muitos afromigrantes, a quem eu agradeço incondicionalmente.

Ao longo da minha trajetória, os contatos com comunidades de migrantes do Rio de Janeiro e São Paulo, além de profissionais vinculados ao CEIPARM, à CARJ e à CASP, à DPU, à OAB/RJ, e a outras instituições, foram também essenciais para a produção da presente pesquisa. Muito embora eu não consiga nomear a todos, devido à grande quantidade de pessoas, lembro de todos com carinho e sou extremamente grata pelas honestas trocas realizadas durante os anos.

Dentre os demais amigos que se destacaram durante o percurso doutoral, não poderia deixar de destacar Flávia Rodrigues e Hel Chermont, cuja amizade nasceu e se desenvolveu no universo do refúgio, mas se alicerçou para além dela. Ambas são pilares essenciais que me movem pessoal e profissionalmente, e a quem não poderia agradecer suficientemente. De maneira similar, conheci a Paula Durks na Academia, mas sua amizade e apoio vai muito além; a ela, agradeço pela constante presença e motivação ao longo dos anos. Roberta Laena, Vinicius Sado, Mariana Capeletti, Carolina Fernandes, Patricia Martuscelli, Natasha Silva, Malu Stanchi, Nadine Borges, Thaynara Charlesworth, foram também pessoas particularmente presentes, em distintos momentos do curso de meu doutoramento, e foram importantes por diferentes razões, mas que contribuíram, à sua maneira, para que eu conseguisse finalizar algo que parecia infundável. Cabe dar destaque ainda a meus pais, essenciais na minha formação pessoal e fundamentais no meu desenvolvimento pessoal e profissional, cujo apoio emocional durante o doutorado,

mesmo que à distância, foi indispensável para conseguir finalizar a escrita da tese durante o isolamento pandêmico. Agradeço-lhes cotidianamente pelo privilégio de dividir a vida, em seus distintos aspectos, com pessoas tão importantes e que acreditam tanto em mim.

Por fim, e tendo em vista a aparente infinitude da escrita da tese, impensável realizá-la sem o apoio incondicional de Jovan de Melo durante todos estes anos, sem o qual eu certamente não teria conseguido finalizá-la e a quem sou e serei eternamente grata. Esta tese também é, nesse sentido, parcialmente fruto do trabalho dele, que manteve a casa e a vida em ordem à minha volta, mesmo quando eu não conseguia fazer nada, e a despeito de suas próprias responsabilidades. Pensando dessa forma, a tese me parece não ser só um trabalho intelectual, mas envolve e requer um constante trabalho de amor e cuidado. Ao escrever esses agradecimentos, é impossível pensar em ter realizado este trabalho sem ter me envolvido de pessoas que tornaram essa experiência factível. A todas elas, minha incondicional gratidão.



## Resumo

Tavares, Natalia Cintra de Oliveira; Pires, Thula Rafaela de Oliveira (Orientadora). **A razão antinegra do refúgio e afromobilidades no Brasil**. Rio de Janeiro, 2022. 412 p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Afromigrantes são um dos principais grupos de solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil desde 1990. Até então praticamente ausentes dos horizontes migratórios no país, a categoria de refúgio foi uma das maiores responsáveis por ampliar seus modos de chegada e estadia no Brasil. Apesar disto, não há estudos que discutam profundamente os impactos de racializações e racismos no desenvolvimento do sistema institucional e processual de refúgio no Brasil, seus efeitos nas afromobilidades para o país, bem como nas vivências processuais de solicitantes de refúgio negros. Com práticas e políticas migratórias historicamente antinegras, este trabalho busca discutir, portanto, como o princípio de raça e racismos antinegros são traduzidos ao longo dos anos no Brasil, inclusive no âmbito do estabelecimento de uma categoria considerada humanitária. Partindo-se do pressuposto da antinegitude e da vida póstuma da escravidão, este estudo enfoca-se na identificação e aprofundamento das técnicas e tecnologias aplicadas no âmbito do universo migração/refúgio que continuam a demarcar racialmente a (in)desejabilidade de certos migrantes e refugiados em detrimento de outros, tendo como centro a diáde negro/não-negro. Este estudo é resultado de uma etnografia feita no decorrer dos anos 2017-2019 cujo objeto eram as minhas interações com as elites do refúgio, durante meu trabalho como advogada de solicitantes de refúgio no Rio de Janeiro. A etnografia, aliada à análise documental de fontes primárias e secundárias, compõe o bojo analítico principal deste estudo, que demonstra a importância da antinegitude para entender a gênese e desenvolvimento das respostas institucionais do universo migração/refúgio no que se refere principalmente aos afromigrantes. As permanências da antinegitude na gestão de

corpos negros para - e no Brasil - demonstram seus alcances inclusive no âmbito do universo de refúgio, herança do mundo colonial e nele estruturado e, portanto, também (re)produtor na divisão antinegra de Humanidade. Repensar modos de existir no mundo que superem a antinegitude inerente às - e fundante das - fronteiras nacionais e as categorias delas derivadas somente é possível, portanto, em um mundo em que se demande o fim dessas mesmas fronteiras.

### **Palavras-Chave**

Refúgio; Migração; Antinegitude; Brasil; Refugiados Negros.

## Abstract

Tavares, Natalia Cintra de Oliveira; Pires, Thula Rafaela de Oliveira (Advisor). **The antiblack reason of asylum and afromobilities in Brazil.** Rio de Janeiro, 2022. 412 p. Doctoral Thesis – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Afromigrants are one of the main groups of asylum seekers and refugees in Brazil since 1990. Until then, they were practically totally absent from the migratory horizons in the country. Asylum has therefore represented one of the main categories to widen their means of travel, entry and stay in Brazil. Despite that, there have been no studies which discuss in depth the impacts of racializations and racisms in the development of the institutional and procedural asylum systems in the country, their effects in afromobilities to and in Brazil, as well as in the procedural experiences of black asylum seekers. With historically antiblack migratory practices and policies, this research seeks to therefore discuss how the principle of race and antiblack racisms are translated throughout the years in Brazil, including in the establishment of a category considered humanitarian. Drawing from the concepts of antiblackness and the afterlife of slavery, this study focuses on the identification and deepening of the understanding of techniques and technologies applied in the context of the asylum/migration system, which continue to racially demarcate the (un)desirability of certain immigrants and refugees in comparison to others, especially considering the black/non-black divide. This research is the result of an ethnography conducted during 2017-2019 whose object were the interactions between asylum elites and myself, as I have acted as a refugee lawyer in Rio de Janeiro in that period. The ethnography, along with documentary analysis of primary and secondary sources compose the main analytical structure of this study, which demonstrates the importance of antiblackness to understand the genesis and development of the institutional responses of the migratory/asylum system concerning afromigrants. Continuities of antiblackness in the management of foreign black bodies to and in Brazil demonstrate its reach even in the asylum

system, which is, in itself, an inheritance of the colonial world and embedded in it and, therefore, also (re)productive of the antiblack division of Humanity. Rethinking modes of existence able to overcome the intrinsic and founding antiblackness of national and territorial borders and its derivative categories is thus only possible in a world where there is a demand for the end and destruction of these same borders.

## **Keywords**

Asylum; Migration; Antiblackness; Brazil; Black Refugees.

## Sumário

<b>1 Introdução</b>	16
1.1. Vida Póstuma da Escravidão e Antinegitude	21
1.2. Conceitos chave empregados	24
1.3. Metodologia	26
1.4. Divisão de Capítulos	34
<b>2 A Antinegitude como Estruturante das Práticas e Políticas Migratórias e Colonizatórias do Estado Brasileiro</b>	38
2.1. A linha de desejabilidade migratória: o imigrante branco e europeu e o não-lugar do Negro	40
2.1.1. O perigo amarelo: imigrantes chineses e japoneses	61
2.1.2. Imigrantes Sírio-Libaneses: em busca da branquitude	70
2.1.3. Imigrantes Negros na Região Amazônica: Negros não, barbadianos!	75
2.2. Cenário migratório brasileiro entre 1940-2019	80
2.3. Conclusões Parciais	121
<b>3 A Transhistoricidade da Abjeção do Refugiado Negro</b>	125
3.1. Surge o sistema de refúgio internacional no século XX: colonialidade e eurocentrismo	128
3.2. O sistema de refúgio no Brasil: desenvolvimento e quadro contemporâneo	153
3.2.1. A imbricação de políticas de visto e políticas de refúgio e a indesejabilidade migratória seletiva	194
3.2.2. Haitianos e o Não-Lugar no Sistema de Refúgio	207
3.3. Conclusões Parciais	218
<b>4 Repertórios Antinegros: espaços e tempos do sistema de refúgio</b>	224

4.1 De onde falo: defesa de solicitantes de refúgio, silêncios institucionais e barreiras de acesso	225
4.1.1. Entendendo e Construindo a defesa de solicitantes de refúgio	233
4.1.2. A “Sociedade Civil Organizada” no CONARE: semelhanças e distinções com a advocacia individual	252
4.1.3. O sistema de refúgio e o CONARE: silêncios, sigilos e inacessibilidade	264
4.2 Antinegitude e Política do Tempo no Refúgio	285
4.2.1 Tempo e Horizontes Carcerários: permanente provisoriedade, antinegitude e injustiça temporal	285
4.2.2 Tempo como tecnologia antinegra de dissuasão ao refúgio e desígnios fugitivos	310
4.3 Conclusões parciais	338
<b>5 Conclusão</b>	<b>350</b>
<b>5 Referências Bibliográficas</b>	<b>356</b>
<b>ANEXO I – Quadro Geral de Regime de Vistos para a Entrada de Estrangeiros no Brasil de 2020</b>	<b>386</b>

## Lista de Figuras

Figura 1 - Tweet do Ministro da Justiça, Sérgio Moro, em 2019. Fonte: Moro, 2019	270
Figura 2 – Recorte de Mapa Produzido pela Folha de São Paulo, retratando a rota de congoleses do Brasil até os EUA (Fonte; Montovani, 2019)	327
Figura 3 - Haitianos capturados na Fronteira México-Texas, nos EUA, por guarda em cavalo. Fonte: AFP (BBC, 2021)	328
Figura 4 - Ilustração do Século XIX de Não-Pessoa Negra Escravizada nos EUA em fuga. Fonte: North Wind Picture Archives (2021)	329

## Lista de Tabelas e Gráficos

Tabela 1 - Número e Percentual de Imigrantes no Brasil, por região de origem..... 88

Tabela 2 - Residência para fins de Trabalho 2011-2014 (Nacionalidades), ..... 97

Tabela 3 - Imigrantes com Autorização de Residência pelo CNlg, por Nacionalidade.....105

Tabela 4 - Número de Autorizações Concedidas pelo CNlg, 2015-2019, por País.....114

Gráfico 1 - Reconhecimentos Conare, 2014-2016, Africa Subsaariana, Por País.....175

Gráfico 2 - Indeferimentos Conare 2014-2016 - Africa Subsaariana, Por País.....175

Gráfico 3 - Emissão De Vistos Grandes Eventos E Turismo Em 2014, Senegal, Gana, Camarões, Nigéria e Síria..... 200



## Lista de Siglas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
AFI – Alternativa de Fuga Interna  
ALC – América Latina e Caribe  
CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro  
CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo  
CEPRI – Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes  
CG-CONARE – Coordenadoria-Geral do CONARE  
CGIg – Coordenação Geral de Imigração  
CNIg – Conselho Nacional de Imigração  
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados  
COI – *Country of Origin Information*  
CRNM – Carteira de Registro Nacional Migratório  
CRM – Conselho Regional de Medicina  
CSVM – Cátedra Sérgio Vieira de Mello  
DELEMIG – Delegacia de Imigração  
DEMIG-MJ – Departamento de Migrações do Ministério da Justiça  
DPU – Defensoria Pública da União  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social  
EUA – Estados Unidos da América  
FCRB – Fundação Casa de Rui Barbosa  
GEP – Grupo de Estudos Prévio  
GGVDH – Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos  
IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos  
LGBT+ - Lésbica, Gay, Bissexual, Transgênero e Outros  
PF – Polícia Federal  
MEC – Ministério da Educação  
MJ – Ministério da Justiça  
MPF – Ministério Público Federal  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MS – Ministério da Saúde  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OAB/RJ – Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OUA – Organização da Unidade Africana  
PI – Portaria Interministerial  
RDC – República Democrática do Congo  
RN – Resolução Normativa  
RSD – *Refugee Status Determination*  
SNJ – Secretário Nacional de Justiça

# 1

## Introdução

As raízes brasileiras em África são inegáveis. A contínua violência do tráfico transatlântico para fins de trabalho escravo significou o rapto e sequestro de milhões de africanos ao Brasil até, pelo menos, o final do século XIX, com consequências profundas na paisagem racial, cultural e linguística do país. Apesar disto, africanos estiveram completamente ausentes do desenvolvimento de práticas e políticas de imigração para o trabalho assalariado no Brasil independente até, pelo menos, o final do século XX. De fato, desde a abolição oficial da escravidão, africanos eram a verdadeira antítese de ser imigrante, tendo sido completamente desconsiderados para fins de colonização e imigração, algo possibilitado aos milhões de imigrantes europeus, chineses, japoneses, sírios, entre outros, que chegaram ao Brasil no pós-independência. Efetivamente, quase todo imigrante que chegou ao país até meados do século XX era não-negro, e tais circunstâncias normalmente são instrumentalizadas para demonstrar uma suposta hospitalidade nata do Brasil.

Tal hospitalidade, no entanto, era racialmente demarcada, tendo em vista que imigrantes negros apenas começaram a aparecer nos números de chegadas ao Brasil em quantidade significativa a partir de 1990, e sua permanência no país foi principalmente possibilitada devido ao acesso à categoria de refugiado. Até 2010, africanos subsaarianos de distintas nacionalidades continuamente se destacaram como os principais grupos de refugiados e solicitantes de refúgio<sup>1</sup>, demonstrando-se a continuada relevância deste instituto para afromigrantes no Brasil. Aos números de africanos foram incorporadas as milhares de chegadas dos afromigrantes haitianos, que passaram a solicitar refúgio no Brasil nos anos posteriores.

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, utilizo o conceito formal/oficial de refugiado previsto na Convenção de Genebra sobre o Estatuto das Pessoas Refugiadas de 1951, qual seja: “*Que, (...) temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele*”. Solicitantes de refúgio, por sua vez, são aquelas pessoas que apesar de terem solicitado refúgio, ainda não foram oficialmente reconhecidas. O processo de reconhecimento da condição de refugiado é normalmente realizado pelo Estado, e os procedimentos variam de acordo com as leis domésticas de cada país.

O refúgio, portanto, tem destaque considerável no contexto destas novas afromobilidades que tinham o Brasil como destino. Pensar como o sistema de refúgio<sup>2</sup> estabelecido em torno desta categoria responde especificamente aos afromigrantes, além de entender as interconexões, traduções e transformações deste sistema com as origens do refúgio no Brasil, e da gênese das práticas e políticas migratórias brasileiras em geral são, nesse sentido, de suma importância. Por que, por exemplo, foram necessários tantos anos para que afromigrantes passassem a incorporar o Brasil em suas trajetórias de mobilidade?

O caminho que me levou a questões envolvendo as afromobilidades (incluindo-se os afrorefugiados<sup>3</sup>) e que me trouxe as inquietações relativas às respostas estruturais do sistema de refúgio a estes grupos teve início em 2014, quando ingressei numa Organização Não-Governamental (ONG) na cidade do Rio de Janeiro que atendia solicitantes de refúgio. A população majoritária que eu atendia era, precisamente, de africanos, destacando-se os congoleses. Em 2015, particularmente, acompanhei o desenvolvimento do processo de refúgio de uma solicitante da África Subsaariana que me motivou a aprofundar na temática e resultou no presente estudo.

O caso dessa solicitante estava com indicativo de indeferimento. Uma das principais razões pelas quais seu julgamento se deu pelo não reconhecimento da sua condição de refugiada levou em consideração sua maior ou menor vulnerabilidade referente à situação mediana de mulheres de seu país e o fato de ela ter tido acesso a oportunidades que grande parte de suas conterrâneas não tinham acesso como por exemplo, curso superior e um trabalho em uma organização mundialmente reconhecida. Diante disto, e de acordo com alguns agentes envolvidos no processo decisório, ela não seria “vulnerável o suficiente” para ser refugiada, a despeito da perseguição e violência sofridas, demonstrando um tipo de requisição de sofrimento, pobreza e exotismo de mulheres africanas subsaarianas que configurava uma camada de reconhecimento da condição de refugiado ausente na normatividade sobre o tema. Esse tipo de requisito seria generalizável, ou seria exclusivo de

---

<sup>2</sup> Quando menciono o ‘sistema’ de refúgio, me refiro ao universo institucional, normativo e processual que envolve a gestão e gerenciamento das vidas de refugiados e solicitantes de refúgio, especialmente no que tange suas interações relacionadas à seu *status* migratório.

<sup>3</sup> Tanto refugiados oficialmente reconhecidos como solicitantes de refúgio negros.

refugiadas de África, que aparentemente precisariam corresponder a uma suposta “média de vulnerabilidade” de mulheres em seus países?

Este caso me levou à minha presente pesquisa, a qual, muito embora tenha ido além dos usos diferenciados da categoria vulnerabilidade, partiu da pergunta que nasceu do caso acima, isto é, como o princípio de raça e racismos institucionais impactam o processo de refúgio e seus resultados no Brasil, e como é possível pensar em um instituto dito humanitário e, ao mesmo tempo, estruturado na violência das clivagens raciais. Essa pergunta parte de alguns pressupostos que se intercalam e comunicam os caminhos da pesquisa.

Em primeiro lugar, me refiro ao instituto de refúgio criado a partir de 1951 na Convenção de Genebra sobre o Estatuto das Pessoas Refugiadas. Nesse sentido, me refiro à essa categoria formal, em que são refugiadas as pessoas reconhecidas no âmbito dessa convenção (e normatividade decorrente) pelos Estados-Nação que a aplicam. Ou seja, implica um conceito limitado, circunscrito às definições legalistas utilizadas no universo institucional do refúgio no Brasil, indo além do que Shacknove descreveu como *refugeehood*, ou a “qualidade de ser refugiado”, em sentido amplo, ou “determinar conceitualmente (...) quem é, ou não, um refugiado, parece ser um problema relativamente simples. Um refugiado, (...), é uma pessoa fugindo de condições que lhe colocam em risco de vida” (Shacknove, 1985, p. 274, tradução livre<sup>4</sup>). A minha intenção não é, pois, usar os relatos e a pesquisa para contradizer o uso oficial de refúgio estabelecido no Direito correspondente, e realizar uma contra-proposta, mas entender como tal uso se dá e o que isso revela do ponto de vista dos desejos institucionais e sistêmicos sobre quem entra, quem fica e quem é removido do território nacional. Definir refugiados é, como menciona Adriana Vianna (2017), *fazer Estado* e, em decorrência, nos permite vislumbrar os usos que Estados fazem da categoria a fim de atingir seus objetivos de gestão, regulação e controle das populações não-nacionais.

Assim, e em segundo lugar, parto do pressuposto de que, para falar de sistema decisório de refúgio e de seus efeitos, não basta falar em refúgio, uma vez que as escolhas que envolvem quem é ou não refugiado estão entrelaçadas com políticas

---

<sup>4</sup> Traduzido do original, em inglês: “*Determining conceptually (...) who is, or is not, a refugee would appear to be a relatively simple matter. A refugee, (...), is a person fleeing life-threatening condition*”.

migratórias em geral, sobre quais migrantes são desejáveis ou não. Muito embora o refúgio seja descrito pelas principais organizações que trabalham com o tema como sendo uma categoria apartada da condição migrante, o binômio refúgio/migração tem sido ampla e estrategicamente utilizado para criar divisões entre “verdadeiros” e “falsos” refugiados. Tendo em vista a responsabilidade exclusiva dos Estados em determinar quem é ou não refugiado, é por meio dessa capacidade que é (também) perceptível a manipulação das distinções entre migrante e refugiado para estabelecer quem está dentro e fora das linhas de desejabilidade migratória de determinado país. Afinal, se alguém não é reconhecido refugiado, sua condição pode, em muitos casos, se tornar de (migrante) irregular – e, portanto, indesejável – podendo, como consequência, ser retirado compulsoriamente do território nacional.

Nesse sentido, pensar nos impactos e implicações do princípio de raça e racismos institucionais no refúgio é, também, pensar além do refúgio. É pensar em gestão de fronteiras, dentro do território – por meio, dentre outros, do processo de refúgio, gestão e regulação de migrantes – e fora – por meio da política de vistos, por exemplo. Afinal, só é reconhecido refugiado quem consegue sair de seus países e entrar no território de país de refúgio. O número de pessoas que fazem isto, e em quais condições, possibilita demonstrar políticas de entrada e fechamento que se imbricam com as políticas de refúgio e migração, determinando quais os migrantes/refugiados são mais ou menos in/desejáveis e as continuidades e transformações no que se refere ao que me refiro como uma linha de desejabilidade imigratória.

A isto se relaciona o terceiro pressuposto que guia a pergunta principal da pesquisa, isto é, que a competência estatal de controle do movimento de pessoas em suas fronteiras é autolegitimada, e não um aparato intrínseco e natural do Estado. Tal autolegitimação, como se verá, não “nasce” nas origens da formação do Estado-Nação Moderno, no século XVI, mas é resultado de um processo (inicialmente excepcional) de regulação e controle dos movimentos dos sujeitos colonizados, especialmente após o fim do tráfico transatlântico de africanos para fins de escravidão (Mongia, 2018). As fronteiras, e sua esfera de controle de pessoas decorre, pois, dos objetivos moderno-coloniais da separação racial e colonial do globo e seu desenvolvimento demonstra um *continuum* da colonialidade nos tempos contemporâneos no que se refere à gestão do movimento de pessoas. O uso do

passaporte e a consequente sinonímia raça/nação possibilitam vislumbrar como os movimentos contemporâneos permanecem mais ou menos livres, controlados ou regulados também devido à divisão colonial e racial do mundo.

Uma consequência importante para o trabalho do pressuposto *supra* mencionado, relativo à autolegitimada capacidade do Estado-Nação de controlar o movimento de pessoas, é também entender as categorias refugiado e migrante como ficções conceituais que derivam deste controle. Assim, em paráfrase à De Genova (2013), se não houvesse fronteiras, não haveria refugiados, apenas mobilidade. É a partir da interconexão umbilical das raízes categóricas do sistema internacional de refúgio com o desenvolvimento colonial (e racial) do controle de fronteiras, que a pergunta motivadora da pesquisa se faz essencial. Não somente é possível questionar os racismos institucionais e os usos e efeitos do princípio da raça no âmbito do sistema de refúgio, é impossível desvincular tal instituto de suas violentas (e não humanitárias) raízes. E pensar a categoria de refúgio, seus usos e efeitos sem fazê-lo implica deixar um vazio analítico que eu pretendo preencher, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento do projeto de refúgio no Brasil.

O país, afinal, foi o destino do principal contingente de africanos para fins de escravidão dentre todas as regiões das Américas. A construção da diáspora negra no Brasil é resultado da primeira significativa mobilidade (forçada) de africanos ao território nacional, através do tráfico, rapto, sequestro e violência. Ao mesmo tempo, é conhecido o grande contingente de imigrantes não-negros que passaram a compor a recém-formada nação brasileira: alemães, poloneses, italianos, portugueses, espanhóis, japoneses, sírios, entre outros. Até 1990, negros eram ausentes do contingente de imigrantes no Brasil. Ao longo daquela década, o primeiro grupo de africanos passa a migrar para o Brasil. Eram angolanos, que permaneceram no país por meio do refúgio. O Brasil, apesar de ter sido Estado-membro na formação da Convenção de 1951, demorou quase quarenta anos para permitir a solicitação de refúgio de não europeus em território nacional. A chegada de angolanos, portanto, reflete uma ambivalência institucional do sistema de refúgio, demonstrando a quem essa abertura tardia poderia beneficiar, reforçando, ao mesmo tempo, quem o fechamento desta mesma política potencialmente deixou de fora por tantos anos.

Ao longo de todos os anos seguintes, os africanos subsaarianos corresponderam ao maior número de solicitantes de refúgio e refugiados até, pelo

menos, 2010, quando haitianos passaram a chegar em grandes quantidades, se sobrepondo às solicitações feitas por africanos. Até o ano de 2019, venezuelanos, haitianos, africanos (de variadas nacionalidades) e sírios representavam os principais grupos de solicitantes de refúgio no país. Afromigrantes têm, portanto, uma hegemonia no âmbito do refúgio pós-1990, não porque são os maiores números no total, mas porque sua mobilidade ao país demonstra-se contínua ao longo de muitas décadas. Além disso, é também pelo refúgio que foi possível registrar as primeiras afromobilidades ao Brasil, revelando-se a importância da categoria para migrantes negros.

Há, portanto, uma aparente contradição. Até 1951 afromigrantes eram ausentes das políticas e práticas migratórias no país, no polo extremo da indesejabilidade migratória no Brasil. Tal ausência permanece até 1990, a despeito da criação do sistema internacional de refúgio, que apenas reconhecia europeus como refugiados. No entanto, isto parece dar um giro a partir de 1990, com a abertura do sistema de refúgio aos não-europeus e a chegada contínua de africanos pela primeira vez desde o fim do tráfico transatlântico de africanos para fins de trabalho escravo. Por que esse (suposto) giro ocorreu? E isto significou um corte completo com as raízes antinegras que fundamentavam a gestão e controle dos afromovimentos até então? Para responder a essas perguntas, o estudo se desenvolve tendo como fundamentos teórico-metodológicos os conceitos da *vida póstuma da escravidão* – no original *afterlife of slavery* (Hartman, 2007) – e da *antinegitude*, que serão mais bem explorados a seguir.

### 1.1.

#### **Vida Póstuma da Escravidão e Antinegitude**

Saidiya Hartman escreveu o seguinte em seu livro *Lose Your Mother*, no que se refere às interconexões entre o presente e o passado das comunidades negras nos Estados Unidos:

Se a escravidão persiste como um problema da vida política da América negra, isto não se dá devido à uma obsessão antiquada com eras passadas ou com o peso de uma memória persistente, mas porque vidas negras ainda são colocadas em perigo e desvalorizadas por um cálculo racial e a uma aritmética política construídas séculos atrás. Esta é a vida póstuma da escravidão [*afterlife of slavery*] – menores chances de vida, acesso limitado à saúde e educação, morte prematura, encarceramento e

empobrecimento. Eu, também, sou a vida póstuma da escravidão. (2007, p. 06, tradução livre<sup>5</sup>)

A vida póstuma da escravidão demonstra, pois, como a escravidão informou o desenvolvimento das sociedades escravistas, apesar de oficialmente abolida, por meio de traduções, adaptações e transformações do projeto genocida antinegro. Wilderson (2010), por sua vez, argumenta que ‘ser Negro’ ainda significa ‘ser Escravo’. Nesse sentido, para a maioria dos autores da corrente afropessimista, “*a escravidão racial foi apenas transformada e não anulada*” (Hartman *apud* Vargas, 2017, p. 93, *itálico no original*). Implícita à concepção da vida póstuma da escravidão está a ideia, de um lado, da antinegritude e, de outro, e como consequência, da transhistoricidade ou perenidade da antinegritude no desenvolvimento de sociedades forjadas na lógica escravista, tais como os Estados Unidos da América (EUA) e o Brasil. Conforme explica Vargas, a antinegritude se fundamenta na díade negro/não-negro, descentralizando analítica e metodologicamente o olhar da branquitude, enfocando-se especificamente na negritude. Assim,

A díade negro/não-negro, que fundamenta o conceito da antinegritude, é mais precisa que a díade tradicional branco/não branco. De acordo com a díade branco/não-branco, ser branco (e ocidental, cisnormativo homem, heteropatriarcal e de posse) é a encarnação paradigmática da Humanidade. Essa díade condensa os princípios da supremacia branca – a hierarquização da espécie humana na qual o ser branco (e homem) é a referência máxima de poder, inteligência, moralidade, e estética. Nessa hierarquia, o ser negro é o ser menor. A díade negro/não negro, no entanto, representa um contínuo mais amplo da Humanidade que inclui pessoas não-brancas e não-negras, como asiáticos, indígenas, e latinos (nos Estados Unidos). Nesse contínuo mais abrangente, graus de Humanidade não são conferidos a partir da branquitude, mas em relação à distância relativa da negritude. O conjunto da Humanidade, então, inclui pessoas brancas bem como pessoas não-brancas e não-negras. Ser humano é ser não-negro. (...) A díade negro/não-negro é tanto uma tentativa de ajuste teórico quanto um fato social. (Vargas, 2017, p. 85-86).

Em consequência, ser negro é ser uma não-pessoa. Tal díade demarca, portanto, a fronteira entre a Humanidade (ou a quem é possibilitado estar na

---

<sup>5</sup> Traduzido para o português, do original em inglês, a saber: “*If slavery persists as an issue in the political life of black America, it is not because of an antiquarian obsession with bygone days or the burden of a too-long memory, but because black lives are still imperiled and devalued by a racial calculus and a political arithmetic that were entrenched centuries ago. This is the afterlife of slavery--skewed life chances, limited access to health and education, premature death, incarceration, and impoverishment*”.



categoria de humano) e a quem tal Humanidade não é conferida, isto é, a não-negros e negros, respectivamente. Wilderson (2010) também caracteriza essa fronteira da negritude como sendo os limites da sociedade civil, ocupada por não-negros, e da morte em vida, experienciada por negros, marcada pela violência permanente e gratuita que retrata as fronteiras da *zona do não-ser* com a *zona do ser* (Fanon, 2008), em que circulam aqueles a quem é conferida a condição de humanidade.

Assim sendo, a antinegritude centraliza o negro como referência a partir da qual todos os demais (não-negros) se definem como humanos, sujeitos, pessoas, ao passo que o negro se constitui enquanto a não-pessoa. Dessa forma, “(...) pelo fato de o sujeito negro ser um não sujeito, ele é também uma não-referência. Assim, o não-sujeito negro é a presença ausente fundamental (ou a ausência presente fundamental)” (Vargas, 2017, p. 91). E tal configuração permanece, de acordo com os autores, estruturante no desenvolvimento de sociedades escravistas, e “apesar da inferioridade das pessoas negras não ser mais o padrão legal”, demonstrando-se a transhistoricidade (ou continuidades e permanências) da abjeção negra ou “morte negra pelas mãos de indivíduos e, mais importante, pelas mãos do Estado” (*idem*, p. 93 e 99).

A vida póstuma da escravidão, marcada pela condição transhistórica da antinegritude, não foi uma escolha teórico-metodológica aleatória no presente estudo. Como se verá em seguida, a divisão do trabalho começa pelo segundo capítulo, que vislumbra a gênese antinegra dos projetos e práticas migratórios estruturados e estruturantes na - e da - formação do Brasil enquanto Estado-Nação independente. Não-pessoas negras migrantes existiam na medida de sua ausência. Nesse sentido, ser migrante era, até pelo menos 1990, a antítese de ser negro, demonstrando-se a ausência presente explicitada na transhistoricidade da antinegritude no universo migratório (e também no universo do refúgio, a partir de 1951). O desafio era entender como a antinegritude se traduz após 1990. Como se viu, a antinegritude não é incompatível com a expansão de direitos e a cidadania formal de não-sujeitos negros. Paralelamente, “se a antinegritude é fundante, ubíqua e permanente, então demandar que o estado-império e sua sociedade deixem de ser antinegros corresponde a demandar o fim do estado-império” (Vargas, 2017, p. 97). Em outras palavras, é incompatível com a análise antinegra que haja um “giro” completo em 1990 no universo migração/refúgio brasileiro que, de repente, deixaria

de ser antinegro. Para isto, deveria ter havido o fim do estado-império, o que não ocorreu.

É por esta razão que o objetivo principal desta pesquisa, levando em consideração os pressupostos *supra* descritos, bem como a base teórico-metodológica da antinegitude e da *afterlife of slavery*, passa a ser a identificação e a análise das técnicas e tecnologias que traduzem a transhistoricidade da antinegitude na contemporaneidade, com enfoque no sistema de refúgio e suas imbricações com o sistema migratório mais amplo. Assim, lanço mão da lente teórico-analítica da antinegitude para pensar o sistema de refúgio e seus entrelaçamentos com o sistema migratório, bem como os entrelugares gerados por ambas as categorias, enfocando nas afromobilidades para - e no - Brasil, notadamente de africanos subsaarianos e de haitianos, a fim de verificar como a institucionalidade do universo migração/refúgio no Brasil responde às solicitações e demandas feitas por esses afromigrantes.

Tal análise será feita de duas formas: de um lado, uma macrovisão, buscando entender como a gestão, regulação e controle antinegros dos afromovimentos se dão na imbricação das categorias refugiado/migrante e seus entrelugares pela análise de números de entradas ao longo dos anos, tipos de residência concedidos, números de deferimentos e indeferimentos de refúgio, instrumentos normativos específicos existentes, e políticas de visto. De outro, uma microvisão, acompanhando de perto os processos de solicitação da condição de refugiado e seu desenrolar diferenciado na vida da não-pessoa negra. Isto será feito em conformidade com uma metodologia específica e em três capítulos, como se verá abaixo em mais detalhes.

## 1.2.

### **Conceitos chave empregados**

Ao longo deste trabalho, emprego alguns termos que merecem um espaço de conceituação. Em primeiro lugar, tanto o termo afromigrantes quanto afromobilidades são utilizados e são centrais para o desenvolvimento da tese. Em primeiro lugar, cabe esclarecer que ao utilizar o prefixo *afro*, me refiro àqueles indivíduos fenotipicamente negros, isto é, pretos ou pardos, e, portanto, com ancestralidade em África. Isto significa que me refiro tanto a africanos quanto os descendentes de africanos nascidos em outras regiões do globo. Centrar África, africanos e seus descendentes, tem um sentido analítico no presente trabalho tendo

em vista que, conforme será visto, África e Negritude são entes que permanecem sendo as referências pelas quais a Europa se define, isto é, tudo o que a África é, a Europa se constitui como o oposto. Se a Europa e a Branquitude se define enquanto o parâmetro de desenvolvimento e modernidade, África representa o oposto: o barbarismo e o subdesenvolvimento. Essas nuances se comunicam com o sentido de antinegitude apresentado supra, vez que a transhistoricidade da abjeção do (não) sujeito negro é reflexo e está imbricado com a permanente colonialidade dos saberes e poderes que fundamentam as estruturas sociais e institucionais brasileiras. Nesse sentido, muito embora eu me refira também às não-pessoas negras, isto é, sem lançar mão do termo *afro*, eles estão interconectados para os propósitos deste marco teórico-analítico e metodológico empregado no decorrer deste estudo.

Além disso, importante diferenciar *afromobilidades* de *afromigrantes* e *afrorefugiados*. Ao especificar as mobilidades, me refiro aos movimentos, voluntários ou involuntários, de saída, trânsito, ou retorno, e suas intercessões. Pensar nas afromobilidades no e para o Brasil, portanto, diz respeito ao movimento de pessoas negras, sejam africanas do continente ou descendentes de africanos, que se movimentam em direção ao e dentro do Brasil, estão de passagem, saem do e retornam para o Brasil, enfim, os múltiplos movimentos de pessoas, independentemente das razões, do *status* adquirido, do tempo passado no país, entre outros. Pensar em mobilidades é importante porque transcende as categorias inerentes às fronteiras que classificam as pessoas que se movem, isto é, migrantes e refugiados. Resgatar e focar a mobilidade humana consiste em um dos objetivos deste estudo, que busca reforçar a existência das mobilidades desvinculadas das fronteiras e das categorias inerentes às fronteiras nacionais, isto é, migrante e refugiado.

Afromigrantes (internacionais), por sua vez, são as não-pessoas que cruzaram fronteiras internacionais, regularmente ou não, involuntariamente ou não, e se encontraram em um país que não corresponde à sua nacionalidade ou país de residência regular. Nesse sentido, nem todo afromigrante é afrorefugiado, mas todo afrorefugiado é afromigrante, haja vista que afrorefugiados são indivíduos negros que cruzam fronteiras internacionais e solicitam refúgio no país de destino ou trânsito. Não incluo nessas categorias os migrantes ou deslocados internos, isto é, que não saíram de seus próprios países, mas entendo que esses termos também possam ser categorias analíticas importantes em estudos que buscam entender

especificamente a situação de migrantes e deslocados internos negros. Isto não foi o objetivo deste trabalho.

É possível que, ao longo deste estudo, eu coloque migrantes e refugiados como categorias opostas, muito embora tenha descrito como aquela incorpora esta. Nestes momentos, me refiro em especial aos esforços discursivos, normativos e práticos em certas circunstâncias de colocar ambas as categorias como ontologicamente opostas. Não quero que, com isto, eu reforce essa falsa oposição, mas necessito demonstrá-la a fim de revelar suas consequências nas experiências de todos os afromigrantes, independentemente de seu *status* sociojurídico.

### 1.3.

#### Metodologia

Muito embora eu não descreva este trabalho integralmente como uma produção etnográfica, sua gênese está na condução de uma etnografia feita ao longo de dois anos, entre 2017 e 2019. Quando me inscrevi para participar do novo projeto de uma *clínica jurídica para refugiados* na Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB ou Fundação), o fiz pensando nas minhas intenções etnográficas. A FCRB recém ingressava na Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) e, como resultado, implementou a criação de um serviço de atendimento jurídico para solicitantes de refúgio e refugiados no Rio de Janeiro. Como resultado, eles iriam contratar quatro bolsistas-pesquisadores e dois bolsistas de iniciação científica, sendo aqueles idealmente com experiência em Direito de Refúgio, dentre os quais uma pessoa deveria ter mestrado na área, e atuaria no apoio à coordenação desta nova iniciativa. Tendo entrado nesta função com o meu projeto doutoral, a minha intenção era manifestamente dupla: estar ali enquanto advogada e pesquisadora. Como será visto, a *entrada* no sistema de refúgio representa um grande desafio para pesquisadores, e estar em um espaço como o recém-criado pela FCRB me permitiria as condições e o tempo necessários para *fazer-estar* em campo e superar as barreiras de acesso vivenciadas pela maioria de acadêmicos estudando o sistema de refúgio.

O fato de eu ter iniciado o doutorado em concomitância à minha posição na Fundação, no entanto, me deram pouco tempo para amadurecer este *fazer-estar* em campo, isto é, meus objetivos, objetos, além de pensar robustamente em como conduzir e organizar esta etnografia. Isto acabou sendo desenvolvido ao longo do projeto de clínica jurídica para refugiados da FCRB, ao mesmo tempo que meu

próprio projeto de pesquisa se moldava a partir das minhas experiências e vivências em campo. Ou seja, um continuamente impactou o outro.

O fazer etnográfico, apesar de quase exclusivo do campo da antropologia, foi o caminho que entendi como mais apropriado para dar conta da pergunta de pesquisa, bem como da dupla inserção jurista-pesquisadora e dos dilemas daí decorrentes. Isto se dava especialmente porque a minha intenção inicial era desenvolver uma pesquisa que destrincharia as micro interações de solicitantes de refúgio (acompanhados por mim, sua advogada escolhida) com todas as *elites* do sistema de refúgio. Assim, a etnografia parecia a escolha natural, uma vez que como ensina Uriarte (2012, p. 05), “o método etnográfico consiste num mergulho profundo e prolongado na vida cotidiana desses Outros que queremos apreender e compreender”. De fato, conforme disserta Bela Feldman-Bianco (1987), essa metodologia própria da antropologia possibilita uma visão microscópica e detalhada de interstícios sociais e relações pessoais.

Homi Bhabha (1998), por sua vez, descreve os interstícios sociais, ou seja, o local em que habita o etnógrafo, como o espaço do *além*. Para o autor, o além requer um movimento exploratório incessante, e consiste num espaço de fronteira no tempo e espaço, ou, em outras palavras, o além é um entrelugar, o qual “fornece o terreno para a elaboração de estratégias de subjetivação (...) que dão início a novos signos de identidade e postos inovadores de colaboração e contestação, no ato de definir a própria ideia de sociedade” (*idem*, p. 20). Ora, não há nada mais intersticial do que a própria etnografia, portanto, uma vez que o campo irá sempre surpreender o pesquisador, o qual, por essa razão, deve estar necessariamente aberto à desestabilização (Uriarte, 2012). Assim, *etnografar* era para mim algo que poderia desestabilizar aquilo que eu já conhecia sobre o universo do refúgio, haja vista que minha atuação enquanto advogada precedia à condução do fazer etnográfico, ao me colocar no espaço do *além* para a análise necessária à pesquisa. Fazendo esse tipo de abordagem junto à temática proposta, evita-se inscrever os refugiados como “indivíduos sem história”, conforme alerta Sandro Mezzadra (2005, p. 84). De acordo com o autor, abordar as migrações com ênfase tão-somente em seu caráter sistêmico e estruturado por meio de sua historiografia, corre o risco de automatizar as ações dos migrantes, os quais têm, de acordo com o filósofo, uma característica de imprevisibilidade e turbulência, sendo os protagonistas de seus próprios movimentos, algo que poderia ser superado pelo método etnográfico.

A etnografia, portanto, é uma metodologia atenta a fim de evitar o risco de automatizar reações ou essencializar os indivíduos, uma vez que emprega uma lente microscopicamente detalhada em um universo empírico bastante específico. Isso tampouco significa, contudo, que a etnografia seja necessariamente uma metodologia descolada das perspectivas estruturais e macrossistêmicas, uma vez que sua versão segundo a *teoria da ação*, por exemplo, privilegia o olhar para o micro desde uma perspectiva inclusiva da economia política e da história. Nesse sentido, Worsley (*apud* Feldman-Bianco, 1987, p. 30) disserta que

(...) Isto não quer dizer que devemos sempre estudar a macroestrutura total -da sociedade. [...] Mas isto quer dizer que **as análises de situações devem ser sempre informadas por um conhecimento sobre o mundo onde as situações e as disputas estão localizadas e, mais do que isso, requerem uma concepção explícita de como este mundo é.** Ou melhor, **a situação não pode ser tratada como um fenômeno em si.** (grifos meus).

Ao fazer isso, a etnografia pode retroalimentar a análise dos processos sociais, visto que em constante movimento. Vincent (*apud* Feldman-Bianco, 1987) foi um grande entusiasta na antropologia em defender o vínculo com a historiografia como maneira de enriquecer a análise das observações etnográficas. Afinal,

(...) o método etnográfico não se confunde nem se reduz a uma técnica; pode usar ou servir-se de várias, conforme as circunstâncias de cada pesquisa; ele é antes um modo de acercamento e apreensão do que um conjunto de procedimentos” (Magnani, 2002, p.17).

A etnografia pode, portanto, lançar mão de dados documentais, pesquisa de arquivo e fontes históricas secundárias que contribuam na imersão no universo investigado. Ir a campo munido do contexto histórico que possa explicar o *status quo* estrutural e sistêmico não só auxilia o pesquisador a se situar enquanto realiza a investigação, mas a dialogar com seus interlocutores e a interpretar as informações colhidas. De maneira semelhante, teoria e prática são inseparáveis no fazer etnográfico - é preciso que o pesquisador se informe “de todo o conhecimento produzido sobre a temática e o grupo a ser pesquisado; no campo, ao ser o nosso olhar e nosso escutar guiado, moldado e disciplinado pela teoria; ao voltar e escrever, pondo em ordem os fatos, isto é, traduzindo os fatos e emoldurando-os numa teoria interpretativa” (Uriarte, 2012, p. 01).

Assim, fui à campo na intenção de, precisamente, fazer este acercamento e apreensão dos processos de refúgio e das interrelações de solicitantes, acompanhados por mim, com o sistema de refúgio e seu corpo institucional. Um

dos pontos que mais trabalhei no desenvolvimento do campo, devido aos desafios éticos e metodológicos que causava, foi a minha dupla inserção no campo enquanto operadora do Direito (isto é, advogada) e pesquisadora e, nesse sentido, ator social relevante do universo em observação. A razão pela qual essa dupla inserção se justificava tinha relação íntima com o universo a ser etnografado. Isto porque, como já mencionado, o mundo do refúgio no Brasil é bastante fechado na sua própria estrutura e no sigilo irrestrito não só existente no âmbito da Lei de Refúgio, mas também na prática consolidada das organizações que a interpretam arbitrariamente, como será explanado ao longo do estudo. São as chamadas *elites*, que monopolizam esse mundo do refúgio, portanto.

Etnografar o processo de refúgio *de dentro* (ou apresentar relances sobre as fronteiras do *dentro* e do *fora* do sistema de refúgio), portanto, é uma tarefa muito dificultada, até hoje feita de maneira bastante tímida. Esse papel se complica, ainda mais, porque, efetivamente, investigar as práticas de atribuição da condição de refúgio é estudar uma prática de poder. Afinal, o refúgio é “elemento crucial dos processos sempre inconclusos de fazer Estado e, mais especialmente, Estados-nação” (Vianna, 2017, p. 13). O olhar de dentro do processo, na condição de advogada, pois, me coloca numa posição privilegiada para evidenciar um contexto analítico rico, construir conhecimento local inovador, e que busque desafiar formas naturalizadas de vê-lo. Há, no entanto, alguns riscos na pesquisa, que geram certo desconforto, que compartilho com Deborah Bronz (2014, p. 223):

Como estudar práticas de poder a partir de uma experiência profissional, sem expor os autores retratados, o próprio pesquisador e, ainda, sem abandonar parcela importante das informações etnográficas adquiridas privilegiadamente por meio de vínculos profissionais?

Este lugar de *observação-intervenção* - diferentemente da observação participante mais comum nos trabalhos etnográficos - marcado por fortes relações de poder, levam a diversos dilemas éticos e profissionais que ocasionam decisões etnográficas importantes a fim de contornar as dificuldades do campo. Em primeiro lugar, e como já mencionado, é muito difícil, senão impossível no contexto atual, observar as práticas do processo de refúgio sem inserir-se profissionalmente, de alguma maneira, neste próprio sistema, que como regra fecha às sete chaves o acesso aos documentos e às reuniões oficiais de julgamento. A consequência óbvia, portanto, é que o consentimento dos atores sociais etnografados (notadamente as

elites) seria bastante difícil de ser obtido em sua totalidade, o que implicaria diretamente a inviabilidade da pesquisa, a autocensura e o autossilenciamento.

Em decorrência, haveria a grande dificuldade de obter dados e estar presente em quaisquer momentos dos processos de refúgio, uma vez o fechamento das instituições e das *elites* a pesquisadores e, por outro lado, tendo em vista a minha relação com solicitantes de refúgio na qualidade de advogada. Devido a isto, pedir autorização para uso de seus dados para fins de pesquisa, em uma relação de confiança baseada na prévia interação profissional que compartilhamos, poderia implicar uma concessão de autorização assemelhada à coerção, no que se refere aos solicitantes. Quanto às elites, a minha posição de advogada de defesa e em constante embate com as instituições do refúgio poderia inviabilizar a pesquisa. Nesse sentido, e compreendendo não só a importância dessa pesquisa, mas da responsabilidade em fazer estudos *sobre grupos de poder*, entende-se que, se uma concepção severa de consentimento é aplicada, a etnografia do “topo da pirâmide social” fica também dificultada, e esses espaços complexos poderiam deixar de ser postos ao olhar etnográfico.

Tendo isso em mente, e considerando a dupla posição em que estive em campo, qual seja, de operadora do direito e pesquisadora, tomei algumas decisões metodológicas a fim de lidar com os dilemas éticos apresentados, sem comprometer a viabilidade da pesquisa e os dados observados. Em primeiro lugar, ao amadurecer o meu próprio entendimento sobre minha função e o que eu estava etnografando, percebi que o *objeto* do meu olhar não eram os solicitantes de refúgio, mas as próprias *elites* ou *grupos de poder* que atuam em processos de refúgio e como reagem quando uma advogada está presente no lugar da defesa de solicitantes de refúgio. Assim, a minha etnografia olhava para aqueles em posições hierarquicamente inferiores por meio da minha própria e ativa interação naquele universo, numa posição de poder específica. Nesse sentido, a intenção dessa etnografia não é romper com a confidencialidade profissional confiada em mim por solicitantes que me buscavam, que se mantém, nem revelar detalhes desconhecidos e pessoais de suas vidas, mas observar (e interagir com) as reações do sistema de refúgio diante de processos em que eu atuava como advogada. Essa visão permite uma nova forma de olhar o processo e a pesquisa em refúgio, uma vez que não é comum solicitantes de refúgio acompanhados por advogados de defesa instruídos



com procuração, bem como não há pesquisa sobre como a participação desses mesmos advogados impacta o *status quo* do sistema de refúgio estabelecido.

Entendo que essa visão da *observação-interação* (Bronz, 2014) tem seus alcances e limites derivados dessa dupla inserção. Obviamente o meu olhar contém diversos pontos-cegos derivados da minha presença ativa em campo com um objetivo tão específico, sendo importante que novas investigações se envolvam com os modos de se fazer defesa em refúgio desde outros ângulos, contribuindo com as fontes e análises feitas no âmbito deste trabalho. Além disso, mesmo que seja uma etnografia das elites ou grupos de poder no âmbito processual do refúgio, isto não significa que confidencialidade e ética em pesquisa não tenham sido importantes e essenciais para a descrição e desenvolvimento do texto desta tese.

Para proteger os agentes com quem eu interagia, além de proteger a mim mesma, a intenção não é identificar agentes na observação de atos e falas em ambientes fechados, ou no desenrolar do processo, mas reputar ações e responsabilidade ao órgão em que tal agente esteja vinculado. Para fazê-lo, não nomeio nenhum agente individual, e me refiro a todos no masculino. Além disso, não há datas que especifiquem o período em que determinado agente atuou, o que inviabiliza sua identificação, especialmente considerando que me refiro a casos que datam de distintos anos. A descrição do campo é feita, portanto, referindo-me à atuação dos órgãos envolvidos, por meio de agentes não-individualizáveis ou anonimizados. Quanto à função oficial de cada agente, ela só é exposta quando absolutamente necessário, por exemplo, quando a pessoa está atuando na condição de entrevistadora ou parecerista. No entanto, se descrevo uma interação feita pela via telefônica, ou por e-mail, a resposta descrita não leva em consideração o cargo desempenhado por quem responde, e pretendo que seja lida como uma resposta oficial do órgão representado na pessoa de quem respondeu, independentemente se estagiário, terceirizado, servidor concursado, ou chefe do setor.

Sem datas, nomes, cargo ou gênero especificados, protejo a identidade da pessoa com quem interagi, expondo tão somente o que a atuação daquele indivíduo diz em relação ao órgão que ele representa, e em respeito à anonimização de dados pessoais em pesquisas acadêmicas, conforme exigido pela Lei Geral de Proteção de

Dados<sup>6</sup> (LGPD). Minha intenção é etnografar instituições, não agentes. Excepcionalmente, agentes em funções públicas, como os membros do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), são nomeados apenas quando o objeto analisado é público, por exemplo, atas de reuniões oficiais que foram publicizadas pelo próprio órgão e às quais obtive acesso oportuno, ou eventos abertos aos quais compareci.

Ressalto que muitas das atas do CONARE a que tive acesso entre 2014 e 2021 estavam publicizadas no sítio *web* oficial do Ministério da Justiça, hoje inacessíveis<sup>7</sup>. Em relação especificamente às atas que hoje não estão publicizadas, eu não as compartilharei na íntegra em anexos, porque muitas delas contêm informações sobre números de processos (que são também números de identificação) de solicitantes de refúgio, ou seja, potencialmente ferindo a LGPD. No entanto, com exceção desses números de processos, as atas que utilizo, mesmo aquelas previamente publicizadas e hoje inacessíveis, tinham seus demais conteúdos anonimizados, sendo impossível afirmar, com certeza, a quem os agentes públicos estão fazendo referência. Ainda assim, se entendo que há alguma informação pessoal ou sensível não-anonimizada de solicitantes de refúgio, eu o faço para os propósitos desta pesquisa, sem comprometer a publicidade dos atos públicos. Nesse sentido, as atas que eu menciono que não são mais publicizadas pela Administração Pública são apenas pontualmente citadas, anonimizando dados de solicitantes de refúgio, mas mantendo a publicidade da fala dos agentes que atuam enquanto membros do CONARE, em respeito tanto à LGPD quanto à Lei de Acesso à Informação (LAI).

Documentos, afinal, são essenciais como objeto de estudo neste trabalho, para além das interações que eu tive enquanto advogada diante da institucionalidade estabelecida pelo sistema de refúgio brasileiro. Segundo Adriana Vianna (2014, p. 44-45) os documentos parecem, “em sua forma própria, (...) um mundo social. (...) Documentos formam um *corpus* vivo, que se altera e que perfaz novos mundos a cada leitura”. A autora defende seriamente os documentos como peça etnográfica,

---

<sup>6</sup> De acordo com o artigo 7º da LGPD: “O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...) IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais” (BRASIL, 2018).

<sup>7</sup> As atas disponibilizadas no ano de 2021 são referentes tão-somente ao ano de 2018 em diante.

uma vez que eles seriam “construtores da realidade tanto por aquilo que produzem na situação da qual fazem parte (...), quanto por aquilo que conscientemente sedimentam” (*idem*, p. 47). Os documentos são, portanto, parte essencial do bojo investigativo, são, em suma, “vidas feitas papel”, e nos cabe, assim, “levar a sério o que nos é mostrado, o modo como essa exibição se ordena, a multiplicidade de vozes e mãos presentes na sua confecção, sua dimensão material, (...), suas lacunas e silêncios” (*ibidem*, p. 48). Vianna lida com os processos enquanto bens administrativos, cuja escrita tem autoridade e é um mecanismo burocrático e de controle. É dessa mesma maneira que pretendo lidar com os processos administrativos de determinação da condição de refugiado, considerando seus regimes de forma e de silêncio e as hierarquias, negociações e transformações que neles se produzem, destacando, quando possível, as negociações e decisões ocultas, muito além do que as *vidas feitas papel* são capazes de apreender.

No entanto, esta pesquisa não é exclusivamente etnográfica, e se ampara muito em sua análise macrosistêmica em dados abertos quantitativos fornecidos pela Administração Pública e na releitura das fontes historiográficas secundárias obtidas por meio de outros estudos, evidenciados por meio de revisão de literatura. Na (macro) análise sistêmica e transhistórica da antinegritude, a etnografia de documentos, especialmente as atas do CONARE e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), se relaciona também com o estudo de dados quantitativos, ou já analisados ou em microdados, produzidos e fornecidos pelas instituições da esfera pública envolvidas no universo migração/refúgio, além do aprofundamento e interrelação com leis e atos infralegais e sua implementação. Ainda que não seja o enfoque, matérias jornalísticas também são utilizadas para incorporar o encadeamento narrativo proposto.

Ressalto que, muito embora a pesquisa tenha como objetivo observar as traduções e transformações da antinegritude na contemporaneidade, e que o período da incursão em campo foi de 2017 a 2019, o período das atas e documentação analisadas variou entre 2014 a 2019, majoritariamente. Isto se dá também porque muitos dos casos que analisei entre 2017-2019 eram já antigos, representando um período anterior ao que eu me inseria. Além disso, excepcionalmente, atas de 2020 e 2021 foram trazidas à tona porque em 2019, ano em que deixei a FCRB, muitos dos casos que eu acompanhava permaneciam pendentes e, portanto, tais atas poderiam dar um relance das continuidades ou transformações nas demandas feitas

perante o CONARE. Mas, ressalto, o período de 2020-2021 não é o meu enfoque majoritário. Uma das únicas exceções ao marco temporal se refere às atas do CONARE e do CNIg no que tange aos haitianos, essencial para entender as razões subjacentes às práticas e políticas migratórias que os atingiu no período pós-2010. Tais atas contribuem na superação dos silêncios inerentes aos discursos mais públicos, feitos à imprensa, referentes à sua chegada, bem como aos decretos e normatividade que lhes atingiu. Afinal, o enfoque está nos afromigrantes que recorreram ao refúgio, a partir de 1990, para permanecer no Brasil, e isto inclui também a população haitiana.

Assim, e devido ao objetivo de perceber as continuidades da abjeção transhistórica à não-pessoa Negra, fontes secundárias, documentais e quantitativas variadas de distintos períodos incorporam o objeto do trabalho, muito embora o enfoque principal da etnografia, considerando todos os objetos de análise, seja o período de 2014-2019. Na prática, isto significou capítulos que incorporam fontes secundárias e primárias, como normatividade, atas e notícias, dentre outros, dos séculos XIX, XX e XXI. Tais fontes foram consideradas tendo em vista a base estrutural e estruturante da antinegitude seja na formação do Estado brasileiro, seja na gênese e desenvolvimento do universo migração/refúgio.

#### **1.4.**

#### **Divisão de Capítulos**

Para dar conta da pergunta de pesquisa e seu objetivo principal, este trabalho se divide em três capítulos fundamentais. O primeiro pretende construir o panorama fundacional, que consolida o padrão antinegro no que tange às políticas e práticas migratórias do recém criado Estado brasileiro. Muito embora o olhar historiográfico às imigrações no Brasil nos séculos XIX e XX já tenha sido feito por distintos pesquisadores, minha intenção é propor uma releitura das fontes analisadas por esses estudiosos, por meio da lente da antinegitude. Assim, o capítulo se subdivide por tema e por período. Em um primeiro momento, analisa o período correspondente ao Brasil pós-independência até meados do século XX, enfocando nos diferentes grupos de imigrantes não-negros que migraram para o país: europeus e norte-americanos brancos, chineses, japoneses e sírio-libaneses. Também encontro espaço para destacar um grupo de imigrantes negros que entrou no país

naquele período, mas destacando como isto ocorreu. A segunda parte do capítulo analisa todo o período posterior à Era Vargas até 2019, brevemente destacando os elementos que demonstram as permanências e traduções da antinegitude e o que isto significou para a (in)desejabilidade de afromigrantes mesmo em tempos de cidadania formal e direitos humanos.

Se o destaque dado no primeiro capítulo se refere à conjuntura das migrações como um todo, o capítulo seguinte pretende dar enfoque ao tema do refúgio. Em um primeiro momento, destaca-se o contexto de seu surgimento no cenário internacional e as participações e intervenções do Brasil, para então passar ao contexto da gênese da categoria no ordenamento jurídico brasileiro e seus desenvolvimentos. Aqui, destacam-se em especial os números de deferimentos e indeferimentos do reconhecimento da condição de refugiado a africanos, bem como discute-se o entrelugar ocupado por haitianos entre os sistemas migração/refúgio. Um dos principais parâmetros, especialmente no caso de solicitações de africanos, são os sírios. Isto se dá porque, enquanto extracontinentais, sírios dependem dos mesmos parâmetros que africanos para migrar para o Brasil. Assim, verificar seus números de chegadas, quantidade de processos analisados e reconhecidos, e a normatividade em torno de seus movimentos representa um parâmetro importante para pensar as respostas distintas a refugiados negros e não-negros. Neste contexto, um dos principais pontos analisado é, precisamente, as políticas de entrada e não-entrada, isto é, as demandas de visto aplicadas a sírios e a africanos, de diversas nacionalidades. Como se verá, sírios foram o primeiro grupo a receberem um visto específico para que pudessem chegar ao Brasil em segurança e pedir refúgio, ao passo que a africanos, mesmo com décadas de movimento ao país para solicitação de refúgio, nunca houve a implementação de uma política similar.

Neste universo sem vistos, destaco o uso feito por africanos do visto para Grandes Eventos, notadamente a Copa do Mundo. Muitas nacionalidades de África lançaram mão dessa oportunidade para conseguirem chegar ao Brasil (e solicitar refúgio), quando antes não podiam, ou precisavam percorrer caminhos mais perigosos para tanto. Haitianos, por sua vez, tiveram uma resposta institucional diferenciada; ao mesmo tempo em que houve um grande esforço diplomático para a criação de um “muro de vistos” que impediria ou dificultaria sua chegada terrestre, foi criado um visto para que haitianos viessem pela via aérea, após controle do Ministério das Relações Exteriores. Uma das intenções deste visto era,

precisamente, dificultar a solicitação de refúgio dos haitianos, e o capítulo irá explorar um pouco mais as ramificações dessa circunstância particular.

Após tal macro análise sistêmica, o último capítulo se volta à compreensão de como a antinegritude se desenvolve desde o aspecto micro, isto é, no âmbito individual das interações processuais de solicitantes de refúgio (acompanhados por advogada) com as elites institucionais do sistema de refúgio brasileiro. Tanto os espaços quanto os tempos percorridos e manipulados pelo sistema que atingem e impactam diferenciadamente solicitantes de refúgio negros são analisados neste capítulo. No que se refere ao aspecto espacial, analiso as instituições com quem me relaciono, enquanto advogada, no desenrolar processual, aprofundando no meu próprio papel e no lugar de onde falo. Ao mesmo tempo, descrevo casos em que participei como advogada para demonstrar a que me refiro quando falo em defesa (e autodefesa) no âmbito do processo de refúgio e destaco as dificuldades decorrentes disto, enfatizando as funções específicas das organizações da “sociedade civil” que atuam no CONARE e suas interrelações com o sentido dado à defesa de solicitantes de refúgio. Além disso, ao enfocar-me na minha própria atuação no processo e sistema de refúgio, busco demonstrar as fronteiras do dentro e do fora deste sistema e as implicações decorrentes dessas fronteiras relativamente à acessibilidade, silêncio, segredos e silenciamentos neste universo institucional.

Em um segundo momento, me enfoco no aspecto temporal do processo e como tempo e temporalidades aparecem como categoria que demarca distintamente as experiências processuais de solicitantes de refúgio negros, notadamente os subsaarianos. Este último subponto reflete três distintos elementos do tempo que se interrelacionam com o refúgio: as experiências temporais subjetivas vivenciadas por solicitantes de refúgio e seus efeitos, os usos e abusos políticos do tempo e das temporalidades burocráticas pelas elites do refúgio<sup>8</sup> e suas consequências, bem como o refúgio e as migrações localizadas na linha moderno-colonial temporal. Assim, verifica-se como o refúgio produz experiências que violam o direito ao

---

<sup>8</sup> Por *elites do refúgio*, me refiro especificamente às instituições que estão diretamente envolvidas na decisão de processos de e políticas para refugiados e solicitantes de refúgio. Neste aspecto, são *elites* instituições, e não agentes. A intenção no trabalho é principalmente realizar o “raio-x” institucional do universo do refúgio no Brasil. Adiante no trabalho também introduzo o termo *técnicos do refúgio*, que envolveria principalmente agentes, dentro ou fora das instituições que consistem em elites do refúgio, mas que são considerados “especialistas” em Direito dos Refugiados. Elites e técnicos não representam a mesma categoria.

tempo de solicitantes de refúgio, que experienciam uma permanente provisoriedade devido ao lento (ou parado) desenrolar processual, algo utilizado pelas elites do refúgio de tal maneira que impacta especialmente solicitantes africanos. Assim sendo, a gestão política do tempo torna o ambiente processual do refúgio demasiadamente inóspito cujos resultados, intencionalmente ou não, significam o abandono do refúgio ou mesmo do país.

## A antinegitude como estruturante das práticas e políticas migratórias e colonizatórias do Estado brasileiro

Historicamente, o projeto imigrantista brasileiro se determinou seguindo critérios raciais, ainda que nem sempre explícito na legislação brasileira do século XIX e do começo do século XX. As elites nacionais brasileiras deste período, preocupadas com a constituição de uma identidade nacional brasileira branca no pós-independência, e em decorrência da proibição do tráfico de escravos e do fim do trabalho escravo, centraram seus debates em projetos de colonização e imigração majoritariamente europeia e branca, reafirmando clivagens raciais que classificavam imigrantes entre mais e menos desejáveis. Em um extremo, localizava-se o imigrante negro e africano, e, no outro, todos os demais estrangeiros não-negros. Como mais desejável, destacava-se o imigrante branco e europeu, especialmente o alemão. Em seguida, havia a presença de imigrantes chineses (chamados pejorativamente à época de *coolies* e *chins*), japoneses, sírios, libaneses, e até mesmo os “barbadianos”<sup>9</sup>, imigrantes negros caribenhos e britânicos, cujas classificações na linha de *desejabilidade* imigratória eram determinadas não pela proximidade à branquitude, mas à negritude.

Assim, interessa a este subponto expor a natureza antinegra do projeto imigratório brasileiro nas suas origens e desenvolvimento inicial<sup>10</sup>, a fim de se

---

9 Apesar de serem chamados de barbadianos, esse grupo de imigrantes incluía diversos indivíduos de diferentes regiões do Caribe, não somente de Barbados.

10 Não quero, com isto, apagar os processos migratórios e movimentações forçadas para e do território brasileiro antes da independência do Brasil. De fato, a constituição sócio-política do Brasil contemporâneo tem relação direta com a formação também do Brasil-colônia e dos processos migratórios e genocidas da época; de fato, brancos europeus invadiram terras já ocupadas, levando a cabo o genocídio dos povos indígenas. Concomitantemente, o tráfico de negros africanos também foi importante para caracterizar o contexto migratório e de movimentações forçadas pré-independência (e também pós), cujas heranças (brancas) “só pode[m] ser resguardada[s] em um contexto que reforça a inferioridade negra, bem como sua memória, saberes e agência” (Pires, 2017a, p. 555). Falo em ‘movimentações forçadas’ porque, especialmente no que se refere ao tráfico transatlântico de africanos para fins de escravidão, não houve espaço para agência, tendo ocorrido verdadeiramente o rapto, o desenraizamento, e sua movimentação de África até o Brasil-colônia de maneira integralmente forçada. Nesse sentido, ao dizer as “origens do projeto imigratório brasileiro”, me refiro tão-somente ao processo pós-independência, em que agora dotado de status de Estado Moderno, o Brasil teve que se estabelecer enquanto Estado apartado da metrópole, e como consequência, definir seu território – e, portanto, suas fronteiras geográficas e humanas –, sua população – quem são seus nacionais e cidadãos, quem é o seu povo –, e seu governo. Este processo importante de transição e de formação de Estado, de fato, foi estruturado na continuidade do projeto colonial escravista, não por meio da escravização direta de povos negros e africanos como ocorreu até o século XIX, mas pela continuidade da hierarquização étnico-racial entre “os civilizados e racionais (europeus) em relação aos bárbaros e selvagens (indígenas e negros), assim como por uma



pensar de que modo essa gênese manifestamente antinegra perdura – e de que maneira – no tempo contemporâneo. Isto é, como se verifica a transhistoricidade e contemporaneidade da antinegitude como matriz ideológica e prática (Vargas, 2017) das e nas políticas migratórias e de refúgio no Brasil contemporâneo. Neste primeiro subponto, me debruçarei sobre as políticas de colonização e imigração no Brasil do final do século XIX e início do século XX, que estimularam, em especial, a imigração de brancos e de europeus, contribuíram com o objetivo de mestiçagem da população e do genocídio da população negra brasileira, período em que, concomitantemente, se fortaleciam os mitos da democracia racial e da hospitalidade brasileira.

Apesar de importante a análise da imigração europeia e branca como dispositivo analítico da natureza antinegra do projeto migratório brasileiro, entendo igualmente importante mencionar as dinâmicas específicas dessa linha de desejabilidade migratória de outros imigrantes não-negros. Assim, imigrações chinesas, japonesas, sírio-libanesas, e até mesmo dos ‘barbadianos’<sup>11</sup>, importante

---

forma de apropriação da natureza que a coloca a serviço do processo de acumulação capitalista” (Pires, 2018b, p. 67) e, portanto, pela continuidade da hierarquização, em tecnologias contemporâneas de clivagem racial, mais ou menos explícitas no tempo e no espaço. Tal continuidade deste projeto colonial escravista é, assim, constitutivo das origens do Estado brasileiro independente e, consequentemente, da determinação de suas fronteiras, povo, e de suas políticas migratórias e da análise que pretendo realizar neste capítulo e neste trabalho.

11 Como será explicitado em momento oportuno, os chamados ‘barbadianos’, apesar de negros, eram aceitos no Brasil na condição de britânicos. Foram, quiçá, os poucos imigrantes negros a entrarem no Brasil entre os séculos XIX e XX na condição de trabalhadores livres e qualificados. Como procurarei demonstrar, os barbadianos procuraram se distanciar dos negros brasileiros e tentaram se colocar em outro lugar social em relação à população negra brasileira, tanto por se considerarem britânicos e, portanto, e por si só, superiores, como por sua qualificação profissional. Critérios étnicos e de classe eram, portanto, manipulados pelos imigrantes barbadianos para que não fossem confundidos com “os negros daqui”. Ressalte-se, assim, que as condições de sua entrada no país só foram possíveis porque, antes de tudo, neste contexto, estes imigrantes eram britânicos e foram patrocinados por grandes empresas ferroviárias do Reino Unido que então atuavam na região Norte do país. Assim, apesar de imigrantes negros, seu posicionamento na linha de desejabilidade migratória variou em comparação à população negra brasileira e de origem africana, demonstrando-se, portanto, hierarquias e privilégios migratórios entre a própria negritude. Cabe também dizer que o local a que se destinaram os barbadianos, isto é, a região Norte, bem como o desconhecimento de sua negritude foram fatores importantes que contribuíram para sua entrada no Brasil naquele momento, ainda que “na contramão da história” brasileira, que priorizava imigrantes não-negros (Rocha e Alleyne, 2012). A região Norte, que não entrou no ‘percurso imigrantista [branco]’ majoritário, concentrado no Sul e Sudeste brasileiros, recebeu uma maior pluralidade e diversidade de imigrantes em comparação àquelas regiões, dentre eles vindos da Bolívia, Peru, Guiana e China (Rocha e Alleyne, *idem*, p. 308). Combinado a isto, e considerando que o Norte brasileiro foi uma região aonde muitos dos nacionais indesejáveis das demais regiões do país foram enviados na mesma época – um tipo de migração forçada interna –, é possível inferir que, como será visto posteriormente no decorrer deste capítulo, caso os barbadianos tivessem se destinado às regiões Sul e Sudeste, muito provavelmente sua entrada não teria sido aceita. Em outras palavras, foi mais aceitável que imigrantes negros excepcionalmente fossem aceitos para trabalhar na região mais longínqua dos

contingente de imigrantes negros a entrarem no Brasil entre o final do século XIX e início do século XX, serão também analisadas para compreender a complexidade racial dessa linha de desejabilidade imigratória, em que se verifica não somente a força da presença ausente (Vargas, 2017) do negro e africano nas políticas migratórias, mas também de como sua ausência presente contribuiu para entradas de outros grupos de imigrantes não-negros no país, e até mesmo de certos imigrantes negros, com uma determinado pertencimento nacional privilegiado.

Em um segundo momento, procurarei demonstrar a transhistoricidade da antinegitude no decorrer dos anos, até chegar ao período de 2014-2019. Essa análise, que poderia ser, por si só, uma tese em si mesma, busca colocar como pano de fundo da micro-análise etnográfica do restante da pesquisa, um macro-projeto migratório antinegro, que aconteceu mesmo com o fortalecimento de projetos e estruturas humanitários, como o próprio instituto de refúgio, hoje uma das principais vias utilizadas pelas não-pessoas negras imigrantes ao chegar no Brasil.

## 2.1.

### **A linha de desejabilidade imigratória: o imigrante branco e europeu e o não-lugar do Negro**

De acordo com Giralda Seyferth, “o racismo teve papel importante na ideação da sinonímia entre raça e nação” (2014, p. 256). No decorrer do século XIX, e na constituição do Brasil enquanto Estado Moderno, cujo espelho eram os Estados europeus, a equação estado-povo-nação foi fundamental para determinar as decisões e disputas que ocorreram no pós-independência. Um dos seus pontos centrais foi o estabelecimento de uma política de imigração que contribuísse para a formação da identidade nacional (e racial) brasileira. A ausência de menções explícitas a requisitos raciais em algumas das principais legislações da época não significa que racismos não foram determinantes em construir critérios de desejabilidade acerca do imigrante mais ou menos bem-vindo.

---

principais centros urbanos brasileiros da época, e mais ‘indesejável’ do país. O desconhecimento prévio de sua negritude também foi, muito possivelmente, critério relevante para a relativa ‘aceitabilidade’ deste grupo de imigrantes negros, haja vista semelhante acontecimento, em 1921, de possíveis colonos provenientes dos Estados Unidos (EUA) cuja emigração para o Mato Grosso foi recusada após a imprensa local veicular que seriam negros (Nascimento, 1978, p. 73). Estes debates serão melhor analisados no decorrer deste capítulo.

O Brasil vivia um contexto muito específico na época da independência. De acordo com Nascimento (1978, p. 74), em 1822, a população brasileira, composta por 3.800.000 (três milhões e oitocentos mil) pessoas, era distribuída da seguinte maneira: Brancos correspondiam a 1.043.000 (um milhão e quarenta e três mil) de indivíduos, negros correspondiam a 1.930.000 (um milhão novecentos e trinta mil), e mulatos representavam o restante dos 526.000 residentes no país. Nesse sentido, a constituição populacional brasileira no momento inicial de sua formação enquanto Estado era de uma maioria de negros e mulatos<sup>12</sup>, em contraposição ao diminuto contingente de brancos, o que causou diversos tipos de *medos* nas elites brancas da época (Azevedo, 1987). Na virada do século XIX, a pressão internacional da Inglaterra para a proibição do tráfico de escravos, combinada com a pressão interna dos emancipacionistas da elite brasileira, colocou o modo de vida escravista ameaçado. Além disso, a Revolução de São Domingos contra a escravidão e posterior declaração da independência do Haiti, em 1804, com resultados fatais para a elite branca e escravista que residia naquele país à época, foi também fator determinante para provocar medos fundamentais que contribuíram para estimular debates abolicionistas no Brasil. Não havia, afinal, qualquer garantia de que a população escravizada no Brasil era diametralmente distinta àquela no Haiti; muito pelo contrário, africanos escravizados no Brasil-colônia frequentemente se insurgiam contra os proprietários de escravos, com a notável fundação da primeira república formada por ex-escravos em Améfrica Ladina, a República dos Palmares (1630-1694), o “autêntico berço da nacionalidade brasileira, ao se constituir como efetiva democracia racial” (Gonzalez, 1982, p. 53) tendo resistido anos “à força militar de Portugal, Holanda e Brasil durante mais de sessenta anos de sítio constante” (Nascimento, 1978, p. 162). No século XIX, especificamente, houve várias insurreições na Bahia, dentre elas havia uma cantiga entoada em Pernambuco: “Marinheiros e caiados/Todos devem se acabar/Porque só pardos e pretos/O país hão de habitar” (Azevedo, 1987, p. 36).

Tudo isto, combinado com a posterior guerra de secessão estadunidense, intensificaram o medo branco no Brasil, de modo que os debates políticos

---

12 Ao decorrer deste trabalho, quando mencionados dados de períodos específicos, serão utilizados os termos classificatórios empregados pelos autores originais do contexto em destaque. No caso, “negros e mulatos”, por exemplo, é a nomenclatura referida por Abdias Nascimento, que hoje seria compatível com o termo “pretos e pardos”.

subsequentes refletiram a preocupação com uma heterogenia (e animosidade) sócio racial, ou, em outras palavras, “o caos étnico (...) mais gigantesco possível” (Joaquim Nabuco *apud* Seyferth, 2002, p. 125). Para ultrapassá-la, as soluções propostas foram diversas, “embora tivessem como ponto comum a ânsia de instituir uma nacionalidade” (*idem*, p. 37). Neste ponto, as propostas imigrantistas tiveram bastante sucesso, ao pensar no imigrante ideal para “melhorar” a “raça brasílica”. Fato é que, frente às pressões internacionais e ao medo de insurreições internas, as elites brancas brasileiras sabiam que o projeto econômico escravista estava com seus dias contados. Assim, entendiam que melhor seria se eles controlassem a maneira como isso viria a ocorrer, e alguns abolicionistas inclusive propuseram o retorno forçado de ex-escravos ao continente africano (Azevedo, 1987, p. 43).

Toda a construção discursiva dos emancipacionistas brasileiros demonstra como muitos, senão a maioria, não tinha preocupações “humanitárias” com a população escravizada; os argumentos, pelo contrário, giravam em torno de debates relacionados a termos tais quais “progresso”, “desenvolvimento” e “civilização”, e como a manutenção do sistema escravista impedia a transformação do Brasil em um país desenvolvido. O trabalho, inclusive, era ponto fulcral dos discursos da época, e, conseqüentemente, uma das principais preocupações da elite branca era com a ocupação da população negra escravizada após a abolição. Muitos emancipacionistas defendiam a tese de que, após tantos anos escravizados, os ex-escravos seriam incapazes de se tornar trabalhadores livres, sendo necessário, portanto, coagi-los ao trabalho, de certa forma.

Com relação à capacidade do trabalho livre por pretos e pardos brasileiros do período, uma das mais violentas e difundidas ideias presente tanto nos argumentos dos imigrantistas quanto nos argumentos dos emancipacionistas, era a inata inabilidade do trabalhador nacional livre, majoritariamente negro, de assumir um trabalho assalariado. Toma-se como exemplo o discurso do conhecido abolicionista Joaquim Nabuco, reconhecido como um dos abolicionistas brancos mais radicais do século XIX, o qual também afirmava a “inferioridade da ‘raça negra’ (de instintos bárbaros, desenvolvimento mental atrasado e supersticiosa)” (Seyferth, 2002, p. 125). Negro selvagem, bárbaro, apático, despreparado e irracional eram exemplos dos termos qualificadores do trabalhador nacional, contraposto ao imigrante disciplinado, responsável, racional e acostumado à venda da sua força de trabalho.

Essa falsa ideia foi desenvolvida, em distintos momentos e de diferentes maneiras, por imigrantistas do século XIX e pela elite brasileira, especialmente composta de grandes produtores rurais e preocupados com a substituição do trabalho escravizado pelo trabalho livre e com a manutenção do lucro de suas propriedades. O argumento central dos imigrantistas da época consistia na crença de que a inabilidade inata do trabalhador (negro) nacional advinha de sua inferioridade racial; acreditava-se também que a incapacidade ao trabalho assalariado era resultado de séculos de trabalho forçado, inclusive justificando propostas nas décadas de 1860 e 1870 para a coerção do trabalho no pós-abolição. Azevedo (1987) revela como tal proposta não foi seguida por um deputado da então Assembleia Estadual de São Paulo, defendendo, em contrapartida, a integração social do ex-escravo na produção por meio de incentivos, e não mais coerção, como era praxe. Em outras palavras, em ambos os casos, o ‘dever do trabalho’ para além do necessário para a própria subsistência do trabalhador, e para a produção do lucro do proprietário, ainda não estaria internalizado no trabalhador nacional, fazendo necessário ou coação ou incentivos.

A isto se aliavam outros argumentos relativos à falsa concepção da vadiagem e do ócio inatos do trabalhador nacional. Grandes produtores, que reforçavam tais estigmas ao afirmar que o trabalhador nacional não trabalharia voluntariamente para além do necessário à sua subsistência, falhavam em considerar ofertas de trabalho muito mais atraentes do período, como as propostas pelas obras de ferrovias. Havia, ainda, questões relativas à obrigatoriedade do recrutamento militar, à guarda nacional, à obrigação de júri, que não se impunham ao estrangeiro, as quais também eram óbices que tornavam o trabalhador nacional menos disponível ao ‘tempo burguês’ do trabalho na lavoura, devido às próprias obrigações que lhes eram impostas pelo Estado brasileiro. Ou seja, ócio, vadiagem, ou não trabalhar por opção não era uma realidade baseada em evidências concretas.

Como afirmou ainda Lúcio Kowarick (1994, p. 87), “o braço nacional foi incorporado às tarefas produtivas” naqueles locais aos quais os imigrantes se recusavam ir, o que tornava descabido falar, pois, em ociosidade inata. De fato, o autor afirma que “onde não houve importação de braços estrangeiros, houve utilização de mão-de-obra nacional” (*idem*, p. 94). Além disso, relacionava-se à violenta e falsa concepção da inabilidade ao trabalho livre uma outra: de que havia escassez de trabalhadores nacionais, o que, por si só, não se baseava em dados

quantitativos da época, que demonstravam o contrário. A disponibilidade do trabalhador nacional para a lavoura, no entanto, competia com as diversas obrigações supra mencionadas, bem como com outros setores de produção o que, por sua vez, proporcionou ao trabalhador livre “uma espécie de contrapoder por meio de uma resistência disseminada e cotidiana nos locais de trabalho e moradia, utilizando-se de diversos subterfúgios em defesa do controle do tempo” (*ibidem*, p. 129).

Além disso, o trabalhador livre, durante muito tempo, ou aceitava uma condição semelhante à do trabalho escravo ou aceitava uma “miséria itinerante”, a qual era preferível a se submeter ao domínio do senhor de escravos. Isto, por sua vez, justificava uma vida baseada no trabalho de subsistência,

(...) utilizando-se dos recursos naturais da terra, da caça e pesca, das pequenas plantações (...) Daí a mendicância e indigência de um povo de várias origens e matizes, ferrado pela desclassificação social produzida por uma sociedade cuja riqueza e poder se estruturava no trabalho cativo” (Kowarick, 1994, p. 102).

A ‘vadiagem’, apresentada como inata, era apenas resultado de um sem número de circunstâncias que ativamente produziam o ‘vadio’. Afirmar a ‘inata inabilidade dos trabalhadores nacionais’ no século XIX tinha, portanto, diversos sentidos, nenhum relacionado com a inaptidão laboral do trabalhador nacional. As justificativas dessas afirmações se deram, como visto, por distintas razões, mas tinham como pano de fundo, de um lado, um profundo racismo antinegro, e de outro, interesses capitalistas. O binômio antinegritude e capitalismo foi, pois, central no estabelecimento da marginalização da então população de ‘trabalhadores nacionais’, majoritariamente negros.

Essas concepções falsas e violentas foram altamente exploradas pela elite branca imigrantista, e fundamentais para o estímulo à imigração europeia e branca no Sul e Sudeste do Brasil. Defendendo a vinda de imigrantes do sul dos EUA para o Estado de São Paulo, o deputado da então Assembleia Estadual de São Paulo, Aguiar Witaker, afirmou, em 1869, que os imigrantes representariam um

(...) elemento de progresso e prosperidade (...), misturando-se a uma população desmoralizada e incapaz por si só de se levantar e desenvolver. (...) [eu] abraço o estrangeiro, venha ele donde vier, desde que não nos traga maus costumes, desde que é [sic] de nação poderosa e civilizada. Desejo que venham esses homens, para que, aliados com nossos patrícios, possa daí mais tarde nascer uma raça vigorosa e forte, que ainda não temos; desejo melhorar os costumes e a raça. (Azevedo, 1987., p. 140-141).

Desta fala, destaca-se não só desprezo pelo trabalhador nacional negro, mas também pelo branco brasileiro, de “sangue aguado”, sendo urgente sua “arianização” (Nascimento, 1978). Nota-se, pois, forte elemento racial antinegro no discurso deste deputado, o qual não era excepcional, mas compartilhado pela maioria dos imigrantistas da época. Mesmo quando os discursos não eram explicitamente antinegros, “a noção hierárquica de civilização estava por trás de certos desideratos biológicos, fazendo da cor branca um indicador de superioridade” (Seyferth, 2002, p. 119). Além disso, essa fala demonstra a qualificação desejável do imigrante: deve ser homem de nação poderosa e civilizada, de “raça vigorosa”. Na verdade, já se subsumia no substantivo imigração, utilizado à época, “o significado genérico [de] (...) europeu” (*idem*, p. 126), ou, em outras palavras, de branco. Dizer imigrante, sem qualquer qualificação, era, pois, dizer o indivíduo masculino, branco e majoritariamente europeu. E era trabalhador, preferencialmente, rural. Não era necessário adjetivar: a cor imigrante majoritária e preferencial era branca. E sua função era civilizar o Brasil com o seu trabalho e embranquecer esta nação então majoritariamente negra. Tal concepção coincide com o que Achille Mbembe (2018a, p. 110) analisou sobre as próprias definições da Europa pelos europeus, é dizer,

(...)‘as nações cristãs da Europa’ se definiam como ‘criadoras e portadoras de uma ordem que valia para toda a Terra’. Confundindo a ‘civilização’ com a própria Europa, estavam convencidas de que esta era o centro da Terra.

Evidente que a elite imigrantista brasileira concordava com isto. E, como a Europa e o Mundo Ocidental, o pensamento racial passou a ser constitutivo da formação de Brasil, que tinha como objetivo se civilizar, ou seja, *europeizar-se*.

Outro importante – e falso – argumento que fundamentava os discursos dos imigrantistas do século XIX acerca do imigrante – homem, branco e europeu – era de que, além de ser considerado mais apto ao vínculo laboral assalariado, ele era dócil e, portanto, “(...) davam no seu conjunto a maior satisfação, pois contentavam-se com pouco” (Kowarick, 1994, p. 82). Isto era extremamente relevante, especialmente para a exploração laboral capitalista, pois, se os imigrantes se contentavam com pouco, não reclamariam de - ou se importariam com - baixos salários, um dos objetivos do estímulo à imigração laboral. De acordo com Kowarick (*idem.*, p. 82),

Já em 1884, pode-se perceber pelos discursos proferidos na Câmara dos Deputados o sentido que a importação de trabalhadores teve para a grande propriedade: "É impossível obter salários baixos, sem violência, se existirem poucos trabalhadores e muitos que queiram empregá-los" ou ainda: "É evidente que necessitamos trabalhadores (...) de modo a incrementar a competição entre eles e, desta maneira, os salários serão rebaixados em decorrência da lei da oferta e procura.

Tal expectativa de docilidade, no entanto, não correspondia à realidade; em 1879, por exemplo, é possível verificar como certos deputados da Assembleia Estadual de São Paulo estavam particularmente incomodados com a “insubordinação” de imigrantes italianos:

Assim como os escravos, também os trabalhadores estrangeiros constituíam motivo de alarme para os deputados, na medida em que duas greves e atos de insubordinação tomavam a tão propalada superioridade do trabalho livre sobre o escravo, ou do trabalhador branco sobre o negro, uma quimera de mau gosto. O deputado Valladão expôs suas preocupações com relação à ameaça de morte que colonos italianos “insubordinados” fizeram ao diretor da fazenda Salto Grande, em Amparo, de propriedade do Barão de Indaiatuba, concluindo, algo desolado “Não bastavam essas cenas havidas entre o elemento servil, ainda temos de lamentar outras!” (Azevedo, 1987., p. 123)

Isto é corroborado por Lesser (2013, p. 116, tradução livre<sup>13</sup>), que afirma que:

Políticos e os grandes proprietários que eles apoiavam esperavam que imigrantes italianos, espanhóis e portugueses liderassem uma transição leve e fácil da escravidão para o trabalho livre e de uma população amplamente africana para uma população europeia. Os imigrantes, entretanto, não cumpriram todas as expectativas. Eles não foram mais produtivos que os escravos em grandes propriedades, quando eram mal tratados. As ambições dos imigrantes para sucesso próprio e de suas comunidades estavam, em geral, em dissonância com as condições de exploração impostas pelos proprietários (...). Tensões entre imigrantes e nativos frequentemente resultaram em violência.

Especialmente em São Paulo, onde houve muitas iniciativas de utilização do imigrante como trabalhador livre, e não na condição de colono, como foi o caso dos alemães na região Sul do país, era preciso demonstrar a subserviência desse mesmo imigrante trabalhador ao grande proprietário, em direta contraposição ao trabalhador nacional. Para além disso, a falsa concepção da docilidade do imigrante restava ainda mais enfraquecida quando analisados certos debates entre deputados

---

<sup>13</sup> Traduzido do original, em inglês: “*Politicians and the landowners they supported expected Italian, Spanish, and Portuguese immigrants to lead an easy transition from slave to wage labor and from a largely African-descended population to a Europeanized one. The immigrants, however, did not fulfil all those expectations. They were no more likely than slaves to be productive on plantations when poorly treated. Their ambitions for personal and communal success were often at odds with the exploitative labor conditions created by the planters (...). Tensions between immigrants and natives often exploded into violence*”.



da Assembleia Estadual de São Paulo, em que membros questionavam o incentivo à imigração de europeus, haja vista que estes poderiam ter sido influenciados por ideias socialistas que surgiam na Europa no século XIX (Lesser, 2013, p. 173). Em 1892, um deputado estadual de São Paulo reclamou de imigrantes italianos que “não tinham assimilado, haviam ‘anarquizado’ o trabalho e eram ‘ruins’ para São Paulo”, e em 1894 diversos imigrantes italianos haviam sido deportados devido ao seu “anarquismo”, fazendo com que muitos grandes proprietários buscassem um grupo de imigrantes mais dócil (Lesser, 1999, p. 34 e 82, tradução livre<sup>14</sup>). Esses temores permaneceram ao longo do início do século XX. Como assevera Barreto (2019, p. 215), informações relacionadas ao pertencimento de emigrantes italianos ao partido comunista estavam bastante presentes na imprensa brasileira, “em um contexto de temor (...) de que esses imigrantes ‘agitadores’ possam se infiltrar no Brasil”.

As falsas concepções da inabilidade do trabalhador nacional – negro – e da docilidade do trabalhador imigrante branco europeu, em conjunto com a infundada ideia da escassez de trabalhadores no mercado de trabalho brasileiro do século XIX, foram, portanto, essenciais para fundamentar os principais discursos dos imigrantistas da época. Mas não somente. Para além disso, objetivos de reduzir salários e aumentar lucro dos principais produtores rurais por meio do aumento da oferta de trabalhadores foram extremamente importantes. No entanto, se esta fosse a única razão para estimular a imigração, não importaria muito qual imigrante viesse, nem mesmo haveria medidas que inviabilizassem ou desestimulassem o emprego do trabalhador nacional. Assim, racismo científico também foi estrutural para que a argumentação dos imigrantistas triunfasse em detrimento daqueles que defendiam a priorização do trabalhador nacional no pós-abolição. Se, de um lado, o imigrante – branco e europeu – era organicamente ligado à ideia de progresso e civilização, “o negro definia-se pela falta disso tudo, ou pela negação do que é bom, do que é ideal (...). O negro era o real a corrigir, pois denotava a própria escravidão e, por conseguinte, trabalho compulsório/atraso/barbárie e imoralidade, o que implicava (...) estagnação” e, para Tavares Bastos, um famoso imigrantista do século XIX, “o emigrante europeu devia e deve de ser o alvo de nossas ambições, como o africano o objeto de nossas antipatias” (Azevedo, 1987, p. 91).

---

<sup>14</sup> Traduzido do original, em inglês: “(...) *had not assimilated, had ‘anarchized labor’, and were ‘bad’ for São Paulo*”.

O elemento racial é, portanto, estrutural da formação dos projetos e políticas migratórias do Brasil. Lucro, progresso e civilização eram as ideias centrais dos imigrantistas novecentistas, e estavam intimamente atreladas a argumentos antinegros, dos quais nem sequer abolicionistas brancos e os defensores do emprego do trabalhador nacional discordavam. E estas falsas ideias e estigmatizações, seja em relação ao africano e ao trabalhador nacional, seja referente ao imigrante europeu e branco, também são encontradas na fundamentação das políticas de colonização interna entre os séculos XIX e XX.

Entre as primeiras iniciativas imigratórias após a independência do Brasil esteve o incentivo para que imigrantes *colonizassem* terras devolutas principalmente na região sul do país. Essa atividade ocorre de maneira mais sistemática a partir da promulgação da Lei de Terras (Lei 601) de 1850 e se mantém até a década de 1930, quando o fluxo imigratório diminui progressivamente. A Lei de Terras concedeu às então províncias “o encargo de promover a colonização, com controle sobre as terras devolutas, e surgiram as companhias particulares que assumiram a venda dos lotes coloniais através da concessão de grandes áreas pelo poder público” (Seyferth, 2000, p. 146). Assim, a colonização promovida pelo Estado brasileiro consistia em cessão ou venda de terras já ocupadas por populações autóctones da região para imigrantes europeus. Como afirma Seyferth (2002, p. 118), “o pressuposto da superioridade branca como argumento justificativo para um modelo de colonização com pequena propriedade familiar baseado na vinda de imigrantes europeus” foi construído ao longo do século XIX, com menor presença na redação de leis e decretos, e mais perceptível em discussões públicas envolvendo a política imigratória/colonizatória.

Com justificativas semelhantes às empregadas por parlamentares paulistas imigrantistas acerca do uso do trabalho estrangeiro em detrimento do trabalhador nacional na lavoura de café no Estado de São Paulo, o sistema de colonização pretendia povoar, abastecer, civilizar, modernizar<sup>15</sup>. Como resultado, imigrantes brancos eram vistos como os expoentes dos objetivos brasileiros de modernização agrícola, capazes de “levar progresso” e civilizar terras até então somente ocupadas

---

15 Além disso, Seyferth (2002) afirmou que a colonização objetivou, principalmente em relação aos primeiros colonos, o recrutamento de soldados, haja vista as tensões existentes na região no que se refere à então província da Cisplatina, hoje Uruguai.

por indígenas. Trabalhadores brasileiros – negros e indígenas –, por sua vez, “aparecem em muitos discursos imigrantistas como racialmente inferiores e incapazes de produzir efetivamente, na condição de proprietários, numa economia capitalista” (Seyferth, 2000, p. 145). Contribuindo para a resolução do problema do abastecimento no país, colonos e imigrantes brancos também colaboravam com outra questão crucial para a elite brasileira novecentista: um povoamento adjetivado, isto é, *embranquecedor* da sociedade brasileira. Assim, impossível falar das origens das políticas imigratórias e colonizatórias do país sem que se considere os esforços de formação de uma identidade nacional brasileira branca.

Os debates que buscavam classificar quais, dentre os imigrantes brancos, eram preferenciais enquanto colonos, passaram a envolver a análise das nacionalidades europeias que melhor se adaptariam à vida de agricultores familiares. Essa hierarquia de brancos pode ser vista, de acordo com Seyferth (2002), em contratos firmados com agenciadores<sup>16</sup>, em que alemães e austríacos encabeçavam a listagem de europeus preferenciais enquanto imigrantes “agricultores, sadios, laboriosos e moralizados [sic]”. Ressalta-se a ausência de portugueses e espanhóis, o que demonstra inclusive a existência de clivagens raciais entre brancos, tornando-os mais ou menos desejáveis. Seyferth (*idem*, p. 121) inclusive afirmou que,

Desde as primeiras teorias raciais que produziram o mito ariano, os povos do Mediterrâneo passaram a ser categorizados como raça ou tipo através de critérios morfológicos às vezes imaginados como desabonadores (ou indicadores de “inferioridade”): pele brunóide, cabelos negros, estatura baixa, etc.

Elaine Rocha (2006, p. 210, grifos meus), por sua vez, afirma que

À medida que avançavam os estudos evolucionistas e o racismo científico no Brasil, valores passaram a ser atribuídos à origem nacional — antes que étnica — de indivíduos, de forma que os imigrantes europeus foram considerados superiores, em termos de trabalho, civilização e aptidão para o progresso. Entre as diferentes nações, **os germânicos e saxões encontravam-se num grau mais elevado de evolução, estando os latinos no último. Dentre esses, os portugueses seriam os mais**

---

16 No decreto 5.663 de 1874, em seu artigo I, por exemplo, estabelece-se a seguinte listagem de nacionalidades europeias preferenciais: “Joaquim Caetano Pinto Junior obriga-se, por si ou por meio de uma companhia ou sociedade que poderá organizar, a introduzir no Brasil (excepto na Província do Rio Grande do Sul) dentro do prazo de 10 annos **100.000 immigrants Allemães, Austriacos, Suissos, Italianos do norte, Bascos, Belgas, Suecos, Dinamarquezes e Francezes, agricultores, sadios, laboriosos e moralizados**, nunca menores de dous annos, nem maiores de 45, salvo se forem chefes de familia. Desses immigrants 20 por cento poderão pertencer a outras profissões” (grifos meus).

**atrasados.** (...) Ventura (1991:49) sintetizou as idéias de Sílvio Romero em relação ao imigrante luso: Como povo de origem latina, os portugueses estão incapacitados para a civilização, ainda que de modo menos acentuado que os negros e indígenas. Os colonizadores trouxeram, assim, para o Brasil, os males crônicos das raças atrasadas, desprovidas do impulso inventivo dos germânicos e saxões.

A “arianização” da sociedade brasileira por meio da chegada de colonos europeus foi, portanto, fundante dessa política de colonização da época, para além das necessidades de povoamento e abastecimento já mencionadas. Como assevera Lesser (1999, p. 04, tradução livre<sup>17</sup>), imperava na época entre a elite brasileira a ideia “eugênica de que uma única ‘raça nacional’ era biologicamente possível (...) por meio de apoio a políticas que promoviam a entrada de imigrantes ‘desejáveis’ que iriam ‘embranquecer’ o país”<sup>18</sup>.

Pretos, pardos e indígenas brasileiros, além de imigrantes de outras nacionalidades foram desconsiderados dessas medidas. A justificativa normalmente atrelada a isto era o medo de estabelecer um tráfico de escravos “indireto”. No entanto, como assevera Seyferth (2002, p. 120), “essa figura de retórica tem o propósito de desqualificar a imigração de africanos, em geral considerados inaptos para o trabalho livre na condição de pequenos proprietários rurais”, sem mencionar ainda que a presença pontual de negros nas terras colonizadas, quando havia, servia somente para desbravar florestas, razão atribuída “ao preconceito racial dos imigrantes e de diretores de empresas colonizadoras”.

Perceptível, pois, como, na linha de *desejabilidade imigratória*, a posição do possível imigrante ou colono enquanto mais ou menos desejável relacionava-se a sua relativa proximidade entre o branco alemão e o Negro. A diferença principal entre estes dois polos, no entanto, consistia no fato de que as não-pessoas negras, estrangeiras de qualquer nacionalidade ou mesmo as brasileiras, eram “automaticamente excluídas (...) do debate sobre imigração preferencial” Seyferth (*idem*, p.125). Isto significava, na prática, que a matriz de desejabilidade imigratória só tinha um polo, o branco-alemão, haja vista que o Negro apenas existia, nesta linha, na medida de sua ausência. A isto se denomina a *presença-ausente* ou a

---

<sup>17</sup> Tradução do original, em inglês: “the eugenic proposition that a single ‘national race’ was biologically possible (...) [by] the support of policies to promote the entry of ‘desirable’ immigrants who would ‘whiten’ the country”.

<sup>18</sup> Tradução livre do original, em inglês, “the eugenic proposition that a single ‘national race’ was biologically possible provided (...) support of policies to promote the entry of ‘desirable’ immigrants who would ‘whiten’ the country”.

*ausência-presente* (Vargas, 2017) do Negro nas políticas imigratórias e colonizatórias no Brasil.

Tendo em vista que não-pessoas negras eram automaticamente excluídas da estrutura imigratória, imigrantes eram, necessariamente, não-negros. A *presença-ausência espectral*<sup>19</sup> do Negro era, portanto, essencial para definir aquelas pessoas que tinham algum nível de desejabilidade enquanto imigrantes no Brasil, como europeus, japoneses, sírios, libaneses, turcos, chineses, ao passo que não-pessoas negras, de qualquer origem, caracterizavam-se pela *ausência* de qualquer desejabilidade enquanto imigrantes; daí a presença-ausente: o não-lugar fundamental de negros e africanos nas políticas de imigração e colonização no Brasil, fazendo com que a matriz de aceitabilidade das mais variadas nacionalidades de imigrantes tenha um formato particular. De acordo com Vargas, (*idem*, p. 91, grifos meus),

O sujeito negro, num mundo antinegro, é tanto irrelevante quanto fundamental na formação do ser não-negro, incluindo o ser branco. **O negro é o não-sujeito com posicionalidade a partir da qual todos os sujeitos não-negros se definem.** Um sujeito é porque esse sujeito não é negro. O não-sujeito negro é a referência central. Mas, pelo fato de o sujeito negro ser um não sujeito, ele é também uma não-referência. Assim, o não-sujeito negro é a presença ausente fundamental (ou a ausência presente fundamental). **É a presença ausente da pessoa negra que estrutura a gama de posicionalidades subjetivas não negras.**

Evidente, pois, as origens *antinegras* do projeto imigratório do Brasil. Ainda que critérios raciais não sejam os únicos elementos que fazem de um imigrante mais ou menos desejável, o princípio de raça foi fundamental para estabelecer quem é imigrante em potencial: os não-negros. Ademais, é possível perceber como certos elementos que conferem maior aceitabilidade entre um e outro imigrante não-negro são lidos a partir do espectro racial – e colonial – como, por exemplo, ideias eurocentradas de civilização, progresso, modernidade, moralidade, dentre outras. Além disso, muitos imigrantes não-negros (sobretudo os não-brancos), em diversos aspectos racializados, estereotipados e contra os quais houve diversos discursos e

---

19 A ideia de espectro é inspirada por Achille Mbembe (2018a, p. 106) quando ele menciona que o princípio de raça é “uma forma espectral da divisão e da diferença humana, suscetível de ser mobilizada para fins de estigmatização, de exclusão e de segregação, por meio das quais se busca isolar, eliminar e até mesmo destruir fisicamente determinado grupo humano”. A presença do Negro no âmbito de políticas imigratórias é, assim, espectral pois resultado da mobilização do princípio de raça na formação do Brasil.

práticas racistas, negociavam a sua desejabilidade por meio da defesa de seu pertencimento à branquitude, argumentando a existência de uma branquitude de tipo cultural, como foi o caso dos “sírio-libaneses” (Lesser, 1999). Outros, como os japoneses, que não tinham a opção de afirmar sua branquitude, negociaram seu status ao defender a alta classe social-econômica como parte constitutiva da identidade brasileira, distanciando-se, assim, das marcas atribuídas à negritude.

A despeito dos discursos e práticas racistas e discriminatórias em relação a muitos dos estrangeiros não-negros, como se verá, é preciso pontuar que os ônus desproporcionais impostos aos negros pelo sistema migratório só podem ser razoavelmente entendidos se desvelados os efeitos de bônus desproporcional a imigrantes não-negros<sup>20</sup>. Como afirma Mbembe (2019), “de fato, nossa história na modernidade tem sido, em grande medida, de constante deslocamento e confinamento, migrações coagidas e trabalhos forçados. Em cada exemplo, ser africano e negro significa ser relegado entre os muitos espaços de confinamento que a Modernidade inventou”.

Os estrangeiros negros no Brasil foram, em um momento inicial, forçadamente removidos de suas terras para trabalhar na condição de escravos e, posteriormente, se transformaram na antítese da condição de imigrante e, portanto, involuntariamente imobilizados, em um violento binômio de mobilidade e imobilidade forçadas. De ambas as formas, negros e africanos foram, como asseverou Mbembe, relegados a espaços de confinamento. No entanto, isto não basta para compreender e enfrentar este sistema; é preciso também considerar os bônus desproporcionais a que sujeitos não-negros têm acesso no âmbito das políticas migratórias no Brasil, especialmente os imigrantes brancos.

Isto é particularmente notável no que se refere aos alemães. Como já mencionado, intrínseco à promoção da vinda de imigrantes brancos estava o objetivo subjacente de formação de uma nação branca. Na aurora da construção do recém-criado Estado brasileiro, embranquecer a população era essencial para que os conceitos eurocêntricos de “modernidade, progresso e civilização” basilares dos

---

20 Essa afirmação se origina da versão original de Thula Pires (2017a, p. 543), que fazia referência à situação do sistema criminal, senão veja-se: “O enfrentamento dos ônus desproporcionais impostos aos negros pelo sistema penal só pode ser razoavelmente compreendido se desvelados os efeitos de bônus desproporcionais dedicados aos brancos pelo mesmo sistema”.

discursos pró-imigração fossem atingidos. De acordo com Seyferth (1986, p. 54, grifos meus),

A doutrina do branqueamento revela a preocupação dos cientistas com os variados graus de mestiçagem e seus possíveis efeitos sobre a formação do povo brasileiro. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, vê na mestiçagem a solução para o problema racial. **A crença na inferioridade genética das raças não brancas e na sua incapacidade de ascender à civilização foi contrabalançada por uma crença na seleção natural e social, que, através da mestiçagem, conduziria a um povo branco (pelo menos na aparência) num futuro próximo.** (...) A tese implicava a possibilidade da eliminação dos caracteres negros dos mestiços após algumas gerações, e o progressivo desaparecimento da população negra. **O mestiço aparece, portanto, ao mesmo tempo, como o problema e a solução. O mito da democracia racial, por sua vez, nada mais é que a outra face da moeda: ao aceitar a mestiçagem, o Brasil, democraticamente e a um só tempo, “resolveu” o problema racial e “eliminou” o preconceito.**

O branqueamento da população brasileira por meio da miscigenação consistiu, de um lado, no genocídio das pessoas negras brasileiras (Nascimento, 1978) e, de outro, na construção de fronteiras e muros reais e simbólicos que impediram a vinda de imigrantes negros ao país e contribuíram ainda mais para a marginalização dos negros já no Brasil. E um dos modos pelos quais esse genocídio se concretizou foi, efetivamente, pelas políticas de imigração que priorizavam o imigrante não-negro e, especialmente, o branco e europeu. Para isto, no entanto, seria essencial que esses imigrantes fossem efetivamente assimilados, no sentido de caldeamento ou fusão racial, no Brasil. Assimilação, portanto, não só em relação à língua falada, à cultura, às tradições; fundamental que houvesse também a miscigenação do imigrante branco com a mulher brasileira (Seyferth, 2002), em especial a mulher negra e indígena.

Entretanto, o alemão, que *a priori* esteve no topo da linha de desejabilidade imigratória por muitos anos, era considerado inassimilável. Majoritariamente isolados em colônias, os alemães se concentraram em quistos étnicos, professando a fé protestante ao invés da católica, muitas vezes com a língua principal sendo o alemão e casando-se entre si. O objetivo de embranquecer a população mestiça e negra brasileira claramente não seria conquistado por meio da imigração de alemães, que buscavam o reconhecimento de uma identidade hifenizada, isto é, enquanto teuto-brasileiros. Por esta razão,

Nos idos de 1850 ou 1860, assimilar significava uma adequação do estrangeiro à formação latina e católica do país, mantendo-se, por certo, a opção preferencial pelos brancos, agora, da Península Ibérica e da Itália. **Protestantes e nações avessas à assimilação passaram à condição de indesejáveis, especialmente quando o**

**conceito incorporou uma dimensão racial, qual seja, um ideal específico de miscigenação associado à imigração branca.** (Seyferth, 2002, p. 129, grifos meus)

No entanto, mesmo quando alemães são classificados como *indesejáveis*, haja vista serem incompatíveis com os objetivos de miscigenação como estratégia de branqueamento, em muitas ocasiões autoridades continuavam afirmando sua superioridade, como o caso do

(...) conselheiro João Cardoso de Menezes e Souza que, (...) elege [em 1875] os alemães como os mais convenientes [imigrantes], apelando para seu sucesso nos Estados Unidos e em colônias de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apesar de reconhecer que, por seu ‘caráter’, a fusão com os ramos da ‘raça latina’ é muito lenta. (Seyferth, 2002, p. 129)

Além disso, como notou Seyferth (*idem*, p. 134, grifos meus)

O padrão republicano de colonizar manteve a característica concentradora do Império e não impôs obstáculos a quaisquer correntes imigratórias brancas: as colônias do Sul continuaram a receber preferencialmente europeus, inclusive os “irredutíveis” alemães, isto é, prevaleceram as intenções econômicas e geopolíticas da colonização, passando ao largo das pretensões assimilacionistas do nacionalismo.

Ou seja, os bônus são tão desproporcionais aos imigrantes brancos que, mesmo quando altamente criticados, como foi o caso do “perigo alemão”, devido à sua incompatibilidade às políticas assimilacionistas, não houve qualquer obstáculo a que continuassem imigrando. Ao mesmo tempo, a legislação novecentista e do início do século XX expressamente impedia a entrada de imigrantes negros valendo-se de critérios racistas; foi o caso, por exemplo, do Decreto 528, de 1890, o qual, no seu artigo 1º, estabeleceu que “é inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à acção criminal do seu paiz, **exceptuados os indígenas da Asia, ou da Africa** que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas” (grifos meus). Era clara a ordem dirigida às autoridades diplomáticas para obstar a vinda de migrantes “daqueles continentes” (artigo 2º), bem como às autoridades policiais de fronteiras, que deveriam impedir o desembarque “de taes indivíduos” (artigo 3º), e os comandantes das embarcações ficariam sujeitos a multas (artigo 4º).

Mesmo antes disto, a Lei conhecida como nº 09, de 1835, foi publicada em um contexto intenso de revoltas de pessoas escravizadas na Bahia, a exemplo da Revolta dos Malês, e seu pretexto principal era o de dar maior efetividade à proibição do tráfico negreiro imposta em 1831. O objetivo imediato, entretanto, era



a deportação de africanos libertos em Salvador durante e posteriormente às revoltas de escravos. Segundo Luciana Brito (2018), cerca de 20% dos africanos libertos de Salvador – por volta de 5000 (cinco mil) indivíduos – foram deportados para a África Ocidental após a publicação desta lei até a sua revogação, em 1872. No entanto, apesar da lei prever a “deportação dos africanos e africanas suspeitos, (...) de participação no levante [dos malês]”, ela também foi utilizada para a deportação de africanos – negros – livres que chegavam aos portos da Bahia, “suspeitos” ou não, ainda que utilizassem das rotas marítimas – como o fizeram muitos dos ‘retornados’ – para comércio lícito. De acordo com Brito (2018, p. 409), “até 1890, (...) os brasileiros utilizavam a rota Bahia-Lagos para vender produtos utilizados em rituais de candomblé, além de aprender idiomas, educar seus filhos e buscar formação religiosa no culto dos orixás”. Albuquerque (2009) inclusive menciona quando 16 (dezesseis) africanos livres chegaram no porto de Salvador provenientes de Lagos, Nigéria, em 1877. A despeito de que a lei nº 9 de 1835 já houvera sido revogada, o delegado do porto não permitiu o desembarque desses indivíduos, mesmo que, dos 16 africanos retidos, 15 portassem passaportes britânicos. Suspeitava-se de que aqueles africanos haviam sido deportados da Bahia para a costa ocidental da África, e estavam retornando enquanto comerciantes. Precisamente o que o artigo 7º, da lei nº 09, de 1835, proibia, vez que tal dispositivo determinava que o retorno de africanos previamente expulsos implicaria nova deportação. Assim que,

O chefe de polícia ignorava ou preferia ignorar a revogação. Mas também não estava bem certo se a lei podia ser aplicada àquela situação. (...) Mas sendo tão explicitamente contrárias aos africanos, as leis de 1831 e de 1835 vinham a calhar. Bem valiam para constranger empreitadas como a dos viajantes em questão, mesmo porque o trânsito de africanos libertos não era incomum na época. (*idem*, p. 50, grifos meus)

De fato, a autora confirma que “a reexportação de africanos sem nenhum transtorno administrativo era expediente corriqueiro”, e **a deportação era “o principal instrumento das autoridades baianas para livrar-se de estrangeiros, especialmente africanos**, que vagavam ou mendigavam pelas ruas da cidade” (*idem*, grifos meus), um procedimento que ocorria com rapidez e sem grandes debates. Por fim, os 16 (dezesseis) africanos livres foram deportados, demonstrando não só que a Lei n. 09 de 1835 continuava a ser aplicada, a despeito de revogada, mas que diferentes artifícios jurídicos eram construídos para evitar ou dificultar a

entrada de africanos – negros – livres no Brasil. Isto também contribui para que se entenda que não-pessoas negras africanas não eram imóveis; as tentativas de migrar e de entrar em redes de comércio internacional sempre existiram. A diferença é que muitas dessas tentativas se frustravam. A proibição da imigração de negros e africanos fica mais contundente a partir de 1890, com o decreto 528, supra mencionado, mas isto não significa que estratégias de controle e impedimento do fluxo voluntário e laboral de não-pessoas africanas negras não houvessem sido criadas anteriormente, como visto.

Em 1938, já na “Era Vargas”, o Decreto-Lei 406, reservou ao governo federal o direito de limitar a entrada de “indivíduos de determinadas raças ou origens, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização”. De acordo com Seyferth (2002, p. 139), apesar de não haver “especificação sobre os indesejáveis (com exceção dos ciganos)”, “é preciso ter em vista o fato de que vários membros do Conselho de Imigração e Colonização exprimiram sua crença no mito do branqueamento, sob o eufemismo da ‘formação nacional’, e suas restrições a imigrantes não-brancos, nas páginas da Revista de Imigração e Colonização”. As atribuições do Conselho de Imigração e Colonização foram estabelecidas, por sua vez, no Decreto 3.691 de 6/2/1939, e consistiam, entre outras, em “estudar os problemas relativos à seleção imigratória, à antropologia étnica e social, à biologia racial e eugenia”. Giralda Seyferth (*idem*, p. 142) menciona como esse Conselho guiava suas decisões por meio de critérios racistas ao analisar uma resposta dada por conselheiros a um questionário do *Latin American Economic Institute* sobre princípios e objetivos da lei migratória, senão veja-se:

A preocupação pela seleção racial, já aparente em 1890, volta a ser dominante a partir de 1934 e foi a principal razão da adoção do sistema de cotas. [...] A correção que mais conviria fazer seria, no tocante à orientação, no sentido de **incorporar à legislação um critério positivo de solução**, quer quanto ao tipo ocupacional ou funcional da corrente imigratória, quer **quanto ao seu conteúdo humano**. **Entendendo-se por seleção positiva aquela que só permitisse a entrada no Brasil do imigrante com características e a ocupação que interessem ao país, de maneira a melhor ajustar a contribuição imigratória às necessidades raciais, econômicas e culturais da comunidade que a recebe.** [...] (grifos meus)

Em 1945, em novo Decreto-Lei, de número 7.969, o artigo 2º estabeleceu que “Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador

nacional”. É possível ver como, mesmo no período do Estado Novo<sup>21</sup>, caracterizado por um maior fechamento das fronteiras e redução relativa do projeto imigrantista, além de um maior combate aos chamados *quistos* étnicos e consequente maior estímulo à assimilação de imigrantes em torno da ideia de *latinidade*, é notável que a imigração de brancos tidos como ‘inassimiláveis’, como os alemães, ainda assim continuou ocorrendo. A ideia de *raça* permaneceu subjacente às políticas migratórias das décadas de 1930 e 1940, haja vista os objetivos de formação da composição étnica brasileira aliada ao ideal de nacionalidade e nação brancas. Importante notar o quanto nesta época se destacou a ideia de existirem “nações brancas”, e como esse tipo de critério dificultava que o Conselho de Imigração e Colonização filtrasse os imigrantes indesejados – negros – provenientes das denominadas nações brancas, “colocando em dúvida essa designação como se os negros não tivessem a qualidade de nacionais (...). A variável *raça*, portanto, ainda estava em grande evidência no Estado Novo” (Seyferth, 2002, p. 146).

Abdias Nascimento lembra ainda que, mais recentemente, nas décadas de 1960 e 1970, ou seja, em plena Ditadura Civil-Militar, mesmo com o histórico de inviabilização da imigração de África ao Brasil, o país não deixou de acolher e “estimular a imigração dos racistas brancos expulsos das recém liberadas colônias da África: belgas do ex-Congo Belga [atual República Democrática do Congo], portugueses de Angola e de Moçambique” (Nascimento, 1978, p. 71-72). A recepção dos portugueses foi extensivamente reportada na imprensa da época, como relata Barreto (2019, p. 143), revelando os apelos da população no Rio de Janeiro para a criação de uma “cadeia de solidariedade”, destacando o “sentimento humanitário que o Governo brasileiro vem demonstrando ao cuidar do problema dos imigrantes portugueses nascidos na África”. É notável como as matérias jornalísticas do período buscam reforçar a humanidade dos portugueses, para fins de promover a acolhida solidária objetivada, além de reforçarem sentimentos de compaixão ao dizer que os imigrantes portugueses de Angola acabaram de “*perder a pátria*”, em completa cegueira com o histórico colonialista de Portugal, não só com países de África, mas com o próprio Brasil. Cegueira, no entanto, deliberada,

---

21 Gustavo Barreto (2019, p. 196-197) demonstra como, a partir da década de 1920, a imprensa começa a retratar os altos números de imigrantes no Brasil como um problema. Ressalta, no entanto, como a imprensa passa, neste contexto, a reivindicar ainda mais que só venham “as melhores raças”.

vez que explicita e demarca as diferenças do Brasil com “colônias de África”, inclusive do ponto de vista racial, marcando discursiva e simbolicamente o país como nação branca, cujo passado de colônia, negro e indígena, foi também apagado com a vinda do imigrante europeu e branco. De toda forma, Barreto (2019) ressalta como a esses portugueses-angolanos foram dadas facilidades migratórias<sup>22</sup>, reforçando-se, assim, a manutenção e continuidade dos contornos raciais das políticas migratórias ao longo dos anos no Brasil, não apenas restrito ao Brasil novecentista até o início do século XX, como comumente analisado.

A análise dos bônus dos imigrantes brancos frente aos ônus dos imigrantes negros fica ainda mais clara quando verificadas as tentativas feitas por emigrantes negros dos Estados Unidos (EUA) de se estabelecerem no Brasil. Na década de 1920, influenciados pela ideia de que haveria uma “democracia racial” no país, foi fundado o Sindicato Brasileiro-Americano de Colonização (SBAC), composto por estadunidenses negros estabelecidos em Chicago, e promovido por W. E. B. Du Bois. Na ocasião, o Itamaraty foi pego de surpresa, pois o Decreto de 1890 apenas proibia a entrada de africanos e asiáticos, especificação que permitia o estabelecimento de negros de outros locais. A intenção do decreto era, no entanto, proibir a entrada de todos os imigrantes negros, razão pela qual o pedido de visto feito pelo SBAC gerou tanta repercussão dentro do Ministério das Relações Exteriores. O então chanceler brasileiro enviou mensagem aos consulados brasileiros nos EUA determinando que não deveriam emitir vistos a emigrantes negros norte-americanos.

O confronto entre o SBAC e o consulado brasileiro não terminou aí, haja vista que, após a inexplicada recusa à emissão de vistos, o sindicato enviou advogados às autoridades brasileiras defendendo que, de acordo com um tratado entre Brasil e EUA de 1828, cidadãos de ambos os países teriam o direito de entrar e estabelecer-se mutuamente em cada país. Em resposta, diplomatas brasileiros afirmaram que o SBAC pretendia levar ideias subversivas de militância negra ao país, e negou mais

---

22 Barreto (2019, p. 144) conta que “o ministro-chefe do Itamaraty no Rio explica ao O Globo que os ‘entraves burocráticos’ estão sendo ‘minimizados’ de forma a ‘facilitar a legalização no País dos imigrantes angolanos’”, e que, tal matéria do O Globo chega a explicar minuciosamente as etapas de obtenção de visto e para a obtenção de permanência definitiva no Brasil, e os objetivos do governo de rever certas exigências documentais para facilitar a imigração do angolano branco – ou do português que ocupava ilegalmente Angola.

uma vez a emissão de vistos. Em memorando, o Itamaraty terminou esse incidente diplomático dizendo que “‘não é a condição de ser Negro’ que determinou a recusa aos vistos, haja vista que ‘felizmente nós não temos preconceito racial no país’” (Lesser, 2013, p. 145, tradução livre<sup>23</sup>). Outras tentativas de vistos para estadunidenses negros foram negadas, e os diplomatas brasileiros eram ordenados a responder às perguntas e aos pedidos de maneira evasiva (*idem*, p. 146), apenas emitindo vistos de turismo, e não de colonização, nos casos em que ocorria alguma repercussão negativa da recusa ao visto de colonização, o que garantia a estadia temporária do americano negro em terras brasileiras.

De fato, é somente possível calcular os ônus desproporcionais de imigrantes negros quando analisados os bônus desproporcionais de imigrantes europeus e brancos, os quais também são um elemento importante para explicar como negros brasileiros foram levados a uma situação de abandono, destino menos comum para a descendência dos imigrantes europeus. O “braço nacional” – preto, pardo, e indígena, vale dizer – foi utilizado onde não houve o emprego de estrangeiros; de fato, “o imigrante afastou o ex-escravo das atividades produtivas e reduziu substancialmente a absorção dos nacionais que não haviam passado pelo cativeiro (...)” (Kowarick, 1994, p. 94) Assim, de acordo com o autor, “a massa imigratória européia [sic] relegou a um segundo plano a mão-de-obra nacional e, por assim dizer, a um terceiro plano, os ex-escravos (...)” (*idem*). O trabalhador nacional, além disso, e por esta razão, estava menos presente em regiões e setores econômicos mais produtivos e dinâmicos, como a indústria em São Paulo, por exemplo, e, se presente, realizava os trabalhos mais desprezados e/ou mais mal remunerados; no entanto, foi o trabalhador nacional que manteve o desenvolvimento econômico em regiões com baixa injeção de estrangeiros. De toda forma, é importante demonstrar como o imigrante branco, visto como “a condição máxima do progresso nacional” (Barreto, 2019, p. 205) – mesmo que isto não fosse reflexo objetivo da realidade<sup>24</sup> –, não somente teve bônus desproporcionais em relação aos ônus enfrentados por imigrantes negros, mas também no que se refere a nacionais negros e indígenas.

---

<sup>23</sup> Traduzido do original, em inglês: “‘it’s not the condition of being Negro’ that determined (...) the refusal to grant visas, since ‘happily we have no racial prejudice in our country’”.

<sup>24</sup> Conforme explica Kowarick (1994, p. 70, grifos meus), “Os alemães e demais europeus setentrionais foram canalizados para os núcleos de colonização situados no sul do país, **que redundaram, na maior parte das vezes, em fragoroso fracasso**”.

Como visto, a imigração de brancos foi inclusive arma importante de embranquecimento e, portanto, de genocídio do negro brasileiro, ou, conforme assevera Abdias Nascimento (1978, p. 71), de “erradicação da ‘mancha negra’ na população brasileira”, completando que

Desde o fim do século XIX, o objetivo estabelecido pela política imigratória foi o desaparecimento do negro através da "salvação" do sangue europeu, e este alvo permaneceu como ponto central da política nacional durante o século XX. Em torno de 1930, o político e historiador João Pandiá Calógeras declarou, por exemplo: A mancha negra tende a desaparecer num tempo relativamente curto em virtude do influxo da imigração branca em que a herança de Cam se dissolve.

Os ônus desproporcionais dos imigrantes negros são não apenas percebidos e compreendidos se comparados aos bônus direcionados a e experienciados por imigrantes brancos e europeus. Tais ônus são particularmente perceptíveis quando se verifica que outros imigrantes não-negros, porém não-europeus, como os imigrantes chineses, japoneses, sírio-libaneses, ainda que em muitos casos intensamente racializados, entraram no Brasil, também tinham bônus desproporcionais se comparados a estrangeiros negros e aos próprios brasileiros negros. Obviamente, se comparados aos brancos, estariam todos eles abaixo na linha de desejabilidade migratória e enfrentariam, relativamente aos brancos, diversos ônus. No entanto, é preciso perceber como a antinegritude do sistema migratório dos séculos XIX e XX inclusive viabilizou a vinda de outros imigrantes não-negros, como foi o caso dos chineses, chamados pejorativamente de *chins* ou *coolies*. Sua “aceitabilidade” enquanto migrantes se deu na medida de suas diferenças com populações negras, sejam estrangeiras ou brasileiras. Japoneses, apesar de representarem “o perigo amarelo”, apoiaram-se em ideias de progresso, imperialismo, desenvolvimento e classe para se aproximarem da branquitude ao mesmo tempo em que se distanciavam de África e do Negro, sua antítese. Sírio-libaneses transmutavam-se facilmente em “brancos brasileiros” com a mudança de nome; barbadianos, apesar de negros, conseguiram imigrar na medida de sua distância dos negros brasileiros, enquanto britânicos. De fato, “foram os 400,000 Asiáticos, Árabes e Judeus, vistos como não-brancos e não-negros, que desafiaram

noções de identidade nacional apregoadas pelas elites” (Lesser, 1999, p. 07, tradução livre<sup>25</sup>). Como disserta João Vargas (2017, p. 86), a

não-referência à não-pessoa negra faz com que, não somente brancos, mas todas as pessoas não-negras, derivem sua subjetividade e seus privilégios sociais relativos do fato de não serem negras. A pessoa negra, assim, não faz parte da Humanidade; essa pessoa torna possível, mas não é parte da hierarquia Humana.

Em paráfrase, não somente os imigrantes brancos, mas todos os imigrantes não-negros derivam sua subjetividade e seus privilégios sociais e migratórios relativos do fato de não serem negros. Assim, é a partir do olhar mais aproximado – ainda que breve – dos fluxos de imigrantes não-negros, para além dos brancos e europeus, que se confirma a antinegritude subjacente ao projeto imigratório brasileiro, na sua fundação e no seu desenvolvimento.

### 2.1.1.

#### **O perigo amarelo: imigrantes chineses e japoneses**

Como visto, o Decreto 528, de 1890, proibiu a livre entrada tanto de ‘indígenas’ de África quanto da Ásia. Isto, em princípio, iguala a aversão pública contra imigrantes negros e imigrantes asiáticos. No entanto, a imigração de pessoas de origem asiática nunca foi um ponto pacífico entre os membros da elite brasileira dos séculos XIX e XX, havendo debates em defesa e contra a imigração dessa população. Nesse sentido, experiências de imigração laboral (voluntária) de africanos e asiáticos são incomparáveis. No caso das não-pessoas negras e africanas, não havia debates: era consensual o rechaço às possibilidades de sua vinda ao Brasil. A imigração de pessoas de origem asiática, por sua vez, envolvia principalmente argumentos que, de um lado, defendiam os benefícios econômicos do trabalho destes imigrantes e, de outro, questionavam o mal cultural que imigrantes asiáticos, especialmente os chineses, trariam ao Brasil ao transformá-lo de ‘Europeu’ em ‘Asiático’ (Lesser, 1999, p. 14). Este subitem irá, portanto, analisar os principais pontos dos debates travados no Brasil relativamente à imigração de chineses e de japoneses, especialmente no que se refere aos contornos raciais e o que eles nos informam sobre a natureza do sistema migratório brasileiro.

---

<sup>25</sup> Tradução do original, em inglês: “(...) it was the 400,000 Asians, Arabs and Jews, deemed both nonwhite and nonblack, who most challenged elite notions of national identity”.

Assim, não pretendo esgotar o complexo tema das idas e vindas de pessoas de origem asiática ao Brasil, focando-me nos pontos que interessam a proposta do estudo que faço neste trabalho.

Em 1868, Joaquim M. de Almeida Portugal, em proposta para a criação de um Conselho de Imigração, e se referindo especificamente aos chineses – chamando-os de *coolies*<sup>26</sup> – afirmou que “até hoje a raça asiática” não apresentou a menor “tendência ou symptoma de desenvolvimento”, questionando a possibilidade de admissão de imigrantes chineses. Para ele, havia uma “dupla desqualificação dos chineses (...) através da pretensa inferioridade racial e do distanciamento cultural externado através de um problema de natureza religiosa (a possível dificuldade com a catequese)”, a qual seria mais barata e efetiva se feita com os indígenas (Seyferth, 2002, p. 124). Racialmente, portanto, os chineses eram equiparados aos indígenas, sendo necessário, para ambos os grupos, sua “ocidentalização”/civilização através da catequese”, afirmando-se, “com certa ênfase, que a ‘raça chim-indiana’ só pode ser considerada mais industriosa quando comparada às ‘raças africanas’” (*idem*). Se, por um lado, isto justificou a insistência no estímulo à imigração de europeus em detrimento de chineses, por outro, “a forma retórica adotada, aparentemente referida ao trabalho, exclui os africanos do contexto migratório” (*ibidem*).

De fato, “asiáticos, de acordo com intelectuais portugueses e brasileiros, eram exóticos e ‘essencialmente diferentes’ de africanos devido à sua posição superior na hierarquia racial”, e, a despeito de terem sido classificados, em parecer de 1870, como “nem imigrantes, nem humanos”, os chineses ainda assim eram considerados racialmente superiores a negros, brasileiros ou estrangeiros (Lesser, 1999, p. 14-21, tradução livre<sup>27</sup>). A pergunta que emerge é: se os chineses não são humanos, o que

---

26 De acordo com Lee (2018, p. 4) “(...) *Mae Ngai traces coolie to a Portuguese neologism first used in the sixteenth century to describe a common laborer. (...) Global trade propelled the worldwide movement of people, goods, and concepts like coolie. In the Mandarin dialect, coolie sounds like the characters for “bitter strength.” While laborers to the Americas never self-identified as coolies, it became a homogenizing moniker for all unskilled and indentured laborers from India and China. The label coolie marked racial difference onto the division of labor. The term never referred to the historical or cultural significance of actual people. It was always a product of the colonial imagination, which powered new rubrics of nationalism and racialized national identities in the modern state-building projects that developed alongside the formation of a global system of nation-states*”.

27 Tradução do original, em inglês: “Asians, according to both Portuguese and Brazilian intellectuals, were exotics who ‘differed essentially’ from Africans because of their superior position in the racial hierarchy” e “(...)neither immigrants nor human”.



então são as não-pessoas negras? Denota-se, pois, que a defesa do imigrante de origem asiática, especialmente o chinês, se dava principalmente não por sua proximidade ao imigrante europeu e branco, mas pela sua distância ao Negro. A presença ausente da não-pessoa negra foi, pois, essencial para viabilizar debates mais propositivos em relação ao imigrante asiático, notadamente o chinês.

A imigração laboral de chineses no Brasil não era tema novo em meados do século XIX; antes mesmo da independência do Brasil, em 1810, o governo imperial levou ao país trabalhadores chineses para sua plantação de chá no jardim Botânico no Rio de Janeiro e na sua fazenda Imperial de Santa Cruz em Niterói. Péssimas condições de trabalho fizeram com que estes primeiros chineses fugissem e fossem para as cidades. O cultivo de chá foi, em geral, um fracasso, e a “raça chinesa” foi negativamente responsabilizada pelo insucesso. No entanto, isto não inviabilizou por completo os debates sobre a imigração de chineses, especialmente após o fortalecimento da campanha britânica contra o tráfico marítimo de escravos. Em 1854, a negociação em torno à vinda de mais imigrantes chineses estimulou acalorados debates. Lesser (1999) menciona um memorando ao governo, por exemplo, insistindo que os chineses não seriam iguais aos negros, os quais apenas trabalham pelo autossustento, e afirmou que os *coolies* não se estabeleceriam permanentemente no país. De fato, a insistência na temporariedade dos chineses era um ponto fulcral entre aqueles que defendiam sua presença no Brasil.

Além disso, acordos que exigiam a escolha de imigrantes já casados demonstravam que a intenção da elite brasileira com relação aos chineses não era de estimular sua assimilação, como era o caso com os imigrantes brancos e europeus. Muito pelo contrário, a ideia de assimilação entre brasileiros e chineses era altamente pugnada; em certo comentário sobre estudo do marquês de Abrantes sobre imigração de chineses, Adadus Calpe inclusive se questionava, em 1855, “o que impediria o chinês de se juntar com o negro?”. No entanto, mesmo no que se refere à assimilação, havia comentários relativamente positivos; foi o caso de um representante da província do Rio de Janeiro, João José Carneiro da Silva, que argumentou que, “se a raça branca produziu tantos mulatos notáveis, por que não podemos fazer o mesmo com os chineses, uma raça incontestavelmente superior à

do africano” (Lesser, 1999, p. 18-25, tradução livre<sup>28</sup>). Pelo visto, o representante apenas concebeu como possível a “fusão racial” entre branco e chinês, não concebendo quaisquer outras possibilidades. É notável também como a própria assimilação de chineses na sociedade brasileira só era discursivamente colocada como positiva se comparada à assimilação do próprio negro.

Tavares Bastos, imigrantista que absolutamente desprezava a cultura asiática, era inicialmente a favor da imigração de chineses, à medida em que eles se situavam entre os “negros ignorantes e depravados (ainda que criativos) e os imigrantes europeus, demasiadamente inteligentes para se destinar ao sertão brasileiro” (*idem*, p. 20, tradução livre<sup>29</sup>). Quintino Bocayúva, por sua vez, era a favor da imigração de chineses ao defender que os próprios imigrantes não iriam se estabelecer no país com ânimo de permanência, contribuindo com o impulso econômico enquanto aqui estivessem e combatendo a crise laboral. Ressalta-se que tal *crise laboral* foi uma ficção criada com fins de impulsionar desígnios imigrantistas que demarcavam o não-lugar do trabalhador negro na sociedade brasileira, ao menos nos principais mercados e cidades mais desenvolvidas, pois, como visto, não havia falta de braços trabalhadores no Brasil.

Assim, e a despeito de toda resistência, em distintos momentos o governo brasileiro tentou implementar planos de imigração laboral de chineses. Para tanto, algumas falsas concepções imputadas aos europeus foram transferidas aos chineses a fim de justificar publicamente sua vinda, notadamente o de que eles seriam naturalmente dóceis, controláveis, e que trabalhariam mesmo com baixos salários, com a diferença de que apenas em relação aos chineses acreditava-se que ficariam no Brasil temporariamente. No entanto, esses planos foram dificultados conforme o governo britânico e chinês desestimulavam a emigração de chineses, temendo que se destinavam a condições de trabalho escravo. A despeito disso, na década de 1870, milhares de chineses foram levados clandestinamente ao Brasil, o que fez com que os governos inglês e chinês passassem a exigir contratos oficiais de trabalho,

---

<sup>28</sup> Tradução livre do original, em inglês: “if ‘the White race produced so many mulattos of distinction, why can’t we do the same for the Chinese, a race incontestably superior to the African”.

<sup>29</sup> Tradução livre do original, em inglês: “(...) unintelligent and depraved (although imaginative) African labor, and European immigrants, who were too smart to go to Brazil’s hinterlands”.

estimulando mais debates públicos sobre a imigração de chineses no país (Lesser, 1999).

Os medos públicos deste “perigo amarelo” se intensificaram ao longo dos anos, às vezes com argumentos humanitários que temiam a criação de uma nova classe de escravos, mas que não disfarçavam os racismos subjacentes. A despeito das tentativas de trazer chineses, as negociações com o próprio governo chinês eram difíceis e produziram poucos resultados. Apenas alguns poucos vieram ao Brasil, fruto da insistência de proprietários de terra fora da região de São Paulo. A imigração de chineses era uma das principais esperanças para a substituição do braço cativo pelo trabalhador livre (e não-negro) fora do Estado de São Paulo, e tentativas públicas e midiáticas de dissuasão destes fazendeiros foram, portanto, insuficientes. Tal clamor público fez com que o Senado Brasileiro revertisse o Decreto 528, de 1890, mencionado ao início deste subponto, e permitisse a imigração de chineses e de japoneses, a partir de 1892. Essa exceção não foi ampliada para os “indígenas da África”, e os poucos chineses que vieram ao Brasil foram reconhecidos como bons trabalhadores e tinham o ânimo de permanecer no país, ao contrário da preconceção da temporariedade do chinês em terras brasileiras (Lesser, 1999).

A questão da imigração chinesa, de fato, instigou diversos debates na sociedade brasileira, uma vez que na *linha de desejabilidade migratória*, os chineses ocupavam o último lugar. Não surpreenderam os baixos números de imigrantes chineses no país. Dentre todos os imigrantes não-negros, o chinês era o menos desejável. Só não era tão indesejável quanto o negro, que apenas aparece na linha na medida de sua ausência. Precisamente, a não-referência do não-sujeito negro é o que viabilizou a imigração, ainda que pequena, do sujeito chinês. O imigrante chinês só pôde ser, de fato, imigrante, devido à sua relativa posicionalidade diante do negro e africano. Sua capacidade laboral e até mesmo debates sobre sua assimilação eram apenas colocados numa perspectiva positiva se comparados ao Negro.

Ainda assim, o imigrante chinês era, dentre todos os demais, o menos desejável, pois mesmo que não-negro, alguns intelectuais e políticos o comparavam à não-pessoa negra; Perdígão Malheiros inclusive disse, em 1866-67, que

(...) a necessidade de braços (inclusive para a colonização), num sentido civilizatório, deve ser suprida por gente livre, mas não por negros ou chineses. Houve já quem se

lembrasse da introdução de negros livres (33). Basta, porém, o elemento que existe entre nós; fiquem eles na África, que bem precisa, e tal parece ter sido o seu destino. Falou-se em coolies (caulis) ou índios da Ásia; porém índios também temos nós [...]. É outra a raça que devemos preferir. Convém insistir na imigração da raça Européia. (Seyferth, 2002, p. 130)

Neste excerto, torna-se evidente que a posicionalidade de africanos e chineses é muito próxima, mesmo que distinta. Lee explica ainda que o tipo específico de racialização de imigrantes chineses era contraditório e demonstrava seu entrelugar, isto é, ao mesmo tempo em que não eram similares aos escravos africanos, tampouco eram considerados livres; “efetivamente, eles eram considerados ‘não-livres’ e iriam somar a já bastante grande e ‘não-livre’ classe trabalhadora brasileira” (Lee, 2018, p. 5, tradução livre<sup>30</sup>). Isto explica os intensos debates contra a vinda de chineses, os medos que o “perigo amarelo” provocavam na sociedade brasileira novecentista, e o lugar ocupado pelos chineses na linha de desejabilidade migratória. Ainda que parte desses medos fossem automaticamente transferidos aos imigrantes japoneses, estes vieram com outro *status* ao Brasil. Se os chineses não eram bons nem para colonizar, nem para miscigenar, os japoneses eram considerados, ao menos, bons agricultores, e sua cultura e Estado eram mais amplamente respeitados tanto pela sociedade quanto pelo Estado brasileiros. De acordo com Seyferth (2002, p. 143),

O debate sobre a conveniência de intensificar a imigração japonesa, por outro lado, mostra que a defesa ou qualificação de um grupo passa quase sempre pela desqualificação de outros. E a qualificação tem por parâmetro, sempre, o pendor agrícola e a “fusibilidade” ou “assimilabilidade”. Como já foi visto, os japoneses, invariavelmente, entram na lista dos bons agricultores – o que lhes confere valor. Afinal, a colonização do país continuou prioritária, vinculada à imigração.

Se a capacidade laboral agrícola dos japoneses não era um ponto de conflito entre a elite branca nacional, o que poderia provocar questões sobre a vinda deles ao Brasil seria a sua fusibilidade ou não. No que se refere à assimilabilidade, portanto, se, por um lado, os japoneses eram considerados inassimiláveis, à semelhança dos alemães, por outro, havia os temores, a exemplo do que ocorreu com os imigrantes chineses, que a assimilação de japoneses iria “‘amarelar’ o futuro do povo brasileiro” (*idem*, p. 138). No entanto, a racialização dos japoneses se deu

---

30 Tradução do original, em inglês: “rather, they were considered ‘unfree,’ and they would join Brazil’s already too big unfree labor class”.

de maneira distinta à que ocorreu com os chineses: alguns intelectuais defensores da imigração dos japoneses inclusive desprezavam o elemento raça em seus discursos. Isto fica claro no discurso de Waldyr Niemeyer, de 1932, segundo o qual:

**Formar tipo de raça é coisa que não nos deve preocupar. [...] O essencial para nós, repito, é que o imigrante seja eficaz.** O resto depende de nós, de nossa capacidade de elaboração, de digestão dos vários elementos étnicos que recebamos, defendendo a nacionalidade de qualquer predominância. (Niemeyer *apud* Seyferth, 2002, p. 144, grifos meus)

Ora, se isto fosse verdade, os portos fronteiriços brasileiros não teriam se fechado aos chineses e, inclusive, aos negros e africanos, bastando que estes imigrantes se provassem efetivos. Além disso, imigrantes brancos amplamente criticados por sua ineficácia e inadaptabilidade ao trabalho rural, como foi o caso dos russos (Seyferth, 2002; Lesser, 1999), deveriam ser, na lógica de Niemeyer, impedidos de imigrar, o que não ocorreu. O bônus migratório branco se mostra presente até mesmo nisto: ainda que ineficaz, não há proibição categórica como ocorreu para não-pessoas negras e imigrantes não-negros e não-brancos.

Portanto, ao contrário do que asseverou Niemeyer, a eficácia laboral dos possíveis imigrantes não bastava para garantir a viabilidade de projetos imigratórios e, no Brasil, a posicionalidade racial do imigrante era uma questão essencial no desenho de políticas migratórias e de colonização interna. A suposta neutralidade racial dos defensores da imigração japonesa

**(...) não teve a contrapartida do desprezo pelas teorias da desigualdade racial.** Ao que parece, prevaleceu o interesse econômico da colonização e do promissor mercado representado pelo Japão como potência imperialista no cenário asiático” (Seyferth, 2002, p. 145, grifos meus).

A “neutralização” racial do japonês e, simultaneamente, o impulso à sua imigração com base nos mesmos mitos supra mencionados relativos à incapacidade laboral do trabalhador (negro) nacional e a falta de braços para a lavoura, teve como efeito direto o reforço das clivagens raciais baseadas em ideias eurocêntricas de civilização, progresso e desenvolvimento que têm, como base, a desumanização da não-pessoa negra. A neutralidade, portanto, é apenas discursiva, e parte fulcral do sistema migratório antinegro, em consonância com o mito da democracia racial no Brasil, cujo lema é “*branquear* ou *desaparecer*” (Pires, 2018a, p. 11).

O discurso do Niemeyer também pode ser lido da seguinte forma: *apesar* do “perigo amarelo”, haveria mais benefícios em acolher o imigrante japonês.

Lendo assim, resta clara a racialização do japonês, ao contrário do que pretendia Niemeyer. A diferença é que a defesa da imigração japonesa, ao contrário do que ocorreu com relação aos chineses, foi bem sucedida. Entre 1924 e 1935, por exemplo, quase 150,000 (cento e cinquenta mil) japoneses entraram no Brasil (Hiroshi Saito, 1953). A razão para o sucesso do projeto migratório japonês é explicada por Lesser (1999), que demonstra como o discurso pró-imigrantista dessa população foi construído em torno de classificar os japoneses como uma “minoría modelo”, provenientes de uma nação com poderio econômico e militar e que iria trazer progresso e desenvolvimento ao Brasil. O racismo anti-asiático persistia, no entanto; Nestor Ascoli, por exemplo, insistia em demarcar os traços físicos dos japoneses como “feios”, ao mesmo tempo em que afirmava que a introdução do sangue japonês no *melting pot* nacional “terá melhores resultados com a população brasileira do que com a introdução de sangue negro ou de qualquer outro indivíduo não-branco” (*idem*, p. 88, tradução livre<sup>31</sup>). Neste caso, se os chineses representavam a pior das opções entre os imigrantes não-negros, os japoneses se destacavam como a melhor opção entre os não-negros e não-europeus. Lesser (*ibidem*, tradução livre<sup>32</sup>) afirma, ainda, que o Japão “foi construído como uma nação cuja raça ‘não-branca’ se tornara superior à maioria dos ‘povos europeus’, exatamente o que a elite branca brasileira desejava”.

A estes discursos, se aliavam, de um lado, o interesse brasileiro não só na mão-de-obra imigrante do japonês, mas em ter um poderoso aliado econômico, e, de outro, os desígnios japoneses pela emigração da sua população rural empobrecida. Com ferrenho apoio do Brasil e de seu próprio país, japoneses tinham lotes de terra para colonizar, tanto em São Paulo, quanto no Paraná e em Belém, e foram defendidos, em casos de ataques da mídia e de intelectuais, por autoridades de ambos os países.

O sucesso do projeto de imigração japonesa, nesse sentido, apesar de comumente justificado em razão da suposta alta qualidade do trabalho deste imigrante, se deu, principalmente, pela aproximação dos japoneses a brancos e

---

<sup>31</sup> Tradução livre, do original, em inglês: “(...) ‘will have a better result with our national population than [the introduction of] black blood or that of any other nonwhite”.

<sup>32</sup> Tradução livre do original em inglês: “(...) was constructed as a nation whose ‘non-white’ race had become superior to most ‘European peoples’, exactly what elites desired for Brazil”.

ocidentais e seu consequente distanciamento dos chineses. De acordo com Lesser (1999, p. 87, tradução livre<sup>33</sup>),

(...) a reconfiguração dos japoneses como não-asiáticos foi um passo importante para a criação de categorias ‘étnicas’ de imigrantes, e os diplomatas japoneses reforçavam essas ideias com constantes referências aos imigrantes japoneses enquanto sujeitos ‘brancos’.

A racialização dos japoneses enquanto brancos se dava também pela maneira ocidentalizada dos japoneses se vestirem, o que os distanciava dos chineses, e devido ao fato de que eram nacionais de uma potência econômica e militar. O caso dos imigrantes japoneses demonstra que a ideia de branquitude vai muito além do fenótipo; ideias de progresso, civilização, desenvolvimento e, no caso, trabalho qualificado, características normalmente vinculadas a países “brancos” foram frequentemente atribuídas aos japoneses, embranquecendo-os. Ainda que os medos do “perigo amarelo”, mais frequentemente decorrentes dos debates em torno da imigração chinesa, também tenham sido utilizados contra os japoneses, estímulos públicos dos governos brasileiro e japonês centraram seus esforços principalmente para combater, de um lado, a suposta inassimilabilidade do japonês e, de outro, argumentos racistas sobre a miscigenação japonesa no Brasil. Em ambos os casos, e a despeito de, em certos momentos, assumir uma postura “racialmente neutra”, a racialização dos japoneses como assemelhados aos imigrantes brancos foi essencial. Ideias de progresso, desenvolvimento e civilização eram centrais para qualificar a “branquitude” do japonês, o que implicou maior sucesso nos seus projetos migratórios, especialmente se comparados aos chineses.

Ambos asiáticos, ambos “amarelos”, e, no entanto, japoneses e chineses tiveram experiências migratórias diametralmente distintas. Se, no caso dos chineses, a antinegitude é central para compreender os debates tanto a favor quanto contra à imigração *coolie*, os esforços em relação aos japoneses se concentraram nas diferenças com os imigrantes chineses, aproximando-os racialmente dos brancos, se não pela cor, por ideias de progresso e desenvolvimento. Critérios e hierarquias raciais foram, portanto, essenciais para determinar a desejabilidade tanto de chineses, quanto de japoneses, viabilizando mais ou menos seus projetos.

---

<sup>33</sup> Tradução do original, em inglês: “*Reconfiguring Japanese as non-Asians was an important step in creating ethnic categories for immigrants, and Japanese diplomats eagerly played on such attitudes with constant reminders that their subjects were ‘white’*”.

De toda forma, o argumento pela imigração sempre foi o mesmo: o caldeamento do negro e a substituição do seu braço na lavoura pelo braço imigrante não-negro.

### 2.1.2.

#### **Imigrantes Sírio-Libaneses: em busca da branquitude**

A imigração de sírios e libaneses ao Brasil seguiu uma dinâmica distinta daquela percorrida por europeus e asiáticos. Isto porque, ao contrário daqueles grupos, os “sírios e libaneses” – comumente denominados turcos devido à dominação da região hoje correspondente à Síria e ao Líbano pelo Império Turco-Otomano – não estiveram presentes nos debates relativos à imigração laboral em massa, seja para a substituição de trabalho cativo em grandes propriedades, seja para a colonização de terras ‘remotas’. De fato, sírios e libaneses vieram ao Brasil discretamente, por conta própria. Além disso, diferentemente dos europeus e japoneses, sua presença no país foi em relativa menor quantidade. De acordo com Bittencourt-Francisco (2017), entre 1819 e 1959, os sírio-libaneses representavam o oitavo maior grupo de imigrantes no Brasil, com apenas 3% do total de estrangeiros, precedidos pelos portugueses, seguidos dos italianos, que representavam por volta de 29% do total de imigrantes, espanhóis (12,5%), japoneses (5%), alemães (4,64%), e russos e poloneses. O autor destaca ainda que entraram no Brasil 101.923 (cento e um mil novecentos e vinte e três) sírios e libaneses entre 1895 e 1930, mas que este foi um dos grupos de imigrantes que mais retornou aos seus países de origem.

Apesar do relativo baixo número de sírio-libaneses imigrantes no Brasil e da alta porcentagem de retornados, isto não significou que os imigrantes árabes fossem irrelevantes na história imigratória brasileira. Em primeiro lugar, porque apesar de não terem sido objeto de campanhas públicas para imigração, nem terem se destinado ao Brasil a fim de realizar trabalho rural, foram um dos principais empreendedores do começo do século XX, superando quaisquer outros grupos de imigrantes, cujos números superavam consideravelmente os sírio-libaneses (*idem*). De fato, Barreto (2015) destaca a influência síria não somente no comércio popular do Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil, ao citar edição de 1923 do jornal Monitor Mercantil, que dizia que

É muito maior e mais significativa do que se possa imaginar a participação do elemento syrio em nossa vida econômica. De norte a sul, do Amazonas ao Rio



Grande, em todas as cidades principais, há estabelecimentos fundados ou dirigidos por syrios, e estabelecimentos que, não raro, são de maior importância pelo volume de suas transações (...) Isso, aliás, confirma a impressão que se tem do homem syrio, cuja ação se caracteriza pela multiplicidade e pela intensidade. (Barreto, 2015, p. 210).

Assim, os sírios e libaneses eram importantes figuras que entraram “discretamente” (Lesser, 1999) no cenário urbano brasileiro do final do século XIX e do início do século XX. Sua importância, especialmente para o presente trabalho, se dá também pelas maneiras pelas quais a comunidade sírio-libanesa negociou sua aceitabilidade/desejabilidade entre a elite brasileira, seja construindo ideias positivas sobre uma identidade hifenizada, seja colocando-se como “brancos brasileiros”.

De acordo com Lesser (1999), a influência moura na Península Ibérica, a clara presença de elementos do idioma árabe na língua portuguesa, e a reconquista da região pelos ibéricos sempre colocaram os nativos do Oriente Médio num entrelugar, entre amigo e inimigo, exótico e familiar, algo que foi transferido dos portugueses aos brasileiros e marcou a resistência da elite nacional aos imigrantes sírio-libaneses que se instalaram no Brasil entre o final do século XIX até meados do século XX. Imigrantes vindos do Oriente Médio ocupavam, além disso, outro entrelugar, pois não eram nem brancos europeus, nem negros, e tampouco eram ‘amarelos’, o que, de um lado, provocava uma resistência à sua presença “oriental não civilizada” (Barreto, 2015, p. 212) e, de outro, permitia a sua presença, devido ao fato de não serem negros.

Lesser (1999) conta como grandes números de árabes da região do Norte de África começaram a migrar para o Brasil, dentre muitos motivos por proteção, devido ao fato de serem judeus e sofrerem perseguições na região. Até 1890, mais de mil judeus do Norte da África haviam migrado para o Brasil, estabelecendo-se em especial na região de Belém do Pará. Após o processo migratório ao Brasil, assim que conseguiam se naturalizar, retornavam à região do Marrocos, e se sofressem quaisquer tipos de repressão, buscavam auxílio das autoridades consulares brasileiras. Revoltada, a elite brasileira da época tentou, mas não conseguiu coibir a vinda desse grupo de imigrantes árabes judeus, porque, “apesar de não serem os desejáveis Europeus ou Norte-Americanos, sua entrada não era banida, como era o caso dos Africanos e Asiáticos indesejáveis” (*idem*, p. 47,

tradução livre<sup>34</sup>). É clara, pois, que a distância com o branco europeu levantava os medos do “perigo étnico” (*ibidem*) representado por imigrantes árabes, porém a distância com a não-pessoa negra era essencial para viabilizar a imigração de grupos de pessoas provenientes do Oriente Médio.

O sistema migratório da época era determinado por uma divisão binária de negro e não-negro, o que significava que deportações, expulsões e impedimentos de entrada não tinham uma justificativa legal no que se refere a imigrantes não-negros, como fica claro no caso dos árabes. A religião, tão problemática para alguns grupos de imigrantes, tampouco era elemento que impulsionava a resistência aos imigrantes árabes entre os séculos XIX e XX, haja vista que a maioria era composta por cristãos católicos (65%), ou cristãos ortodoxos (20%), com uma minoria muçulmana (15%) (Lesser, 1999, p. 49). Os árabes, especialmente os sírio-libaneses, eram um grupo de maioria cristã católica, não-negra, com traços físicos praticamente idênticos aos dos brancos brasileiros. A resistência a essa população não se deu, portanto, em termos de cor/raça, mas especialmente em termos culturais, em tentativas de distanciá-los do “civilizado europeu”. A anti-resistência, por outro lado, utilizou as características da diáspora árabe em seu próprio benefício.

Foram duas as estratégias principais utilizadas para buscar maior aceitabilidade dos árabes entre a elite brasileira. Haja vista que o que causava sua maior *indesejabilidade* não era o seu fenótipo, e sim o elemento étnico, isto é, o fato de serem árabes, provenientes do Oriente Médio, carregando, portanto, um sem número de estereótipos como consequência. Assim, muitos sírio-libaneses simplesmente decidiram apagar o elemento étnico de sua história, “disfarçando-se” de brancos brasileiros e, por vezes, mudando o próprio nome. Foi o caso de um imigrante em Goiás chamado Abdulmajid Dáu, que mudou seu nome para Hermenegildo – um nome que lembrava o original – da Luz – tendo em vista que dáu significa luz em árabe (Lesser, 1999). Essa estratégia escondia a origem e a genealogia do imigrante, o qual teria a possibilidade de se tornar mais um entre tantos brancos brasileiros, afinal, eram “fisicamente indistinguíveis” (*idem*).

Uma segunda estratégia implementada pela comunidade sírio-libanesa foi reforçar os laços históricos entre brasileiros e árabes, principalmente devido à

---

<sup>34</sup> Tradução do original, em inglês: “(...) were not desirable Europeans and North Americans, but They were not banned as undesirable Africans and Asians”.

história portuguesa com os mouros, a fim de construir simbolicamente a ideia de uma relação especial entre os árabes e os brasileiros. Essa estratégia era normalmente acompanhada por iniciativas como as de Basilio Jafet, que, juntamente com a Comissão de Homenagem à presença Sírio-Libanesa, buscaram demonstrar como os sírio-libaneses, apesar de brasileiros hifenizados (árabe-brasileiros), haviam se tornado brasileiros “desejáveis”, e que sua presença havia contribuído pela melhora do Brasil.

Outros grupos de imigrantes (ou possíveis imigrantes) do Oriente Médio, tais como os armênios e os assírios, por sua vez, buscaram construir-se publicamente diante da elite brasileira como opostos aos “árabes”, colocando-se como brancos, aproximados aos Ocidentais. A despeito desta busca pela branquitude e pela ocidentalização simbólica e discursiva, ambos os grupos foram repelidos pela elite brasileira. Curiosamente, certos discursos de resistência a esta comunidade vinham seguidos de críticas a não-pessoas negras e africanas, como foi o caso da fala do economista e professor da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil no Rio de Janeiro, J. Rodrigues Valle, que, após atacar “imigrantes e afro-brasileiros, ele reclamou dos árabes, turcos e sírios retrógrados, dizendo que eram ‘traficantes de drogas’” (Lesser, 1999, p. 61, tradução livre<sup>35</sup>).

O Brasil do século XIX até meados do século XX pouco se importou com as razões das migrações, isto é, não importava se o que impelia a mobilidade humana fossem razões “econômicas”, “ambientais”, “climáticas”, “humanitárias”, “políticas”, entre outras, algo bastante mencionado atualmente. Os assírios, por exemplo, eram um grupo de possíveis imigrantes que seriam reassentados no Brasil na condição de refugiados assim reconhecidos pela então Liga das Nações. Muitos sírios e libaneses, majoritariamente cristãos, sofriam pressões religiosas em um país de maioria muçulmana. Os armênios fugiam do genocídio que lhes acometeu no começo do século XIX. De fato, grupos do Oriente Médio representavam migrantes forçados, mas poucos livros ou autores ressaltam este fato; a razão para isto é relacionada a que para o governo brasileiro, as razões pouco importavam. Pertencimento étnico, classificações raciais, “progresso” e “desenvolvimento” ao

---

<sup>35</sup> Tradução do original, em inglês: “(...) *immigrants and Afro-Brazilians, he complained that ‘backward’ Arabs, Turks, and Syrians were ‘drug traffickers’ (...)*”.

modelo europeu, eram elementos que importavam mais nas decisões políticas relativas à imigração no Brasil novecentista até meados do século XX.

Os imigrantes do Oriente Médio, especialmente os sírio-libaneses, não vieram para o Brasil como parte de uma grande iniciativa imigratória, seja da parte do Brasil, ou de seus próprios países. A maioria desses imigrantes que aqui chegaram veio por conta própria, discretamente. Diferentemente de outros grandes grupos de imigrantes, não se destinaram à lavoura, nem à colônia; eram imigrantes urbanos, comerciantes. Conforme foram se concentrando em distintas regiões do país e nas principais cidades brasileiras, isto é, Rio de Janeiro e São Paulo, sua presença passa a ser notada, e, como consequência, inicia a resistência da elite brasileira à sua chegada e permanência. Porque não eram brancos europeus ou norte-americanos, a sua diferença, “exotismo” eram temidos, e para muitos, os sírio-libaneses não contribuía com o progresso nacional. No entanto, porque não eram negros, não havia o impedimento à sua entrada. Por outro lado, parte da elite se preocupava, pois, devido ao fato de não serem negros, os homens árabes representavam “um perigo” às mulheres – brancas – brasileiras, e a “raça brasílica” encontraria mais um elemento da fusão racial não-europeia. Não eram totalmente indesejáveis, nem eram totalmente desejáveis. Para buscar maior aceitabilidade pública, diversos sírios se aproveitaram do fato de serem fisicamente parecidos com os brancos brasileiros e escondiam as suas origens, como visto; outros, demarcavam a sua identidade hifenizada com orgulho, mas o faziam ao mesmo tempo que “expandiam a noção de ‘branquitude’, ao incluir o Oriente Médio, ou mesmo colocando o Oriente Médio numa posição de igualdade, mesmo que distintos, com a Europa” (Lesser, 1999, p. 78, tradução livre<sup>36</sup>).

A antinegitude nas políticas migratórias fica, portanto, mais uma vez escancarada no caso dos imigrantes árabes, que só têm possibilidade de passagem nos portos nacionais porque são indivíduos não-negros. Mesmo com a resistência da elite brasileira à presença árabe no Brasil, ela não é suficiente para inviabilizar a chegada do imigrante sírio-libanês, que vinha por conta própria, sem qualquer impeditivo burocrático ou administrativo na fronteira, então essencialmente

---

<sup>36</sup> Tradução livre do original, em inglês: “(...) by expanding the notion of ‘whiteness’ to include the Middle East or by raising the Middle East to an equal, yet still separate, level with Europe”.

baseada na antinegitude: não-negros podem entrar, não-pessoas negras, não. De acordo com Lesser (2013), árabes tinham a vantagem de não ser agricultores e de não serem considerados negros, o que lhes permitiu crescimento econômico numa época de industrialização e urbanização no país, garantindo que duas gerações posteriores passassem a integrar a elite brasileira. Se a antinegitude é o que lhes permite passagem e assentamento enquanto imigrantes, é a busca pela branquitude que guia os sírio-libaneses nas suas distintas tentativas de terem maior aceitabilidade no país, e mais uma vez reforça o binarismo negro/não-negro que determinava políticas oficiais, práticas cotidianas, e experiências de resistência no que se refere à imigração de populações não-negras ao Brasil.

### **2.1.3.**

#### **Imigrantes Negros na Região Amazônica: Negros não, barbadianos!**

Ainda que a maioria dos imigrantes que veio ao Brasil no final do século XIX até meados do século XX tenha sido não-negra, e que a imigração de não-pessoas negras tenha sido fortemente obstaculizada, como visto, isto não significa que ela não tenha ocorrido. Uma das principais correntes migratórias de não-pessoas negras foi a dos chamados Barbadianos, imigrantes que vinham não somente de Barbados, mas de diversos outros países do Caribe, ou por via marítima, contratados por grandes empreendedores britânicos atuantes na região amazônica, ou por via terrestre, através da fronteira com a Guiana inglesa, especialmente durante o período mais produtivo do ciclo da borracha, no começo do século XX.

A concentração dos barbadianos na região Norte do país não foi, portanto, apenas uma coincidência; a área já era, internamente, local à qual os indesejáveis brasileiros eram enviados, tais como ativistas, condenados a crimes, vadios, prostitutas, entre outros. O Norte do país não foi uma localidade prioritária nas políticas de imigração e colonização entre os séculos XIX-XX, e apenas alguns poucos imigrantes brancos europeus se destinaram à região, especialmente portugueses, e alguns poucos espanhóis e italianos. A Amazônia brasileira foi, assim, povoada e ocupada por povos indígenas, nordestinos e trabalhadores nacionais forçadamente enviados para lá por serem indesejáveis em outras regiões mais desenvolvidas do país. Dentre os grupos de estrangeiros, havia uma grande

multiplicidade de nacionalidades; há registros de peruanos, bolivianos, guianenses, e até mesmo de chineses (Rocha e Alleyne, 2012).

A região era, portanto, em geral ocupada por ‘indesejáveis’, migrantes internos ou internacionais, não surpreendendo, pois, que um dos números mais expressivos de estrangeiros negros a entrarem e se fixarem no Brasil livremente tenha ocorrido fora do eixo sul-sudeste, onde se privilegiou a vinda de europeus e outros imigrantes não-negros. A tolerância, no entanto, se deu dentro de algumas condições específicas que contribuíram para que isto ocorresse, mesmo dentro de um contexto migratório antinegro; migrar enquanto negro, mesmo que para a região Norte, não garantia tolerância. Uma das circunstâncias que viabilizaram essa corrente migratória consistiu em que os barbadianos em geral migravam na condição de britânicos, algo que lhes garantia certa “notoriedade consular” à época, especialmente no caso daqueles que eram contratados por empresas inglesas ou estadunidenses atuantes na região. De acordo com Rocha e Alleyne (*idem*, p. 310),

A brecha aberta na legislação, a qual proibia a imigração de negros para o Brasil, foi possível devido ao status privilegiado que a Inglaterra possuía junto ao governo brasileiro desde o Império e devido ao fato desses imigrantes terem vindo como trabalhadores com contratos temporários para projetos específicos; em outras palavras, a permanência deles como imigrantes não estava prevista.

Além disso,

Os barbadianos, por já terem trabalhado com os americanos em ferrovias construídas em Cuba e em países da América do Sul, também por serem na maioria especializados em trabalhos como maquinistas, soldadores, caldeireiros e mecânicos etc., e ainda, principalmente por falarem inglês, o que facilitava o diálogo com os patrões, gozavam do que parecia ser algum privilégio, como os únicos trabalhadores da ferrovia que podiam trazer a família e morar dentro dos limites estabelecidos e administrados pela Companhia (Silva, 2007, p. 59).

Os barbadianos conseguiam melhor se comunicar com seus patrões, tinham melhores salários que outros trabalhadores e eram, em geral, qualificados, isto é, tinham experiência em trabalhar em grandes obras, como, por exemplos, a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, ou em outras iniciativas feitas em grandes cidades da região. Foi o caso das obras para instalação da viação e iluminação de Belém do Pará, implementadas em 1906 pela empresa *Pará Electric*. Mesmo qualificados, o engenheiro fiscal pela municipalidade de Belém, Domingos Nunes, criticava a “inabilidade” dos trabalhadores das obras, especificando em seu relatório o caso dos barbadianos, senão veja-se:

O fato de destacar os barbadianos cumpre a função de indicar não apenas a origem ou a procedência dos trabalhadores ali chegados: Barbados e, possivelmente, de outras ilhas das Antilhas, mas também a cor/raça destes trabalhadores. Afinal, tal designação (barbadianos) era englobadora dos negros estrangeiros, oriundos em sua maioria de Barbados (...). Os trabalhadores tidos como “inábeis” não serviriam para aquelas obras que visavam à remodelação da cidade, ou a sua presença é que não eram bem-vinda na “Paris dos trópicos”? A alegação do atraso dos trabalhos da firma construtora das obras para instalação dos bondes elétricos em Belém era a de que se tratava da contratação de pessoal “inábil”, que não “podia satisfazer às exigências de um serviço de tal monta”. No caso, tanto os barbadianos quanto os que chegaram em outros Estados foram contrastados com o que Domingos Nunes chamava de “nossos trabalhadores”. Assim, esse fiscal não estava apenas indicando uma preferência estrita pelos trabalhadores nascidos no Pará, mas demarcando uma oposição aos estrangeiros negros, barbadianos, como ele mesmo especificou. Talvez também às levas de nordestinos que entravam cada vez em maior número na cidade. Porém, mesmo com o emprego posterior de europeus, os resultados destes últimos não alteraram o ritmo das obras, segundo o próprio fiscal. (Lima, 2013, p. 118).

Assim, mesmo que a presença excepcionalmente autorizada dos barbadianos tenha sido relevante pela sua qualificada contribuição no desenvolvimento das grandes cidades da região norte, nas obras de ferrovias, e nos seringais, isto nem sempre significou aceitabilidade integral na região.

No entanto, sua presença no Brasil enquanto imigrantes negros só foi também possível devido ao fato de que seu status no país não era idêntico ao negro brasileiro. De fato, os barbadianos buscavam demarcar essa diferenciação. Rocha e Alleyne (2012, p. 310) mencionam como dizer-se barbadiano significa identificar-se como um “negro diferente, que fala inglês, que não é católico, que se acha britânico, que não se mistura”. De fato, os barbadianos eram marcados pela forte ligação ao império britânico, reconhecendo-se como “súditos da rainha inglesa”. Mulheres usavam chapéu, como as inglesas, a religião praticada era a anglicana e, em geral, os barbadianos rejeitavam as religiões afro-brasileiras. As diferenças iam além: “O fato desses imigrantes chegarem ao país com escolaridade mediana para a época foi marcante na diferenciação entre os negros brasileiros e os estrangeiros no período pós-abolição no Brasil” e alguns pesquisadores notaram “a tendência desses imigrantes em exercerem cargos especializados tanto na construção das estradas de ferro como nas outras empresas, bem como uma propensão a abrir um negócio próprio, (...), diferenciando-os dos negros nacionais encontrados na Amazônia” (*idem*, p. 313). Lima (2006, p. 26) inclusive dissertou acerca de uma conversa ocorrida em 2004 com o filho de uma imigrante barbadiana, no âmbito do movimento negro de Belém, que disse: “Quando eu tentava convencer a minha mãe

de que ela deveria se assumir como negra, ela, depois de tanto relutar, afirmou: eu não sou uma negra, sou uma barbadiana!”.

Imigrantes barbadianos reconheciam, demarcavam e performavam, pois, seu status social superior em relação a negros brasileiros, e utilizavam-se disso para terem melhores condições trabalhistas. Além disso, esforçavam-se para manter níveis educacionais altos; Rocha e Alleyne (2012, p. 312) demonstram como, por exemplo, “mulheres [barbadianas] da segunda geração responderam pelo ensino de inglês e de matemática, de piano e de música, além de serem elas as professoras da escola dominical da Primeira Igreja Batista de Porto Velho, fundada no ano de 1919”. A autora menciona como outros barbadianos foram registrados como professores nas escolas da região nas primeiras décadas do século XX, tanto em Rondônia como no Pará.

Assim, é possível perceber como a política migratória nacional do início do século XX admitiu essa “presença excepcional”, apesar da intensa antinegitude em que se fundamentava. Isto devia-se a condições bastantes específicas: em primeiro lugar, o destino dos barbadianos era o Norte do país, região já ocupada por migrantes internos “indesejáveis” e, em geral, esquecida pelos principais imigrantistas da época, focados na imigração não-negra no eixo sul-sudeste; em segundo lugar, essa imigração foi possibilitada principalmente porque os barbadianos tinham passaportes britânicos e eram majoritariamente contratados por empresas inglesas atuantes na região. Esse “privilégio” documental, em conjunto com os interesses de manutenção de uma boa relação com os ingleses, foi essencial para que estes imigrantes negros pudessem entrar e trabalhar em território brasileiro, ainda que numa época em que a imigração de não-pessoas negras e africanas era altamente coibida; além disso, havia a expectativa da temporariedade, mesmo que, em muitos casos, isso tenha sido frustrado haja vista muitos dos barbadianos terem permanecido no país. Assim, ainda que a vinda dos barbadianos aparentemente tenha representado uma brecha na natureza antinegra das políticas migratórias brasileiras, sua entrada era, de fato, altamente compatível com a antinegitude migratória no Brasil, pois só realizada dentro de estritas condições.

Além disso, é preciso destacar como os próprios imigrantes negros da região performavam hierarquias sócio raciais que também contribuíam para sua vinda e permanência. Haja vista o baixíssimo lugar social ocupado pelo negro brasileiro, os barbadianos que se assentaram no Brasil reforçavam e performavam suas diferenças



com o negro brasileiro, e, por consequência, rejeitavam o lugar social de “negros”: eram barbadianos. Isto significava serem britânicos, anglicanos, educados, cultos, qualificados. As marcas da diferença lhes garantiam melhores condições laborais e salariais, permitindo que ocupassem uma classe social diferenciada dos negros brasileiros.

Os barbadianos, portanto, para garantir que fossem tratados, seja do ponto de vista da política migratória, seja nas práticas trabalhistas, com alguma humanidade, “embranqueciam-se” ao destacar sua identidade britânica. Barbadianos eram, portanto, apenas “desejáveis” na qualidade de britânicos qualificados. E como consequência, eles performaram essa característica no processo de instalação no Brasil. Mesmo assim, sua indesejabilidade era marcada por sua presença exclusiva numa “região de indesejáveis”, pelos frequentes questionamentos de sua aptidão para os trabalhos qualificados que desenvolviam, pelos racismos e rejeição “do negro que não se comporta como tal” (Rocha e Alleyne, 2012, p. 316), e pelo silêncio da historiografia, que raramente aponta a presença e importância do imigrante negro para o progresso e modernização do Brasil amazônico. São, no entanto, uma relevante exceção à regra dos fluxos migratórios livres, majoritariamente não-negros, do final do século XIX até meados do século XX, a despeito de pouco conhecidos. A possibilidade de sua entrada e sua estadia no Brasil revela as estratégias utilizadas que viabilizaram esse fluxo, de forma que ele não consistisse em “rompimento” com a antinegritude, mas se moldasse a partir dela. Este é um dos fluxos mais interessantes para entender como a mobilidade de pessoas negras e africanas se dá, mesmo em um contexto de antinegritude, algo que contribuiu para a análise da transhistoricidade da antinegritude migratória no Brasil, e sua permanência e traduções no tempo contemporâneo, mesmo com a vinda ao e assentamento de pessoas negras e africanas no país.

O ponto seguinte deste capítulo demonstra como a abjeção transhistórica do não-sujeito Negro permaneceu, ao longo dos anos, estruturante do projeto migratório nacional, ainda que traduzida e adaptada em conformidade às distintas linguagens hegemônicas do período correspondente. A maior dificuldade nessa verificação se dá precisamente em um período, do final do século XX e início do século XXI, em que o Brasil busca centrar-se como um país que promove e respeita “os direitos humanos”. O desafio é demonstrar as permanências, transformações e estruturas da antinegritude nos muitos desenvolvimentos do projeto migratório

brasileiro após 1940, até o período contemporâneo, mesmo sob a chave do humanitarismo, haja vista que “a sujeição fundamental e contínua das pessoas negras independentemente da expansão progressiva de direitos e da cidadania formal” (Vargas. 2017).

## 2.2.

### **Cenário migratório brasileiro entre 1940-2019**

Se o Brasil, entre o século XIX até as três primeiras décadas do século XX, foi marcado por grandes fluxos de imigrantes não-negros, com constante estímulo do Estado brasileiro para atrair estes imigrantes, a partir do governo de Getúlio Vargas isto mudou consideravelmente, com instauração de quotas para imigração e progressiva redução do número de indivíduos desembarcando no país. O artigo 2º do Decreto-Lei nº 3.175 de 7 de abril de 1941, por exemplo, suspendeu a concessão de vistos permanentes, apenas permitidos excepcionalmente, desde que o imigrante tivesse os “requisitos **físicos e morais** exigidos pela legislação em vigor” (BRASIL, 1941, artigo 3o, § 1º, grifos meus). A política claramente eugenista do projeto migratório pré-Vargas pouco se alterou. De acordo com Seyferth (2002, p. 141-142, grifos meus):

O pretexto da dúvida científica está bem claro nos trabalhos de alguns membros do Conselho de Imigração e Colonização, freqüentemente contrários à entrada de japoneses e judeus no Brasil. **Os negros são raramente mencionados, o que reflete sua ausência no contexto imigratório. Com isso, a seleção rigorosa na entrada e assimilação concomitante ao estabelecimento no país são cruciais na determinação da política imigratória; e seleção significava, mesmo na década de 1940, eugenia racial.** Tal premissa seletiva, nem sempre externalizada de modo tão direto, ajusta-se à recomendação feita pelo ministro A. C. de Oliveira aos funcionários encarregados do Registro de Estrangeiros: deviam pensar que em cada imigrante registrado há um “brasileiro em potencial” e um possível “elemento de fusão” no melting pot nacional; e cada ficha de registro é fonte de dados para orientação dos estudos de antropológicos, etnógrafos e biometristas sobre a questão da “dosagem étnica” na composição do povo brasileiro.

Assim, mesmo próximo ao fim da deposição de Getúlio Vargas, foi publicado o Decreto-Lei n. 7.967, de 18 de setembro de 1945, cujo artigo 2º estabelecia que **“atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia**, assim como a defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1945, grifos meus).

Mesmo com a redução no número de imigrantes, devido ao estabelecimento de quotas e priorização do trabalhador nacional durante a década de 1930, Barreto (2015) demonstra como, mesmo após a queda de Vargas, a política migratória brasileira pouco mudou. O autor revela o desabafo de Carlos Lacerda, jornalista e líder político que, em 1947, relata como o Brasil era “racista” em só querer “italianos, espanhóis e portugueses”, preterindo outros – diga-se de passagem, europeus. Apesar de classificar tanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto a política migratória nacional de “racistas”, Barreto destaca como o próprio Lacerda “(...) atribui alto valor à miscigenação – ‘o segredo da quase miraculosa sobrevivência do nosso povo’”, lamentando “que as fontes de ‘sangue novo que permitiram o desenvolvimento de São Paulo’ tenham ‘estancado’” (*idem*, p. 326-357). A intenção de Lacerda era clara: reduzir burocracias para imigrantes, promover a imigração “livre”, ter política ativa de estímulo à vinda de imigrantes. No entanto, não era qualquer imigrante: Lacerda objetivava abrir as fronteiras para *todos* os imigrantes europeus e brancos, não alguns poucos, divididos por nacionalidade, ou pela *latinidade*, como objetivou Vargas. Em 1949, ao criticar o “asnático” novo projeto de lei migratória, feito por “asnos racistas”, Lacerda defendeu a formulação de uma “(...) lei simples e clara, de estímulo e não de empecilho à imigração, **incitando o Itamaraty a ‘ativar os acordos de imigração com a Itália, a Holanda, etc’**” (*ibidem*, p. 374, grifos meus). Em outras palavras, o controle de fronteiras e a burocracia migratória deveriam ser eliminados ou reduzidos, desde que a imigração fosse branca e europeia.

Entre 1950 e 1960, de acordo com Frazão (2017, p. 1113-1114) “os países latino-americanos, inclusive o Brasil, passaram a sair da rota migratória em geral”, época em que “as políticas de atração de imigrantes tal como vigoravam foram encerradas, dando lugar a uma nova fase da migração para o Brasil, considerada qualificada e com vistas a atuar em setores peculiares da economia brasileira”. Em um contexto global em geral marcado pela relação imbricada de raça e classe, migração qualificada significava uma maioria de não-negros, demonstrando-se as continuidades da antinegritude sob distintas roupagens, mesmo que no contexto de uma política migratória não explicitamente baseada em termos raciais. De acordo com Amaral e Fusco (2005, tradução livre, grifos meus),

A maioria dos imigrantes da década de 1930 vieram do Japão; eles trabalhavam majoritariamente na agricultura. Este fluxo migratório foi suspenso em 1941 devido

à Segunda Guerra Mundial, e recomeçou na década de 1950. A imigração japonesa continuou depois da Guerra devido ao fato de que o Estado de São Paulo ainda atraía trabalhadores para agricultura em um contexto de próspera economia. **Encorajados pelo governo brasileiro, imigrantes da Espanha, Síria e Líbano migraram para o Brasil entre 1953 e 1960 para trabalhar no novo setor industrial.** Até 1970, um total de 115,000 espanhóis e 32,000 sírio-libaneses estavam vivendo no Brasil<sup>37</sup>.

Esses dados dizem como alguns anos fazem diferença do ponto de vista da política migratória brasileira. Mesmo que reduzidos os números de imigrantes ao Brasil, o país passara a *encorajar* a imigração de sírio-libaneses, o que não ocorreu em anos anteriores. Para além dos japoneses, cujo fluxo foi retomado em 1950, após a Segunda Guerra Mundial, também vinha, ainda, número considerável de europeus. No entanto, em edição de 1959, o articulista Pimentel Gomes afirma que “a média de imigrantes europeus, de cerca de 9 mil por ano desde 1952, ‘não é muito’ e ‘poderia e deveria ser muito mais’, pois ‘se trata de gente muito boa, quase sempre de técnicos indispensáveis à indústria’”, afirmando que “os estrangeiros vindos por meio da imigração dirigida, (...) **‘são principalmente austríacos, alemães, gregos, italianos, holandeses, espanhóis e brancos expulsos da China’**” (Barreto, 2015, p. 397, grifos meus). Pimentel afirma ainda

(...) sua tese de que **o país precisa de imigrantes, sim, porém “muito principalmente de imigrantes europeus”**, adiantando que **“não se trata de racismo”**. Nas palavras dele: “O europeu tem muito mais afinidade com o brasileiro do que o asiático oriental. É cristão como nós e quase sempre católico. Fala o mesmo idioma ou um idioma muito mais semelhante ao nosso do que qualquer idioma asiático. Deixa-se assimilar muito mais facilmente. Os rapazes não mandam buscar noivas na Itália, Espanha, Portugal, Alemanha ou Hungria como os japoneses têm o péssimo vício de fazê-lo”. (*idem*, p. 398, grifos meus).

Ou seja, ainda no começo da década de 1960, a imigração dirigida no Brasil, ainda que limitada e reduzida, visava principalmente à migração de europeus. Grande parte da mídia corroborava a necessidade de ampliar o projeto migratório, desde que mantendo-se na linha da migração desejável, isto é, branca e europeia, preferencialmente, mas sempre não-negra. Este tipo de afirmação, como visto, coexistia com o aprofundamento e resistência do mito da democracia racial e da

---

37 Original: “Most immigrants in the 1930s came from Japan; they mainly worked in agriculture. This migration flow was suspended in 1941 because of World War II, and restarted in the 1950s. The Japanese immigration continued after the war because the state of São Paulo still attracted agriculture workers to its thriving economy. Encouraged by the Brazilian government, immigrants from Spain, Syria, and Lebanon migrated to Brazil between 1953 and 1960 to work in the new industrial sector. By 1970, a total of 115,000 Spaniards and 32,000 Syrian-Lebanese were living in Brazil.”

hospitalidade brasileira como fundantes do país<sup>38</sup>. Preferimos os brancos e europeus aos asiáticos, mas não somos racistas. Aceitamos os sírio-libaneses, mas desde que se impulsione ainda mais a vinda de europeus. O imigrante negro, por sua vez, continuava presente, desde que na medida de sua ausência, pois sequer era considerado nos debates públicos sobre imigração.

O decréscimo do número de imigrantes no Brasil se intensificou ainda mais durante o período da Ditadura Civil-Militar no Brasil (1964-1985), uma vez que a gestão de fronteiras teve como objetivo principal evitar a entrada de indesejáveis, bem como a fiscalização e a retirada de migrantes já localizados no território nacional que, por ventura, se tornassem uma ameaça à “segurança nacional”. Isto foi corroborado pelo decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, específico para a expulsão de estrangeiros,

(...) elaborado, conforme o próprio Ministro da Justiça do presidente Costa e Silva, Gama e Silva, revelou à imprensa, “para autorizar, da maneira mais rápida, a expulsão do alienígena que atentar contra a segurança nacional e desobedecer às prescrições vedadas aos estrangeiros” (Pádua Fernandes, 2012, p. 14).

De acordo com Pádua Fernandes (*idem*, p. 2), “a ditadura militar no Brasil (1964-1985), em traços gerais, caracterizou-se juridicamente pelo isolacionismo no tocante ao direito internacional dos direitos humanos”, em pleno desenvolvimento e ascensão naquele período. Apesar disto, o governo militar brasileiro ratificou, em 1969, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, “em um esforço para promover a imagem do Brasil como ‘democracia racial’” (*ibidem*, p. 3). De fato, Pires (2018c, p. 1061), confirma que a assinatura desta e de outras convenções e documentos internacionais relativos à redução de desigualdades raciais adotados pelo governo ditatorial eram concomitantes com uma política de enfrentamento ao movimento negro no Brasil, haja vista que “a possibilidade de que os movimentos internos de contestação das desigualdades raciais repercutissem externamente era entendida como uma espécie de ‘campanha antibrasileira no exterior’”. Assim, a imagem de paraíso racial conviveu, durante a Ditadura, com uma particular repressão a movimentos que buscavam, dentre outros objetivos, demonstrar precisamente o contrário, e por esta

---

38 Nomeio como *mito* a construção de democracia racial e hospitalidade brasileira pois essenciais e inerentes à formação de nação e de Estado brasileiros e da constituição sócio-racial brasileira.

razão foram taxados de subversivos, seja pelo perigo de “desordem pública” internamente, seja por ameaçar os objetivos nacionais do ponto de vista das relações exteriores.

Em relação a como isto afetou as idas e vindas de não-pessoas negras, apesar de não haver muitos estudos específicos sobre isto, é possível resgatar elementos que tragam algumas respostas que ajudam a demonstrar como a antinegritude espalhou-se também para a gestão migratória durante a Ditadura civil-militar brasileira. Um destes elementos está contido em discurso oficial presente na Informação 437/74 da Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça, transcrito por Thula Pires (*idem*, p. 1059-1060), que diz o seguinte:

Existe no BRASIL, já há alguns anos, embora com certa raridade, a intenção velada do movimento subversivo em suscitar o problema da discriminação racial, com o apoio dos órgãos de comunicação social. [...] Nesses anos, a repercussão do assunto foi considerável, chegando a influir na moda com o aparecimento de um novo tipo de cabeleira, gestos típicos e dísticos alusivos em peças de roupas, visando a dar uma conotação de presença e fortalecimento da raça de cor negra.[...] Nos Estados Unidos da América do Norte, a criação. e atuação dos grupos e movimentos conhecidos por ‘PANTERAS NEGRAS’, ‘BLACK POWER’ e outros de menor expressão, tem extensões que extrapolam os problemas locais, repercutindo em vários outros países, assumindo formas de organizações internacionais, sempre seguindo as premissas do M. C. I. [Comunismo Internacional], em colimar o agravamento das tensões sociais, visando à destruição das sociedades ocidentais.[...] O assunto se presta à ideia-força do movimento subversivo-terrorista, por ser sensível à nossa população e contrário à formação brasileira. É explosivo e aglutinador, capaz de gerar conflitos e antagonismos, colocando em risco a segurança nacional.

Assemelhado a esse discurso oficial, Pires demonstrou também como articulações entre os movimentos negros brasileiros e a Embaixada do Senegal no Brasil também foram colocadas na rubrica do subversivo. Similar à década de 1920, em que coletivos de negros norte-americanos tiveram seus pedidos de entrada no Brasil negados com uma justificativa oficial semelhante, isto é, para evitar a importação e propagação de ideias subversivas da militância negra estrangeira no Brasil, este discurso durante a ditadura civil-militar brasileira foi ainda mais propagado. A menção aos Panteras Negras e ao Movimento Black Power no excerto colacionado acima faz com que seja possível inferir como as idas e vindas de não-pessoas negras estadunidenses foram muito marcadas pelo controle exacerbado de suas mobilidades, devido à criminalização dos movimentos sociais negros – e das próprias não-pessoas negras – e sua categorização como terroristas/subversivos, que tinha efeito direto nos ônus desproporcionais sentidos por grupos de migrantes

negros. A menção ao envolvimento do diplomata senegalês e da Embaixada do Senegal também possibilita complexificar a pergunta sobre o que significava a migração de negros e negras ao Brasil durante o período da ditadura, e a tentativa e intenção de docilização e captura de seus movimentos e mobilizações sociais tanto em perspectiva interna quanto internacional.

Além disso, Lesser (2013) demonstra como os arquivos do DOPS continham dados sobre subversivos, divididos em duas categorias: brasileiros e não-brasileiros, em que figuram como não-brasileiros pessoas de nome e/ou sobrenome asiáticos, árabes e judeus, mesmo que tivessem a nacionalidade brasileira, ao passo que entre a categoria dos brasileiros eram encontrados estrangeiros com nome e/ou sobrenome portugueses, espanhóis ou italianos. Assim, a despeito da política de imigração ter sido alterada para uma não-política no que se refere à atração de imigrantes, paralelamente a uma política exacerbada de expulsão de “subversivos”, noções da “raça brásilica” como essencialmente branca e latina, i.e. portuguesa, espanhola e italiana, eram reflexos da continuidade de uma política racista e eugênica de identidade nacional dos anos anteriores, que se mantinham inclusive na categorização dos “subversivos” durante a ditadura civil-militar, independentemente da nacionalidade da pessoa, bastando sua percepção étnico-racial, revelando, pois, continuidades da linha de desejabilidade imigratória dos anos anteriores.

A busca pelo imigrante desejável, ainda em um período de redução considerável no número de estrangeiros que o país atraía, persistia. É o que narrou o jornal *Correio da Manhã* em 1967, dizendo que “‘ultimamente’, o Brasil só tem recebido imigrantes ‘voluntários, de péssima qualificação, de **etnias exóticas**, sem qualquer semelhança com a **matriz latina** da nacionalidade brasileira’” (Barreto, 2015, p. 421, grifos no original). Nota-se como o período de Getúlio Vargas e seu incisivo projeto de assimilação, com preferência pela imigração de portugueses, espanhóis e italianos, devido à sua *latinidade*, persistiu para além do período de sua ditadura. É perceptível, ademais, que mesmo sem uma política migratória ativa e clara, a linha de desejabilidade das décadas anteriores do Brasil perpetuava-se no tempo, dando-se preferência, agora, não mais ao alemão, mas aos brancos *latinos*, independentemente do fato de o governo estimular a sua vinda ou não.

Foi também durante a Ditadura Militar, em 1975, que começou a guerra para a independência de Angola, levando à saída de muitos portugueses que lá residiam,

mencionados no capítulo passado. Muitos deles se dirigiram ao Brasil. De acordo com Barreto (*idem*, p. 427, grifos meus),

Os imigrantes “angolanos” (...) eram (...) quase todos portugueses colonizadores – e para estes foram criadas todo o tipo de facilidades. Como a maioria chegou apenas com o passaporte em mãos, sem o visto consular, as autoridades brasileiras estavam “estudando uma fórmula que permita, em caráter excepcional, eliminar algumas exigências, especialmente quanto à obtenção de determinados documentos no país de origem”. A primeira facilidade, informa a matéria: o próprio visto de entrada, que passou a ser concedido no Brasil porque “o Consulado brasileiro em Angola funciona precariamente”.

Importante destacar como, mesmo em um governo ditatorial, sob a égide máxima do imperativo da “segurança nacional” em relação às migrações, não foi freada a chegada irregular de imigrantes brancos. O “jeitinho” de resolver a situação migratória para este grupo diz muito sobre o quanto os controles de fronteiras tão fechados do Brasil ditatorial ainda eram flexíveis para imigrantes brancos europeus. A linha de desejabilidade, pois, permanecia, ainda que com um contingente reduzido de novos imigrantes. De acordo com Ovídio Melo (2009, p. 121),

(...) todas as partes em conflito, portugueses e angolanos, esperavam algo do Brasil. Apoio moral, apoio político, ajuda econômica, ou mesmo militar. Quando nada esperavam, queriam pelo menos um visto permanente às pressas, para escapar da guerra o quanto antes e emigrar para o Rio, já que Lisboa lhes parecia estar se tornando “comunista”... [...] foi com muita falta de pessoal, com recursos muito reduzidos, com riscos aumentados que tivemos de levar às costas a Representação Especial (uma incrível missão diplomática neutra, simultaneamente credenciada perante três movimentos políticos armados e absolutamente antagônicos) mais um Consulado que, quando se ativou, chegou a conceder cinco mil vistos permanentes por mês, talvez um recorde no Itamaraty de todos os tempos.

O relato do representante diplomático brasileiro em Luanda confirma a precariedade do consulado relatada por luso-angolanos recém-chegados ao Brasil, o que leva a crer que havia alguns portugueses vindos de Angola sem visto, e outros com visto de entrada. A receptividade aos luso-angolanos não surpreende, visto que a política externa brasileira durante todo o período ditatorial foi quase sempre alinhada com os interesses dos EUA e de Portugal, os principais parceiros estratégicos do Brasil no plano internacional daquele período. Mesmo tendo adotado uma postura internacional anticolonialista em África, o Brasil não estendia isto às colônias portuguesas, consideradas, durante o período ditatorial, territórios ultramarinos portugueses. Esse comportamento do Brasil começou apenas a ser alterado, sutilmente, a partir de 1974 com o rompimento do Tratado de Amizade e



Consulta entre Brasil e Portugal<sup>39</sup>, quando o Brasil reconhece a independência de Guiné-Bissau sem antes consultar os parceiros portugueses (Schlickmann, 2017).

É também durante a Ditadura Militar que a imigração, para além do que se estabelece *supra*, passa a priorizar não mais agricultores, como ocorria nas décadas anteriores, mas estrangeiros com altas e específicas qualificações. Barreto (2015, p. 437) narra como latino-americanos tinham dificuldades para conseguirem residência no Brasil à época, dizendo que:

Os funcionários explicarão que hoje só interessa ao Brasil receber químicos nucleares, físicos eletrônicos e nucleares, geólogos, engenheiros de rodovias, eletrotécnicos, eletrônicos e de telecomunicação, engenheiros para máquinas e ferramentas industriais, engenheiros mecânicos, de motores a explosão e de barcos, engenheiros metalúrgicos, de minas e energia, desenhistas projetistas, técnicos em eletrônica, professores especializados, especialistas em métodos do ensino, [incompreensível], técnicos-mecânicos de instrumentos de precisão e dirigentes de empresa, quando solicitados para trabalhar em alguma firma”. Na primeira citação a alguma fonte, a matéria conclui: “Fora disso – garantem – o Ministério da Justiça não aprovará o pedido de residência”

Isto fica confirmado pelo Diretor do então Departamento de Estrangeiros que, após ser ouvido pela matéria, afirma o seguinte:

Os imigrantes que “não se enquadram na lista de profissionais interessantes para o Brasil” têm apenas duas opções para conseguirem o visto de residência: o casamento com um brasileiro ou um filho nascido aqui. Segundo a reportagem, “não é raro eles optarem por uma das duas soluções”. (*idem*, p. 438)

Fica claro, pois, que, durante a Ditadura Militar, novas características foram agregadas à linha de desejabilidade dos períodos anteriores. No final do século XIX e no começo do século XX, como visto, a maior ou menor desejabilidade de imigrantes era principalmente definida devido à proximidade com - ou distanciamento da - não-pessoa Negra. Entre os “desejáveis”, isto é, os não-negros, havia diversos critérios, raciais, de classe, relativos ao país de origem, que os demarcavam em relação ao topo e ao final da listagem. Eram também preferíveis os “bons agricultores” e a imigração era eminentemente rural, o que foi

---

39 De acordo com este tratado, Portugal e Brasil devem se consultar “sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum” (BRASIL, 1954, Art. 1º). É preciso questionar ainda como esse tratado único com a antiga metrópole colonial, da segunda metade do século XX, revela as continuidades do projeto colonial no Brasil e o íntimo projeto de poder da matriz colonial (Mignolo, 2011) performado pelo Estado brasileiro em conjunto com Portugal.

progressivamente alterado à medida que as prioridades do país se modificaram. Durante o governo Vargas, por exemplo, foram priorizados os imigrantes não-negros *latinos* e, dentre estes, o agricultor. Durante a Ditadura brasileira, por sua vez, a linha de desejáveis e indesejáveis continuava marcada pela negritude: o Negro ainda consistia na ausência presente; se isto não estava tão explícito nas políticas, nos discursos, nos textos legislativos, era, por outro lado, perceptível por sua continuada ausência do debate migratório. Não-pessoas negras e africanas inexistiam do debate, e não houve nenhum fluxo expressivo ao Brasil durante a Ditadura. De acordo com os censos brasileiros de 1970 e 1980, por exemplo, há uma presença ainda bastante expressiva de europeus comparativamente a outras nacionalidades, como se verifica na tabela 01 abaixo:

<b>Imigrantes por Região de Origem</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>
Europeus	803,232 (74%)	627,523 (68,7%)
Africanos	5,109 (0,47%)	12,430 (1,4%)
Americanos	77,452 (7%)	106,872 (11,7%)
Asiáticos	192,569 (17,8%)	155,420 (17%)
Oceania	477 (<0,1%)	558 (<0,1%)
Sem declaração	3,906 (0,36%)	10,045 (1,1%)

*Tabela 1. Número e Percentual de Imigrantes no Brasil, por região de origem. Produção Própria. Fonte: IBGE (1970; 1980)*

Em relação a estes dados, é possível notar que durante todos os primeiros anos da Ditadura Militar, eram ainda majoritários os imigrantes europeus no território nacional, seguidos dos asiáticos. Em 1970, as principais nacionalidades entre os europeus eram os portugueses, seguidos dos italianos, espanhóis e alemães; em relação aos asiáticos, destacavam-se os japoneses, os libaneses e os sírios. Os americanos eram compostos principalmente por paraguaios, argentinos, estadunidenses, uruguaios e bolivianos, nesta ordem. Entre os africanos, destacou-se apenas a República Árabe Unida, país que consistia na junção do Egito e Síria, demonstrando-se a forte presença árabe, especialmente quando lida em conjunto com os sírio-libaneses. Os demais africanos não tiveram suas nacionalidades especificadas, devido ao baixo número.

Em 1980, pouco mudou. Apesar da queda no número percentual de europeus, eles ainda representavam a maioria dos grupos de imigrantes no Brasil. O crescimento de africanos em apenas 1% se deu especialmente com a vinda de angolanos negros devido à guerra civil pós-independência, cujo movimento será analisado no capítulo seguinte. De toda forma, é ainda uma imigração pontual, insignificante em quadros numéricos e percentuais. Mesmo sem dizer explicitamente a preferência étnica e racial da população de imigrantes, isto é, sem estabelecer uma política migratória com critérios explicitamente étnicos e raciais, isto se revela nos números de chegadas de pessoas de diferentes nacionalidades. Mesmo entre os latino-americanos, número considerável na época, muitos são de países majoritariamente brancos, como a Argentina e o Uruguai. Imigrantes negros eram, neste contexto, excepcionais, um número irrisório.

É preciso destacar que foi apenas na década de 1990 que pessoas africanas da região subsaariana começaram a aparecer timidamente nos dados sobre chegadas ao Brasil. Desde o fim do tráfico de africanos para fins de escravidão nos séculos XIX e anteriores, portanto, não houve a vinda e estabelecimento significativos de imigrantes negros e africanos, e a chegada dos angolanos na década de 1990, ainda que proporcionalmente em baixos números, foi a primeira vez em que isso ocorreu. Ou seja, um intervalo grande separa os primeiros movimentos de africanos negros ao Brasil, por meio do tráfico, e os segundos, estes em números irrisórios, e em circunstância de mobilidade forçada<sup>40</sup>. Assim como os barbadianos dos anos anteriores, a chegada de angolanos não foi a circunstância que fez cair por terra a antinegritude no universo migração/refúgio no Brasil; muito pelo contrário: seus números baixos e o tempo que isto levou a ocorrer demonstram a continuidade da antinegritude como estrutura sobre a qual o projeto migratório se desenvolvia, em que se admite um número diminuto de não-pessoas negras apenas diante de circunstâncias específicas, como será analisado.

A maioria dos estudiosos que escreveu sobre história das migrações tende a saltar a análise do período ditatorial, dizendo apenas que durante a ditadura o projeto migratório era fundamentado na proteção da soberania nacional acima de tudo. De fato, este é um elemento importante que marcou fortemente o progressivo

---

40 A vinda de angolanos ao Brasil em 1990 será aprofundada em subtópico posterior, relativo à instituição e uso da categoria de refugiados no país.

fechamento e controle das fronteiras brasileiras no que se refere à circulação de pessoas. No entanto, não é nem de longe o único. A antinegitude, como característica e estrutura também do período ditatorial no que tange às migrações, contribui para melhor caracterizar a natureza dos fluxos e das políticas, e quem eram os principais grupos de ‘desejáveis’, e aqueles que participavam na medida de sua ausência, pois numericamente insignificantes.

É preciso notar como a linha de desejabilidade se altera conforme as prioridades políticas conjunturais. Isto é particularmente perceptível observando os influxos de latino-americanos ao Brasil no período ditatorial. Muitos estudiosos do período os classificaram de migrantes “indesejáveis”. Isto se deu porque também durante a ditadura outro critério passou a ser altamente relevante para determinar os níveis de desejabilidade entre os imigrantes não-negros: a opinião e envolvimento políticos do imigrante, haja vista a então divisão bipolar do mundo entre capitalistas e comunistas. Entre não-negros, pois, eram menos desejáveis os comunistas. Esta foi uma das razões, como se verá na próxima subseção, pelas quais o governo brasileiro se recusou a acolher muitos latino-americanos que fugiam do autoritarismo de seus países. Política e publicamente, não serviria aos interesses do governo ditatorial brasileiro acolher perseguidos políticos de países com circunstâncias políticas semelhantes ao seu, pairando sobre estes imigrantes<sup>41</sup> a suspeição de que poderiam ser ameaças à segurança nacional.

Isso, no entanto, não impedia latino-americanos de entrarem no país na condição de turistas e tentar a residência no país, conforme a matéria analisada por Barreto e exposta *supra*. Tal notícia revelava que até mesmo os latino-americanos, caracterizados como “indesejáveis”, conseguiam entrar no país regularmente, de maneira segura, ou seja, não precisavam, necessariamente, recorrer a redes de *smugglers*, falsificar visto ou passaporte, entre outros. Se quisessem *tentar* chegar ao Brasil, bastava para os grupos de migrantes latino-americanos cruzar a fronteira. Eram, pois, *menos* desejáveis porque o governo brasileiro não queria acolhê-los na condição de perseguidos políticos e adotava uma postura ativa de suspeição,

---

41 Aqui, me refiro aos latino-americanos perseguidos políticos dos países vizinhos como *imigrantes* porque era esta a classificação formal que lhes era dada pelo governo brasileiro ditatorial. Formalmente, não eram considerados refugiados pelo Estado brasileiro, como será mais bem explicado no capítulo seguinte, muito embora sua mobilidade tenha sido classificada por muitos estudiosos como sendo forçada.

buscando apenas que viessem na condição temporária de turistas. Como visto, alguns conseguiam residências mais a longo-prazo exatamente porque constituíam família no país e eram, portanto, permitidos ficar. Essa política, no entanto, levava muitos à irregularidade migratória, uma situação de extrema vulnerabilidade, colocando-os na tênue fronteira entre desejabilidade e indesejabilidade. Se os chineses eram os imigrantes não-negros mais indesejáveis do século XIX, certamente os latino-americanos ocuparam este lugar durante o período ditatorial.

Fato é que as fronteiras da desejabilidade ficavam cada vez mais complexas. Como demonstrado, durante a ditadura civil-militar brasileira, o controle de entradas de imigrantes, antes mais exclusivamente pensado, construído e usado para conter fluxos de não-pessoas negras, foi tão rigoroso que se espalhou para o controle de fluxos também dos não-negros. Entre estes, foram complexificadas as razões que os tornavam mais ou menos desejáveis. Latinos, como os portugueses e italianos, ainda eram os mais desejáveis, apesar de todos os controles migratórios que eles também deveriam enfrentar – não havia possibilidade legal de ‘imigração espontânea’, nem subsidiada, mas extremamente controlada, mesmo nestes casos. Ainda assim, a ‘chegada espontânea’ de muitos luso-angolanos que desembarcaram no Brasil sem visto não só foi permitida, como também foram criados mecanismos para facilitar sua regularização e integração no país, demonstrando-se os limites dos controles migratórios quando diziam respeito aos grupos mais desejáveis. Paralelamente, os sentidos de desejabilidade também eram marcados pela suposta ou real vinculação política do imigrante ao comunismo, afetando não só, mas especialmente, os latino-americanos, cuja via de entrada regular e segura ainda era garantida, porém a estadia permanente era demasiadamente limitada. Em relação aos supostos comunistas, pairava a suspeição e a criminalização, fazendo com que apenas pudessem ficar no Brasil temporariamente, na condição de turistas, ou eram levados à condição de irregularidade, colocando-os em uma situação de alta vulnerabilidade<sup>42</sup>.

Além disso, mesmo não tendo uma política ativa de estímulo à imigração, era clara a preferência por aqueles e aquelas que ofereciam conhecimento altamente

---

42 Em relação aos latino-americanos especificamente, mais detalhes serão explorados no subtópico seguinte, com relação à atuação de organizações internacionais e doméstica para acolhida, proteção e reassentamento dessa população.

qualificado e pouco disponível no Brasil. A partir de então, o interesse nos fluxos migratórios era direcionado ao mercado de trabalho qualificado, e para setores que criassem e absorvessem sua demanda – por meio da oferta de emprego e criação de vistos de trabalho. Apesar do período ditatorial não ter feito alusões explícitas a critérios raciais e étnicos no que se refere à imigração, seu pano de fundo foi revelado pelos documentos do DOPS. Nestes, verificava-se a “estrangeirização” de brasileiros com nomes não-latinos, e o “abrasileiramento” daqueles cujos nomes eram latinos, demonstrando-se a continuidade da construção de nação ou “raça brasileira” como necessariamente vinculada à branquitude europeia e latina. A presença majoritária de europeus e latino-americanos brancos, bem como de outros grupos não-negros, como japoneses e sírio-libaneses, com uma irrisória população de africanos subsaarianos a partir de 1980 e 1990, corrobora isto. O não-sujeito negro, portanto, permanece ausente: do debate público, dos fluxos, e das políticas durante a Ditadura Civil-Militar

O fim da Ditadura Civil-Militar brasileira foi marcado por um período de transição e abertura democráticas e pela promulgação de uma nova lei sobre migração. O Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, inaugura um período de quase 40 (quarenta) anos em que permanecera em vigor, a despeito das muitas críticas que recebeu quando de sua instauração. Uma das principais instituições contrárias ao Estatuto do Estrangeiro foi a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que argumentava que a nova lei fere “uma longa tradição de hospitalidade do Brasil e o reconhecimento da contribuição econômica dos migrantes” (Barreto, 2015, p. 443). A menção à contradição deste novo projeto de lei, baseado na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), com a “tradição histórica de hospitalidade” brasileira, ou o já mencionado *mito da hospitalidade brasileira*, foi frequentemente utilizado para rechaçar o Estatuto do Estrangeiro. A crítica estabelecia que o Estatuto do Estrangeiro dificultaria a imigração espontânea, impulsionaria principalmente a vinda de trabalhadores qualificados, imporá grandes dificuldades de regularização para quem estivesse em trânsito ou como turistas, além de criar e dar muitos poderes a um órgão do Poder Executivo, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

De fato, de acordo com Deisy Ventura e Rossana Rocha Reis (2014), “para os imigrantes, a ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) é bem mais do que uma lembrança”, haja vista que o Estatuto do Estrangeiro é caracterizado pelo “alto

grau de restrição e burocratização da regularização migratória, a discricionariedade absoluta do Estado, a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão, além de explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais”.

O mito da hospitalidade brasileira é intimamente vinculado ao mito da democracia racial brasileira nos debates que antecederam a aprovação do Estatuto do Estrangeiro. É o que fica demonstrado no editorial d'O Globo de 1980, sobre o então projeto da Lei n. 6.815/1980, que sugere que o Brasil “sempre cultivou a vocação da **hospitalidade** e da **tolerância** em relação ao imigrante, **sem distinguir sequer entre as diversas etnias envolvidas**”, e que já estaria livre de racismos, afirmando “que uma nova política em relação ao estrangeiro não pode romper com esses ‘princípios tradicionais que temos sustentado nesse campo e dos quais tanto nos orgulhamos como nação liberta de preconceito de raça’”, defendendo ainda que haveria “tempo suficiente para que, através de sua maioria parlamentar, o Governo promova as corrigendas necessárias e reponha a **tradição da boa acolhida ao estrangeiro como regra dominante da nossa formação histórica e cultural**” (Barreto, 2015, p. 444-445, grifos no original).

Hospitalidade e democracia racial, mitos importantes que explicam a construção da sociedade e Estado brasileiros, e empregados neste contexto para demonstrar a suposta contradição da existência de um dispositivo normativo tão fechado aos imigrantes, foram, no entanto, usados no processo de formação social brasileira para marcar terror racial em que não-pessoas negras eram desumanizadas e foram constituintes da - e constituídos pelas - políticas e práticas imigratórias e de colonização. As críticas ao Estatuto do Estrangeiro, levantando a existência desses mitos, portanto, implica o apagamento da história antinegra da trajetória migratória brasileira.

A hospitalidade brasileira é um mito, em primeiro lugar, porque apenas se destina a determinados grupos de imigrantes não-negros e, mesmo entre estes, o país não daria as boas-vindas a todos: deveriam cumprir diversos critérios, como visto no Decreto n. 4.247/1921, em que se admitia impedir a entrada de estrangeiro “mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de molestia incurável ou de molestia contagiosa grave” (BRASIL, 1921), além de prostitutas, idosos, entre outros. O controle de fronteiras, o estabelecimento de categorias do in/desejável sempre permearam a história das migrações no Brasil e eram compatíveis com discursos de democracia racial e hospitalidade brasileiras. Assim, os discursos que

se fundamentam no mito da hospitalidade brasileira para rechaçar as medidas securitárias do Estatuto do Estrangeiro acabam por contribuir com o apagamento da história antinegra das políticas e práticas da gestão migratória. O Brasil era apenas hospitaleiro com determinados corpos, majoritariamente brancos, integralmente não-negros. A história de migrações massivas para o Brasil não confirma uma tradição de hospitalidade generalizável no tempo e no espaço, mas específica a imigrantes não-negros. E essa hospitalidade ao estrangeiro não-negro, por sua vez, convivia com o seu exato oposto, isto é, a repulsa a e a desumanização de não-pessoas negras.

O mito da democracia racial, por sua vez, ainda que mais amplo do que o mito da hospitalidade, é causa e consequência da mestiçagem que resultou no genocídio da população africana e negra no Brasil, por meio do objetivo de branqueamento do país; como visto, isso tem relação direta com a promoção e a vinda de imigrantes não-negros. Lançar mão desses mitos para caracterizar a história das migrações no Brasil - mitos estes que estruturaram a trajetória antinegra das práticas e políticas migratórias no país - demonstra como mesmo os setores “progressistas” são partícipes no apagamento dos ônus sofridos por grupos de migrantes e não-pessoas negras. Fazê-lo revela o *racismo por denegação* (Gonzalez, 1988) que existe nas ex-colônias americanas dominadas pelos ibéricos. De acordo com Lélia Gonzalez (*idem*, p. 73-74, grifos meus),

O racismo latino-americano é suficientemente sofisticado para manter negros e índios na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, graças à sua forma ideológica mais eficaz: a ideologia do branqueamento. (...) ela reproduz e perpetua a crença de que as classificações e os valores do Ocidente branco são os únicos verdadeiros e universais. Uma vez estabelecido, o mito da superioridade branca demonstra sua eficácia pelos efeitos **de estilhaçamento, de fragmentação da identidade racial que ele produz**: o desejo de embranquecer (...) é internalizado, com a simultânea **negação da própria raça**, da própria cultura. Retomando a outra forma de racismo, a de segregação explícita, constata-se que seus efeitos sobre os grupos discriminados, ao contrário do racismo por denegação, reforça a identidade racial dos mesmos.

Para Lélia González, portanto, o racismo por denegação significa o apagamento das identidades raciais, de alienação do não-sujeito oprimido, por meio da negação do pertencimento racial e cultural, fruto da política de mestiçagem/branqueamento. Assim, mesmo que publicizando o Brasil como



“paraíso racial”, onde não haveria racismo, os efeitos do racismo continuam ocorrendo, ainda que no discurso oficial as hierarquias raciais sejam *denegadas*.

*Racializar* a análise, não renunciar categorias (Pires, 2017b), é, pois, essencial num país que denega raça para manutenção de hierarquias raciais. Do ponto de vista da história da política migratória no Brasil, dizer que o país sempre foi hospitaleiro e que, portanto, uma lei baseada na DSN seria incoerente, tem como efeito a denegação do racismo antinegro que sustenta a suposta hospitalidade brasileira. Isto também parte de uma circunstância em que o discurso professado, isto é, “de que o Brasil tem tradição de hospitalidade”, tenha como interlocutor um sujeito de racialidade não-nomeada, o sujeito universal, que é branco. Se o Brasil tem tradição de hospitalidade, é preciso demarcar quem é o receptor desse bônus, *racializando* a história e as políticas migratórias. O Estatuto do Estrangeiro, ao enrijecer o controle de corpos e de fronteiras, só incomoda quando esse controle passa a atingir, com mais força, corpos migrantes não-negros, haja vista que a tradição *de hospitalidade com brancos* foi ameaçada pelos muitos controles administrativo-burocráticos impostos pela nova lei, historicamente destinados a corpos negros.

Assim, reitera-se, a Lei n. 6.815/1980 é consequência direta do laboratório histórico do controle de fronteiras contra não-pessoas negras no Brasil, em que uns de seus elementos mais importantes foram os mitos da hospitalidade e da democracia racial. E mesmo que o Estatuto do Estrangeiro não tenha repetido oficialmente os critérios étnicos e raciais para caracterizar os in/desejáveis, é principalmente a partir deste momento que se torna necessário observar os resultados concretos desta lei e como ela afeta diferentes fluxos de migrantes, i.e., quais eram os imigrantes que permaneceram e chegaram ao Brasil a partir de então, em termos numéricos e proporcionais. Afinal, como afirma Sant’ana (*apud* Frazão, 2017, p. 1114),

Embora o Estatuto do Estrangeiro aparentemente não mencione alguma exigência de raça, etnia ou origem do imigrante que entre no Brasil, a herança propagada por leis anteriores, de características consideradas convenientes relacionadas aos imigrantes de origem europeia, ainda se faz vigente indiretamente na sociedade.

Após a implementação do Estatuto do Estrangeiro, o número de estrangeiros no Brasil reduziu de 912.848 (novecentos e doze mil oitocentos e quarenta e oito) em 1980 para um total de 606.626 (seiscentos e seis mil seiscentos e vinte e seis) em 1991. Este número caiu para 510.067 (quinhentos e dez mil e sessenta e sete)

em 2000 e para 431.319 (quatrocentos e trinta e um mil trezentos e dezenove) estrangeiros no Brasil em 2010 (IBGE, 1980; 1991; 2000; 2010). Mesmo que a nova Lei não representasse a causa integral da queda do número de imigrantes, também contribui para demonstrar os impactos diretos que a falta de uma política ativa que estimulasse a imigração internacional para o Brasil ocasionou nos números de pessoas que se fixaram no país em comparação às décadas anteriores. De fato, como demarca Frazão (2017, p. 1114), com o Estatuto, “a migração persistiu a ser vista juridicamente sob um viés produtivo, privilegiando a segurança nacional (...). A lei se refere à imigração como um meio de propiciar mão-de-obra especializada”.

No entanto, mesmo que os números de imigrantes no Brasil tenham sido progressivamente reduzidos em geral, os números demonstram uma constante: a quantidade majoritária de imigrantes não-negros ao longo dos anos, independentemente das políticas de fechamento de fronteiras, revelando que, mesmo que tais políticas sejam teoricamente generalizadas, ou seja, não explicitamente racialmente demarcadas, como eram no passado, a prática ainda demonstrava que elas também beneficiavam os imigrantes não-negros em detrimento dos imigrantes negros. Em 1991, das 763.666 (setecentos e sessenta e três mil seiscentas e sessenta e seis) pessoas residentes no Brasil e nascidas no exterior, entre nacionais e estrangeiros, 82% eram brancas, 12,6% eram amarelas, 4,5% eram pardas e 0,4% eram pretas. Entre os lugares de nascimento dos estrangeiros no Brasil em 1991, 17% era da região das Américas, com maioria de argentinos, chilenos, uruguaios, paraguaios, bolivianos e estadunidenses, nessa ordem; 64,2% de europeus, com maioria de portugueses, italianos, espanhóis e alemães; 16,5% de asiáticos, com maioria de japoneses, libaneses e coreanos; e 1,7% de africanos, dentre estes, majoritariamente angolanos e egípcios (IBGE, 1991). No Censo brasileiro de 2000, os europeus permanecem como os maiores números de imigrantes, representando 56% do total de imigrantes. Os sul-americanos, centro-americanos e caribenhos vieram em seguida, com um contingente de 21% do total de imigrantes, seguidos dos asiáticos, com cerca de 18%. Os africanos, por sua vez, mantêm um número baixo, de 2,3% do total. Os portugueses, japoneses e italianos representavam as principais nacionalidades de estrangeiros residentes no Brasil no ano 2000 (Amaral *et al*, 2005).

A partir de 2010, as oito principais nacionalidades a obterem residência no Brasil para fins de trabalho<sup>43</sup> foram as seguintes:

<i>Países</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<i>EUA</i>	10,092	9,121	8,930	5,830
<i>Filipinas</i>	7,667	5,127	5,056	4,486
<i>Reino Unido</i>	4,896	4,335	4,080	3,296
<i>Índia</i>	2,410	2,986	2,651	2,545
<i>Espanha</i>	1,837	1,989	2,665	2,229
<i>Portugal</i>	1,543	2,161	2,904	1,921
<i>França</i>	2,182	2,381	2,261	1,785

Tabela 2 - Residência para fins de Trabalho 2011-2014 (Nacionalidades), Fonte: Cavalcanti *et. al.*, 2015, Produção Própria

China, Alemanha e Japão também foram países em destaque nos anos de 2011-2014 no que se refere à residência no Brasil – temporária ou permanente – para fins de trabalho. A maioria desses imigrantes tinha nível superior, seguido do nível médio completo. Cabe destacar que esse tipo de concessão oficial de residência é registrado no âmbito da Coordenadoria Geral de Imigração (CGI), naquele momento vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). De acordo com o relatório dos dados, estes pedidos se referem, até a data estabelecida, às “autorizações de trabalho a estrangeiros (...) exigidas pelas autoridades consulares brasileiras, em conformidade com a legislação em vigor, para efeito de concessão de vistos permanentes e/ou temporário a estrangeiros que desejem permanecer no Brasil a trabalho” (Cavalcanti *et. al.*, 2015, p. 19). Assim, conclui-se que os números de residências para fins de trabalho acima arrolados dizem respeito às autorizações de residência baseadas em hipóteses previamente estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro e suas resoluções normativas correspondentes referentes principalmente àqueles casos de estrangeiros que faziam

---

43 Como, por exemplo, funções envolvendo trabalho em embarcações e plataformas estrangeiras que estivessem em território brasileiro, funções de executivos na direção de empresas, trabalho artístico, de investimento, entre outros.

os pedidos de vistos em postos consulares brasileiros antes de se mudarem para o país. A base de dados da CGIg tem, então, três potencialidades claras:

Primeiramente, **é um indicativo da demanda por trabalho regular** no país; em segundo lugar, pode **contribuir para traçar um perfil socioeconômico** das autorizações concedidas a estrangeiros; e, por fim, com relação à inserção laboral, permite sabermos a **profissão exata que o estrangeiro exercerá**, caso ingresse no país. (*idem*, p. 20, grifos meus)

Fica claro, pois, que esses três elementos destacados *supra*, i.e. regularidade migratória e laboral, perfil socioeconômico e a profissão, analisados em conjunto com os dados que demonstram o alto nível educacional e a profissão dos imigrantes autorizados pela CGIg, contribuem em demonstrar que esta base de dados revela quais são os grupos de imigrantes mais *desejados* do período analisado. Imigrantes qualificados e urbanos, atuando em áreas com poucos trabalhadores nacionais, seriam os mais desejáveis. Verifica-se, pelas nacionalidades que majoritariamente obtiveram permissão de residência pela CGIg, quem de fato está no topo da linha de desejabilidade do período em análise: dentre as dez primeiras nacionalidades, seis são países europeus ou norte-americanos, ou seja, representam imigrantes majoritariamente brancos, e quatro são países asiáticos. De certa forma, é possível perceber a continuidade dos imigrantes que são considerados *desejáveis* ao longo dos anos: preferencialmente brancos, mas integralmente não-negros, mesmo que a gestão classificatória, seja dos censos ou de outras bases de dados, como a aqui analisada, deixe de classificar racialmente os imigrantes no país.

Efetivamente, se comparados aos períodos anteriores, não há menção explícita, na normatividade migratória do período em análise, à seleção *racial* de imigrantes. É preciso, pois, verificar como a seleção *racial* não-dita se dá por outros termos: no caso, *alta qualificação*. Na divisão global do trabalho, o fechamento das fronteiras para fluxos de trabalhadores considerados de baixa qualificação e a abertura e/ou estímulo àqueles entendidos como altamente qualificados pode, à primeira vista, não ter nenhuma relação com clivagens raciais. No entanto, isto fica claro quando os principais beneficiados pela abertura seletiva para a migração laboral reconhecida como qualificada são os nacionais de Estados compostos majoritariamente por população não-negra; Assim, mesmo que a seleção migratória de desejáveis não seja explicitamente marcada por critérios raciais, é preciso reconhecer quando as condições legais e burocráticas estabelecidas somente ou

majoritariamente beneficiam apenas um grupo de migrantes, isto é, imigrantes não-negros, como é o caso.

Relativamente ao próprio sentido dado à classificação “imigrante qualificado” vs. “imigrante não-qualificado”, ou com “baixa qualificação”, Martínez e Dutra (2018) argumentam que é muito comum que migrantes negros com educação formal de nível superior não consigam atuar em suas áreas de formação, passando a trabalhar em empregos que não exijam qualquer qualificação. Migrantes brancos, por outro lado, têm acesso ao mercado de trabalho de suas áreas respectivas de maneira muito mais facilitada. As autoras completam, dizendo que

Essa realidade guarda relação estreita com o lugar de trabalho designado historicamente para o negro brasileiro que, como aponta Villen (2015), se constituía de empregos de caráter braçal, servil, considerados não centrais para o desenvolvimento e para a economia. A esse respeito, cabe neste ponto recordar de Massey, que defende que **“a linha entre trabalhadores qualificados e não qualificados normalmente não é facilmente estabelecida”** (Massey, 1999, p. 35), **portanto cabe nessa diferenciação atribuições de construções sociais como a racializada.** (*idem*, p. 107, grifos meus, tradução livre<sup>44</sup>)

O próprio sentido de ‘imigrante qualificado’ é, portanto, *racializado*. Isto se dá porque o seu pressuposto é a antinegitude. No caso, fica evidente as clivagens raciais que determinam quem é reconhecido (e desejado) como imigrante qualificado ou não. Afinal, imigrantes negros que preencham todos os critérios técnicos para serem lidos e reconhecidos como qualificados ainda assim não têm acesso aos meios regulares de ingresso ao mercado formal e global de trabalho. Inacessibilidade a vistos de trabalho e de negócios, ou, alternativamente, quando já sejam residentes no Brasil, a empregos ‘qualificados’ em suas áreas de formação, algo que não ocorre na mesma medida com imigrantes não-negros, demonstra a antinegitude desse sistema.

Isto inclusive apareceu, frequentes vezes, no meu campo de pesquisa e atuação profissional. Em uma ocasião, um estudante de pós-graduação, nacional de um país da África Subsaariana, me procurou por ter tido problemas com seus documentos de residente e porque a Polícia Federal (PF) o prendeu acusando-o de

---

44 No original: “Esta realidad guarda estrecha relación con el lugar de trabajo designado históricamente para el negro brasileño que, como apunta Villen (2015), se constituía de empleos de carácter braçal, servil, considerados no centrales para el desarrollo y la economía. Al respecto, cabe en este punto recordar a Massey quien defiende que “the line between skilled and unskilled workers often is not easy to draw” (Massey, 1999, p. 35), por lo tanto cabe en esa diferenciación atribuciones de construcciones sociales como la racializada”.

cometer crime de adulteração de documento – do qual ele foi recentemente inocentado após cerca de dois anos de uma ação penal que, devido à falta de provas<sup>45</sup>, sequer deveria ter sido levada adiante. No entanto, a persecução penal foi um instrumento bastante efetivo, da parte da estrutura migratória, representada naquele momento pela PF e pelo Ministério Público Federal (MPF), em provocar neste imigrante medo da própria polícia e desejo de sair do Brasil e abandonar o seu curso de doutorado. A prisão não foi um elemento isolado, mas representou o ápice de uma série de violências previamente sofridas pelo imigrante que demonstravam como a estrutura e a institucionalidade que controla os corpos migrantes no Brasil é antinegra.

Dentre essas violências, destaco uma: o estudante africano comentou que, certa vez, não entendeu o motivo pelo qual funcionários da PF lhe perguntaram se ele já “tinha feito filhos aqui”. O comentário é relevante porque ter filhos brasileiros dá a estrangeiros o direito à residência por reunião familiar, que tem prazo indeterminado, e permite que imigrantes fiquem no Brasil sem que necessitem ter vínculos laborais ou estudantis. É, portanto, um tipo de residência que garante maior estabilidade e segurança para o imigrante a longo prazo. O funcionário da PF que fez essa pergunta, em um contexto já de fragilidade para imigrantes<sup>46</sup>, não a fez pela curiosidade de saber da vida do estudante. O comentário, em primeiro lugar, contém um juízo de valor claro, ao desmerecer a capacidade do estudante de se manter no Brasil de maneira regular enquanto imigrante qualificado. Para o funcionário da PF, era claro que o estudante fugia à norma: fazer pós-graduação no Brasil é ser um imigrante qualificado, e o comentário feito colocava o estudante “de volta ao lugar em que ele deveria estar”, ou ao menos o lugar que a estrutura migratória normalmente assigna a imigrantes negros, especialmente os africanos.

---

45 A prova pericial concluiu que não era possível afirmar que o estudante teria de fato adulterado o documento oficial. Não havia quaisquer outros elementos que apontavam para o imigrante ter cometido o crime do qual fora acusado, e ele em nada se beneficiaria dessa suposta adulteração.

46 Imigrantes vão à Polícia Federal com o propósito de renovar documentos, resolver pendências, regularizar suas situações, alterar registro, dentre outros. A PF é um dos principais órgãos responsáveis pelo controle e gerenciamento de corpos migrantes no território nacional, seja na entrada ou na estadia prolongada do estrangeiro. A necessidade de fazer visitas frequentes à delegacia da localidade em que reside demonstra como esse controle e gestão não se dá apenas ao cruzar a fronteira territorial no primeiro momento; ele é um controle espalhado, é a permanência das práticas de fronteirização constantes na vida e dia-a-dia imigrantes. O momento de ir à PF é, portanto, inerentemente tenso, e configura uma relação hierárquica entre polícia e imigrante.

Além disso, a fala do funcionário da PF pressupõe que pessoas africanas têm filhos no Brasil para conseguirem uma residência mais estável, enfim, para terem segurança jurídica enquanto pessoas migrantes. Seria, neste caso, uma forma de “enganar a lei”. É, portanto, um comentário que por si só criminaliza a pessoa migrante – negra e africana – que, nessa circunstância, pede a residência por reunião familiar, como se o pedido fosse ilegítimo – também deslegitimando a própria estrutura familiar das pessoas africanas no Brasil. Cabe ressaltar que obter residência porque se tem filho brasileiro não é ilegítimo, muito pelo contrário: em primeiro lugar, é preciso frisar, a residência por reunião familiar é um direito, descabendo juízo de valor da autoridade que deveria apenas aplicar a lei. Em segundo lugar, se a normatividade e a burocracia migratórias tornam a condição jurídica do imigrante extremamente frágil – especialmente da não-pessoa negra –, sem muitas opções para sua permanência segura, estável e regular no país, o problema não está no imigrante que encontra saídas possíveis<sup>47</sup>, mas no próprio sistema.

Este não é um episódio isolado, nem é tampouco a PF o único órgão dessa estrutura que participa na racialização dos sentidos que se dá ao ‘imigrante qualificado’ e na designação de lugares sociais a imigrantes negros e não-negros no Brasil. Um outro estudante me procurou, após ter seu pedido de registro negado pelo Conselho Regional de Medicina do estado em que residia (CRM), argumentando que ele não tinha a condição de “residente permanente”. Ele estava prestes a terminar a faculdade de medicina, sua permissão de residência estava vinculada ao curso superior e, portanto, iria expirar em breve. Sem o número de registro do CRM, ele não conseguiria se matricular na residência médica, nem mesmo conseguir trabalhos, o que, por sua vez, lhe impediria de obter vistos de trabalho para que pudesse permanecer no Brasil.

Este é um exemplo claro das muitas armadilhas e violências<sup>48</sup> vividas no dia a dia do imigrante e que compõem o que denomino *estrutura migratória*. Essa

---

47 Ressalte-se, ainda, que nem mesmo o pedido de residência por reunião familiar, seja por nascimento de filho brasileiro ou casamento com brasileiros, muitas vezes consiste em uma “saída” para a regularização migratória. Como será analisado no decorrer deste trabalho, em muitos casos esse pedido de residência encontra diversos obstáculos burocráticos que impossibilitam que imigrantes negros e africanos obtenham condição regular no país.

48 Por *violências*, me refiro especialmente ao conceito de *slow violence of the everyday*, ou violências cotidianas, microagressões diárias, isto é, “*violence that occurs gradually and out of*

estrutura não é apenas composta pelas principais leis e instituições, mas todos aqueles órgãos, públicos ou privados, os agentes que interagem com os migrantes diariamente, e a burocracia da esfera institucional, que criam, juntos, vivências migratórias completamente distintas e racialmente determinadas entre os imigrantes. O conselho regional de medicina, um órgão de classe profissional aparentemente distanciado dos órgãos de aplicação da lei migratória, quando impediu que esse estudante obtivesse seu número de CRM, automaticamente inviabilizava sua permanência no país para exercer a profissão, mesmo sendo um profissional altamente qualificado e necessário para o país. Minha primeira tentativa foi, na qualidade de advogada, conversar com o setor jurídico do órgão, que sequer aceitou falar comigo. A única saída naquele momento era a judicialização deste problema.

No entanto, a demora do Judiciário, combinada à urgência dos prazos do estudante e o medo que ele tinha do possível resultado negativo da ação judicial fez com que ele fizesse pedido de residência no Brasil baseado em outras razões. Mais uma vez, uma estrutura que, mesmo nos casos de imigrantes altamente qualificados e que teriam, em teoria, o direito de permanecer no Brasil com residência por trabalho, ou não lhes dá o devido reconhecimento, ou ativamente é responsável por estimular e, em muitos casos, causar que esses imigrantes negros qualificados abandonem o país e os seus objetivos de vida<sup>49</sup>. Este estudante de medicina provavelmente teria que sair do Brasil, ou ficar aqui de maneira irregular, sem poder exercer sua profissão, caso não tivesse me procurado ou se não conseguisse um tipo alternativo de residência. E isto teria relação direta com a multiplicidade de violências diárias enfrentadas por imigrantes negros, inclusive os que, em teoria, são qualificados – ainda que não lidos ou categorizados desta maneira pela estrutura

---

*sight [ . . . ] an attritional violence that is typically not viewed as violence at all” (Mayblin et. al., 2020, p. 111).*

<sup>49</sup> Isso fica claro quando analisamos os casos de estudantes que vieram ao Brasil por meio de programas de convênio e intercâmbio entre Brasil e África, caso do PEC-G, instituído por meio do Decreto nº 7.948/2013. O decreto estipula que o estudante africano não tem direito a trabalhar no Brasil, tem que comprovar que tem como custear a sua estadia, sua residência se finda a partir do momento que o estudante cola o grau, e ele recebe seu diploma final apenas no posto consular de seu país de origem. Todos esses requisitos são construídos para que africanos graduados no Brasil por meio de programas como o PEC-G voltem aos seus países, inviabilizando ou dificultando a sua permanência, e colocando em risco de maior vulnerabilidade aqueles que decidem permanecer. Ressalte-se que o decreto não foi alterado nem mesmo com a mudança de lei migratória em 2017.

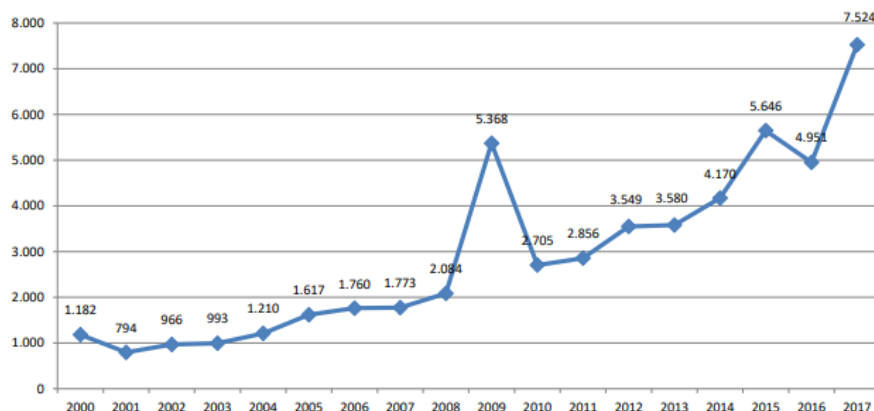


migratória estabelecida. Isto demonstra muito como qualificação não é o único critério para a desejabilidade.

A qualificação, assim, só é aceita e bem-vinda, na estrutura migratória brasileira, quando representada por imigrantes não-negros. Caso contrário, os mecanismos micro e macro dessa estrutura atuam conjuntamente para inviabilizar a permanência, a estabilidade, e o desejo de que esses imigrantes negros fiquem no país na qualidade de profissionais qualificados. Esta afirmação é parcialmente contraditória se confrontada com os dados do registro do Sistema Nacional de Cadastros e Registros (SINCARE) de estrangeiros africanos no Brasil, entre 2000 e 2017, em que quase 38% foram amparados com vistos de estudos. No entanto, o número de imigrantes de África no Brasil, apesar de crescente neste período, não foi alto. A maior porcentagem de registros de africanos do total naquela base de dados foi de 7,3%, em 2017, e a menor foi de 3,1%, em 2013. Do total de registros, de quase 2 milhões de estrangeiros, os africanos representavam pouco mais de 50.000, ou 4,6%, ainda um número baixo (Baeninger *et. al.*, 2019). Baeninger *et. al. (idem)* também demonstram como o crescimento do número de imigrantes africanos com registro no SINCARE nos anos de 2009 e 2017 seriam explicados devido à anistia de imigrantes irregulares ocorrida em 2009, e relativamente ao aumento dos pedidos de refúgio em 2017<sup>50</sup>. Ambas essas modalidades de registro não são consideradas uma via regular para imigrantes qualificados.

---

<sup>50</sup> Rosana Baeninger *et. al.* (2019) produziram gráfico que demonstram esses picos de crescimento em 2009 e 2017, acerca dos imigrantes africanos registrados (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE), entre 2000 e 2017, segundo ano de registro:



A indesejabilidade do imigrante negro se corrobora também quando, ao lado dos dados da CGIg e os dados etnográficos expostos, o olhar se volta para as autorizações de residência concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ao longo dos anos. Este órgão é responsável por

(...) formular políticas públicas para migração, coordenar e orientar as atividades de imigração, incentivar estudos relativos ao tema, e, ainda, estabelecer e atuar por meio de resoluções normativas, resoluções administrativas e resoluções recomendadas. Além disso, o Conselho **também analisa e delibera sobre processos que não estão contemplados na Lei ou em RNs já existentes**. (Cavalcanti *et. al.*, 2015, p. 36)<sup>51</sup>

Nesse sentido, de maneira distinta às deliberações da CGIg, o CNIg analisa principalmente pedidos feitos por aqueles imigrantes cuja situação não estava inicialmente prevista no então diploma legal. É o caso dos pedidos feitos por imigrantes irregulares, solicitantes de refúgio e, em geral, de imigrantes *não desejáveis*. São indivíduos que chegam ao Brasil e cruzam as fronteiras irregularmente, ou chegam com algum tipo de visto – como o caso do visto de turista –, mas ultrapassam o período estipulado pelo visto e ou ficam irregulares, ou pedem refúgio, e seguem sua vida no Brasil em situação documental precária. Não surpreende que, como visto na Tabela 3, entre 2011-2014 a maioria desses imigrantes seja composta por haitianos, e, portanto, majoritariamente negros, seguidos de imigrantes bengalis e senegaleses. Mesmo que o CNIg também tenha autorizado a residência a imigrantes brancos europeus, como era o caso de franceses, portugueses, britânicos, entre outros, a quantidade é muito reduzida. Aos números majoritários das residências concedidas pelo CNIg, relaciona-se a seguinte análise de Martinez e Dutra (2018, p. 105, grifos meus, tradução livre<sup>52</sup>):

No século XXI, depois da longa história de recepção e políticas migratórias de assimilação com alguns grupos populacionais específicos, antes explicado, **o Brasil vive na atualidade uma nova onda de entrada de imigrantes. Segundo Cavalcanti et al (2017, p. 192), esta nova onda não é desejada, incentivada nem**

51 Essa competência é alterada a partir da vigência da Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, iniciada em novembro de 2017.

52 Tradução do original, em espanhol: “*En el siglo XXI, después de la larga historia en la recepción y políticas migratorias de asimilación con algunos grupos poblacionales específicos, antes explicado, Brasil vive en la actualidad una nueva ola de entrada de inmigrantes. Según Cavalcanti et al (2017, p. 192) esta nueva ola no es deseada, incentivada ni financiada por el gobierno brasileño, como lo era la descrita anteriormente, que respondía a una lógica de poblamiento y blanqueamiento, pues la actual se compone principalmente del denominado sur global, de países como Haití, Senegal, Bangladesh o Bolivia.*”

**financiada pelo governo brasileiro**, como era a descrita anteriormente, que correspondia a uma lógica de povoamento e embranquecimento, **pois a atual se compõe principalmente do denominado sul global, de países como Haiti, Senegal, Bangladesh ou Bolívia.**

<i>Países</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
<i>República do Haiti</i>	708	4,825	2,069	1,890
<i>Bangladesh</i>	-	1	46	4,486
<i>Senegal</i>	1	-	88	320

Tabela 3 - Imigrantes com Autorização de Residência pelo CNIg, por Nacionalidade.  
Produção Própria. Fonte: Cavalcanti *et. al.*, 2015.

Dentre as nacionalidades acima, destaca-se a haitiana, devido aos altos e consistentes números ao longo dos anos. De fato, em contraposição aos anos anteriores, seria a primeira vez que um número considerável de imigrantes negros chega ao Brasil desde os angolanos na década de 1990. Isto, no entanto, não significa que tenham passado a entrar na linha de desejabilidade, como se demonstrará. As nuances da imigração de haitianos serão mais bem explicitadas em subpontos posteriores, no entanto, aqui cabe destacar especialmente as principais diferenças entre os haitianos que tinham sua residência determinada pelo CNIg e os imigrantes não-negros que se instalavam no Brasil com uma residência laboral autorizada pela CGIg. Em primeiro lugar, grande parte dos haitianos que começaram a chegar ao Brasil, a partir de 2010, não vinham de maneira regular, isto é, em geral não pediam vistos para entrarem regularmente no Brasil. Chegavam principalmente pela fronteira terrestre/fluvial entre Peru e Brasil, entrando principalmente pela cidade de Brasiléia, no Acre. Sem qualquer tipo de possibilidade legal para serem regularizados no Brasil, os haitianos começaram a pedir refúgio, passando, por consequência, a ter o *status* de residentes provisórios pela via da solicitação de refúgio.

Os pormenores das decisões e debates travados à época sobre os pedidos de refúgio dos haitianos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) serão analisados em outro momento neste trabalho. Por ora, basta saber que o CONARE decidiu não reconhecer os haitianos, enquanto grupo, como refugiados. Essa hipótese seria apenas possível se o órgão verificasse as condições para o

reconhecimento da condição de refugiado pelo art. 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997, que estabelece a chamada *grave e generalizada violação de direitos humanos* (GGVDH)<sup>53</sup>. Para os membros do comitê, este não era o caso para o Haiti. De igual maneira, decidiram não realizar a análise individual dos casos, optando pelo indeferimento coletivo, sem análise do mérito. Como “solução”, encaminhavam os processos para o CNIg deliberar enquanto casos omissos (pois não havia outra hipótese legal de regularização coletiva), como previsto na Resolução Normativa (RN) nº 27/1998 do CNIg. Ou seja, não havia nenhuma hipótese estabelecida na normatividade migratória para regularizá-los no Brasil, e a decisão do CNIg seria *ad hoc*, excepcional, exclusiva. Isto é confirmado por Fernandes e Faria (2017, p. 153, grifos meus), que dizem que,

Em março de 2011, (...), o CNIg, buscando uma solução para o caso dos haitianos solicitantes de refúgio, concedeu pela primeira vez, (...) a autorização de permanência em território nacional a um grupo de 199 haitianos, cuja demanda havia sido rejeitada pelo Conare. **Os motivos expostos pelo Conselho para o deferimento da autorização** indicavam que a política migratória proposta vinha atender a uma demanda premente, **apresentando um caráter excepcional e individual**. Cada processo receberia o texto dessa exposição de motivos com a identificação do solicitante. Durante todo o ano de 2011, o número de solicitações encaminhadas ao CNIg foi crescente e, em dezembro, já haviam sido concedidas 632 autorizações de permanência. Mais de 1.000 demandas estavam em análise pelo Conare e aproximadamente 3.000 outras em trâmite entre a Polícia Federal e o Comitê. Naquele ano, uma média de cerca de 250 haitianos entraram no país, por mês.

Devido ao crescente número de haitianos solicitando refúgio, em 2012 foi publicada a Resolução Normativa nº 97/2012 (RN97), do CNIg, que estabeleceu o chamado *visto humanitário*, em seu artigo 1º, *caput* e parágrafo único, a saber:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o **visto permanente** previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, **condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos**, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população

---

53 A única alternativa para o reconhecimento coletivo da condição de refugiado na lei brasileira é caso se determine a configuração de uma situação de GGVDH em determinado país ou região; caso contrário, o reconhecimento é individual, por meio das hipóteses previstas no art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/1997, que estabelece que é refugiado quem tem fundado temor de perseguição por motivos de opinião política, pertencimento a um grupo social específico, raça, nacionalidade ou religião. Este conceito será mais bem aprofundado nos subpontos posteriores do trabalho.

haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. (BRASIL, 2012, grifos meus)

Ressalte-se que, apesar de caracterizado como *permanente*, o visto humanitário tinha prazo de 05 (cinco) anos e sua renovação – prevista no art. 3º da RN 97/2012, em que se fala em ‘convalidação’ da residência – estava condicionada à comprovação de vínculo laboral. Essa “permanência temporária” e condicionada a uma situação socioeconômica específica não eram os únicos problemas contidos nesta RN. Além disso, em sua redação original, o art. 2º, *caput* e seu parágrafo único dispunham que o visto humanitário teria caráter especial, concedido apenas na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, no Haiti, e limitado a emissão de 1.200 (hum mil e duzentos) vistos humanitários por ano, cerca de 100 (cem) vistos por mês. A RN 97/2012 foi criada para transferir a responsabilidade de concessões de residência do CNIg para o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a fim de precisamente reduzir os números de entradas pela via terrestre<sup>54</sup>. Isto, no entanto, não funcionou. A concessão de residência via a RN 27/1998, relativa aos casos omissos, pretendia-se excepcional, com deferimento individualizado. No entanto, o que de fato ocorreu na prática foram concessões frequentes e cada vez em maiores números. As razões para isto estão relacionadas com as dificuldades práticas de implementação da RN 97/2012 relativa ao visto humanitário. Em primeiro lugar, acessar o visto tinha altos custos e exigências, que muitos dos haitianos não atendiam, como atestado de antecedentes criminais, residência no Haiti, passaporte atualizado, dentre outros. Haitianos residentes em outros países, como na República Dominicana<sup>55</sup>, por exemplo, seriam impedidos de acessar o visto. Aqueles sem

---

<sup>54</sup> O argumento oficial subjacente à transferência de responsabilidade principal ao MRE no Haiti referia-se à atuação dos coiotes na rota Haiti-Ecuador-Peru-Brasil, que o Brasil tinha intenção pública de coibir. Este ponto será aprofundado em outro momento neste capítulo.

<sup>55</sup> Cabe mencionar o trabalho doutoral de Ochy Curiel, que demonstra a continuidade e permanência de um racismo antihaitiano na República Dominicana, e a sequência de violações contra essa população naquele país, que em seu conjunto a autora denomina *genocídio civil*: “Aunque es parte de la cotidianidad nacional, algunos hechos deshumanizantes y extremos me llamaron la atención en ese contexto. Uno de ellos fue el asesinato a finales de enero de 2014 de Henry Claude Jean de 22 años, de nacionalidad haitiana, que se había dedicado a limpiar zapatos y a cargar agua por un par de pesos para vivir, en la ciudad de Santiago de los Caballeros, ciudad donde nací y me crie. La imagen que circuló de este hombre por las redes sociales, me recordó los linchamientos de afroamericanos por el Ku Kux Klan en Estados Unidos: colgado de un árbol, atado de pies y manos y la cabeza hacia arriba. Posteriormente me enteré de otros sucesos: quema de casas a gente haitiana por parte de dominicanos, deportaciones irregulares, negación de actas de nacimientos a gente dominicana de ascendencia haitiana, intentos de suicidio, etc. Una situación aterradora. (...) decidí entonces investigar sobre este genocidio civil que ha provocado depresiones,

passaporte oficial, com antecedentes criminais, dentre outros, tampouco. De acordo com Fernandes e Faria (2017, p. 155, grifos meus),

Segundo dados da Embaixada brasileira em Porto Príncipe, em fevereiro de 2012 foram concedidos apenas 30% dos 100 vistos mensais permitidos pela resolução. As exigências burocráticas barravam uma maior concessão de permissões.

Assim, a política de visto, emitida em apenas um país, e com tantas exigências, deixava de fora alguns grupos de pessoas, as quais, conseqüentemente, continuariam usando a rota terrestre para entrar no Brasil. Em segundo lugar, a limitação da quantidade de vistos emitidos mensal e anualmente se tornou um problema, e resultou em listas de espera de mais de um ano, como narram Fernandes e Faria (*idem*, grifos meus):

(...) com o passar dos meses e com a divulgação da medida estabelecida pelo governo brasileiro, o número de pedidos foi aumentando e a cota, prevista na Resolução, tornou-se insuficiente para atender à demanda, configurando-se como uma grande barreira àqueles que desejavam emigrar para o Brasil. A tentativa de aplicar a RN n. 97 para resolver o problema, que se tornou questão de calamidade pública nas cidades fronteiriças e nos polos de atração, como Manaus, não gerou o efeito desejado. O número de imigrantes haitianos que chegavam pela fronteira norte continuou crescendo e a emissão de 100 vistos por mês pelo Consulado em Porto Príncipe revelou-se claramente insuficiente. Já em novembro de 2012 não havia mais disponibilidade de agendamentos para a emissão do visto durante 2013. Assim, para 2013, a disponibilidade de horários esgotou-se, levando o Consulado a abrir uma lista de espera (FERNANDES et al., 2013). Nesse contexto, observou-se na fronteira a mesma situação encontrada antes da promulgação da RN n. 97.

Muitas pessoas que não podiam ou não queriam esperar tanto tempo para a emissão de seus vistos, em conjunto com aquelas que sequer conseguiam uma data para comparecer na Embaixada, resolviam traçar a rota Equador-Peru-Brasil, o que gerou sérios problemas na fronteira. Diana Thomaz (2013, p. 141, grifos meus) assevera que

As conseqüências dessa política restritiva para os migrantes haitianos que se deslocavam ao Brasil têm se mostrado severas. Enquanto que, em Porto Príncipe, o número de vistos emitidos tem sido inferior ao estipulado pela cota – por motivos relacionados ao seu alto valor e à falta de acesso da maioria da população aos documentos requeridos - **centenas desses migrantes passaram a ficar presos na**

---

tensiones, desesperaciones, pérdida de trabajo y estudios, incluso intentos de suicidio a muchos dominicanos y dominicanas de ascendencia haitiana, mientras ondeaban una cantidad de banderas dominicanas por todas partes y la exposición, como nunca, de imágenes de los padres de la patria, muestras del aumento de un nacionalismo casi fascista” (Curiel, 2019, p. 3-4)

**fronteira norte do Brasil, impossibilitados de atravessar a cidade de Iñapari, localizada na fronteira tripartite com o Peru e a Bolívia, chegou a concentrar um grupo de mais de 250 haitianos logo a seguir à entrada em vigor da Resolução 97).**

Ainda de acordo com Fernandes e Faria (2017, p. 155),

Diante desse quadro, em abril de 2012, o Ministério da Justiça tomou a iniciativa de voltar a receber as solicitações de refúgio dos nacionais do Haiti, garantindo assim àqueles que estavam na cidade peruana de Inãpari a possibilidade de sua entrada regular no Brasil. A ação unilateral do Ministério da Justiça gerou certo desconforto nos demais órgãos que tratavam da migração internacional na área de governo.

Essa situação demonstrou a inefetividade das medidas estabelecidas pelo governo brasileiro com relação à população haitiana, e tinham que ser frequentemente revistas, para que atingissem seu objetivo oficial: reduzir as entradas pela via terrestre de haitianos, concentrando as chegadas desses nacionais mediante a apresentação de visto emitido na Embaixada do Brasil no Haiti. Em 2013, para tentar reduzir a fila de espera do Consulado brasileiro em Porto Príncipe, foi emitida a RN nº 102/2013 (RN102) do CNIg, que removia a limitação numérica de vistos a serem emitidos mensal e anualmente, e ampliava a possibilidade de emissão do visto para outros consulados, não mais se limitando ao posto consular brasileiro do Haiti. Apesar de medida pontualmente positiva, isto não foi suficiente para frear as chegadas terrestres.

Assim, até 2015, havia duas vias de entrada majoritárias dos haitianos: a via terrestre, principalmente na fronteira Peru/Acre, pela cidade de Brasiléia, sem visto de entrada, em que os recém chegados solicitavam refúgio e eventualmente obtinham residência pela RN 27/1998, do CNIg; e a entrada em território brasileiro, normalmente pela via aérea, com visto de entrada, regulamentado pela RN 97/2012, do CNIg, e posteriormente a RN102. A partir de 2015, as progressivas restrições à entrada de haitianos no Equador<sup>56</sup>, importante país de trânsito na rota Haiti-Acre, combinadas ao acordo de cooperação fechado com a OIM para impulsionar a

---

56 Até 2015, o Equador tinha uma política universal de vistos, o que facilitava a trajetória terrestre de haitianos presentes regularmente naquele país. Era evidente, para o Brasil, que a política de visto equatoriana influenciava a migração haitiana *descontrolada, desregulada e imprevisível*, ou, em outras palavras, *verdadeiramente livre* para o Brasil. A mudança da política de vistos do Equador esteve diretamente relacionada às pressões diplomáticas do Brasil naquele país para que passasse a exigir vistos a haitianos (Cintra, 2021).

capacidade de emissão de vistos no Haiti, fizeram com que a via terrestre, sem visto, fosse bastante reduzida. Isso é demonstrável em números: até o final de 2015, havia 48,371 (quarenta e oito mil trezentos e setenta e um) solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de haitianos pendentes no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (CONARE, 2017), sendo que mais de 14,000 (quatorze mil) desses pedidos foram submetidos em 2015. Em 2016, apenas 646 (seiscentos e quarenta e seis) haitianos solicitaram refúgio, demonstrando a queda brusca na entrada pela via terrestre (CONARE, 2017). Esse número, no entanto, volta a crescer nos anos posteriores. Em 2017, 2,362 (dois mil trezentos e sessenta e dois) haitianos solicitaram refúgio<sup>57</sup> (CONARE, 2019a). Em 2018, mais de 7,000 (sete mil) haitianos pediram refúgio no Brasil (Silva *et. al.*, 2020).

De toda forma, a chegada dos haitianos e o consequente desenvolvimento institucional e normativo demonstram suas diferenças com relação aos imigrantes cuja residência é autorizada pelo CGIg: as medidas tomadas para os haitianos foram reativas e construídas para que fossem excepcionais, pontuais e temporárias. O governo brasileiro não objetivava a ampliação ou estímulo à vinda de haitianos, tendo inclusive demonstrado, em diferentes momentos, o desejo de frear este fluxo migratório, seja pelo fechamento de fronteiras, seja pela limitação de vistos. Era preciso impedir os influxos dessas pessoas e, se não fosse possível, era necessário limitá-los ou, minimamente, controlá-los. A imigração haitiana era, nesse sentido, *indesejável*, e as respostas feitas a esse grupo de migrantes, apesar de muito elogiadas por não serem de natureza puramente restritiva, foram construídas com o fim de serem tão-somente emergenciais, para resolver um ‘problema’ pontual, sem objetivo de estimular a vinda de outros haitianos. Afinal, o ‘problema’ a se solucionar consistia nos próprios imigrantes haitianos. O crescente número de haitianos solicitando refúgio nos últimos anos também ajuda a demonstrar isso, pois revela dificuldades e falhas inerentes à via regular criada. Os imigrantes que vêm ao Brasil pelas hipóteses legais de autorização da CGIg, por sua vez, são completamente diferentes, uma vez que sua presença é desejável, havendo medidas

---

57 Esse número, entretanto, não surpreende: 2017 foi o ano em que as permissões de residência “permanentes, porém temporárias” de 5 anos de muitos haitianos precisariam ser renovadas. No entanto, aqueles que não tinham vínculo laboral não teriam como fazê-lo, o que pode justificar o aumento dos pedidos de refúgio feitos por haitianos. Além disso, a RN 97/2012 e suas consecutivas renovações tiveram como prazo final outubro de 2017.



previamente estabelecidas para estimular sua vinda regular e segura, sendo efetivamente bem-vindos.

De fato, as autorizações de residência concedidas pelo CNIg e as resoluções e portarias mais recentes editadas pelo Poder Executivo Federal demonstram claramente quais são os atuais imigrantes indesejáveis, para os quais há pouco ou nenhum estímulo ou via regular de entrada, e para quem a estrutura migratória apenas oferece medidas *ad hoc*, reativas e excepcionais para sua regularização pontual no país, quando já estejam em uma situação vulnerável e instável dentro do Brasil<sup>58</sup>. Práticas, portanto, que lidam com certos grupos de imigrantes como problemas a serem resolvidos. São, em geral, estrangeiros que ingressam no Brasil sem documentos; solicitantes de refúgio cujos pedidos se encontram parados, sem julgamento, há anos; nacionalidades que se concentram no país em grandes números, cujos nacionais em geral solicitam refúgio, mas que o CONARE não reconhece como refugiados, nem há outra via de regularização. São a ‘pedra no sapato’ do Brasil, que tenta evitar a sua chegada – dificultando emissões de vistos, por exemplo –, e, uma vez que estejam presentes no Brasil, não são plenamente ‘acolhidos’<sup>59</sup> e acabam sendo lidos como *problemas* a serem solucionados<sup>60</sup>.

Nesse sentido, a resposta institucional, por vezes tardia, é direcionada a ‘apagar incêndios’, não havendo, pois, medidas previamente previstas para esses grupos, mas sim reativas e pontuais. Temos o exemplo dos haitianos, mas isso se estende a outros casos, vislumbrados por exemplo: na Portaria Interministerial (PI) nº 10, de 5 de dezembro de 2019 (PI 10/2019), emitida conjuntamente pelo Ministério da Justiça (MJ) e pelo MRE; na Resolução Conjunta nº 1, de 09 de

---

58 Ver tabela 4, relativa ao número de autorizações de residência concedido pelo CNIg por nacionalidade entre 2015-2019.

59 Não são plenamente acolhidos devido a questões de regularidade migratória, haja vista que há muitos irregulares, outros com residência provisória, sem poder planejar o futuro devido às incertezas de suas circunstâncias no país a médio e longo prazo. Essa situação, em geral, tem ocorrido deliberadamente com os imigrantes *indesejáveis*, fazendo com que muitos abandonem o Brasil, por falta de apoio e posicionamento institucional. Este ponto será aprofundado no capítulo terceiro. O uso do termo acolhimento tem sentido amplo, e diz respeito principalmente à segurança jurídica que imigrantes com uma situação migratória regular e, principalmente, estável, têm para poder planejar seu futuro, construir uma nova vida sem medos, sem ‘pontas soltas’ ou má resolvidas. Uma vez superada a situação documental, é possível planejar a existência em um novo país com maior tranquilidade. Acolhimento, portanto, não tem sentido de *assimilação* nem de *aculturação*.

60 Esses indivíduos ou se tornam um problema devido à sua irregularidade, porque perturbam a ordem estabelecida, ou porque aumentam a pressão no sistema de refúgio, aumentando ainda mais o *backlog*, ou seja, o acúmulo de casos não julgados do CONARE.

outubro de 2018 (RC 1/2018), emitida pelo CNIg e CONARE; na Portaria Interministerial nº 05, de 26 de julho de 2019 (PI 5/2019), emitida pelo MJ e pelo MRE; e nas residências concedidas a ganeses, togoleses, senegaleses e guineenses pelo CNIg, por meio da RN 27/1998, relativa aos ‘casos omissos’.

Ambas as PIs 10 e 5 de 2019 tinham como destinatários indivíduos de nacionalidades específicas, quais sejam, senegaleses e dominicanos, respectivamente, que tivessem um processo de reconhecimento da condição de refugiado em aberto. Esse tipo de portaria dizia respeito à atenção aos interesses da ‘política migratória nacional’<sup>61</sup>. A RC 1/2018, por sua vez, possibilitava que quaisquer indivíduos que solicitaram refúgio antes do dia 21 de novembro de 2017 e de posse de uma carteira de trabalho poderiam pedir residência “por motivos laborais” ao CNIg. Quanto aos ganeses, togoleses, senegaleses e guineenses, entre outras nacionalidades, em algumas ocasiões<sup>62</sup> o CNIg lhes concedeu residência permanente por meio da RN 27/1998 relativa a casos omissos, especialmente nas situações em que havia altas concentrações de imigrantes dessa nacionalidade em situação irregular ou com solicitações de refúgio pendentes.

Esses dispositivos normativos infralegais têm alguns pontos em comum: em primeiro lugar, com exceção dos casos da RN 27/1998, eles estipulavam que as residências obtidas seriam *temporárias*, e durariam pelo prazo de 02 (dois) anos, em geral renovável apenas quando vislumbrada relação laboral ou meios de subsistência, a depender do caso; em segundo lugar, elas tinham como principal destinatário o solicitante de refúgio. De certa forma, o ‘interesse da política migratória nacional’ era reduzir o acúmulo de processos da fila do CONARE, sem que estes casos sequer fossem julgados<sup>63</sup>. O critério? A nacionalidade, lembrando

---

61 Com a promulgação de um novo aparato normativo para as migrações no país, o decreto 9.199/2017, que regulamenta a Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, criou a possibilidade de edição de vistos e residências temporárias para *atender os interesses da política migratória nacional*. Para tanto, seria necessário ato conjunto dos Ministros da Justiça e das Relações Exteriores (art. 33, III, c/c art. 48, c/c art. 142, III, c/c art. 161, *caput* e parágrafo único do Decreto 9199/2017).

62 Como foi o caso dos ganeses em Brasília, em 2016 (MTPS, 2020), bem como o de quase 1000 (hum mil) imigrantes, nacionais de Gana, Togo, Senegal e Guiné, que tiveram seus pedidos de residência deferidos pelo CNIg em 2017, pela resolução dos casos omissos, após apoio da Defensoria Pública da União (DPU) de Santa Catarina (DPUSC, 2017).

63 Isto é particularmente relevante tendo em conta que, a partir da Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, a pessoa reconhecida refugiada teria, automaticamente, a residência por prazo indeterminado, possibilitando uma maior certeza sobre sua situação jurídica a longo prazo. Ou seja, levando em conta tão somente o prazo da residência autorizada, a troca da solicitação de refúgio por uma residência temporária significaria a perda do possível benefício da residência de longo prazo

o que Fernandes e Faria (2017, p. 157, grifos meus) já haviam alertado como problema das medidas *ad hoc* feitas para nacionalidades específicas:

Não adianta criar medidas para resolver uma situação emergencial sem ter em conta os impactos sobre as estruturas existentes, físicas e humanas, **nem tratar a migração como tema de uma única nacionalidade, em lugar de entender a complexidade dos sistemas migratórios.**

Em terceiro lugar, é evidente que os destinatários de todas essas medidas são majoritariamente imigrantes negros, e principalmente africanos – fato evidenciado não só pelas nacionalidades a quem se destinam essas portarias e autorizações, mas também ao verificar as principais nacionalidades atingidas pelas autorizações de residência emitidas pelo CNIg entre 2015-2019, dispostas na tabela 4 abaixo.

Aos imigrantes negros, destina-se uma política migratória caracterizada: pela dissuasão da vinda ao Brasil, devido à escassez de vistos disponíveis e pela dificuldade em obter acesso àqueles que existem<sup>64</sup>, em reflexo e continuidade à proibição expressa de “indígenas da África” de 1890; pela dissuasão da permanência ou estadia desses imigrantes no país, devido, entre outras razões, aos longos tempos de espera nos processos de reconhecimento da condição de refugiado, pela irregularidade migratória e, em geral, insegurança jurídica a longo prazo<sup>65</sup> e temporariedade do status; pela *resolução de problemas*, em que os problemas são estes próprios imigrantes, ou pela gestão migratória que lida com as

---

que a condição de refúgio garantiria. Obviamente, ter a condição de refúgio reconhecida não é uma garantia e, como visto, é cada vez menor o interesse do Brasil em reconhecer pessoas como refugiadas, haja vista o grande número de residências temporárias criadas que implicam a extinção automática do pedido de refúgio. Isto significa, do ponto de vista do CONARE, uma extinção individual de casos sem análise do mérito, com base tão somente na nacionalidade, mesmo que uma análise detida sobre cada país não tenha sido feita.

64 A questão dos vistos, especificamente para imigrantes de África, será mais bem analisada em subponto posterior.

65 As práticas de dissuasão e os *tempos do refúgio* e suas consequências serão objeto de análise detida no capítulo terceiro.

66 Cabe mencionar aqui também como um número importante de imigrantes africanos, entre 2000-2017, se regularizou pela via dos casos omissos (7,5% do total), pelas solicitações de refúgio (3,9% do total) e a anistia de irregulares (5,2% do total), para além dos casos majoritários entre os africanos de vistos de estudo e reunião familiar (38% e 15% do total, respectivamente) (Baeninger *et. al.*, 2019). Apesar da clara maior porcentagem de imigrantes africanos com vistos de estudo, é preciso reiterar que muitos vieram pelo vínculo do PEC-G, principalmente a partir de 2013, data do decreto respectivo, e deveriam retornar aos seus países de origem para receber seus diplomas, o que inviabilizaria sua permanência no país mesmo sendo qualificados. Além disso, é preciso notar que esses números são muito baixos percentualmente, se comparados ao número total de imigrantes com registro no Brasil, mantendo um padrão de baixos números imigrantes de África. Destaco aqueles cuja via de ingresso é em geral caracterizada como ‘não qualificada’ porque, apesar de baixos percentuais relativos ao número total de africanos, é preciso demonstrar como, entre os *indesejáveis*, os imigrantes africanos têm presença marcante.

peessoas imigrantes enquanto crise, cuja situação deve ser sanada por meio de resoluções excepcionais, pontuais, *ad hoc*, baseadas em nacionalidades específicas, sem intenção de estimular novas chegadas, apenas resolver o problema existente. Seriam estes os imigrantes indesejáveis dos últimos anos: majoritariamente negros, de nacionalidades variadas de África, além dos haitianos. Mesmo sem uma política abertamente determinada racialmente, os resultados das medidas adotadas produzem experiências diversas de mobilidade, entrada, assentamento e regularização entre imigrantes negros e não-negros, como demonstrado.

<i>Países</i>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
<i>Gana</i>	5	397	682	14	25
<i>Senegal</i>	345	226	2,285	1,365	827
<i>Bangladesh</i>	706	123	41	115	204
<i>Guiné</i>	69	69	33	297	62
<i>Bissau</i>					
<i>Haiti</i>	34,773	-	1,244	364	**
<i>Togo</i>	**	1	81	3	67
<i>Serra</i>	**	4	77	5	23
<i>Leoa</i>					
<i>República</i>	1	15	14	**	42
<i>Democrática do</i>					
<i>Congo</i>					
<i>Nigéria</i>	1	34	61	3	54
<i>Gâmbia</i>	**	2	20	15	89

Tabela 4<sup>67</sup> - Número de Autorizações Concedidas pelo CNIg, 2015-2019, por País.  
 \*\*Números não encontrados. Fonte: OBMigra (2017; 2018; 2019; e Cavalcanti *et. al.*, 2020)

<sup>67</sup> Tabela de composição própria, em que destaco os principais países, sem ordem numérica, apenas representativa de nacionalidades majoritárias que apareceram continuamente na maioria dos anos entre 2015-2019.

Ressalte-se que a herança antinegra, ou a *transhistoricidade*<sup>68</sup> da antinegitude da - e na - estrutura migratória perdura até 2019 mesmo com a promulgação de novo e elogiado aparato normativo para as migrações. A Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445 de novembro de 2017<sup>69</sup>, foi uma lei que,

(...) ao mesmo tempo que (...) de inspiração humanitária, voltada para acolher imigrantes vindos de contextos sociopolíticos muito duros, também é voltada para o estímulo ao ingresso de imigrantes altamente qualificados. Sem gerar antagonismos, os dois objetivos são parte da inspiração da norma, decorrente da influência tanto de atores engajados com os direitos humanos quanto de atores ligados à ciência e tecnologia. Não é possível dizer, assim, que é uma lei “apenas” humanitária, nem tampouco “apenas” de seleção de determinados perfis de imigrantes. Na realidade, não há sequer uma contradição prática entre esses elementos registrada durante o processo legislativo, que decorrem da demanda de diferentes atores. O resultado final da lei, é, assim, um resultado plural, influenciado por diferentes agendas e inspirações. O que é possível dizer é que, embora não de forma integral, a sua maior marca é a afirmação de direitos, já que muitos artigos trazem grandes inovações ao ordenamento e à própria tradição jurídica brasileira. Isso não significa, como exposto, que dispositivos de controle de Estado não permaneçam no texto. (Minchola, 2020, p. 246-247, grifos meus)

Como visto, a nova lei tinha como objetivo introduzir um aparato novo, distinto do Estatuto do Estrangeiro, cuja base principiológica não fosse (apenas) garantir a segurança e soberania nacionais. E, neste ponto, foi bem sucedida, mesmo apresentando elementos de continuidade com a lei anterior. No entanto, os setores contrários aos pontos mais inovadores da nova lei conseguiram, em dois momentos principais, desvirtuar ainda mais o que a Lei 13.445/2017 trouxe de mais transformador. Isto foi inicialmente perceptível nos vetos presidenciais à nova lei. Apesar de interesses distintos entre os vários setores do Poder Executivo, tais como Casa Civil, Ministério da Justiça, Polícia Federal e Ministério das Relações Exteriores (*idem*), os vetos presidenciais foram o primeiro momento em que importantes elementos introduzidos pela nova lei foram combatidos, tendo como justificativa a base principiológica do aparato normativo anterior. Dentre os 18

---

68 O sentido de transhistoricidade se refere ao conceito de *escravidão póstuma*, ou *afterlife of slavery*, que, “(...) de acordo com Saidiya Hartman, sugere a sujeição fundamental e contínua das pessoas negras independentemente da expansão progressiva de direitos e da cidadania formal” (Vargas, 2017, p. 92). A transhistoricidade consiste, portanto, nas continuidades da abjeção e desumanização de pessoas negras ao longo dos anos, algo que convive com as novas formas de organização social e de governo, conforme afirma Hartman (*apud* Vargas, *idem*, p. 93) “apesar da inferioridade das pessoas negras não ser mais o padrão legal, as várias estratégias de racismo do estado produziram uma classe subjugada e subordinada dentro do corpo político, apesar do verniz de neutralidade e igualdade (...)”.

69 Doravante mencionada também como Lei de Migração, nova lei ou Lei nº 13445/2017.

(dezoito) vetos<sup>7071</sup>, destaco, como exemplo, os vetos aos dispositivos sobre a anistia de imigrantes e a livre circulação de povos indígenas e tradicionais transfronteiriços. Estes pontos foram vetados tendo como justificativa a garantia da “discrecionalidade do Estado”, relacionada à anistia, e “soberania nacional”<sup>72</sup>. Tanto a discrecionalidade do Poder Executivo quanto a defesa da soberania estatal no que se refere à gestão e ao controle de corpos migrantes eram base principiológica do Estatuto do Estrangeiro e determinavam o modo de atuação da então estabelecida estrutura migratória. A justificativa e os vetos aplicados à nova lei eram, portanto, absolutamente anacrônicos, representando as continuidades de

70 Mensagem de veto nº 163, de 24 de maio de 2017 (BRASIL, 2017).

71 O artigo vetado referente à anistia era o art. 118 e parágrafos, que dizia o seguinte:

*Art. 118. Será concedida autorização de residência aos imigrantes que, tendo ingressado no território nacional até 6 de julho de 2016, assim o requeriram no prazo de 1 (um) ano após a entrada em vigor desta Lei, independentemente de sua situação migratória prévia.*

*§ 1º Os imigrantes que requererem autorização de residência nos termos do caput estarão isentos do pagamento de quaisquer multas, taxas e emolumentos consulares.*

*§ 2º O Poder Executivo editará plano de regularização migratória, com metas e indicadores para o efetivo cumprimento dos benefícios concedidos na forma do caput deste artigo.*

*§ 3º O imigrante com processo de regularização migratória em tramitação poderá optar por ser beneficiado por esta Lei.*

*§ 4º A autorização de residência prevista neste artigo não implica anistia penal e não impede o processamento de medidas de expulsão e cooperação jurídica relativas a atos cometidos pelo solicitante a qualquer tempo.*

*§ 5º Não poderão receber a autorização de residência prevista neste artigo as pessoas cuja estada no território nacional tenha como fundamento visto oficial ou diplomático.*

*§ 6º A autorização de residência será cancelada se, a qualquer tempo, verificar-se a falsidade das informações prestadas pelo imigrante.*

*§ 7º O processo de perda ou de cancelamento de autorização de residência observará as garantias de ampla defesa e contraditório, podendo ser iniciado de ofício por autoridade competente do Poder Executivo federal ou mediante representação fundamentada, assegurado o prazo para recurso de 60 (sessenta) dias contado da notificação da decisão.*

*§ 8º O procedimento referente ao requerimento de autorização de residência referido no caput será realizado em etapa única, na qual serão apresentados o requerimento e a documentação complementar e realizadas a coleta de identificação biométrica e a efetivação do registro.*

A razão do veto, por sua vez, dispunha que: “O artigo concede anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal, esvaziando a discrecionalidade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros. Além disso, não há como se precisar a data efetiva de entrada de imigrantes no território nacional, permitindo que um imigrante que entre durante a **vacatio legis** possa requerer regularização com base no dispositivo.” (BRASIL, 2017, grifos no original)

72 O dispositivo original da lei referente à livre circulação de populações tradicionais e povos indígenas transfronteiriços era o seguinte: *§ 2º do art. 1º: § 2º São plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas.* (BRASIL, 2017). As razões para o veto, por sua vez, consistiram em que: “O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros.” (*idem*)

um sistema migratório autoritário, demonstrando “(...) claramente as contradições e as disputas colocadas ao longo de todos esses anos em que se buscou um novo aparato jurídico para as questões migratórias” (Franco, 2019).

Em um segundo momento<sup>73</sup>, o decreto de regulamentação da Lei de Migração, Decreto nº 9.199/2017<sup>74</sup>, foi um instrumento importantíssimo para desvirtuar as transformações introduzidas pela Lei nº 13.445/2017. O decreto continha diversos dispositivos que iam diretamente contra o que a lei dispunha, estipulava requisitos não previstos pela lei, além de conter omissões consideráveis (*idem*). Dentre todos, o que eu particularmente destaco como um dos maiores problemas do decreto foi a criação de diversos dispositivos que complicariam excessivamente a regularização migratória e que criaram, por sua vez, a necessidade de subregulamentações antes não estipuladas pela nova lei. Uma das maiores críticas à estrutura normativa migratória do período do Estatuto do Estrangeiro era a necessidade de decisões *ad hoc*, devido a omissões da lei, com a consequente edição de um sem número de portarias e resoluções infralegais do Poder Executivo para dar respostas a situações pontuais. Isto criava insegurança jurídica, colocava muito poder sobre a vida de pessoas migrantes nas mãos de pouquíssimas pessoas, e não criava base nenhuma (ou quase nenhuma) de direitos para os imigrantes no Brasil. Entrar e permanecer no país regularmente era uma decisão absolutamente discricionária do Estado brasileiro e sem muitos parâmetros, como foi o caso dos haitianos. Com a Nova Lei de Migração, isso pareceu ter sido alterado – até o advento do decreto regulamentador. Um exemplo notório foi a regulamentação do visto por motivos de acolhida humanitária. De acordo com a Lei nº 13.445/2017 (grifos meus),

Art. 14 §3º: O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, **na forma de regulamento**.

73 Apesar de apenas destacar dois momentos, há outras situações em que se vislumbra o desvirtuamento do *ethos* original da Nova Lei de Migração. A título de exemplo, cabe destacar a Portaria nº 666, de 26 de julho de 2019, emitida pelo MJ, revogada pela Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, também emitida pelo MJ, que continha diversos dispositivos *contra legem*, criminalizava as pessoas migrantes, e as caracterizava potencialmente como *pessoas perigosas*.

74 Mencionado também, ao longo deste trabalho, como Decreto nº 9199/2017, e decreto regulamentador.

O decreto 9.199/2017, por sua vez, ao regulamentar o dispositivo *supra*, estabeleceu o seguinte:

Art. 36. § 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.

§ 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho poderá estabelecer instruções específicas para a realização de viagem ao exterior do portador do visto de que trata o caput.

Para possíveis imigrantes terem acesso ao visto de acolhida humanitária, portanto, seria preciso uma portaria conjunta de três distintos ministérios para determinar quais nacionais de determinado país ou região teriam a possibilidade de pedir residência pela via da acolhida humanitária. Não era algo que uma ou mais pessoas poderiam solicitar e, com base em sua demanda inicial, vislumbrar se o local de onde partiu o demandante configura as situações previstas no art. 14, § 3º da nova lei de migração. Vamos supor, por exemplo, que regiões na América Central foram fortemente atingidas por tempestades e furacões, fazendo com que muitas pessoas tivessem que sair de suas casas. Caso venham para o Brasil, sem visto de entrada, poderiam ser retornadas, ou ficariam irregulares no país, caso não solicitassem refúgio. Isto ocorreria mesmo que houvesse a possibilidade de acolhida humanitária por motivos de desastre ambiental, haja vista que para ter acesso concreto a esse modo de regularização migratória é preciso aguardar a deliberação reativa de três distintos ministérios.

É notável, a partir deste caso, como certos vistos considerados avanços legislativos em prol dos direitos humanos tiveram sua potência reduzida pelo decreto regulamentador da lei. Esse tipo de “ato conjunto” exigido pelo decreto nº 9199/2017 é espelho das resoluções *ad hoc* do CNIg quando da época do Estatuto do Estrangeiro: são reativos, pontuais, e específicos por nacionalidade. É fato que as situações que motivam as pessoas a migrar são bastante dinâmicas; assim, seria impossível que três distintos ministérios chegassem a consensos rápido o suficiente para emitir atos formais que dessem a determinados indivíduos o direito de obter visto para acolhida humanitária no Brasil, evitando, por conseguinte, movimentos irregulares em rotas perigosas. A realidade desses indivíduos assemelha-se,



portanto, à dos haitianos: precisariam vir ao país de maneira irregular devido às dificuldades de obter vistos nos consulados brasileiros de seus países, passando por rotas perigosas, longas e caras. Só então aqui, e em quantidades significativas para exigir uma resposta institucional, é que os três ministérios se reuniram para vislumbrar a possibilidade da acolhida humanitária. Para que não sejam criminalizados pela entrada irregular, e para evitar retornos forçados, muitos destes indivíduos solicitariam refúgio. Isso desvirtua por completo o objetivo inicial da Lei de Migração, que buscava precisamente evitar isto, e mantém a linha de desejabilidade migratória estabelecida no período anterior.

O critério de in/desejabilidade, nesse sentido, não é categórico, isto é, não respeita o binômio migrante econômico/desejável vs. refugiado/indesejável. Como visto, indesejáveis são aqueles para quem não há política ou prática institucional de estímulo à migração; para quem existe a prática e o discurso de criminalização de seus movimentos; a resposta estrutural à sua chegada é reativa, pontual e temporária; o acesso a vistos e à regularidade migratória é dificultado; e os movimentos desses indivíduos são em sua maioria por rotas irregulares; entre outros elementos. Há muitas maneiras de obter informações sobre os grupos que se encaixariam nesses critérios. Neste subponto, eu foquei nos números de imigrantes ao longo dos anos, determinados por sua nacionalidade e continente de origem, e, a partir da década de 1980, me fixei nas distintas formas de regularização migratória, entre as decisões feitas pela CGIg e pelo CNIg. Verifiquei que a maioria das residências autorizadas pelo CNIg correspondia aos critérios de indesejabilidade mencionados, e os principais grupos de migrantes a quem essas residências se destinavam eram negros, restando clara a racialização e antinegitude da in/desejabilidade migratória.

O mais importante aqui é a inexistência de políticas de entrada combinada com políticas de não-entrada – por meio de políticas de visto restritivas, como será visto no capítulo seguinte – especialmente importantes na restrição da chegada de não-pessoas negras, revelando-se, nesse sentido, a antinegitude inerente e contínua do sistema migratório, ainda que não explícito. Do ponto de vista do sistema imigratório, isto é, respostas institucionais relativas a imigrantes negros, é notável que são reativas, *ad hoc* e pontuais, não objetivando sua expansão; essas vias são, em geral, também temporárias, demonstrando o critério de aceitabilidade dos imigrantes negros que já se encontrem no país: se têm que ficar, que seja

temporariamente. No geral, imigrantes negros, notadamente os africanos, permaneceram com números relativamente baixos em relação aos demais residentes no Brasil, não chegando nem sequer à média de 5% do total de imigrantes entre 2000-2017. Os haitianos, por sua vez, tiveram um sistema de resposta institucional que demonstrou diferentes camadas de rechaço à sua presença, mesmo que criado sob a rubrica do humanitarismo.

Assim, muito embora não fosse mais possível falar em uma *presença ausente* literal, haja vista a presença mais significativa de imigrantes negros a partir de 2010, é preciso destacar que isto não foi resultado de políticas de abertura; muito pelo contrário, pois havia verdadeiramente políticas de *fechamento* para evitar a vinda desses imigrantes. Sua chegada a despeito disto, no entanto, provocou respostas muitas vezes demoradas e pontuais que objetivavam a *temporiedade* em contraposição à *permanência* desses imigrantes negros. Políticas de abertura e estabelecimento regular no Brasil, por outro lado, eram na prática usufruídas majoritariamente por nacionais de países europeus, norte-americanos ou asiáticos; em outras palavras, por imigrantes não-negros. A *presença ausente* de não-pessoas negras se dá em relação a estas políticas, portanto, de atração de imigrantes desejáveis e qualificados. Neste âmbito, é possível perceber a ausência presente de não-pessoas negras e a maior ou menor desejabilidade exclusivamente de imigrantes não-negros.

A partir de 2017, com o novo aparato migratório, demonstrei que uma das continuidades com o sistema migratório anterior foram, precisamente, as dificuldades criadas para a regularização de certos grupos, que continuam dependendo de atos infralegais complexos e interinstitucionais que não corresponderiam às dinâmicas transformações sociais que motivam pessoas a se mover. Isto significa que a Nova Lei de Migração não impediu ou coibiu a migração irregular e perigosa de muitos indivíduos, e a solicitação de refúgio continuou sendo a única possibilidade formal existente para acesso a certos direitos de muitos imigrantes<sup>75</sup> negros. De fato, as rotas geográficas de migrantes irregulares e daqueles considerados refugiados são, na maioria dos casos, as mesmas.

---

<sup>75</sup> Me refiro a quaisquer imigrantes, independentemente da classificação burocrático-administrativa dada.

Em relação aos indivíduos classificados como não-refugiados, demonstrou-se, por meio dos números evidenciados do CNIg e resoluções e portarias emitidas após a nova lei, que os imigrantes indesejáveis têm cor: são majoritariamente negros, com contingente expressivo da África Subsaariana e do Caribe, configurando-se, assim, a indesejabilidade e abjeção transhistórica de imigrantes negros, mesmo que a inferioridade das pessoas negras não seja mais o padrão legal, e apesar da suposta neutralidade e igualdade formais do corpo político e normativo contemporâneos (Vargas, 2017). E é notável que, diante da neutralização dos discursos raciais, é possível ver que *raça* como critério relevante de diferenciação entre migrantes deve ser lida dentro do critério *nacionalidade*, ou *raça/nação*.

### 2.3.

#### Conclusões Parciais

Enquanto território colonizado, o Brasil-colônia se caracterizou pela migração livre de europeus, notadamente de portugueses, em território originalmente ocupado por povos indígenas autóctones da região. Concomitante ao processo de genocídio indígena, europeus, também livres de restrições administrativas e burocráticas, cruzavam os oceanos entre África e Brasil trazendo, de maneira forçada, não-pessoas negras africanas para fins de trabalho escravo. Este foi um horizonte que se repetiu por toda as Américas e caracterizou por séculos as migrações no Atlântico colonial, em que eram irrestritos os movimentos europeus e brancos, e forçada a mobilidade negra e africana.

Após a independência do Brasil, pouco mudou; a construção do país enquanto entidade soberana perante a sociedade internacional foi caracterizada por uma continuidade do projeto colonial, com uma aparente transição de poder, além da manutenção do tráfico de não-pessoas negras e africanas para fins de trabalho escravo. Para além disso, o recém-criado Estado brasileiro independente tinha como objetivo fundar-se e desenvolver enquanto país branco e europeu. Essa projeção, no entanto, não foi automática, mas construída. E a estruturação do projeto migratório brasileiro foi essencial para a produção da “raça-brasílica” e da consequente caracterização do Estado brasileiro enquanto culturalmente europeu (e, portanto, Ocidental), além de “paraíso racial”.

O projeto migratório, cabe dizer, não só foi resultante de políticas fundadas pelo Estado brasileiro recém-criado, mas também é estruturante do próprio Estado que o estabeleceu. Assim, “ao invés de compreender o Estado como um conjunto de princípios coerentes e estáveis, os quais são, por sua vez, colocados em prática e codificados em instituições”, interessa “focar em práticas, técnicas e instituições, especialmente para compreender como elas surgiram e como elas codificam e transformam princípios a partir de conjunturas históricas específicas” (Mongia, 2018, p. 07, tradução livre<sup>76</sup>), haja vista a natureza instável e em permanente mudança da entidade estatal. Historicizar o Estado, bem como as migrações, permite compreender como não somente as continuidades coloniais produziram o Estado brasileiro e suas práticas migratórias, mas também como as práticas migratórias construíram o sentido particular e historicamente situado de Estado. Isto implica pensar *como* o controle das pessoas e não-pessoas que buscam cruzar as fronteiras brasileiras se iniciou e em quais termos, isto é, compreender este controle como historicamente situado e produzido, ao invés de apenas assumir que o Estado tem o monopólio intrínseco das migrações, e sua atuação em relação a isto é apenas resultado natural deste poder (Mongia, 2018).

De igual maneira, este subitem objetivou demonstrar como o Estado brasileiro passou a regular e controlar corpos migrantes. O “sonho branco” das elites brasileiras traduziu-se em estímulo à migração branca, mas, principalmente, em desestímulo à imigração negra. Isto ficou particularmente perceptível devido ao incentivo à imigração de outros diferentes grupos de imigrantes não-negros, não exclusivamente os europeus, ficando claro que a melhor análise não centraliza o projeto migratório brasileiro na branquitude, mas na antinegritude. A antinegritude é uma categoria explicativa importante quando se considera a presença desproporcional de Negros em territórios de confinamento (Vargas, 2018; Mbembe, 2019), seja em sua mobilidade ou imobilidade forçadas. Fica ainda mais notável a antinegritude do sistema migratório ao retirar-se a figura do Negro; sem ele, o controle de fronteiras e gestão de corpos, por exemplo, não existiria, seria reduzido, ou completamente distinto. Tomando-se como exemplo o período analisado *supra*:

---

<sup>76</sup> Tradução do original, em inglês: “*Rather than understand the state as a coherent, interpretatively stable set of principles that are put into practice and encoded in institutions, [I focus on] practices, techniques, and institutions to examine how they came into being and how they encoded and remake principles in particular historical conjunctures*”.

imigrantes europeus vieram ao Brasil livremente, seja por meio de estímulo público ou não, sem restrições; os poucos chineses que migraram ao Brasil foram levados ao país, por brasileiros; japoneses imigraram por meio de estímulos públicos, livre e irrestritamente; sírio-libaneses se destinaram ao Brasil voluntariamente, sem quaisquer impedimentos na entrada e permanência.

O que deu ensejo às, e estruturou e fortaleceu as figuras de controle de fronteiras, como impedimento de entrada, deportação e expulsão de indesejáveis, e classificou migrantes em menos ou mais desejáveis foi, precisamente, a antinegritude, caracterizada pela “transhistoricidade da abjeção negra”, mesmo após a abolição da escravidão. A presença-ausente ou a ausência-presente do Negro foi fulcral para a configuração de controle de fluxos de não-pessoas negras, ao passo que não-negros podiam imigrar livremente, em maior ou menor medida; o controle ou o impedimento da mobilidade de não-negros era excepcional. Nesse sentido, a “indesejabilidade” de imigrantes não-negros, tais como os condenados por crimes, moradores de rua, prostitutas, entre outros, e o consequente uso da máquina estatal-migratória para sua retirada do território nacional não se dá na chave da continuidade ou da permanência, mas da exceção justificada. No caso da não-pessoa Negra, a abjeção transhistórica, ou a vida póstuma da escravidão (*afterlife of slavery*), faz com que a violência sofrida seja estrutural e continuada. É gratuita, “porque, ao contrário do que o não-negro vivencia, a violência não depende de a pessoa negra transgredir a hegemonia da sociedade civil” (Vargas, 2017, p. 93). Nesse sentido, o migrante negro, tão somente pelo que é, era coibido de entrar em território nacional. A “violência” na e as práticas de fronteira contra o imigrante não-negro, por sua vez, depende de sua transgressão com a hegemonia social.

O ponto final deste capítulo demonstrou como a abjeção transhistórica do não-sujeito Negro permaneceu, ao longo dos anos, estruturante do projeto migratório nacional, ainda que traduzida e adaptada em conformidade às distintas linguagens hegemônicas do período correspondente. A maior dificuldade nessa verificação se dá precisamente em um período, do final do século XX e início do século XXI, em que o Brasil busca centrar-se como um país que promove e respeita “os direitos humanos”. O desafio foi demonstrar as permanências, transformações e estruturas da antinegritude nos muitos desenvolvimentos do projeto migratório brasileiro após 1940, até o período contemporâneo, mesmo sob a chave do humanitarismo, haja vista que “a sujeição fundamental e contínua das pessoas

negras [independe] (...) da expansão progressiva de direitos e da cidadania formal” (Vargas, 2017, p. 92). E é precisamente o que acontece: se, de um lado, imigrantes não-negros gozavam de benefícios nas políticas de entrada em detrimento dos imigrantes negros, impedidos de chegar, e, de outro, os não-negros, notadamente europeus, norte-americanos e asiáticos eram considerados imigrantes desejáveis, qualificados, para os quais havia um sistema de atração e chegada regular. Isto não ocorria para imigrantes negros que porventura chegassem ao Brasil, a despeito das políticas de não-entrada que lhes era destinada.

Irregularidade, regularização pontual e excepcional, e temporariedade eram as consequências do sistema criado para não-pessoas negras, a fim de evitar que se tornassem critérios de atratividade para outros imigrantes negros. Não-pessoas negras eram, portanto, *presentes* na medida de sua *ausência* nas políticas, números e medidas destinadas a imigrantes desejáveis/qualificados e, apesar de não haver critérios raciais explícitos, a ausência de não-pessoas negras torna explícita a antinegitude do sistema de migração e sua transhistoricidade, mesmo que sob diferentes roupagens.

### 3.

### A transhistoricidade da abjeção do refugiado negro

Diante de um cenário imigratório em que negros norte-americanos disputavam o direito de participar do processo de colonização de terras remotas no Brasil, e da possibilidade do assentamento de assírios, Lesser (2013, p. 147) conta o relato de um diplomata brasileiro que demandou do Itamaraty, em 1930, uma política de recusa de vistos a Chineses e Negros. Apesar de isto não ter ocorrido de maneira expressa, as razões subjacentes às políticas e práticas migratórias e de concessões/recusas de visto eram, em geral, e propositadamente, aplicadas “em segredo”, e não abertamente em leis e decretos, com algumas exceções, a fim de manter o mito da democracia racial (e da hospitalidade) brasileira vivo, possibilitando a sobrevida da antinegritude nas decisões migratórias brasileiras. De fato, conforme estabelece Lesser (*idem*, tradução livre<sup>77</sup>), “a política migratória brasileira nunca foi direta e aberta. Às vezes, políticas secretas eram mais importantes do que políticas oficiais”.

A política dos segredos, no que se refere aos fluxos migratórios de - e para - o Brasil, é particularmente importante, como visto, nos anos após a década de 1940 até o período contemporâneo. Isto porque, ao mesmo tempo em que o Brasil viveu um longo período de relativo “fechamento” de fronteiras, com número reduzido de imigrantes, e um período ditatorial, a sociedade internacional inaugurou um período após as duas guerras mundiais marcado pela instituição da Organização das Nações Unidas (ONU), e do estabelecimento de diversos tratados internacionais relativos aos direitos humanos. E a partir de então, ficam ainda menos perceptíveis e abertos os comportamentos e decisões institucionais racialmente demarcados. É preciso, portanto, observar os silêncios dos dados e documentos para uma análise holística institucional a fim de perceber a transhistoricidade da abjeção do imigrante (e, eventualmente, do refugiado) negro no Brasil.

No desenvolvimento histórico, destaca-se no período analisado a década de 1950, que inaugura a Convenção de Genebra sobre o Estatuto das Pessoas Refugiadas de 1951, hoje o principal tratado sobre refugiados no mundo, do qual o

---

77 Tradução livre do original em inglês: “*Brazilian immigration policy was never straightforward. Sometimes secret policies were more important than official ones*”.

Brasil participou como Estado membro. Por meio deste diploma normativo, a política migratória, antes menos preocupada em classificar migrantes no que se refere à causa da emigração, passa a subdividir as pessoas deslocadas em migrantes e refugiados, migrantes econômicos/voluntários e migrantes forçados, desenvolvendo políticas de migração e de refúgio aparentemente desconectadas entre si e destinadas a distintos grupos de pessoas.

Para muitos, o direito dos refugiados significou uma limitação maior à soberania estatal ao proibir a devolução de determinados indivíduos aos territórios de origem e ao inaugurar o direito de pedir refúgio entre os estrangeiros localizados no território de um Estado signatário da Convenção de 1951. O direito migratório, por sua vez, representava o oposto, isto é, a total soberania estatal, consistindo em que as autoridades estatais têm liberdade de determinar quem entra, quem fica, e quem sai, e o direito privilegiado, era do Estado.

É sobre estes temas que irá versar este capítulo. Em primeiro lugar, serão apresentadas as estratégias de governança migratória no Brasil, em paralelo ao descrito no capítulo anterior, em que se demonstram as continuidades da linha de desejabilidade migratória e a antinegitude do sistema, mesmo que em um período de crescente internacionalização da responsabilidade estatal acerca dos direitos humanos e internalização de normativas internacionais relativas ao tema, notadamente o Direito Internacional dos Refugiados. Neste ponto, busca-se compreender melhor as raízes históricas e coloniais do controle de fronteiras, demonstrando-se que no sistema de refúgio não há ruptura com essas origens, mas efetivamente o fortalecimento do controle das mobilidades e da legitimidade estatal em fazê-lo. O Estado, que determina quem é refugiado, pode decidir não conceder refúgio a quem considera indesejável, tornando esta pessoa, novamente, em um “mero” imigrante, a quem são aplicadas normas do direito migratório. Este ciclo de acontecimentos denota que as políticas relacionadas aos refugiados e aos ‘outros’ migrantes estão intimamente conectadas, e é frequente o uso político do binômio migração-refúgio com fins de alcançar o interesse estatal em conformidade com a circulação de determinados migrantes.

O refúgio, afinal, só existe porque as fronteiras são fechadas, não se podendo falar propriamente em um direito à livre mobilidade. Se as fronteiras fossem abertas, não haveria a necessidade do pedido formal de refúgio. Por outro lado, e considerando o sistema de Estados-Nação hegemônico atualmente, o refúgio



possibilita que indivíduos em geral considerados “indesejáveis” para as principais rotas migratórias consigam minimamente se estabelecer em países estrangeiros com algum tipo de segurança e proteção de direitos. Para tanto, precisam conseguir chegar em um território estrangeiro, ter sua entrada autorizada, e serem reconhecidos refugiados. Todo esse processo é intensamente complexo e cada etapa revela as múltiplas camadas em que as hierarquias raciais podem se evidenciar. Assim, políticas de refúgio, aliadas a políticas para migrantes e políticas de visto e fronteira, precisam ser analisadas em conjunto para que se demonstre as continuidades históricas da antinegritude estrutural e institucional a migrantes e refugiados negros no Brasil.

Assim, este capítulo irá se concentrar no desenvolvimento das políticas de refúgio no Brasil entre 1951 até 2019, para melhor compreender como é possível falar em antinegritude em políticas de refúgio, mesmo que este seja considerado um “instituto humanitário”. A partir deste debate, este estudo enfoca o sistema de refúgio no Brasil contemporâneo, com um macro-olhar, isto é, do ponto de vista geral e sem entrar nos pormenores dos processos de refúgio em si. Serão analisados os seguintes elementos: quem são os refugiados reconhecidos e quem são aqueles a quem se nega o *status* de refugiados, como diferentes grupos de solicitantes de refúgio chegam ao Brasil, e como a política de vistos afeta esses fluxos de maneira diferenciada. O enfoque será principalmente nos extracontinentais, notadamente africanos subsaarianos e sírios, devido aos seus números significativos de pedidos de refúgio e de in/deferimento das solicitações, além das variáveis semelhantes que caracterizam sua mobilidade: necessidade de rotas seguras, de conexões mais diretas com o país, e de julgamentos positivos por parte do órgão decisório, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE, ou Comitê). Por esta razão também será importante aprofundar nas chegadas e solicitações de refúgio feitas por haitianos, o segundo grupo significativo de solicitantes de refúgio negros a chegar no Brasil desde os angolanos na década de 1990. Mesmo que regionais, isto é, localizados na região da América Latina e Caribe (ALC), as variáveis aplicadas aos extracontinentais também são relevantes para os haitianos. A natureza das respostas institucionais nestes casos é importante para ser colocada em contexto e demonstrar a posicionalidade de solicitantes de refúgio negros na linha de desejabilidade migratória, mesmo num período de primazia de normatividade de direitos humanos.

Isto fornece alguns elementos iniciais que tornam perceptível a sobrevida da antinegritude do projeto de refúgio do ponto de vista macro, e ajudam a delinear elementos raciais de desejabilidade que foram transportados do Brasil dos séculos XIX-XX ao momento atual, mesmo em um sistema teoricamente de proteção. Isto fornece os horizontes para, no capítulo seguinte, analisar a antinegritude no sistema de refúgio, pensando a partir do *micro*, isto é, das relações entre solicitantes de refúgio negros e as “*instituições do refúgio*”.

### 3.1.

#### **Surge o sistema de refúgio internacional no século XX: colonialidade e eurocentrismo**

A gestão de pessoas em movimento sob a rubrica da categoria jurídica *refugiados* não é uma prática muito antiga. Efetivamente, a criação dessa categoria jurídica apenas se deu a partir do século XX, especialmente entre e depois da Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Ainda assim, o termo *refugiado*, para denominar certas pessoas em movimento, foi utilizado antes do - e durante o - século XX com distintos sentidos e aplicações, cujo objetivo muitas vezes não consistia no gerenciamento e controle desses grupos de migrantes juridicamente classificados como ‘refugiados’. Relativamente ao movimento de pessoas entre a República Popular da China e Hong Kong nos séculos XIX e XX, por exemplo, Laura Madokoro relata que até o início do século XX o movimento de pessoas nessa fronteira era livre, sendo abertamente conhecido que as pessoas se moviam para Hong Kong quando a situação na China “estava difícil” e voltavam quando o contexto melhorava. De acordo com a historiadora,

Buscar refúgio era aceito como uma ocorrência rotineira (...). Refúgio, por sua vez, era conceituado como um fenômeno temporário e natural e considerava-se que a maioria dos migrantes possuíam algum nível do que Shacknove (1985) denomina *refugeehood*<sup>78</sup>. Este termo envolve a ideia de diversidade nos conceitos de refugiados e intencionalmente expande o conceito de refúgio para além da mera perseguição. (Madokoro, 2012, p. 409, tradução livre<sup>79</sup>, grifos meus).

---

78 Termo em inglês que indica a qualidade de ser refugiado(a).

79 Tradução do original, em inglês: “*Seeking refuge was similarly accepted as a routine occurrence. (...) Asylum was conceptualized as a natural and temporary phenomenon and most migrants were considered to possess a certain degree of what Shacknove (1985) calls ‘refugeehood’.*”

Esse entendimento de refúgio, como demonstra a autora, era abrangente, assim como localizado no tempo e no espaço. As pessoas eram amplamente entendidas por buscar ‘refúgio’ em Hong Kong, não de maneira formal, mas devido ao fato de terem cruzado livremente a fronteira entre China e Hong Kong e se estabelecerem ali até que pudessem retornar às suas regiões em segurança, cujo contexto lhes provocava sair. De fato, indivíduos e grupos inteiros sempre se moveram, ao longo da história, por diversas razões, dentre elas com o fim amplo de *buscar segurança, abrigo, refúgio* em algum lugar. Migrações forçadas, em sentido lato, não são novidade. O sentido atual de refúgio, este que exploro neste trabalho, por outro lado, é bem distinto. Ele tem relação direta com a gestão de populações, com o controle de entradas e saídas em um território, com a soberania estatal. Madokoro ressalta como o conceito de refugiados começa a se alterar no contexto China-Hong Kong precisamente quando o gerenciamento desta fronteira passa a se dar de uma maneira a impedir e controlar o movimento de pessoas. A partir deste momento, passa-se então a aplicar um conceito jurídico (e *strictu sensu*) de *refúgio*, a fim de contribuir na gestão e controle de corpos que cruzam fronteiras territoriais.

O refúgio do tempo contemporâneo é, portanto, uma categoria que só faz sentido se pensada como constitutiva das fronteiras nacionais e do controle de corpos, bem como de seus diversos mecanismos de exclusão, expulsão e *encarceramento/imobilização*. Apesar da formação de Estados ter início no século XVI, seus elementos constitutivos não se deram prontos e acabados naquele momento, mas foram fruto de um longo processo de desenvolvimento. A própria ideia de fronteiras como marcas impeditivas de idas e vindas de pessoas, é um acontecimento recente; apenas após a Primeira Guerra Mundial é que métodos de vigilância e controle de indivíduos, e sua consequente categorização, começam a se sofisticar, com, por exemplo, a invenção e uso progressivo dos passaportes (Torpey, 2000; Karatani, 2005).

A própria ideia de fronteira e de Estado-Nação, normalmente concebidos por estudiosos das migrações como algo fixo, imutável, também se desenvolveu ao longo dos anos, não sendo, pois, um traço distintivo da soberania estatal, nascido

---

*This term embraces the idea of a diversity of refugee conceptions and intentionally expands the conception of refugees beyond mere persecution or alienage”.*

em Vestefália, em 1648. Radhika Mongia, ao analisar as respostas institucionais dos Estados-Império-Nação em relação aos movimentos globais históricos de indianos, demonstra precisamente que as regulações da mobilidade de pessoas não deriva da autoridade histórica supostamente inviolável dos Estados de controlar e regular as pessoas migrantes. Pelo contrário, a autora demonstra como a regulação do movimento de pessoas se deu inicialmente por abordagens pontuais, *ad hoc*, intervenções essenciais para as transformações do que se entende hoje por Estado, soberania, fronteira e território:

(...) a regulação da migração é um dos principais mecanismos de: produção do Estado e da soberania como delimitado em um território e populações fixos; de definição da membresia em comunidades políticas; e de consolidação da noção de fronteiras estatais. Em outras palavras, a regulação da migração é um aspecto central do que John Torpey denomina “a qualidade de ser Estado” (*stateness*) do Estado moderno. (Mongia, 2018, p. 13, tradução livre<sup>80</sup>)

A autora, nesse sentido, historiciza o Estado e a fronteira, e demonstra como as primeiras regulações relacionadas ao movimento de sujeitos colonizados após o tráfico de escravos foram legitimadas

(...) não por apelo a um princípio que autorizava tal controle, mas pelo apelo à natureza *excepcional* (isto é, o déficit civilizacional) dos sujeitos colonizados, o que demandava um desvio (...) da norma em voga, que *não* autorizava tal controle. (...) as relações entre migração e o Estado não fluíram de princípios pré-determinados; pelo contrário, elas emergiram de maneira casual, em resposta a particulares exigências históricas (*idem*, p. 08 e 14, tradução livre<sup>81</sup>, *itálico no original, grifos meus*)

Em outras palavras, controlar a mobilidade não era uma prática legitimada como é hoje, e sua gênese demonstra como esse controle e regulamentação eram excepcionais. Mongia desenvolve seu estudo ao demonstrar como, ao lado do *poder soberano* de *facilitar* e *possibilitar* (ainda que de maneira controlada e regulada) migrações laborais *livres* de indianos no século XIX, o contexto do século XX foi

---

80 Traduzido do original, em inglês: “(...) *the regulation of migration is one of the primary mechanisms for the production of the state and of sovereignty as enclosing a fixed territory and a fixed population; for defining membership in political communities; and for consolidating the notion of state borders. In other words, the regulation of migration is a central aspect of what John Torpey calls the ‘stateness’ of the modern state.*”

81 Traduzido do original, em inglês: “(...) *not by way of an appeal to a principle that authorized such control, but by way of an appeal to the exceptional nature (that is, the civilizational deficit) of colonized subjects that warranted a deviation from (...) the prevailing norm, that did not authorize such control. (...) the relations between migration and the state did not flow from pre-given principles; rather, they emerged in haphazard fashion in response to particular historical exigencies.*”

marcado por “crescentes ansiedades raciais nas antigas colônias de países brancos e europeus [que] ocasionaram o controle estatal das migrações ‘não facilitadas’, ou ‘as verdadeiras migrações livres’, com base na nacionalidade e numa lógica de *restrições*”, e não mais no sentido de facilitar, mesmo que de maneira controlada, movimentos de sujeitos colonizados. Em outras palavras, até o fim do tráfico de escravos, a movimentação entre Estados, feita por brancos, era verdadeiramente livre ou espontânea, não havendo regulação, nem controle. Essa esfera de Estado tão naturalizada atualmente, portanto, não surge *com* o Estado Moderno, como seu elemento constitutivo necessário e inerente, mas passa a surgir, em um primeiro momento, apenas na regulação, no sentido de *facilitar*, o movimento de sujeitos colonizados, notadamente os indianos, no contexto de migrações para trabalho após a abolição do tráfico de africanos para fins de escravidão nas colônias britânicas. A regulação para facilitar se tornou, no século XX, uma regulação para controlar e restringir, precisamente, o movimento de sujeitos colonizados. Assim, “mesmo que a economia global e as ‘forças econômicas por trás das migrações cresciam mundo afora’, fluxos de migração eram segregados e divididos, com base no critério racial” (Mongia, *op. cit.*, p. 19, tradução livre<sup>82</sup>).

De fato, Mongia demonstra como a regra da *diferença colonial* foi elemento chave no desenvolvimento dos distintos aparatos, até então inexistentes, de controle do movimento de pessoas. Não uma coincidência, essa necessidade de controle se deu principalmente quando sujeitos colonizados passaram a migrar livremente. No caso das migrações laborais de indianos para substituir o trabalho cativo de africanos negros, a preocupação do Estado britânico em garantir que o trabalho fosse realizado de fato de maneira livre se dava “especialmente dado à ‘ignorância necessária’ da ‘classe de sujeitos migrando’” (*idem*, p. 114, tradução livre<sup>83</sup>). A condição de colonizado, essencializada como ignorante – ou seu “déficit civilizacional”, como coloca a autora –, fazia jus, de acordo com as potências coloniais da época, a um tipo de regulação de movimentos até então inexistente,

---

82 Traduzido do original, em inglês: “(...) *Increasing racial anxieties in white-settler colonies would precipitate state control of non-indentured, or ‘more free, free migration’, along the axis of nationality and within a logic of constraint. Thus, even as the global economy and the ‘economic forces behind migration grew increasingly integrated around the world, migration streams were segregated and divided, based on racial criteria.’*”

83 Traduzido do original, em inglês: “(...) *especially given the ‘necessary ignorance’ of the ‘class of persons so engaging themselves’.*”

mesmo que para *facilitação*, e não *restrição*, desses movimentos. Poder regular migrações também se justificava porque, à época, acreditava-se que, por ser colônia e, portanto, haver distintos sujeitos – colonizados – fazia possível a existência de leis especiais, ou distintas àquelas existentes na Europa, onde os movimentos das pessoas europeias era de fato livre, sem ser necessária facilitação ou restrição.

A diferença colonial, argumenta Mongia, também foi a base para o controle *restritivo* dos movimentos dos sujeitos colonizados. Com base nos argumentos – “amplamente baseados na diferença racial, ainda que reconstruídos com base em argumentos tais quais demanda laboral insuficiente<sup>84</sup>, incompatibilidade cultural, (...) e nos novos graus de soberania nacional” (*ibidem*, p. 112, tradução livre<sup>85</sup>) – construídos pelo Canadá para impedir a entrada de indianos, determinaram:

Os contornos históricos da regulação da migração racializada, que impeliu o monopólio estatal sobre práticas migratórias, produziu a particularmente moderna imbricação entre o Estado, a nação, e raça. Aqui, “raça” é entendida como “atributo nacional” que é codificada no documento estatal representado pelo passaporte. Sugerir que o passaporte é uma tecnologia que nacionaliza corpos ao longo de linhas raciais é, portanto, traçar o itinerário de um processo de constituição do sujeito em que ambos os termos, nação e Estado, estão implicados nos discursos de raça. (Mongia, *op cit.*, p. 113, tradução livre<sup>86</sup>, grifos meus).

A formação da fronteira moderno-colonial, portanto, consistiu na formação de uma fronteira racial, e representa a sobrevida da colonialidade na contemporaneidade. Ou, em outras palavras, o controle estatal e fronteiriço sobre a circulação transnacional de pessoas – práticas e políticas migratórias – surge para controlar o movimento de sujeitos colonizados e em linhas raciais. Nesse sentido, não é possível desvincular a política migratória contemporânea ocidental das suas origens e objetivos coloniais de proteção de impérios brancos do povoamento por sujeitos colonizados, nem há fronteira estatal cuja origem não seja o controle de corpos colonizados e racializados. E os argumentos construídos para dar suporte a

---

84 Precisamente um dos argumentos utilizados por imigrantistas brasileiros no século XIX para estimular a imigração de pessoas não-negras.

85 Tradução do original, em inglês: “(...) *largely made on the grounds of race, though rerouted through arguments of insufficient labor demand, cultural incompatibility, or unsuitability of the climate, and eventually accepted on the newer grounds of national sovereignty.*”

86 Traduzido do original, em inglês: “*The historical contours of the regulation of racialized migration, which impelled a state monopoly over migration practices, produced the specifically modern imbrication of the state, the nation and race. Hence ‘race’ is understood as a ‘national attribute’ that is codified in the state document of the passport. To suggest that the passport is a technology that nationalizes bodies along racial lines is, therefore, to track the itinerary of a process of subject constitution where both terms, nation and state, are implicated in discourses of race.*”

esse controle, seja para a facilitação ou restrição, se deram sob linhas raciais, mesmo que com nome de nação, como foi o caso do passaporte.

Ressalte-se que, no caso dos séculos XVIII e XIX, ainda havia em muitos países o tráfico de não-pessoas negras para fins de escravidão. A migração *livre* facilitada de sujeitos colonizados no período se referia, portanto, a sujeitos integralmente não-negros, muito embora não fossem brancos, haja vista que as afromobilidades, especialmente de africanos migrando fora de África, passam a ser mais registradas ao final do século XIX e início do século XX, já sob o prisma da restrição fronteiriça. Antes disso, a mobilidade de africanos não era livre, mas ocorria enquanto rapto, tráfico, sequestro, violência. E enquanto violência, esse tipo de mobilidade coexistia pacificamente com a formação das fronteiras, cujo *controle* se dava sob a rubrica da desumanização da não-pessoa negra, concebida enquanto *homem-mercadoria* (Mbembe, 2018a), e não enquanto pessoa. Era, pois, inconcebível falar em afromobilidades livres neste período, uma vez que as afromobilidades majoritárias se davam no âmbito do *desenraizamento*, da violência e do sequestro.

É preciso, pois, marcar essa diferença: o surgimento das fronteiras, no que se refere ao controle, seja para facilitação ou restrição de pessoas, tem uma gênese absolutamente *antinegra* porque o não-sujeito Negro existia na medida de sua ausência. Assim, se as fronteiras (e o Estado-Moderno) surgem e se desenvolvem em linhas coloniais-raciais, tais linhas não incluem a não-pessoa Negra. Se o movimento de brancos era *verdadeiramente livre* e o controle fronteiriço passa a se diferenciar em linhas raciais, isto significa que não-negros tinham um tratamento fronteiriço racialmente distinto. Não-pessoas negras, por outro lado, não se movimentavam livremente, na condição de trabalhadores, mas na condição de mercadoria. Após o fim do tráfico de escravos nas Américas, e com a colonização de África e Caribe, os primeiros movimentos livres de não-pessoas negras passam a se dar, portanto, na linha do controle enquanto restrição. E os sistemas e o Direito migratórios são, por conseguinte, e invariavelmente, frutos do projeto colonial de controle racial da mobilidade humana transnacional, cuja gênese é antinegra. As noções atuais de fronteira, Estado e nação igualmente compartilham essa origem e desenvolvimento.

No Brasil, como visto, essa restrição é antinegra e significa a restrição plena dos movimentos de não-pessoas negras em contrapartida a movimentos mais ou

menos desejáveis, promovidos e controlados de não-negros, até pelo menos 1990. O passaporte, este instrumento que identifica a nacionalidade ao longo de linhas raciais, também ofereceu elementos para justificar a entrada de imigrantes negros, porém “embranquecidos” pelo passaporte britânico. Foi precisamente o caso dos barbadianos, como visto, e que ajuda a demonstrar como o controle de fronteiras e o desenvolvimento territorial e populacional brasileiros foram construídos também ao longo de linhas raciais antinegras. A imbricação raça, nação e Estado, no entanto, oferecia uma grande complexidade à gestão de fronteiras em torno das linhas raça/nação. O ocorrido com os barbadianos, em um contexto específico e excepcional, não se generalizou, e outros imigrantes negros, como os estadunidenses, tiveram sua mobilidade controlada e restringida mesmo portando passaporte dos EUA.

Harsha Walia (2021) também demonstra como a fronteira sul estadunidense, hoje legitimada como parte inquestionável dos EUA, foi formada pela incursão ilegal de anglo-americanos brancos no Texas (então parte do México), e por práticas imperialistas e colonialistas do Estado norte-americano. Destaca-se como a formação dessa fronteira é resultado de violência antinegra, e efeito do colonialismo e imperialismo norte-americano. A autora descreve como não apenas a formação da fronteira foi resultado da sobrevida da colonialidade, mas o desenvolvimento de práticas de patrulhamento de fronteiras (e de controle dos corpos negros que ousam cruzá-las) estão enraizadas na vigilância de não-pessoas negras então escravizadas que porventura quisessem fugir para o México, onde o trabalho cativo havia sido proibido. De maneira similar, mesmo na fronteira Norte dos EUA, tecnologias raciais antinegras de controle de corpos foram instituídas para restringir o movimento de não-pessoas negras, com os chamados “‘certificados de liberdade’ (...), efetivamente operacionalizados como passaportes para Negros” (*idem*, p. 29). Assim, demonstra-se que o controle da mobilidade das pessoas entre fronteiras transnacionais nasce e se desenvolve, também nos EUA, da preocupação supremacista e colonialista com o movimento de não-pessoas negras.

Yuval-Davies *et.al.* também desenvolvem as “narrativas e as histórias das fronteiras” (2019, p. 31), para confrontar a assunção de que sua proliferação contemporânea seja algo inevitável. As fronteiras pré-modernas, de fato, tinham um significado mais relacionado à defesa de invasões e para fins comerciais, e menos relacionadas à soberania do Estado, a qual, por sua vez, estava conectada a povos e



indivíduos. Os autores afirmam que, mesmo no período denominado como Modernidade, cujo marco inicial normalmente se identifica como sendo a partir da Paz de Vestefália, o sentido de fronteiras territoriais não surgiu pleno e acabado, mas teve um longo e demorado processo de desenvolvimento até chegar ao sentido de fronteiras territoriais contemporâneas. Neste processo, a expansão colonial foi importante elemento que contribuiu com o

(...) fortalecimento, centralização e homogeneização dos Estados europeus em desenvolvimento. (...) **As histórias globais multifacetadas de conquista, colonização Europeia, escravidão de africanos**, indústrias de mineração e agrícola, destruição da indústria indiana de algodão e a criação de novos mercados para produtos europeus (para nomear alguns exemplos) (...) **constituem histórias de fronteiras impostas e mantidas** para regular comércio, para facilitar a coleta de impostos aduaneiros e receitas sobre terras, para ordenar a mobilidade global de trabalhadores, **e para filtrar cidadãos e sujeitos de acordo com hierarquias racializadas**. (Walia, 2021, p. 36, tradução livre<sup>87</sup>, grifos meus).

Desenvolvimentos das fronteiras territoriais também ocorreram na Ásia, Cáucaso, Rússia, entre outros, de maneira similar e paralela ao que sucedia na Europa. Os respectivos territórios colonizados (e divididos), frutos da era imperial-colonial e das muitas violências racializadas que marcaram este período, também instituíram sistemas de controle e poder racialmente estratificados, como é caso das fronteiras, bem como a gestão e controle de mobilidade. Conforme disserta De Genova (2013, p. 255), “fronteiras (...) não só distinguem os limites externos do território dos estados-nação, (...), mas também subdividem o planeta por completo e, conseqüentemente, reestabelecem as cruéis desigualdades que é a herança global de séculos de colonialismo”<sup>88</sup>. De fato, sem o sistema que se autolegitima a controlar a (i)mobilidade de pessoas, não haveria categorias de gestão de pessoas, como migrante ou refugiado, ou, como reflete De Genova (*idem*, p. 253), “se não

---

87 Tradução livre do original, no inglês: “(...) *strengthening, centralisation, and homogenisation of the developing European states. (...) The multilayered global histories of conquest, European settlement, enslavement of Africans, plantation and mining industries, destruction of the Indian cotton industry and creation of new markets for European goods (to give a few examples) (...) constitute histories of borders imposed and maintained to regulate trade, to facilitate the collection of customs and land revenues, to order the global mobility of labourers, and to filter citizens and subjects according to racialised hierarchies.*”

88 Tradução livre para o português do original, em inglês: “*Borders, (...), do not only distinguish the official outer limits of nation-state territory (...), but also sub-divide the planet as a whole and thereby re-regiment the cruel inequalities that are the global heritage of centuries of colonialism*”.

houvesse fronteiras, não haveria migrantes - apenas mobilidade”<sup>89</sup>. É neste sentido que proponho não reificar e naturalizar as categorias estatais migrante/refugiado, bem como não pretendo reificar e naturalizar as próprias fronteiras nacionais. Mas conceber tais categorias enquanto ficções modernas, fruto de um “regime colonial de controle da mobilidade e imobilização em larga escala” (*ibidem*) e constitutivas deste sistema, que é também um sistema de poder. De fato, de acordo com De Genova (2013, p. 254, tradução livre<sup>90</sup>),

Apesar da aparência de inadequação ou disfunção, entretanto, fronteiras servem de maneira efetiva e previsivelmente como filtros para uma troca desigual de diversos tipos de valor. A característica de filtragem das fronteiras é especialmente visível à medida que se intensifica a fiscalização das travessias transfronteiriças cuja passagem é mais fácil, levando migrantes a zonas de maior dificuldade e passagem potencialmente letal. Em um processo *de facto* de seleção artificial, esses cursos de obstáculos mortais servem para separar os mais aptos, favorecendo desproporcionalmente os mais jovens, mais fortes e mais saudáveis entre os potenciais migrantes (laborais) ilegalizados.

Para além do fato de que as fronteiras selecionam os mais jovens, fortes e saudáveis, é necessário explicitar que, dentre estes, as fronteiras também selecionam de maneira genderizada e racializada, ou racial-genderizada, como ressalta Kilomba (2019). De um lado, muitos dos obstáculos mais perigosos impostos pela fronteirização do mundo, são genderizados pois muitas mulheres não conseguem superá-los. É preciso lembrar que muitas mulheres migram com suas crianças ou estão grávidas enquanto se movem transnacionalmente. Além disso, a seleção artificial feita pelas políticas de fronteiras afeta de maneira desproporcional a camada racializada da população mundial cuja mobilidade é mais intensamente fiscalizada do que outras. Se, de um lado, são selecionados os mais jovens, fortes e saudáveis, de outro, ficam imobilizadas as mulheres, as mães, as grávidas, os pobres, os pretos e pardos, os idosos, as crianças, e suas múltiplas imbricações. Efetivamente por esta razão, De Genova e Mbembe (2014; 2019) caracterizam estes territórios estatais pós-coloniais como *espaços carcerários* devido à imobilidade

---

89 Tradução livre para o português do original, em inglês: “if there were no borders, there would be no migrants—only mobility”.

90 Tradução do original, no inglês: “In spite of the appearance of inadequacy or dysfunction, however, borders serve quite effectively and predictably as filters for the unequal exchange of various forms of value. The filtering character of borders is especially visible as the intensified enforcement of border crossings of easiest passage relegates migrant mobilities into zones of more severe hardship and potentially lethal passage. In a *de facto* process of artificial selection, these deadly obstacle courses serve to sort out the most able-bodied, disproportionately favouring the younger, stronger, and healthier among prospective illegalized (labour) migrants”.

forçada a que determinadas populações estão sujeitas, razão pela qual muitos estudiosos caracterizam tais mobilidades como um processo de resistência (Mezzadra, 2005) ou migração como decolonização (Achieme, 2019).

O refúgio, por sua vez, nasce como categoria constitutiva no - e do - sistema de Estado-Nação de controle de corpos nas fronteiras territoriais. É, portanto, uma categoria de gestão de mobilidades, inserida no Direito Internacional no século XX, especialmente durante e após as duas grandes guerras europeias. Se, por um lado, fronteiras territoriais, e sua normalização como dispositivo de controle de mobilidades, se desenvolveram principalmente a partir dos movimentos de sujeitos colonizados, especialmente não-negros, o refúgio, por outro lado, surge como uma categoria jurídica de gestão europeia para povos de origem europeia. Após ambas as guerras mundiais, a Europa continha um grande número de *surplus population*, ou população excedente, que consistia em grandes números de pessoas sem emprego ou possibilidade de trabalhar, entre nacionais e não-nacionais, para além das pessoas que fugiram de seus países devido à guerra, perseguições, regimes autoritários, entre outros. Isto, por si só, não seria um grande problema caso a mobilidade humana fosse livre em território europeu naquele momento. Conforme assevera Jubany (2020, p. 354, tradução livre<sup>91</sup>),

Nos quatrocentos anos antes deste período, havia uma preocupação pequena em delimitar o conceito de refugiado, e a migração antes do período entreguerras era em geral concebida no contexto do liberalismo e com atitudes de *laissez-faire* em que a maioria dos poderes europeus permitiam essencialmente a imigração irrestrita e não controlada.

Em outras palavras, a delimitação do conceito de refugiados só é necessária em um contexto de proibição de mobilidades livres e espontâneas. Behrman (2018, p. 48, tradução livre<sup>92</sup>) confirma que o passaporte Nansen, criado após a Primeira Guerra Mundial para facilitar a repatriação e o reassentamento de refugiados, apenas foi necessário devido à “abundância de tecnologias de controle de fronteiras

---

91 Traduzido do original, em inglês, para o português: “*in the four hundred years prior to this period ‘there was little concern to delimit the scope of the refugee definition’ (...), and migration prior to the interwar years was largely conceived in the context of liberalism and laissez-faire attitudes allowing ‘most European powers to permit essentially uncontrolled and unrestricted immigration’*”.

92 Traduzido do original, em inglês: “*plethora of border controls that had become the norm across Europe (...). In essence, states having artificially created the problem now found that they had to provide some kind of a solution (...).*”

que haviam se tornado a norma na Europa (...). Efetivamente, Estados haviam artificialmente criado o problema e agora tinham que construir algum tipo de solução”. Karatani (2005), por sua vez, afirma que o período até e após a Primeira Guerra Mundial é marcado pela dramática sofisticação de métodos de controle de fronteiras. Se antes o alvo das fronteiras era majoritariamente os sujeitos colonizados, o contexto europeu após as duas guerras mundiais demonstra quando esses dispositivos de controle de movimento passam a atingir, em determinadas circunstâncias, também os europeus e brancos. E para isto cria-se uma solução, no caso, o refúgio.

Assim, não impressiona que a grande concentração de refugiados de guerra em território europeu, sem qualquer *status* formal, bem como nacionais em situação de desemprego e imobilizados devido às restrições em fronteiras, tenha criado a necessidade de uma solução generalizada relacionada a essa *população excedente* no pós-guerra. Efetivamente, Karatani (*idem*) analisa como a divisão entre refugiados e não-refugiados foi resultado das tentativas que os países europeus e os EUA desenvolveram para encontrar soluções para essa população excedente na Europa. A linha divisória que demarcava as diferenças entre refugiados e não-refugiados não era, naquele momento, muito clara, não tendo surgido deliberadamente. Esse binômio resultou dos embates no plano internacional, liderados especialmente pelos EUA, cujos interesses consistiam em: limitar o envolvimento internacional – especificamente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – em matéria migratória; evitar o envolvimento de países comunistas<sup>93</sup> no tema; garantir a temporariedade das agendas e compromissos envolvendo refugiados; e evitar a universalização do conceito (Glynn, 2011).

Debates similares também ocorreram quando da construção do conceito formal de refugiado no âmbito dos trabalhos preparatórios da Convenção de

---

93 Karatani (2005) narra os embates entre a OIT e os EUA sobre a gestão da população excedente. De um lado, a OIT buscava expandir sua competência e criar uma *administração sobre migração* de tal forma que englobasse tanto refugiados e não-refugiados, de maneira ampla, e cujas questões seriam resolvidas com base em cooperação internacional. Os EUA, por outro lado, não queriam nem sequer uma definição ampla de refúgio, evitando assim a criação de grandes encargos financeiros a longo prazo, nem gostariam de delegar à cooperação internacional no que se refere a temas de migração, para evitar interferência nas suas políticas de fronteira. Os EUA também queriam evitar quaisquer foros internacionais em que participassem países comunistas. De fato, os norte-americanos queriam evitar receber refugiados por razões *humanitárias*, e em temas de migração e refúgio eles sempre preferiam o enfraquecimento do controle institucional para prevalecer suas próprias prioridades.

Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>94</sup>. Um esboço da Convenção e do conceito de refugiado foi liderado por representantes<sup>95</sup> da Organização Internacional de Refugiados (OIR)<sup>96</sup>, o qual compreenderia uma definição mais universalizável, e não reduzível a uma categoria de refugiados específica<sup>97</sup>. Os EUA, apoiados pela França, lideravam o grupo de países que pretendiam limitar o conceito de refugiado tanto no tempo quanto no espaço, pois não queriam transformar o conceito em um ‘cheque em branco’ para futuras obrigações não previstas. Devido às pressões dos norte-americanos, a Convenção de 1951 acabou definindo como refugiado toda pessoa que,

(...) **em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951** [limitação temporal] e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

O artigo 1º, 2, B-1, por sua vez, estabelece a limitação geográfica, especificando que os acontecimentos a que se refere o conceito de refúgio devem ter ocorrido na Europa. Além disso, até mesmo o termo *direito a refúgio* foi profundamente debatido pelo comitê de Estados-Nação em torno deste primeiro esboço. O termo foi movido ao preâmbulo apenas para indicar como os Estados podem ser economicamente afetados pela concessão do refúgio. Ou seja, a rápida menção a um direito de refúgio no preâmbulo tem mais relação com o Estado e a carga pesada que Estados carregam devido às pessoas refugiadas, do que um direito dos refugiados propriamente dito. Behrman (2018) menciona como o único instrumento internacional que cita o direito a refúgio, e mesmo assim de maneira

---

94 Doravante mencionada como Convenção de 1951.

95 Dentre estes representantes, destaca-se a participação de muitos indivíduos com experiência pessoal de refúgio, como foi o caso de Paul Weis e Jacques L. Rubinstein. Aquele havia ficado em um campo de concentração de judeus antes de se refugiar na Grã-Bretanha, e este era um refugiado russo (Harley, 2021)

96 A OIR foi uma agência especializada da ONU criada de maneira temporária, sob controle estadunidense no contexto da Guerra Fria, cuja função era especificamente repatriar e reassentar refugiados europeus. A definição de refugiado no Anexo 1, Parte 1, da Constituição da OIR (OIR, 1946), pela primeira vez introduz a noção do termo perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

97 De acordo com Glynn (2011), o esboço conceitual do termo refugiado se baseou não só na Constituição da OIR, mas em outros tratados internacionais que tinham algum tipo de definição de refugiado, tal como a Convenção de 1933.

ambígua, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que não é vinculante<sup>98</sup>.

Muito embora os interesses e objetivos entre os envolvidos no esboço do conceito de refugiado e aqueles representantes de Estados que finalizaram a Convenção tenham se diferido em distintos momentos, a natureza dos debates em torno do conceito de refúgio demonstra o principal destinatário e beneficiário do Direito Internacional dos Refugiados: os próprios Estados-Nação (*idem*). Efetivamente, Behrman (*ibidem*, p. 43, tradução livre<sup>99</sup>) menciona que os princípios fundantes do instituto do refúgio eram e permanecem os seguintes:

1. Não há direito ao refúgio, apenas direito de solicitá-lo;
  2. O princípio basilar é o de que os Estados sempre têm o direito inerente a decidir relativamente ao acesso a territórios<sup>100</sup>;
  3. O ônus da prova é do refugiado;
  4. Os Estados têm o direito de decidir sobre o procedimento de solicitação da condição de refugiado;
- Tais aspectos são chave para o funcionamento do direito de refúgio, e são a base do direito internacional em geral. O efeito disto consiste em colocar os refugiados à mercê de uma série de controles sobre seus movimentos, em que a presunção imperante é a de que eles não têm o direito de acessar o refúgio – uma presunção cujo ônus de alterar é apenas deles.

Em que pesem as possíveis discordâncias com algumas das assertivas acima, é possível afirmar que o instituto nasceu e se desenvolveu em torno dos interesses

---

98 Alguns autores disputam que o refúgio não tenha sido concebido como direito, tais como Owen (2019), o qual afirma que os Estados europeus concebiam o refúgio como direito. No entanto, mesmo neste caso, o filósofo adiciona que, agora, os Estados “increasingly regard it as a favor” e, consequentemente, a imagem dos refugiados “(...) had to be transformed from victims of persecution entitled to international protection to undesirable persons suspected of taking advantage of a liberal system” (*idem*).

99 Tradução do original, em inglês, para o português, a saber: “*there is no right of asylum, only a right to claim it; 2. that the starting point is always that states have an inherent right to decide on access to their territories; 3. that it is up to the refugee to prove their claim; 4. that states retain the right to decide on the procedures for assessing any asylum claim. These aspects are key to the functioning of refugee law, and underpin the foundation of international law in general. The effect is inescapably to place the refugee at the mercy of a whole series of controls over their movements, where the presumption is that they have no right of access to asylum—a presumption that they must bear the burden of overcoming*”.

100 O autor explica cada um desses pontos em detalhe ao longo do seu artigo. Este talvez seja um dos mais polêmicos, devido a existência do princípio do *non-refoulement*, presente na Convenção de 1951, e que proibiria a devolução forçada de refugiados e solicitantes de refúgio aos seus países de origem ou a países em que poderiam sofrer tortura, perseguição, maus tratos e tratamento desumano. O autor destaca que mesmo o princípio da não-devolução não representa um impedimento completo do Estado de exercer controle de fronteiras, haja vista que ele não impede o retorno do refugiado ou solicitante de refúgio a terceiro país onde não sofreria tortura ou perseguição. No caso específico da Convenção de 1951, a proibição da não-devolução de refugiados não é absoluta, e suas exceções envolvem motivos amplos como “segurança nacional” ou “ordem pública”, como visto nos Artigos 32 e 33 do tratado.

dos Estados. Em resumo, aqueles poucos indivíduos que conseguem chegar a um país estrangeiro – haja vista que a decisão de permitir ou não a entrada está, sempre, com o Estado de destino ou trânsito – não têm direito ao refúgio em si mesmo<sup>101</sup>, mas apenas a solicitá-lo. Cabe a um processo decisório discricionário decidir o reconhecimento da condição de refúgio, considerando que a Convenção de 1951 não estabelece o regime processual necessário. No caso do período em que a Convenção de 1951 foi concebida, em que eram apenas reconhecidos refugiados europeus para fins de proteção internacional, a origem da categoria tinha como base não a facilitação de mobilidades, haja vista que muitas pessoas já haviam migrado e estavam no território de destino. Nesse sentido, o refúgio serviu inicialmente para, grosso modo, resolver a situação daqueles indivíduos europeus já localizados em território estrangeiro, sem qualquer status jurídico e social.

Essa limitação inicial tem sido bastante analisada recentemente no sentido de demonstrar o legado colonialista desta Convenção (Mayblin, 2017; Abuya *et al*, 2021) e do sistema de refúgio em si, vez que, apesar do conceito de proteção a refugiados partir da ideia de garantir os direitos humanos de pessoas sem cidadania formal em território estrangeiro, esta garantia nasceu apenas para proteger europeus. Isto se deu a despeito das muitas lutas anticoloniais em desenvolvimento, das guerras entre Israel e Palestina, entre outros, com o correspondente contingente de pessoas que saíam de territórios em conflito, mas que não tinham acesso à proteção formal do recente direito internacional dos refugiados naquele momento. Mesmo países *universalistas*, como a Grã-Bretanha, que liderava a demanda por um conceito aberto de refugiado nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951, demandaram a inclusão de uma *cláusula colonial*, em que se estabelecia que os

---

101 É preciso reconhecer que muitos advogados (as) e defensores (as) dos direitos das pessoas refugiadas, refugiados e refugiadas em geral, incluindo solicitantes de refúgio, entre outros, afirmam e advogam pela existência do direito ao refúgio. A intenção não é contradizê-los, nem enfraquecer seus argumentos. O que pretendo destacar é que o sistema de refúgio estabelecido não teve como intenção estabelecer o direito *ao refúgio*, apenas a solicitá-lo. Se há desenvolvimentos discursivos, práticos, judiciais e jurídicos que fortalecem um direito ao refúgio *per se*, e que ampliam a gama de direitos de pessoas refugiadas, seja individual ou coletivamente, este é um esforço extremamente relevante e não deve ser ignorado. No entanto, não é sobre esse tipo de desenvolvimento que este trabalho procura enfatizar. Até porque, em geral, ocorrem pontualmente e não são generalizáveis. Além disso, existem porque há um constante embate entre os interesses dos Estados e os interesses das pessoas em mobilidade. O que procuro enfatizar é que, neste embate, importa perceber as raízes do sistema de refúgio, sobre quais as bases em que esse instituto se desenvolveu e de onde saem seus problemas constitutivos, tais como o fato de os interesses estatais se sobrepujarem aos das pessoas em mobilidade desde as origens da construção desse sistema.

signatários da Convenção poderiam escolher se ela se estenderia a suas colônias (Mayblin, 2017).

As raízes coloniais do sistema de refúgio não terminam aí; posterior desenvolvimento do direito internacional dos refugiados, com a remoção das limitações geográfica e temporal por meio do Protocolo Adicional de 1967 foi levado a cabo após pressão na ONU de novos Estados-Nação, que surgiram no período de lutas por independência e pela descolonização da África e Ásia. A aceitação dos países ocidentais dessa ampliação conceitual não foi acidental; muito pelo contrário, “foi parcialmente motivada pelas tentativas da Organização da Unidade Africana (OUA), de conceituar uma definição de refugiado mais ampla (...)” (Glynn, 2011, p. 143, tradução livre<sup>102</sup>). Para evitar o surgimento de um novo conceito cujo conteúdo mais amplo competisse com aquele disposto na Convenção de 1951, muitos países ocidentais incorporaram o Protocolo de 1967. Efetivamente, “o processo para que o Protocolo de 1967 passasse pelas Nações Unidas foi desenvolvido precisamente para prevenir uma discussão política [atual e futura] mais ampla sobre o escopo da proteção a refugiados” (Behrman, 2018, p. 56, tradução livre<sup>103</sup>). O *continuum* de intenções colonialistas e imperialistas de países ocidentais ao longo do desenvolvimento do direito internacional dos refugiados é fortalecido com a crescente securitização das fronteiras, criminalização das migrações e dos migrantes e refugiados, redução das já baixas porcentagens de reconhecimento da condição de refugiado, a transformação do refugiado/migrante em inimigo, entre outros. Neste contexto, as tentativas de despolitização e a neutralização do conceito e dos seus usos e efeitos dificultam a análise genderizada e racializada do instituto, e, como consequência, como ele afeta e (des)humaniza pessoas em mobilidade.

Vergara-Figueroa (2018), comenta ainda que os estudos dos deslocamentos forçados costumam analisar mobilidade forçada e as dinâmicas socioculturais e históricas que as circunscrevem de maneira separada. No entanto, em sua pesquisa,

---

102 Tradução do original, em inglês: “(...) partly motivated by the attempts of the African Union’s precursor, the Organization of African Unity (OAU), to conceptualize a more sympathetic definition of a refugee (...)”.

103 Tradução do original, a saber: “The process used for getting the 1967 Protocol through the United Nations was designed precisely to prevent any wider political discussion on the question of the scope of protection and the question of the refugee definition”.



era possível perceber como a mobilidade tida em si mesma ocorrera em diferentes momentos da história, e representava um *continuum* sócio-histórico para comunidades e pessoas negras em uma região da Colômbia, sendo resultado de distintas políticas antinegras de desapropriação de terras e consequente desenraizamento da população afro-colombiana. Não era, portanto, um processo isolado, com causa e consequência pontuais, como se costuma descrever. Era um desenraizamento contínuo e complexo no tempo. Isto se confirma também na pesquisa doutoral de Odoloma Opi (2021), em que ele percebe como a instituição de campos de refugiados no Quênia mantém as estruturas dos campos de encarceramento, trabalho forçado e tortura, construídos pela Grã-Bretanha para aprisionar ativistas políticos anticoloniais. O autor destaca como práticas raciais de estratificação social e contenção de movimentos foram replicadas no Quênia pós-independência em uma política notadamente anti-refugiados, herdada dos antigos colonizadores.

Historicizar os movimentos forçados de pessoas e as respostas institucionais serve, portanto, para compreender o legado do colonialismo e suas continuidades, complexificando as dinâmicas migratórias e conectando-as mais em geral com as hierarquias de poder internacionais. É impossível, por exemplo, pensar nas migrações haitianas – e as políticas regionais, internacionais e domésticas destinadas ao controle dessas mobilidades – desconectadas da história colonial do Haiti, o pós-independência, o haitianismo<sup>104</sup>, e as dinâmicas neocoloniais do século

---

104 Haitianismo denota as possibilidades (e o medo branco decorrente disto) de haver uma revolução de escravos inspirada e conforme àquela ocorrida em São Domingo. Este medo é explicitado por Azevedo, senão veja-se: “Era o grande medo suscitado pela sangrenta revolução em São Domingos, onde os negros não só haviam se rebelado contra a escravidão na última década do século XVIII e proclamado sua independência em 1804, como também — sob a direção de Toussaint l’Ouverture — colocavam em prática os grandes princípios da Revolução Francesa, o que acarretou transtornos fatais para muitos senhores de escravos, suas famílias e propriedades. Ora, perguntavam-se alguns assustados ‘grandes’ homens que viviam no Brasil de então, se em São Domingos os negros finalmente conseguiram o que sempre estiveram tentando fazer, isto é, subverter a ordem e acabar de vez com a tranquilidade, dos ricos proprietários, por que não se repetiria o mesmo aqui? (...) Em *Joaquim Nabuco e a Emancipação dos Escravos*, publicado em Ensaio de Crítica Parlamentar (Rio de Janeiro, Moreira, Maximiano & C., 1883), Romero defende a continuidade da escravidão sem apoiar-se em nenhum subterfúgio, como, por exemplo, a opinião de teor liberal-humanitário de que o negro deveria ser emancipado apenas lentamente para não se perder na miséria de uma liberdade súbita e mal-compreendida. Ao contrário, ele afirmava enfaticamente que ‘o negro é um ponto de vista vencido na escala etnográfica’, e por isso, por ser ele incapaz, não-civilizado, sem noção de liberdade, a escravidão deveria continuar até que tivesse sucumbido no terreno econômico pela concorrência do trabalho livre personificado pelo imigrante europeu. Sua grande preocupação era de que ‘o Brasil não é, não deve ser, o Haiti’. Tendo isto em mente era preciso acabar com aqueles ‘projetos absurdos’ que pediam ao governo a decretação de leis contra a

XX, levadas a cabo principalmente pelos EUA. Como exemplo, Naomi Paik descreve como a detenção indefinida de refugiados haitianos soropositivos pelos EUA em um campo-prisão em Guantánamo não pode ser analisada em apartado do contexto histórico e geopolítico, particularmente no que se refere ao neocolonialismo dos EUA no Haiti: “para esses refugiados haitianos, a falta de direitos [*rightlessness*] não começa no momento que entram no campo; pelo contrário, a falta de direitos se constitui nos diversos acontecimentos históricos que construíram o caminho para o aprisionamento desses haitianos em Guantánamo” (Paik, 2010, p. 43, tradução livre<sup>105</sup>). Com uma história de dominação estadunidense e apoio a governos autoritários que satisfaziam os interesses políticos e econômicos dos EUA no Haiti, milhares de haitianos pediam refúgio naquele país sem sucesso, sendo considerados *migrantes econômicos*:

Desde a primeira chegada dos haitianos em barco (*boat people*) nos anos 1960, os EUA recusaram suas solicitações de refúgio praticamente em sua totalidade, eventualmente instituindo em 1978 o Programa para Haitianos, uma política que se destacava por ser anti-refúgio e tinha como alvo uma parte da população nacional. O programa envolvia interdição e aprisionamento dos haitianos, recusa de devido processo legal, e repatriação [forçada]. De fato, é devido ao fato de que os EUA fomentaram as condições praticamente inabitáveis do Haiti, que eles se recusavam em reconhecer a condição de refugiado dos haitianos. (...) Devido ao apoio estadunidense aos violentos e repressores governos que abarcavam estruturas econômicas exploratórias e ideologias da Guerra Fria, o refugiado haitiano consistia, efetivamente, numa impossibilidade (...) (*idem*, p. 44, tradução livre<sup>106</sup>).

Neste ponto, e em relação ao presente trabalho cujo enfoque é o controle e regulação de afromobilidades no contexto brasileiro, não pretendi historicizar as conexões que *provocam* os deslocamentos, como fez Vergara-Figueroa, muito embora isso seja de extrema relevância, mas buscar as raízes históricas e coloniais das respostas estatais, domésticas e no plano internacional, relativas ao controle de

---

escravidão e, em lugar disso, compreender que a libertação devia ser ‘o resultado de uma transformação orgânica da sociedade’” (Azevedo, 1987, p. 35 e 70).

105 Tradução do original, em inglês: “*For these Haitian refugees, rightlessness does not begin at the moment of their entry into the camp; rather, it has a history that lays the groundwork for their imprisonment at Guantánamo, where it ultimately reaches its fullest expression*”.

106 Tradução do original, em inglês: “*From the first arrival of Haitian ‘boat people’ in the 1960s, the United States has rejected these refugees’ claims almost wholesale, eventually instituting in 1978 the so-called Haitian Program, a distinctive anti-asylum policy that targeted a particular national population and involved interdiction, imprisonment, denial of due process, and repatriation. Indeed, it is because the United States has fostered Haiti’s unlivable conditions that it refuses to recognize Haitians’ claims. (...) Because the United States supported Haiti’s (violently repressive) governments that serviced (exploitative) economic structures and Cold War ideologies, it made the Haitian refugee an impossibility (...)*”.

fronteiras e suas continuidades ao longo do tempo. Especificamente no que se refere ao desenvolvimento do sistema de refúgio, em sua perspectiva internacional, demonstra-se que sua origem e desenvolvimento têm raízes colonialistas, eurocêntricas e antinegras. Além disso, apesar de ter sido uma categoria jurídico-política derivada do momento em que a discussão sobre os direitos humanos estava em voga, ela foi apenas necessária devido à proliferação do controle de fronteiras e das mobilidades humanas, quando esse sistema atingiu corpos brancos. Parafraseando De Genova, não haveria refugiados sem o controle de fronteiras, apenas mobilidade. Efetivamente, sempre houve mobilidade, independentemente dos motivos; as pessoas que se moviam forçosamente só não eram denominadas enquanto refugiadas, como visto, uma vez que não havia necessidade.

O refúgio é, portanto, uma categoria que surgiu para resolver um problema artificialmente criado pelo Estado Moderno. Mesmo neste caso, o sistema inicialmente criado ignorou os movimentos forçados de não-europeus, mantendo-os no limbo jurídico-político e criando/reforçando os espaços carcerários e as imobilidades forçadas de sujeitos colonizados, não-europeus e não-brancos. Mesmo com a ampliação do sistema, por meio de regimes regionais, isto não significou uma ruptura das bases do sistema. Kelly Oliver (2017) inclusive caracteriza o sistema de refúgio global como ‘humanitarianismo carcerário’, pois combina a lógica humanitária à lógica de detenção. No caso da América Latina, por exemplo, a criação de um amplo conceito de refugiado por meio da Declaração de Cartagena de 1984 não foi suficiente para suprir as lacunas basilares do sistema de refúgio e, de fato, o conceito ampliado é raramente utilizado (Reed-Hurtado, 2013), demonstrando-se, mais uma vez, os usos politicamente convenientes dos conceitos de refúgio pelos Estados.

Ao longo do desenvolvimento do sistema de refúgio é largamente reconhecida a interpretação cada vez mais restritiva do conceito de refugiado e em conformidade ao interesse político, construído em direta oposição ao não-refugiado, ou *migrante*. Sobre isto, Ní Ghráinne (2020, p. 142,341, tradução livre<sup>107</sup>) afirma que, “cada vez mais, Estados interpretam a Convenção de 1951 conforme seus

---

107 Tradução do original, em inglês: “states increasingly interpret the 1951 Convention to suit their interests of limiting their refugee intake. (...) states began to employ creative means to constrain refugee flows and restrict the number of individuals they recognised as refugees”.

interesses de limitar o número de refugiados” e, conseqüentemente, “começaram a aplicar métodos criativos para restringir fluxos de refugiados e o número de indivíduos que eles reconheciam enquanto refugiados”. Como visto acima, no caso dos haitianos que pediam refúgio nos EUA, a negativa ao reconhecimento do *status* de refugiado vinha acompanhada da justificativa discursiva de que eram “apenas migrantes”. E não interessava politicamente aos estadunidenses que os haitianos fossem reconhecidos como refugiados, porque isto iria colocar em questão sua própria política imperialista no país.

O binarismo migrante/refugiado, portanto, dá suporte aos discursos anti-refugiados e anti-migração, ao mesmo tempo que disfarçado de pró-refugiados. Discursos e ideias construídas em torno dos “verdadeiros refugiados” vêm acompanhados da criminalização e suspeição de solicitantes de refúgio e migrantes em geral, vistos como aproveitadores da boa vontade do sistema de refúgio. As porcentagens cada vez mais baixas de reconhecimento da condição de refugiado fortalecem o argumento de que há refugiados legítimos e refugiados falsos, muitas vezes a base do recrudescimento das políticas de fronteira. Se são muitos os *falsos refugiados*, ou “migrantes econômicos” que abusam do sistema de refúgio para cruzar fronteiras, torna-se necessário, portanto, aprimorar as tecnologias de controle e regulação da mobilidade humana. Isto, por sua vez, implica menos possibilidades de migração regular o que, conseqüentemente, provoca o aumento das taxas de irregularidade migratória. O problema é, mais uma vez, artificial e interconectado. Só há irregularidade migratória porque há um controle restritivo do Estado sobre sua fronteira que impede a chegada de certos indivíduos, refugiados ou não.

Com a restrição cada vez maior das vias regulares de entrada e permanência migratória (Dauvergne, 2009) há, por conseguinte, um aumento de indivíduos em situação irregular, o que ajuda a explicar o conceito de caminhos de irregularidade de Düvell (2011), e uma fluidez entre migração autorizada e não autorizada (Yamamoto, 2007). A irregularidade, portanto, não é uma condição acabada, mas ativamente construída por uma série de fatores, incluindo o Direito (De Genova, 2002). Isso significa, em outras palavras, que “o que conta como migração irregular e quem é considerado migrante irregular varia no tempo e no espaço e depende de condições específicas, históricas e de estruturas de poder” (Ngai *apud* Sigona *et.al.*,

2021, p. 3, tradução livre<sup>108</sup>). Não impressiona, portanto, que a construção ativa da ‘ilegalidade’ migratória por meio de políticas e leis cada vez mais restritivas, aliada aos discursos midiáticos sobre imigrantes irregulares, ‘ilegais’ ou indocumentados, seja racializada (Menjívar, 2021; Jubany, 2020). Categorias supostamente neutras, como *status* migratório e irregularidade, assim, impactam desproporcionalmente minorias étnico-raciais (Menjívar, 2021). A classificação e a produção da irregularidade migratória também estão intimamente imbricadas com o sistema de refúgio. Sigona *et. al* (2021)., por exemplo, menciona como o refúgio no Japão, um país reconhecido pelas baixíssimas taxas de reconhecimento da condição de refugiado<sup>109</sup>, é utilizado por migrantes em condição de irregularidade, seja por entrada irregular ou por ultrapassar o tempo permitido no visto, para regularizar a sua condição, mesmo que temporariamente. De acordo com o autor,

O direito de trabalho a solicitantes de refúgio foi garantido entre 2010 e 2017, e neste período o país registrou um crescimento no número de solicitações de refúgio, cujo maior número se deu em 2017 (...). Solicitações de refúgio têm sido uma maneira de alguns migrantes estender seu período [no Japão] de maneira ‘legal’ e poder continuar trabalhando enquanto esperam uma decisão. (...) Entretanto, desde 2018, o Japão parou de dar vistos e permissão de trabalho para a maioria dos solicitantes de refúgio. (*idem*, p. 09, tradução livre<sup>110</sup>).

Isto tampouco é incomum na América do Sul; ao estudar os movimentos de senegaleses até a Argentina, Vammen (2019) destaca como os padrões de mobilidade deste grupo variam entre regular e irregular ao longo do caminho traçado entre Senegal e Argentina. Portando vistos de turismo emitidos pelo posto consular brasileiro em Dakar, os senegaleses percorrem um caminho regular até o Brasil, mas para cruzar a fronteira com a Argentina o fazem de maneira irregular. Ao chegar na Argentina, alguns solicitam refúgio, o que lhes permite trabalhar e permanecer no país com alguns direitos, mesmo que de maneira temporária. Se seus pedidos de refúgio são ao final rejeitados, voltam à irregularidade. Evidente,

---

108 Traduzido do original, em inglês: “*what counts as irregular migration and who is considered an irregular migrant varies over time and space and is embedded in specific conditions, histories, and structures of power*”.

109 Em 2019, apenas 44 (quarenta e quatro) entre 10,000 (dez mil) foram reconhecidas refugiadas (Sigona *et.al.*, 2021).

110 Tradução do original, em inglês: “*Right to work for asylum claimants was granted between 2010 and 2017, over this period the country registered a growth in asylum applications which peaked in 2017 (Kato, 2019). Application for asylum has been one way for some migrants to extend their stay ‘legally’ in Japan and continue working while awaiting a decision. (...) However, since 2018, Japan has stopped granting visas and work permits to most asylum seekers*”.

portanto, a fluidez entre migrante autorizado/não-autorizado, e imbricada com as maiores ou menores dificuldades de entrar, permanecer e transitar enquanto migrante e refugiado no país de destino ou trânsito. De maneira semelhante, com o recrudescimento das políticas de refúgio, menos pessoas são reconhecidas como refugiadas, aumentando o número de solicitantes de refúgio que se tornam migrantes irregulares a partir do momento que recebem a notícia da recusa de seu pedido. Além disso, devido à intensificação das tecnologias de controle de fronteiras, mesmo as poucas pessoas cujo pedido de refúgio tenha sido deferido, em geral, utilizam estratégias de trânsito irregular para conseguirem chegar nos países de refúgio. Conforme destaca Black (2003, p. 36, tradução livre<sup>111</sup>, grifos meus),

A fim de estar em uma posição em que possam solicitar formalmente o refúgio, indivíduos necessitam cada vez mais adotar estratégias tecnicamente ilegais para conseguirem chegar àquele ponto [de cruzar as fronteiras e pedir refúgio] (...). Na maioria dos países europeus, por exemplo, uma combinação de controles pré-fronteiriços – incluindo requisitos para visto, sanções para transportadoras e acordos de readmissão com “terceiros países seguros” – fazem com que o uso de documentos falsos e uma rota obscura de entrada seja quase um pré-requisito para aquelas pessoas que queiram solicitar refúgio.

O *continuum* migração autorizada/não-autorizada, ‘ilegal/legal’, regular/irregular e suas imbricações com o refúgio demonstram as complexidades da própria dicotomia e os usos do conceito migrante/refugiado. Se o indivíduo não é reconhecido refugiado, ele é migrante; se não entra nas classificações de migrante desejável, em geral migrantes laborais “qualificados”, e nem é reconhecido refugiado, é um migrante irregular, seu movimento é criminalizado, e são reconhecidos por muitos como *indesejáveis* e *não merecedores* de proteção e acolhida (Pijnenburg e Rijken, 2021). Considerando que são os Estados, por sua vez, que detêm a palavra final de quem é refugiado e suas interpretações, são também eles que alteram diariamente as condições de legalidade/ilegalidade migratória possíveis para os *indesejáveis* (De Genova, 2002), reforçando e normalizando um estado de exceção permanente (Jubany, 2020) no universo

---

111 Tradução do inglês, no original: “in order to be in a position to make a formal asylum claim, individuals must increasingly adopt technically illegal strategies to get to that point (Morrison 1998). In most European countries, for example, a combination of pre-border controls—including visa requirements, carrier sanctions and readmission agreements with “safe third countries”—make false documents and an obscure route of entry almost a requirement for would-be asylum seekers”.

migração/refúgio. Se a exceção é permanente, resta que esse estado de violência não é excepcional, mas perene, especialmente quando considerando corpos migrantes racializados (Cintra, 2020), vez que o Direito – no caso, Internacional dos Refugiados – é incapaz de produzir emancipação aos indivíduos localizados na zona do não-ser (Pires, 2019). E a “redefinição arbitrária da legalidade/ilegalidade é racializada e expressa nas aplicações de políticas de refúgio” (Pijnenburg e Rijken, 2021, p. 351, tradução livre<sup>112</sup>). No Brasil, essa racialização se dá nas linhas da antinegitude, como será visto aqui.

Diversas são as estratégias estatais que se baseiam no binarismo migrante-refugiado (Hamlin, 2021) de tal maneira que atenda às necessidades políticas governamentais momentâneas (Crawley e Skleparis, 2018). Hamlin (2021) descreve como práticas de determinação da condição de refugiado (RSD<sup>113</sup>, pela sigla em inglês) de muitos países de destino são “politicamente transparentes” de tal maneira que a geopolítica, e não as leis, determina quem é classificado ou não como refugiado; além disso, capacidade e boa vontade do Estado de destino, composição étnica e racial de refugiados e da sociedade de destino seriam critérios também mais determinantes do que os motivos de saída do país de origem dos solicitantes de refúgio e refugiados (*idem*). E não é necessário ir muito longe; em 2019, com a entrada ao governo do presidente de extrema-direita brasileiro, Jair M. Bolsonaro, ativistas políticos de esquerda paraguaios, que anos antes haviam pedido refúgio no Brasil por perseguição política, tiveram sua condição de refugiado cessada por decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e foram extraditados em seguida (MJ, 2019). Os próprios solicitantes de refúgio venezuelanos, cujas decisões de seus milhares de pedidos de refúgio pendentes eram frequentemente postergadas durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, foram reconhecidos como refugiados apenas após a entrada de Jair Bolsonaro, haja vista que era politicamente conveniente com sua agenda política

---

112 Tradução do original, em inglês: “it is here that the arbitrary redefinition of legality/illegality corresponds to a racialisation process expressed in the enforcement of asylum policies”.

113 Sigla que se refere ao termo *Refugee Status Determination*, ou Determinação da Condição de Refugiado.

anti-esquerda e anti-Maduro/Venezuela (Tavares e Cabral, 2020). Conforme destaca Glynn, (2011, p. 145, tradução livre<sup>114</sup>, grifos meus),

Para muitos países ocidentais, refúgio se tornou muito liberal e proporciona a migrantes econômicos a oportunidade injusta de ignorar as restrições migratórias que iriam restringir sua entrada caso não pedissem refúgio. **Consequentemente**, os Estados continuam interpretando o termo ‘perseguição’ de diversas formas que lhes seja politicamente conveniente **a despeito da presunção de que o refúgio deveria ser apolítico (Zetter, 2007, p. 184). (...) A definição [de refugiado] baseada na ocorrência de uma perseguição ‘continua a limitar e confundir, não somente no nível operacional internacional, mas também em procedimentos de refúgio domésticos’.**

Tendo em vista o reconhecimento politicamente interessado da condição de refugiado das pessoas venezuelanas no Brasil pela gestão Bolsonaro, feito com base na Declaração de Cartagena de 1984, demonstra-se que mesmo no caso de um conceito ampliado de refúgio, isto é, para além daquele disposto na Convenção de 1951, baseado na ocorrência de perseguição individual, há a manipulação política dos usos conceituais<sup>115</sup>. O que o conceito ampliado da Declaração de Cartagena faz é dar mais instrumentos para o uso politicamente interessado do conceito<sup>116</sup>, seja para a negativa ou o para reconhecimento da condição.

As distinções entre refugiado/migrante permitem, portanto, a manipulação conceitual e política das categorias conforme as diferentes agendas governamentais. Isto é bastante revelador também porque se, de um lado, o sistema de refúgio recebe atenção global, de outro lado, a “estrutura de governança das migrações tem a vantagem de receber menor escrutínio e análise externa, e, portanto, cria menos

---

114 Tradução do original, em inglês: “*For various western states, asylum has become too liberal and provides economic migrants with an unfair opportunity to bypass migration restrictions that would otherwise bar their entry. As a consequence, states continue to interpret the term ‘persecution’ in a variety of politically convenient ways despite the pretence that asylum determination should be apolitical (Zetter 2007: 184). (...) the persecution-oriented definition ‘continues to limit and confuse, not only at the international operations level, but also in national asylum procedures’.*”

115 A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 expande o conceito de refugiado para incluir também: “as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” (Conclusão Terceira).

116 Tanto considerando as autoridades decisórias, interesses geopolíticos governamentais, bem como os demais grupos envolvidos no sistema do refúgio: organizações internacionais, ONGs, coletivos políticos, advogados e defensores de solicitantes de refúgio, e, obviamente, os próprios migrantes e refugiados.



controvérsias [políticas]” (Samaddar, 2020, p. 09, tradução livre<sup>117</sup>). Pessoas não-refugiadas estariam sujeitas a um controle migratório diferenciado, com menos restrições à discricionariedade estatal de quem pode ou não permanecer em seu território, isto é, o princípio da não-devolução<sup>118</sup> teria um peso incrivelmente menor e, conseqüentemente, diminuiriam as pressões internacionais sobre possíveis violações de direitos, demonstrando-se, portanto, o quanto a distinção refugiado/migrante é relevante do ponto de vista geopolítico e normativo. Stephen Castles (2006), por sua vez, destaca que a governança dos sistemas de refúgio/migração está conectada em um *continuum* em que “o refúgio [também] é governado pelos interesses migratórios, baseados numa gama ampla de interesses econômicos e dinâmicas culturais enraizadas na história da produção do Outro racializado” (Gutiérrez Rodríguez, 2018, p. 20, tradução livre<sup>119</sup>). Não surpreendem as recentes medidas do Canadá e do Reino Unido de estimular a chegada de refugiados que sejam trabalhadores qualificados<sup>120121</sup> (IRCC, 2020), por exemplo, demonstrando-se mais uma vez as justaposições e continuidades entre migrante (laboral, desejável), refugiado e migrante irregular (indesejável). Igualmente, é compreensível a abordagem utilitarista que organizações, ativistas e acadêmicos

---

117 Tradução do original, em inglês: “*migration governance framework has enjoyed the advantage of less scrutiny and thus relatively less controversy*”.

118 O princípio da não-devolução tem força de norma *jus cogens* e está presente em outras convenções internacionais, como é o caso da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, sendo, portanto, necessário observá-lo mesmo no caso de pessoas que não foram reconhecidas como refugiadas. No entanto, o escrutínio e a observação doméstica e internacional nestes casos é consideravelmente menor e, conseqüentemente, quase integral a discricionariedade estatal sobre o controle de quem fica ou não em seus territórios.

119 Tradução do original, em inglês: “*asylum is ruled by the governance of migration based on a range of economic interests and cultural dynamics rooted in the history of the production of the racialized Other*”.

120 No caso do Canadá, o projeto direcionado a trabalhadores qualificados se chama *Economic Mobility Pathways Project*, inicialmente pilotado em 2018. O Reino Unido, por sua vez, anunciou plano em que estabelece o seguinte: “*In a bid to support highly skilled people who have been forced to flee their homes, the Home Secretary is also expected to reveal plans for a new pilot scheme to help them get a UK work visa. Over the next two years, up to 100 people from Jordan and Lebanon will be helped to get sponsored by a UK employer and apply for a visa under the UK’s points-based immigration system. The pilot is in addition to our resettlement schemes, and will focus on those working in industries where there are shortages, such as engineers and IT professionals. Applicants would need to speak English and be able to secure a job offer*” (Home Office, 2021).

121 Além de trabalhadores qualificados, o Canadá recentemente anunciou que vai oferecer residência a atletas olímpicos da equipe formada por refugiados (Dickinson, 2021), além de um programa específico para defensores de direitos humanos (IRCC, 2021).

têm utilizado, com a realização de estudos e publicações demonstrando o valor econômico que refugiados agregam nas comunidades de destino<sup>122</sup>.

Em suma, Hamlin define bem o que ela denomina o binarismo migrante/refugiado: uma perigosa ficção legal, com grande utilidade para os Estados. Para a autora, essa ficção causa “a despolitização das decisões éticas mais difíceis que Estados de destino devem fazer relativamente a quem se deve priorizar proteção internacional”, e a naturalização dessas categorias ficcionais “mascara as maneiras pelas quais essas categorias foram politicamente construídas para elevar o sofrimento de uns em detrimento de outros” (Hamlin, 2021, p. 4-5, tradução livre<sup>123</sup>). A autora afirma como as categorias não são neutras, e como *refugiado* se tornou uma categoria legal privilegiada, tendo em vista que dá mais direitos à pessoa assim reconhecida do que ao migrante irregular, ou alguma categoria migratória temporária, especialmente em um contexto em que cada vez é mais difícil obter essa categoria. Isso inclusive levou a Mountz (2020) a questionar a sobrevida do refúgio; para ela, somos testemunhas da *morte do refúgio*, que se dá de três maneiras: 1) física, com a morte de milhares de solicitantes de refúgio como fruto das infraestruturas de securitização das fronteiras e controle de mobilidades, um clássico exemplo do necropoder (Mbembe, 2018b) aplicado às mobilidades; 2) ontológica, haja vista a crescente impossibilidade, devido aos controles de fronteira, de que alguém cruze fronteiras e se torne refugiado; e 3) a morte política do refúgio, com a naturalização da violência e falta de direitos que circunscreve a vida e morte das populações em mobilidade.

No Brasil, como visto, esse *continuum* migrante-refugiado também é perceptível. Muito embora eu não tenha analisado especificamente as diferenças entre os usos das categorias migrante/refugiado no país nos pontos discutidos *supra*, no debate do capítulo anterior, relativo às continuidades da linha de desejabilidade migratória e a existência dos *migrantes indesejáveis*, destaco que a indesejabilidade migratória após 1980 é majoritariamente antinegra e materializada na vinda, regulação e controle de imigrantes negros, tais quais haitianos, dominicanos,

---

122 Ver, por exemplo, o estudo de Betts (2021) e da OECD (Khoudour e Andersson, 2017).

123 Tradução do original, em inglês: “(...) *depoliticizing the most difficult ethical decisions that receiving states must make about whose protection should be prioritized. (...) [the migrant/refugee binary] masks the ways in which such categories have been politically constructed to elevate the suffering of some people above the suffering of others*”.

senegaleses, togoleses, ganenses, entre outros. São eles migrantes irregulares, solicitantes de refúgio cujo pedido de refúgio se prolonga no tempo, sem decisão, em fase recursal, recusados, entre outros, demonstrando-se a relação imbricada entre refúgio, migração irregular e migração laboral qualificada/desejável, e a fluidez entre migração autorizada e não autorizada. Cabe, portanto, nos próximos pontos, entender como a categoria do refúgio passa a ser aplicada no Brasil e como as continuidades das categorias migrante/refugiado são utilizadas, isto é, quais interesses atendem, a quem elas beneficiam, e como isso afeta as afomobilidades, e por que e como o refúgio se relaciona com as categorias de indesejabilidade migratória no Brasil.

### 3.2.

#### **O sistema de refúgio no Brasil: desenvolvimento e quadro contemporâneo**

Muito embora a memória oficial predominante nos discursos públicos relativos à história da recepção de imigrantes no Brasil quase sempre envolva a construção de uma ideia de um Brasil hospitaleiro, acolhedor a todos e todas, isto não representou as políticas e normatividade relacionadas às migrações, como visto. Este mito da hospitalidade brasileira também é constantemente utilizado em discursos sobre o sistema de refúgio, dando a entender que a aceitabilidade e recepção a refugiados é uma constante histórica no país. Isto, no entanto, tampouco é verdade.

Isto está perfeitamente ilustrado na matéria compartilhada no site da Casa Civil, com título *Nação Acolhedora: Brasil tem cerca de 43 mil pessoas reconhecidas atualmente como refugiadas*, utilizando os números de refugiados reconhecidos como demonstrativo da expressão de hospitalidade brasileira (Casa Civil, 2020). Esse não é um discurso novo ou exclusivo do governo de Jair Bolsonaro. Em 2014, o Ministério da Justiça publicou notícia em seu site oficial de que 680 estrangeiros de 15 países haviam sido reconhecidos refugiados em reunião Plenária do CONARE. Na matéria, há um excerto interessante do então Secretário Nacional de Justiça (SNJ), Paulo Abrão:

A diversificação dos países de origem dos refugiados reafirma o Brasil como local de proteção. Está forte a imagem internacional da nossa tradição de um país aberto, democrático e capaz de proteger os direitos humanos (MJ, 2014a, grifos meus).

Novamente, há menção à diversidade de nacionalidades como expressão da *tradição de país aberto*, bem como do Brasil como local de proteção. Curiosamente, nesta lista de reconhecimentos de refúgio, quase 80% eram sírios e as outras nacionalidades por vezes representavam apenas um, três, quatro indivíduos, sendo indicativa, portanto, da *maior* abertura – ou do menor fechamento – do Brasil com relação a uns grupos em detrimento de outros, e não de uma abertura *em geral*, como se pretendeu demonstrar na fala de Abrão. Como se verá, não é uma coincidência que os sírios representassem quase 80% dos deferimentos naquela Plenária, vez que a política estabelecida especificamente para eles era mais aberta, com visto que assegurava a vinda segura ao Brasil e um processamento de refúgio extremamente mais agilizado, em algumas ocasiões com a supressão inclusive da necessidade de entrevista. A tradição de abertura do Brasil é historicamente localizada em certos grupos, não tendo sido, em nenhum momento, uma política de abertura em geral. Em verdade, é uma *tradição historicamente antinegra*. No que se refere ao refúgio, o senso comum da tradição de país aberto leva ao questionamento: sempre fomos um país aberto a políticas sobre refugiados? Historicamente contribuímos para o acolhimento de considerável número de refugiados? Quem são os desejáveis dentre os solicitantes de refúgio, e por que há políticas tão diferenciadas entre as nacionalidades de solicitantes?

Em sua atuação histórica relativamente ao sistema de refúgio, o Brasil, na verdade, demonstrou comportamentos contraditórios: de um lado, especialmente no âmbito dos foros internacionais, objetivava-se demonstrar as *boas intenções* do país no que se refere à normatividade, acolhida e reassentamento de refugiados; de outro, e na prática, o Brasil demonstrou lentidão para aplicar normativas e mudanças em suas políticas internas, além de cooperar pouco com outros Estados na acolhida e assentamento de refugiados, e contribuir financeiramente de maneira insatisfatória perante os foros internacionais.

Assim, apesar de ter sido o primeiro país latino-americano a ser Estado Parte na Convenção de 1951, com sua ratificação em novembro de 1960<sup>124</sup>, e posterior adesão ao Protocolo de 1967<sup>125</sup>, em abril de 1972, o Brasil apenas removeu a

---

124 Ver decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961.

125 Ver decreto nº 70.946 de 7 de agosto de 1972. O Protocolo Adicional de 1967, como visto no subponto anterior, possibilitou ampliar o conceito de refugiado ao retirar a limitação geográfica presente na Convenção de 1951, que apenas possibilitava considerar refugiadas as

limitação geográfica da Convenção de 1951 em dezembro de 1989. Em outras palavras, até 1990 o Brasil apenas reconhecia oficialmente europeus como refugiados, uma continuidade clara com a linha de desejabilidade migratória vista nos pontos anteriores.

De fato, entre 1921 e 1947<sup>126</sup>, discursos oficiais de autoridades brasileiras demonstravam que grande parte dos refugiados – mesmo que não oficialmente reconhecidos<sup>127</sup> – entraram no Brasil na qualidade de imigrantes, isto é, “(...) eram aceitos desde que eles cumprissem os requisitos migratórios [existentes à época]” (Fischel de Andrade, 2015, p. 155), ou seja, eram lidos conforme a linha de desejabilidade migratória descrita nos pontos anteriores, não surpreendendo que praticamente todos fossem não-negros e majoritariamente europeus. Conforme destacou o jornalista Carlos Lacerda em sua coluna do *Correio da Manhã* de 1947, “(...) os imigrantes são ‘indispensáveis ao Brasil’ e (...), atualmente, os disponíveis são os ‘deslocados de guerra’, vindos principalmente de países agrícolas e que, portanto, ‘servem’ ao país”, lamentando que “(...) as fontes de ‘sangue novo que permitiram o desenvolvimento de São Paulo’ tenham ‘estancado’” (Barreto, 2015, p. 359 e 357). É perceptível, pois, o sentido utilitarista dado à presença dos refugiados/migrantes, pois devem servir e ser úteis ao país, não somente no sentido econômico, mas racial, pois trazem ‘sangue novo’ para embranquecer a nação brasileira. Dentre os poucos refugiados que foram para o Brasil no período, com

---

peças europeias. A ratificação do Brasil ao Protocolo de 1967 continha uma reserva precisamente neste ponto, fazendo com que o Brasil mantivesse a limitação geográfica, mesmo tendo ratificado o protocolo.

126 Período entreguerras, marcado em grande parte pela política migratória restritiva do Estado Novo (Era Vargas), e antes do surgimento da OIR.

127 Isto é, grupos de indivíduos que, conforme a normativa internacional da época, eram reconhecidos como refugiados, seja pela Liga das Nações, seja por outras organizações internacionais existentes naquele momento. Nesse sentido, ao mencionar *refugiados* neste caso, não me refiro àqueles formalmente reconhecidos pelo Brasil – que não existiam –, mas àqueles grupos de indivíduos que eram reconhecidos refugiados pela comunidade internacional da época. Assim, não me refiro às pessoas que saíam de seus países de maneira forçada, porque, do ponto de vista do regime internacional, nem todas essas pessoas eram reconhecidas refugiadas. Na primeira metade do século XX, refugiados eram em geral conceituados em grupos, de maneira a resolver problemas pontuais gerados pela fuga do grupo em específico, como foi o caso dos russos, armênios, e posteriormente os judeus vindos da Alemanha e Áustria, entre outros. Assim, mesmo que uma pessoa saísse de seu país de maneira forçada, caso o regime internacional não enquadrasse seu movimento sob a rubrica de *refugiados*, ela era considerada migrante. Neste ponto, portanto, ao mencionar *refugiados* que ingressaram no Brasil com o *status* de imigrantes, não me refiro a todas as pessoas cujo movimento era forçado, algo mais difícil de mensurar, mas àqueles grupos de pessoas que teriam sido reconhecidas refugiadas caso o Brasil participasse dos foros internacionais relativos a essa temática no período entreguerras e durante a Segunda Guerra Mundial.

*status* de imigrantes, destacaram-se os russos<sup>128</sup> fugindo da revolução bolchevique; portugueses, fugindo do regime Salazar; famílias da região de Saar<sup>129</sup>; e refugiados judeus vindos da Alemanha e Áustria<sup>130</sup>. Ou seja, todos brancos.

Com relação aos judeus, cabe destacar que, após o início do Estado Novo, a política de aceitabilidade desta população passou a ser abertamente racista. Barreto (2015) destaca como os judeus eram caracterizados dentro de padrões raciais, ainda que devido à religião, o que gerava diversos problemas burocráticos para servidores públicos do período. O fato de terem diferentes nacionalidades facilitava ainda a mobilidade desses migrantes entre os consulados brasileiros na Europa, o que lhes permitia pedir vistos em diferentes postos consulares; se lhes negavam o visto em um, tentavam em outro, às vezes com resultado positivo, e isto permitiu que muitos judeus entrassem no Brasil de maneira regular, apesar do antissemitismo institucional da época (Carneiro *apud* Barreto, 2015). Temendo que a “raça de Israel” entrasse no Brasil aos milhares, destaca-se a circular secreta do Itamaraty, nº 1.127, de 7 de junho de 1937<sup>131</sup>, que restringia a concessão de vistos a judeus praticamente em quaisquer situações, com algumas exceções. O objetivo, destacou Barreto (*idem*, p. 300), era impedir o “caráter ‘desordenado’ e ‘tumultuado’ desta emigração” e “‘disciplinar’ o fluxo dos judeus indesejáveis”. Por outro lado, ao longo dos anos, outras exceções foram sendo criadas para que mais judeus pudessem entrar, como a de reunificação familiar e para os judeus mais qualificados e com capital para investir no país – conhecido como o visto capitalista (Koifman, 2017).

Koifman demonstra, ainda, como as políticas de fechamento de fronteiras e controle de mobilidades do Estado Novo, tão destacadas na literatura sem muita

---

128 De acordo com Fischel de Andrade (2015), até o final da década de 1930 havia 2,000 (dois mil) russos no Brasil.

129 Região entre França e Alemanha, habitada por uma maioria de pessoas que falam alemão, que ficou sob comando francês após o fim da Primeira Guerra Mundial, posteriormente passada ao controle alemão.

130 De acordo com Fischel de Andrade (2015), havia 40,000 (quarenta mil) refugiados judeus provenientes da Alemanha até o fim da década de 1930 no Brasil. A receptividade relativa aos refugiados judeus mudou consideravelmente após o início do Estado Novo, em 1937, e mesmo para judeus convertidos ao cristianismo houve uma grande dificuldade de obter vistos, em uma clara política guiada por racismo antissemita.

131 Ainda que criada meses antes do começo oficial do período do Estado Novo, ela foi uma medida marcante de todo o período. Essa circular foi revelada pela historiadora Maria Luiza Tucci Carneiro em periódico da Biblioteca Nacional (Carneiro *apud* Barreto, 2015).

explicação dos por quês, estavam intimamente conectadas à repulsa à vinda de refugiados ao Brasil, normalizados, à época, como judeus, senão vejamos:

E, mesmo que esse grupo de estrangeiros [refugiados] não fosse composto unicamente de israelitas, o termo refugiado constantemente passou a ser associado aos judeus. Assim, qualquer iniciativa de um judeu [ou refugiado] em entrar no Brasil, seja como turista ou para fins comerciais, passou paulatinamente a ser avaliada como uma tentativa de burlar as normas de imigração. (Koifman, 2017, p. 74-75, grifos meus)

Assim, a história da política para refugiados no Brasil se dá, de um lado, pela recepção utilitarista de alguns refugiados brancos europeus que fossem interessantes para a economia nacional e para os objetivos de miscigenação racial, e, de outro, pelo enrijecimento e aprimoramento das políticas de controle das fronteiras e regulação dos imigrantes já no país. Em outras palavras, não há que se falar em hospitalidade ou histórico humanitário de acolhida a refugiados no Brasil, muito pelo contrário: quando confrontados com a responsabilidade de acolhimento de refugiados de maneira significativa pela primeira vez, o Brasil utiliza essa oportunidade para recrudescer suas políticas e demarcar ainda mais suas fronteiras, ao mesmo tempo em que criminalizava os movimentos de refugiados, notadamente os judeus. O uso do binômio migração/refúgio pelo Brasil é evidente, mesmo antes da Convenção de 1951, pois ainda que os refugiados, *lato sensu*, fossem ao Brasil regularmente, com vistos de turismo ou negócios, dentre outros, presumia-se que sua mobilidade era criminoso, falsa, e que iriam burlar as regras de migração. Em todos os casos, refugiados africanos existiam na medida de sua ausência, uma vez que o debate envolvendo refúgio no Brasil silenciava em absoluto com relação às não-pessoas negras, também excluídas no que se refere à gestão migratória em geral, como visto no capítulo anterior.

A partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo, o Brasil passa a ter uma nova postura em sua política externa, objetivando maior participação especialmente nas iniciativas lideradas pelo bloco Ocidental (Fischel de Andrade, 2011). Dentre elas, destaca-se a criação da Organização Internacional de Refugiados (OIR); no comitê de construção dessa agência, organizado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a delegação do Brasil ressaltou seu objetivo de prestar assistência no que se refere ao reassentamento de refugiados, lembrando, nesta oportunidade, a história de mais

de um século de experiência com imigração no Brasil. A delegação destacou ainda que, tendo em vista esta história, não poderiam cometer os mesmos erros no que se refere aos refugiados reassentados no Brasil, isto é, os reassentados deveriam possuir “elementos de similitude com o perfil étnico, econômico e social brasileiros” (*idem*, p. 75, tradução livre<sup>132</sup>) acrescentando, como exemplo, o erro e as inconveniências da política de imigração de japoneses, e a necessidade de reforçar seleção rigorosa de refugiados de origem europeia, especialmente os agricultores, técnicos e trabalhadores qualificados. Ou seja, apesar de estar presente em um foro destinado à criação de uma agência das Nações Unidas relativa ao reassentamento e à repatriação de refugiados, o interesse brasileiro era aproveitar essa estrutura para conseguir refugiados/imigrantes – europeus – que atendessem as necessidades econômicas e raciais brasileiras.

O Brasil aceitava refugiados como buscava seus imigrantes: para trabalhar, povoar e embranquecer o país, continuando os mesmos objetivos previamente arrolados, o que evidencia ainda mais a imbricação do binômio refugiado/migrante e demonstra também as políticas antinegras com relação a refugiados, não surpreendendo que, entre 1948 e 1949, a maioria dos refugiados que ingressou no Brasil tenha sido de poloneses e húngaros (*ibidem*). E, mesmo no caso de ter assumido uma política externa mais aberta às iniciativas das potências ocidentais, a maioria dos refugiados que foram para Brasil entre 1945-1951 o fizeram de maneira voluntária, sem apoio institucional. O Brasil não se tornou membro da OIR e apenas reassentou 2,8% do total de refugiados apoiados pela agência (Fischel de Andrade, 2011), uma porção reduzida e paradoxal com os muitos compromissos e discursos internacionais feitos pelo Brasil no período.

Este comportamento contraditório continuou mesmo após o advento da Convenção de 1951. Ainda que demonstrando interesse – ou boas intenções – no plano internacional, tendo em vista que o Brasil foi Estado Parte da Convenção de 1951, a sua posterior ratificação, além da adesão ao Protocolo Adicional de 1967, não significou uma prática reiterada e continuada de recepção de refugiados. Conforme já mencionado, até a década de 1990, o Brasil sequer reconhecia oficialmente não-europeus enquanto refugiados e sua prática após a Segunda

---

132 Tradução do original, em inglês: “*elements of similitude with Brazilian ethnic, economic and social background (...)*”.



Guerra Mundial consistiu em participar no reassentamento pontual de certos grupos, como o caso de europeus que estavam em Hong Kong (Fischel de Andrade, 2015). As limitações normativas e as práticas migratórias pregressas também significaram que o *status* de muitos migrantes forçados que se estabeleceram no país esteve regido por normas de migração tradicionais, demonstrando-se a qualidade decorativa do sistema de refúgio naquele momento: reconhecia-se a sua existência normativa, mas não tinha muita utilidade prática. Quando existia, servia majoritariamente para europeus.

No caso dos latino-americanos durante os períodos de ditadura militar na América do Sul, tampouco eram formalmente reconhecidos como refugiados pelas autoridades brasileiras. Eles tinham, no entanto, o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). O fluxo do processamento de seus pedidos iniciava no recém estabelecido escritório do ACNUR no Brasil, que fazia a análise de seus pedidos caso a caso, reconhecendo alguns como refugiados mandatários<sup>133</sup>, posteriormente reassentando-os em outros países, majoritariamente europeus. No entanto, a maioria dos latino-americanos se recusava a sair do Brasil, permanecendo no país em condições irregulares (*idem*), e, portanto, regidos pelas normativas migratórias da época – e sujeitos às medidas legais de sanção e retirada compulsória do território. Apenas em 1984 o governo brasileiro considerou conceder *status* migratório regular a refugiados mandatários latino-americanos, com análise caso a caso pelo então Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Além desses exemplos, a literatura também destaca a recepção de 35 refugiados cubanos, porém também na qualidade de imigrantes, do reassentamento de 50 famílias de refugiados mandatários iranianos Baha'í com autorização de residência, enquanto migrantes, posteriormente concedida pelo CNIg (*ibidem*), e de vietnamitas, muitos dos quais foram posteriormente reassentados nos Estados Unidos e na Europa (Fischel de Andrade, 2016).

Em resumo, até 1990, o Brasil, apesar de se destacar nos foros internacionais relativos ao recém estabelecido sistema de refúgio, não desenvolveu uma política de recepção de pessoas refugiadas sistemática, resultando num número reduzido de pessoas refugiadas. Por volta de 1991, o ACNUR assistia apenas 322 (trezentos e

---

133 Isto é, refugiados conforme conceitua o mandato do próprio ACNUR.

vinte e dois) refugiados, sendo eles 109 (cento e nove) europeus, 85 latino-americanos, 81 asiáticos, e 47 africanos (Fischel, 2016, p. 153). Efetivamente, foram pouquíssimos os refugiados oficialmente reconhecidos como tal no Brasil. Entre os reconhecidos e não-reconhecidos oficialmente pelas autoridades brasileiras, a maioria era de origem europeia, e grande parte dos não-europeus mencionados na literatura dificilmente chegavam às centenas, ou seja, representavam uma parcela ínfima das pessoas deslocadas no país. Os reassentamentos eram pontuais e limitados. Com relação aos latino-americanos, talvez o maior número de não-europeus, a normativa e a política vigentes os levava à situação de irregularidade e só eram admitidos no país contanto que saíssem, ou por meio do reassentamento, ou pela repatriação. Mesmo após 1984, em que as autoridades brasileiras aceitaram conceder residência para alguns latino-americanos considerados refugiados mandatários pelo ACNUR no Brasil, havia uma pressão para que fossem repatriados no médio prazo (Fischel de Andrade, 2015), ou seja, mesmo nestes casos havia a pressão pela sua estadia temporária.

Não menos importante, é preciso destacar ainda que, apesar de parte significativa da literatura relativa ao refúgio buscar ser racialmente neutra, a atuação do Brasil em relação aos refugiados representava uma continuidade das políticas migratórias antinegras, e não uma ruptura. Efetivamente, discursos das autoridades e da elite da época demonstram como a aceitabilidade à vinda de refugiados ao país estava atrelada não somente à sua utilidade ao mercado e à economia, mas também aos objetivos de embranquecimento da população. Não surpreendeu, pois, os diminutos números de refugiados não-brancos, a criminalização dos movimentos de latino-americanos e de judeus, e a ausência praticamente total de refugiados negros. Até 1990, este era o menor grupo de refugiados, e sequer chegavam a 50 africanos assistidos pelo ACNUR, como visto, mesmo com os muitos conflitos e guerras de descolonização ocorrendo em África na segunda metade do século XX. Nota-se que, pelo menos até o começo da década de 1990, os africanos existiam na medida de sua ausência e representavam a minoria dos refugiados (e migrantes) no Brasil, havendo pouco debate sobre apoio e assistência às pessoas deslocadas em África no período.

Além disso, fica evidente a íntima correlação entre política de refúgio, política migratória e política de vistos, sendo impossível analisá-las individualmente sem considerar a conjuntura das demais. Notável, por exemplo,

que, com exceção dos casos de reassentamento, a vinda regular de muitos refugiados ao Brasil estava atrelada à possibilidade de acessar vistos, como foi o caso dos judeus. Afinal, sem uma política específica, muitos dos refugiados que chegaram ao Brasil o fizeram voluntariamente dependendo do regramento migratório em voga naquele período. Koifman (2017), Barreto (2015) e Lesser (1995) narram, em detalhes, as muitas comunicações secretas de funcionários do Itamaraty relativamente à emissão de vistos para judeus na Europa, sem os quais eles não conseguiriam vir, haja vista a inexistência de política de reassentamento para judeus no Brasil no contexto do Estado Novo. Não somente a política de vistos era essencial para garantir acesso ao território brasileiro – e ao refúgio, *lato sensu* –, como era manipulada para controlar mobilidades e impedir a chegada de indesejáveis. O maior controle fronteiriço desenvolvido entre e após as duas guerras mundiais também foi replicado no Brasil, e os refugiados, especialmente os judeus, seguidos dos latino-americanos, se tornaram os bodes expiatórios de situações de irregularidade migratória e da criminalização dos movimentos de refugiados, denunciados por “burlar” o controle migratório, demonstrando-se que esse discurso, ainda contemporâneo, têm raízes históricas. A prática institucional brasileira demonstrava a resistência ao sistema de refúgio, e os refugiados apenas tinham valor na medida de sua *utilidade* ao Brasil de alguma forma, isto é: enriquecer e embranquecer o país.

Acesso a vistos foi essencial também para os angolanos que vieram ao Brasil a partir de 1993, como resultado da guerra civil naquele país, o primeiro grupo de refugiados africanos – e migrantes africanos em geral – significativo a vir para o país até então<sup>134</sup>. Os cerca de 1,200 (hum mil e duzentos) angolanos que chegaram ao país na década de 1990<sup>135</sup> são bastante mencionados pela literatura como exemplo da abertura “puramente humanitária” (Fischel de Andrade, 2015; 2016) do Brasil à questão do refúgio. Mas essa conclusão me parece simplista; a população angolana não migrou ao Brasil em grandes números só porque quis vir e pôde fazê-

---

134 Entre 1989 e 1993, mesmo sem a limitação geográfica da Convenção de 1951, o número de refugiados era diminuto. De acordo com Tannuri (2010, p. 89), “no final de 1992, o total de refugiados reconhecido pelo governo era de 322 pessoas”.

135 De acordo com Tannuri (2010, p. 89), “no final de 1992, a Cáritas – RJ chegou a receber 300 pedidos de refúgio de pessoas fugidas de Angola em um único mês – número que continuou muito alto ao longo de 1993, 1994, 1995 e voltou a crescer de 1998 até 2001, em função dos períodos de maior intensidade dos conflitos em Angola”.

lo, ou porque o Brasil é um país acolhedor e hospitaleiro, como se busca demonstrar oficialmente. Angolanos migraram para o Brasil porque: a) as políticas migratórias de outros países eram demasiadamente fechadas a eles, sem possibilidade de visto; b) o Brasil era um dos únicos países que emitia vistos de turismo a angolanos; c) a moeda local era bastante valorizada e os custos de emissão do visto e da passagem de avião eram reduzidos; e d) havia um voo direto de Luanda até o Brasil. Isto, de um lado, facilitava e possibilitava o deslocamento seguro para o Brasil, e, de outro, cumpria os objetivos de política externa das autoridades nacionais.

A vinda de angolanos era, além disso, limitada e ordenada, porque apenas 150 vistos eram emitidos mensalmente pelo posto consular brasileiro em Luanda, possibilitando algum controle das autoridades nacionais relativamente à expectativa de números de pessoas e um certo espaçamento temporal relativo às chegadas, além do óbvio controle de segurança. Por mais que Fischel de Andrade (2016) destaque, de um lado, a existência de uma “motivação genuinamente humanitária”, ele também ressalta, de outro, os desígnios políticos e comerciais brasileiros na recepção de angolanos. Além disso, há uma despolitização do conceito de humanitário, senão veja-se:

(...) havia no Itamaraty uma predisposição de se fazer algo positivo, uma inclinação em se ter uma visão tolerante e humanitária, e um sincero interesse dos formuladores da política externa brasileira, dele [então Ministro Celso Amorim] em particular, pela África e em especial por sua porção lusófona. (*idem*, p. 154).

Essa *predisposição* de se fazer algo positivo, seja individual, do Ministro, ou institucional, do MRE, ou ambos, não deve ser descontextualizada. Reconstruir o país no pós-ditadura também significava repaginar a política externa brasileira e construir uma nova imagem de Brasil no plano internacional. Essas mudanças no que se refere às migrações e refúgio foram encabeçadas pelo Itamaraty, sob a chefia de Celso Amorim, que focou bastante no Sul Global e na criação do Brasil como poder e referência regionais<sup>136</sup>. Esses objetivos, dos quais a recepção controlada e

---

136 Curiosamente, mesmo que Fischel de Andrade (2016) tenha destacado que no caso dos angolanos as autoridades brasileiras tenham sido *genuinamente humanitárias*, ele posteriormente afirma que, em 1994, o país nunca se posicionou sobre o reassentamento de bósnios-herzegóvinos. No período, havia muitas exigências feitas por governos estaduais quanto ao perfil dos refugiados que gostariam de receber, como foi o caso do Maranhão, que queria músicos para a formação de uma orquestra. Imperava, portanto, a mentalidade segundo a qual refugiados têm que servir ao

ordenada de refugiados angolanos fazia parte, são essencialmente políticos, mesmo que sob a rubrica do humanitário, e foram, na realidade, um eixo importante de atuação da política externa brasileira sob a égide de Amorim também durante o governo Luís Inácio Lula da Silva (Uebel, 2020). Bertino (2008, p. 415, grifos meus) confirma que:

Os anos 1990 compreenderam um período de transição para a construção de uma nova ordem internacional, enfocando-se a interdependência, busca de cooperação, emergência de novos temas globais e o multilateralismo nas relações internacionais. Esse cenário pós-Guerra Fria se refletiu na política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), voltada para a participação em foros multilaterais e em prol dos temas globais, como o dos direitos humanos. A política externa também se caracterizou pela adesão aos regimes (dentre eles, de direitos humanos), atuação frente às organizações internacionais, com a pretensão de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (embora não tenham sido envidados muitos esforços para concretizá-la). Além disso, **prezaram-se as relações com países em desenvolvimento, países africanos, priorizando-se os da América do Sul, sendo que as coalizões para cooperação Sul-Sul ganharam destaque no final do governo.**

Além disso, a atuação do Brasil parecia se limitar à garantia da chegada e estadia regular destes refugiados angolanos, uma vez que o Itamaraty havia demonstrado que sua intenção era de

(...) **cooperar, mesmo que de forma limitada**, com uma solução humanitária para a situação em Angola, **sem que isso tivesse repercussões financeiras para o Brasil**, para o que a presença do ACNUR era fundamental. Esse posicionamento das **autoridades brasileiras** era tão óbvio que elas **claramente condicionavam a proteção e a documentação dos refugiados à assistência disponibilizada pelo ACNUR**. No início da crise, **o Itamaraty**, ao informar ao ACNUR que estimava em 150 as chegadas mensais ao Brasil, “perguntou se o ACNUR terá recursos financeiros para atender a esses casos adequadamente” e **afirmou que “o Governo brasileiro reconhecerá os refugiados recomendados pelo Escritório somente se o ACNUR garantir uma assistência razoável para essas pessoas”**. (Fischel de Andrade, 2016, p. 157, grifos meus).

Em outras palavras, o Brasil estaria disposto a receber este número controlado e mensalmente limitado de angolanos, desde que: o ACNUR realizasse a análise da condição de refúgio, que depois seria confirmada pelo governo brasileiro; e que os

---

propósito nacional e local, devem ser úteis e corresponder à política migratória nacional, algo que demonstra, uma vez mais, as muitas imbricações entre refúgio e migração, e a impossibilidade de analisar esses sistemas em apartado.

refugiados reconhecidos tivessem uma assistência inicial dada pelo ACNUR. O importante era não criar uma massa de irregulares e despesas ao Brasil. Era um clássico caso de atingir um objetivo – no caso, de política externa e comércio exterior – sem investir muito para isso, algo que já havia ocorrido nas conversas travadas pelo Brasil com a OIR anos antes. Em verdade, caso o ACNUR não desse o apoio financeiro que disse que daria, corria-se o risco de que as políticas e práticas relativas à recepção de angolanos como refugiados fossem outras, o que poderia tornar a situação de muitos recém-chegados em irregular, ou seja, em condição de deportabilidade<sup>137138</sup>. Em outras palavras, importava menos, para as autoridades brasileiras, o motivo da migração e os conceitos formais de refúgio previstos na Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984, bastando que o Brasil não tivesse grandes prejuízos econômicos e que essa população se mantivesse em condição regular, algo que preocupava o Itamaraty de por ventura criar uma “(...) situação potencialmente perigosa de se ter, no Rio de Janeiro, estrangeiros sem uma condição jurídica satisfatória (...)” (*idem*, p. 156).

Grande parte dos angolanos que chegou ao país na década de 1990, especialmente no Rio de Janeiro, se concentrou nas Favelas do Complexo da Maré, e muitos ainda permanecem lá e até hoje enfrentam estigmatizações racistas da

---

137 De acordo com De Genova, deportabilidade é diferente de deportação. Deportabilidade é a “*possibility of deportation, the possibility of being removed from the space of the nation-state (...). What makes deportability so decisive in the legal production of migrant ‘illegality’ and the militarized policing of nation-state borders is that some are deported in order that most may remain (un-deported)—as workers, whose particular migrant status may thus be rendered ‘illegal.’*” (De Genova, 2002, p. 439). De Genova também desenvolve o termo *economia da deportabilidade*, que consiste em que “*even if all non-citizens are potentially subject to deportation, not everyone is deported, and not everyone is subject to deportation to the same degree; there is, in other words, an unequal distribution of the various forms of this particular power over non-citizens’ lives and liberties, as well as the rationalities and techniques or technologies deployed in the administration or government of migrants’ lives through recourse to the means to deport them, or to serve them deportation orders (...). And yet, even in spite of such an uneven distribution of deportation, this condition of deportability – this possibility of being deported, of being forcibly expelled from the space where migrants are actively engaged in making their lives and livelihoods – has profoundly disciplinary repercussions*” (De Genova, 2016, p. 94 e 96).

138 Efetivamente, muitos angolanos que foram ao Brasil e se dirigiram ao ACNUR para apoio passaram por um processo de RSD a fim de verificar se eram refugiados mandatários. Tendo em vista que, no mandato do ACNUR, não havia um conceito coletivo de refúgio, como o presente na Declaração de Cartagena, 35% dos pedidos foram negados, o que preocupou tanto o ACNUR, quanto as autoridades brasileiras, relativamente à irregularidade migratória desses angolanos. Em decorrência disso, e sob pressão local, o ACNUR criou um procedimento de recurso, até então inexistente, e resolveu reconhecer os angolanos como refugiados com base no conceito da Declaração de Cartagena. Este movimento, portanto, não foi automático, e demonstrou como as próprias limitações conceituais e burocracias do sistema institucional do refúgio muitas vezes configuraram obstáculos ao reconhecimento.

Polícia, da sociedade e da mídia, de que seriam traficantes de drogas (Barreto, 2015), demonstrando-se que, apesar de terem sido receptores de uma política supostamente “humanitária”, o país proporcionou poucos elementos para sua ascensão social, além de pouca ou nenhuma medida para combater e evitar racismos e estigmatizações decorrentes de sua presença, e isto se manteve inalterado ao longo dos anos. Sua vinda só foi possível, além disso, porque representava poucos prejuízos econômicos imediatos de um lado, com muitos benefícios políticos, de outro. É preciso realizar um paralelo com a chegada dos luso-angolanos na década de 1970, cuja recepção foi bem distinta. Se, no caso dos angolanos, seus números quase não chegaram a dois mil em dez anos, os portugueses naquele caso tiveram uma política de aceitação muito mais ampla, e seus números podem ter chegado a quase 17000 (dezessete mil) em poucos anos (Barreto, 2015). Ou seja, mesmo sendo o primeiro grupo de africanos a chegarem no Brasil desde a independência – sem que fosse pela via do rapto e sequestro – seus números foram baixíssimos, irrisórios, em comparação aos movimentos de portugueses vindos do mesmo lugar, isto é, de Angola, anos antes.

Até setembro de 1996, o Brasil tinha uma maioria de refugiados africanos reconhecidos. De acordo com Tannuri (2010), de um total de 2146 (dois mil cento e quarenta e seis) refugiados reconhecidos, 1748 (hum mil setecentos e quarenta e oito) eram africanos, dentre os quais 1296 (hum mil duzentos e noventa e seis) eram angolanos, 201 (duzentos e um), liberianos, e 152 (cento e cinquenta e dois), zairenses<sup>139</sup>. Além disso, havia 156 (cento e cinquenta e seis) latino-americanos e caribenhos; 99 (noventa e nove) europeus; além de 117 (cento e dezessete) refugiados provenientes da região do Oriente Médio e Ásia. Verifica-se, portanto, um número consideravelmente alto de angolanos em comparação às demais nacionalidades/regiões. Estes dados são frequentemente utilizados para demonstrar uma suposta abertura do país à população refugiada e, em particular, a africanos, especialmente pelo primeiro uso de um conceito amplo de refúgio, inspirado na Declaração de Cartagena. No entanto, nem todas as pessoas que solicitaram refúgio, incluindo as angolanas, tiveram seus pedidos deferidos, mesmo considerando um número relativamente baixo de chegadas, se comparadas aos demais migrantes

---

139 Atual República Democrática do Congo.

(não-refugiados) *desejáveis* que se encontravam no Brasil. A história não contada demonstra que ao menos metade das solicitações de refúgio foram negadas. Especificamente, de acordo com Regina Tannuri (2010, p. 92), “em 1995 e 1996 há registros que apontam de 40% a 50% de pedidos indeferidos”.

A chegada deste grupo de refugiados angolanos em um número consideravelmente maior do que o Brasil estava acostumado a receber (de imigrantes negros e africanos) impulsionou a edição de uma lei específica sobre o Direito de Refúgio. Isto foi também possibilitado devido à dependência do governo brasileiro com relação ao ACNUR fez com que esse órgão<sup>140</sup>, juntamente com o apoio de representantes e organizações da sociedade civil<sup>141</sup>, além do momento de interesse e abertura do governo do Fernando Henrique Cardoso para ampliar a agenda de direitos humanos. Foi este momento que tornou a Lei nº 9.474/1997, ou Lei do Refúgio, possível. Uma lei globalmente elogiada “como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo” (Barreto, 2010, p. 12; além de Milesi e Andrade, 2010; Haydu, 2011; Bertino, 2008; Tannuri, 2010).

Tendo em vista os muitos trabalhos que se debruçam sobre esta lei e seus múltiplos aspectos (Godoy e Jubilut, 2017; Barreto, 2010; Ramos *et. al.*, 2011), não irei me aprofundar em suas nuances. Interessa-me dedicar a melhor compreender como se configurava o cenário do universo de refúgio, isto é, deferimentos, indeferimentos, principais nacionalidades, entre outras variáveis, no período de 1998 até o ano de 2019, e como isso se relaciona com o cenário migratório geral demonstrado nos subpontos anteriores, com a seguinte pergunta como pano de fundo: se somos tão avançados, como isso se refletiu na prática?

---

140 A dependência não era apenas financeira, mas também processual, i.e., o ACNUR era quem se debruçava sobre a análise material relativa à condição de refúgio, produzindo pareceres individuais que ficavam dependentes de pronunciamento do MRE e de decisão final do MJ (Tannuri, 2010).

141 Por pressão de organizações da sociedade civil, me refiro a “(...) algumas manifestações, eventos e acontecimentos que indicam a vigorosa presença de iniciativas da sociedade civil no campo do refúgio. Cartas encaminhadas ao Ministério da Justiça manifestando a necessidade de uma legislação brasileira relativa ao refúgio e a adoção do conceito ampliado de refugiado. A título de exemplo listamos algumas: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Secretariado da Cáritas Brasileira; Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (SEBS); Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul e inúmeras outras correspondências das quais a articuladora do processo recebeu cópia ou mesmo originais para fazê-los chegar às instâncias de destino. No mesmo sentido, a Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, ocorrida em 08/05/1996, antecedendo ainda o envio do anteprojeto ao Congresso Nacional, da qual participaram muitas *instituições da sociedade civil*, algumas das quais mencionadas neste texto” (Milesi e Andrade, 2010, p. 33, grifos meus).



Após a publicação da Lei de Refúgio, entre 1998 a começo de 2005, 2559 (dois mil quinhentos e cinquenta e nove) solicitações de refúgio foram apresentadas, a maioria de países africanos, que correspondia a 1697 (hum mil seiscentos e noventa e sete) pedidos de refúgio ou 66,3% do total. Solicitações de pessoas na região das Américas e Caribe, Ásia e Europa correspondiam a 16,6%, 6,2%, e 10,7%, respectivamente. Curiosamente, os indeferimentos deste período foram bastante altos, e o Brasil acabou apenas reconhecendo, como refugiadas, pouco mais de 1000 pessoas, e a taxa de pedidos negados chegou a quase 58% do total de solicitações. No caso dos africanos, foram 863 pedidos deferidos, 834 indeferidos e 74 perdas da condição de refugiado, ou seja, os indeferimentos e perdas representavam mais de 50%<sup>142</sup> do total de pedidos de refúgio de africanos, numa continuidade com a prática anterior à lei, cujos números de indeferimento também eram altos (CONARE *apud* Milesi, 2005<sup>143</sup>). Na prática, o número total de refugiados reconhecidos no Brasil era muito baixo, percentual ínfimo da população nacional, mesmo que a maioria fosse de africanos. Conforme destaca Bertino (2008, p. 416), “(...) a existência deste pequeno número de refugiados no Brasil decorre do controle de entrada de imigrantes realizado pelo governo, por questões de segurança e pela capacidade sócio-econômica [sic] de integração do país”<sup>144</sup>.

Supreendentemente, mesmo com o baixo número de pedidos, apenas 42% das solicitações tinha resultados positivos. A título de comparação, as taxas de reconhecimento da condição de refugiado e/ou de outras proteções humanitárias na União Europeia, notável por sua política cada vez mais fechada a refugiados, foram de 40,7% em 2020 (Eurostat, 2021), demonstrando-se que, apesar de mais avançada, a Lei de Refúgio brasileira não necessariamente resultava em uma política de maior abertura que os países mais fechados a migrantes e refugiados. Como destaca Ní Ghráinne (2020, p. 341, tradução livre<sup>145</sup>),

---

142 Tannuri (2010) demonstra, ainda, que a partir de 2002/2003 os números de refugiados angolanos começam a cair não apenas pelo fim oficial da guerra civil no país, mas devido ao maior número de indeferimentos dos pedidos de refúgio.

143 Todos os dados referentes às solicitações de refúgio, reconhecimento e indeferimentos, entre 1998 e 2005, apresentados neste parágrafo, estão presentes no trabalho de Milesi (2005).

144 Bertino fala especificamente do contexto de 2008, mas essa análise pode ajudar a explicar também os anos anteriores, cujos números eram ainda menores.

145 Traduzido do original, em inglês: “As refugee numbers grew, and came from further afield, States began to employ creative means to constrain refugee flows and restrict the number of individuals they recognised as refugees”.

conforme os números de refugiados cresceram [na Europa], e eles vieram cada vez de mais longe [após o término da Guerra Fria], Estados começaram a empregar estratégias negativas para impedir a chegada de fluxos de refugiados e restringir os números de indivíduos que eles reconheciam como refugiados.

No caso do Brasil, não houve um crescimento demasiado de solicitações de refúgio entre 1990-2005, cujos números permaneceram praticamente estáveis<sup>146</sup>. Proporcionalmente, mesmo com números totais de solicitações baixos, as taxas de indeferimentos eram relativamente altas, indicando que acolhida e hospitalidade eram falsos mitos. Mesmo que tenham chegado mais pessoas e nacionalidades, isto não significava necessariamente uma maior receptividade. Nota-se que este foi um período significativo pelo fato de representar o primeiro momento em que as não-pessoas negras migraram para o Brasil; é notável que o sistema migratório, voltado aos *desejáveis*, não lhes incorporava, sendo o refúgio a única via possível de permanecer no país. Mesmo sendo um instituto voltado à proteção internacional, e sendo baixos os números de pedidos, eram altas as taxas de indeferimento. Não surpreende que, no primeiro movimento significativo de migrantes negros ao Brasil, muito embora com baixos números relativos de pedidos e a despeito de que alguns tenham recebido o *status* de refugiados, um grande número teve seus pedidos indeferidos e ficaram, como consequência, em condição irregular (e, portanto, de deportabilidade).

Ao longo dos anos, algumas nacionalidades começaram a se destacar, como foi o caso dos congoleses, colombianos e iraquianos. Em 2008, “do total de deferimentos informados pelo CONARE, 48,5% foram a congoleses, 16,5%, a iraquianos e 16,5%, a colombianos” (Lima *et. al.*, 2017, p. 100). A quantidade de indeferimentos no mesmo ano, no entanto, permanece alta, e dentre 106 deferimentos (um número, ressalte-se, muito baixo se comparado ao total de imigrantes no Brasil), houve 226 (duzentos e vinte e seis) indeferimentos, mais do dobro do número de deferimentos, representando 68% do total de decisões

---

146 De acordo com Tannuri (2010), até 1998 havia 2254 (dois mil duzentos e cinquenta e quatro) refugiados reconhecidos no Brasil. Entre 1998-2005, como visto, o número de solicitantes de refúgio chegou a cerca de 2500 (dois mil e quinhentos), ainda que os deferimentos tenham caído consideravelmente.

realizadas pelo Comitê Nacional para Refugiados<sup>147</sup>. É notório, ainda, o número irrisório de decisões, especialmente de reconhecimento da condição de refugiado, uma proporção ínfima e irrisória do número de migrantes no Brasil.

Em 2010, de 566 (quinhentos e sessenta e seis) novos pedidos, apenas 150 (cento e cinquenta) decisões foram positivas, representando uma taxa de 26,5%, majoritariamente de congolese, colombianos, afegãos e paquistaneses (*idem*). Ou seja, um número absolutamente irrisório, e se dividido entre as nacionalidades, representa dezenas apenas de deferimentos. 1138 (hum mil cento e trinta e oito) e 2111 (dois mil cento e onze) pessoas solicitaram refúgio em 2011 e 2012<sup>148</sup>, respectivamente e, uma vez mais, houve baixas taxas de deferimento consecutivas; em 2012, por exemplo, 260 pedidos foram deferidos e 596, indeferidos. De acordo com os dados da pesquisa do IPEA, “entre as nacionalidades deferidas, os maiores destaques foram a colombiana (26,6%), a congolese (23,1%) e a síria (19,1%)” e, em relação aos indeferimentos, “(...), destacaram-se guineenses (24,5%), colombianos (14,6%), senegaleses (9,0%) e nigerianos (7,7%)” (*ibidem*, p. 103)<sup>149</sup>. É perceptível, na análise dos dados quantitativos, que não só houve um incremento no número de solicitações por ano, mas também a relativa proporção de indeferimentos se manteve alta ao longo dos anos, em alguns casos o dobro do número de deferimentos. Além disso, é notável também como começa a ser criado um passivo de casos. No caso de 2012, por exemplo, apesar das mais de 2000 (duas mil) solicitações, 856 (oitocentos e cinquenta e seis) casos ficaram sem análise, isto sem considerar os pedidos pendentes dos anos anteriores.

---

147 Não menos importante são os números relativos aos recursos. Caso uma decisão de refúgio seja indeferida, o solicitante tem o direito de entrar com um recurso perante o Ministro de Justiça. No entanto, me parece que apesar de existir na lei, ele praticamente não tem muito impacto na mudança do teor decisório, vez que, de 1998 a 2008, de 1163 (hum mil cento e sessenta e três) recursos impetrados contra a decisão de primeira instância do CONARE, apenas 29 (vinte e nove) foram providos (Tannuri, 2010). Isso pode indicar diversos problemas específicos do recurso, entre eles, destaco principalmente o fato de que quem realiza a análise, pela lei, é o próprio Ministro da Justiça. Na prática, não há uma instância independente de recurso (Leite, 2017), o que explica o baixíssimo número de decisões reconsideradas na via recursal administrativa. Além disso, nem todos os solicitantes de refúgio têm assistência jurídica individualizada para a redação de recursos, seja de advogados privados ou defensores públicos. Em locais onde há ONGs específicas para o apoio jurídico a solicitantes de refúgio, é possível ter algum auxílio, mas nota-se a limitação do direito à assistência técnica qualificada, o que também pode implicar recursos de baixa qualidade, contribuindo, pois, para o baixo número de decisões reformadas em sede de recurso administrativo.

148 Os dados apresentados na pesquisa do IPEA desconsideram os pedidos de refúgio feitos por haitianos.

149 Considerando o grande número de indeferimentos destes nacionais, não surpreende o aumento de residências autorizadas pelo CNIg de alguns desses solicitantes de refúgio recusados.

Importante refletir que, apesar de um aumento de pedidos, os números eram ainda muito baixos se comparados à quantidade de migrantes desejáveis no Brasil. Estes números se reduziam ainda mais quando vislumbrados os casos de deferimentos, ainda divididos entre tantas nacionalidades. Assim, os números de africanos cujos pedidos eram deferidos muitas vezes sequer chegava à mais de uma centena em um ano, ao passo que os números de indeferimentos eram comparativamente mais altos. Não há que se falar, pois, em receptividade ou hospitalidade inerentes ao Brasil, mesmo no que se refere às políticas e práticas de refúgio. Se combinadas à gestão e práticas do sistema migratório mais amplo, isto apenas se confirma.

Ressalte-se que, entre esses dados, não consta nenhuma informação acerca de haitianos, cuja entrada passa a se tornar expressiva a partir de 2010. Apesar de solicitarem refúgio e, efetivamente serem solicitantes de refúgio para fins de controle migratório, são automaticamente excluídos das análises. Como será explicitado posteriormente, mesmo que haja muitos trabalhos e debates sobre a caracterização do fluxo haitiano enquanto refúgio, a análise oficial desde o princípio os classificou como não-refugiados. É como se as autoridades e instituições responsáveis (e, por consequência, aqueles que analisam os números relativos a pedidos) automaticamente indeferissem as solicitações de refúgio tão-somente devido à nacionalidade haitiana, sem análise de mérito individual. Isto é particularmente importante, porque este comportamento institucional e analítico não ocorreu nem mesmo para casos de nacionalidades com altos níveis de indeferimento, como era o caso dos senegaleses e guineenses. Era como se, no que se refere a refúgio, os haitianos não existissem, nem mesmo em números. Os haitianos sequer estão presentes em todos os anos da tabela oficial de casos, obtida no site oficial de dados do CONARE, em 2019 – hoje desativado (CONARE, 2019). Uma análise específica sobre os haitianos será aprofundada em subponto posterior, porém é importante ressaltar que os números de indeferimentos sem análise do mérito seriam inclusive maiores, se fossem consideradas as solicitações de refúgio feitas por haitianos.

Em 2013<sup>150</sup>, a taxa de deferimentos começa a subir, porém continua menor do que 50%. Conforme destaca Lima *et. al.* (2017), foram feitas quase 6.000 (seis mil) solicitações naquele ano, e 712 (setecentos e doze) processos foram julgados positivamente, destacando entre estes os pedidos feitos por 283 (duzentos e oitenta e três) sírios, e 107 (cento e sete) congoleses, entre outros. Um outro fato considerável são as taxas de deferimento considerando algumas nacionalidades em específico. Apesar dos congoleses serem uma nacionalidade que se destacava nas chegadas ao Brasil e no número de pedidos de refúgio desde a década de 1990, quando ainda eram denominados zairenses, em 2012, por exemplo, a taxa de deferimentos de seus pedidos foi de 53%. Sírios, por sua vez, que representavam uma nacionalidade cujas chegadas para fins de refúgio eram relativamente recentes, tiveram uma impressionante taxa de 100% dos seus pedidos julgados positivamente (*idem*). Esse número fica ainda mais impressionante nos anos posteriores. Apesar da maioria das solicitações de refúgio (acumuladas) em 2015 corresponder aos senegaleses, nigerianos, ganenses, libaneses e congoleses (além dos haitianos), nesta ordem, a maior quantidade total de deferimentos foi de sírios, correspondendo ao impressionante número de 1406 (hum mil quatrocentos e seis) sírios reconhecidos refugiados em 2015, contra 361 (trezentos e sessenta e um) libaneses e 182 (cento e oitenta e dois) congoleses (*ibidem*). Assim, os sírios, apesar de não serem nem a quinta nacionalidade em números de solicitações, representaram, em 2014 e 2015, a maior proporção de refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro, com taxa máxima de deferimentos.

Com relação especificamente aos solicitantes de refúgio extracontinentais, me interessa fazer um exercício analítico. Até 2013, o Brasil não tinha um número tão alto nem de pedidos de refúgio, nem de refugiados reconhecidos, não chegando nem mesmo aos 5000 (cinco mil), desconsiderando-se os pedidos de haitianos. Efetivamente, em números de refugiados reconhecidos, o país apenas ultrapassou

---

150 É preciso destacar a baixa capacidade do CONARE de julgar os casos de maneira célere. Apesar do maior número de solicitações de refúgio no ano de 2013, a taxa de decisões feitas, entre deferimentos e indeferimentos, foi de apenas 23%, isto sem contar o acúmulo de casos sem julgamento dos anos anteriores. De acordo com o ACNUR (*apud* Lima *et al*, 2017, p. 107), em 2012, a média de tempo para julgamento de processos era de 10 (dez) meses, e em 2013 houve melhora, pois este tempo caiu para uma média de nove meses. Suponha-se que isso tenha ocorrido devido à chegada dos sírios, cuja análise processual era muito rápida, muitas vezes até sem entrevista, o que pode ter sido significativo para a redução desse tempo. Em outras palavras, é possível que para outras nacionalidades, o tempo real de espera de julgamento tenha continuado lento.

essa marca a partir de 2013 (Lima *et. al*, 2017), com crescimento ascendente de solicitações de refúgio ano a ano, a partir de 2010, isto sem considerar os haitianos, cujos números implicariam um acréscimo ainda maior dos pedidos de refúgio (e de indeferimentos). Durante esse período, os solicitantes de refúgio extracontinentais, notadamente africanos subsaarianos de diversas nacionalidades, e os sírios, se destacaram como as principais chegadas, de um lado, e principais taxas de reconhecimento, de outro. Assim, é importante colocar seus fluxos em paralelo porque suas chegadas dependem de uma série de variáveis comuns que, na maior parte das vezes, não se aplica aos refugiados de países vizinhos, como é o caso dos colombianos e venezuelanos. Africanos, de diferentes nacionalidades<sup>151</sup>, e sírios dependem sobremaneira das condições de viagem, isto é, de vistos e passaportes, de disponibilidade e facilidade de voos até o Brasil, e de recursos econômicos para conseguirem chegar até o país. Mesmo fazendo viagens sem documentos, recursos e sem depender de voos<sup>152</sup>, como é o caso de muitos solicitantes, aqueles são os requisitos que, via de regra, ou facilitam ou dificultam a viagem de extracontinentais e que, por sua vez, caracterizariam uma política de maior/menor abertura em relação a esses requerentes em específico.

Solicitantes de refúgio de países vizinhos, por sua vez, especialmente aqueles provenientes de países com os quais o Brasil divide fronteira, traçam uma viagem consideravelmente mais econômica e muitas vezes têm acesso a vistos de turismo, entre outros<sup>153</sup>, mais facilitados se comparados aos extracontinentais. Assim, considerando os extracontinentais e os solicitantes de países vizinhos, as

---

151 Como visto anteriormente, muitos senegaleses, ganeses, nigerianos, guineenses, congoleses, entre outros, se dirigem até o Brasil, onde solicitam refúgio. Por outro lado, dos números majoritários, especialmente referente aos deferimentos, se destacam os sírios e libaneses. Quando me refiro a ‘africanos de diferentes nacionalidades’ não pretendo apagar as diferenças entre cada um desses grupos, nem os agrupar como iguais, afinal, África não é um país. No entanto, para evitar mencionar todas as nacionalidades, apenas para fins práticos, decidi nomeá-los, neste ponto, como *africanos* ou *africanos de diferentes nacionalidades*, a fim de me referir àqueles indivíduos de países em África que solicitaram refúgio no Brasil. Curiosamente, todos eles pertencem a países da África Subsaariana, com população majoritariamente negra, fator também importante para a análise. Quando a especificação desses africanos se der por sua nacionalidade, será devido ao fato de que é relevante analiticamente. Por ora, importa englobá-los na categoria de ‘africanos’, em geral, para fins de entender como os fluxos de extracontinentais mais relevantes se constitui ao longo do tempo.

152 Alguns solicitantes viajam pela via marítima.

153 Como é o caso da residência Mercosul, prevista no Decreto nº 6.975 de 2009. Além disso, países membros ou associados ao Mercosul não necessitam sequer de seus passaportes, o que permite o movimento regular até mesmo daqueles indivíduos que não tenham acesso a esse documento.

circunstâncias de trajeto e chegada são bastante distintas. Isto não quer dizer, obviamente, que suas jornadas sejam fáceis, baratas ou ofereçam menos riscos, haja vista que isto depende de cada situação em particular. No entanto, de maneira geral, existem mais alternativas de transporte para a chegada ao Brasil, seja por via terrestre, fluvial ou aérea. Devido à proximidade e às múltiplas formas de chegada, além da proximidade histórico-cultural<sup>154</sup>, os números de solicitantes de refúgio podem ser consideravelmente mais altos, como foi o caso dos colombianos e, principalmente, dos venezuelanos. A facilidade de vistos, devido a acordos regionais e bilaterais entre os países vizinhos também facilita o movimento de pessoas, que passam a depender menos de *coiotes* para conseguir cruzar fronteiras e obter documentos falsos, como passaportes e vistos. Ainda assim, mesmo nestes casos é possível fazer uso político de leis e regulações migratórias e de refúgio, dificultando ao máximo a entrada e permanência daqueles considerados indesejáveis. Além disso, é mais fácil para o Brasil realizar o retorno compulsório, por meio da repatriação<sup>155</sup> ou deportação<sup>156</sup>, de cidadãos de países vizinhos. A gestão restritiva de fronteiras foi particularmente relevante tendo em vista às dificuldades criadas e o tratamento discriminatório com relação à entrada de venezuelanos no território nacional durante a pandemia da COVID-19, por exemplo (ver mais em Rodrigues *et al*, 2021).

---

154 Por proximidade histórico-cultural me refiro às mobilidades construídas entre territórios vizinhos ao longo dos séculos, muitas vezes mesmo antes de serem divididos como territórios de Estados-Nação, criando uma prática costumeira entre fronteiras, de mobilidade, comércio, família, entre outros. Não surpreende que, por exemplo, entre Brasil e Venezuela haja a mobilidade histórica de povos Yanomami. Entre Venezuela e Colômbia há também uma longa tradição de cruzamento de fronteiras para compra de materiais, solicitação de refúgio, contrabando de produtos, entre outros, consistindo em uma fronteira muito porosa e constantemente navegada por ambos os colombianos e os venezuelanos. Dinâmica similar na fronteira com o Brasil, porém em menor medida. Conjuntura semelhante caracterizou a fronteira entre a República Democrática do Congo (RDC; ex-Zaire) e Angola, com fluxo de muitos então zairenses para Angola e vice-versa durante os múltiplos conflitos armados nesses países na segunda metade do século XX. Assim, ainda que existam fluxos históricos de troca, comércio e mobilidade Brasil-África, além das óbvias heranças culturais africanas no Brasil, é inegável que do ponto de vista das migrações, para quaisquer fins, não foi construída uma tradição Brasil-África, haja vista as próprias políticas migratórias antinegras estabelecidas no Brasil com relação aos africanos.

155 Prevista no art. 49 da Lei nº 13.445/2017, consiste em “medida administrativa de devolução de pessoa em situação de impedimento [de entrada] ao país de procedência ou de nacionalidade”.

156 A deportação está prevista no art. 50 da Lei nº 13.445/2017, sendo uma “medida decorrente de procedimento administrativo que consiste na retirada compulsória de pessoa que se encontre em situação migratória irregular em território nacional”.

Entretanto, fronteiras fechadas e as dificuldades impostas pelo sistema migratório também afetam, de maneira distinta, os extracontinentais. Alguns exemplos podem ser o fechamento de postos consulares dificultando a obtenção de vistos; e maiores exigências antes de embarcar em voos, dificultando ainda mais que refugiados cumpram esses requisitos, às vezes tendo que dispensar altas quantias a coíotes para obter os documentos necessários. Quanto mais afastado e inacessível o país – i.e., sem rotas de transporte diretas –, mais difícil e caro é o trajeto devido ao incremento de restrições migratórias, as rotas de viagem mudam de maneira ainda mais dinâmica, e os requisitos para chegar a um terceiro (ou quarto) país, com fins de transitar para conseguir obter transporte para o Brasil, também se tornam uma barreira para as solicitações de refúgio. Ou seja, até mesmo para cruzar a fronteira irregularmente em período de restrições ainda maiores, como foi o caso durante a pandemia da COVID-19, há um impacto distinto para os extracontinentais e os nacionais de países vizinhos, afetando especialmente a sua *imobilidade*, isto é, *incapacidade de sair de seu país e buscar refúgio em outro lugar*.

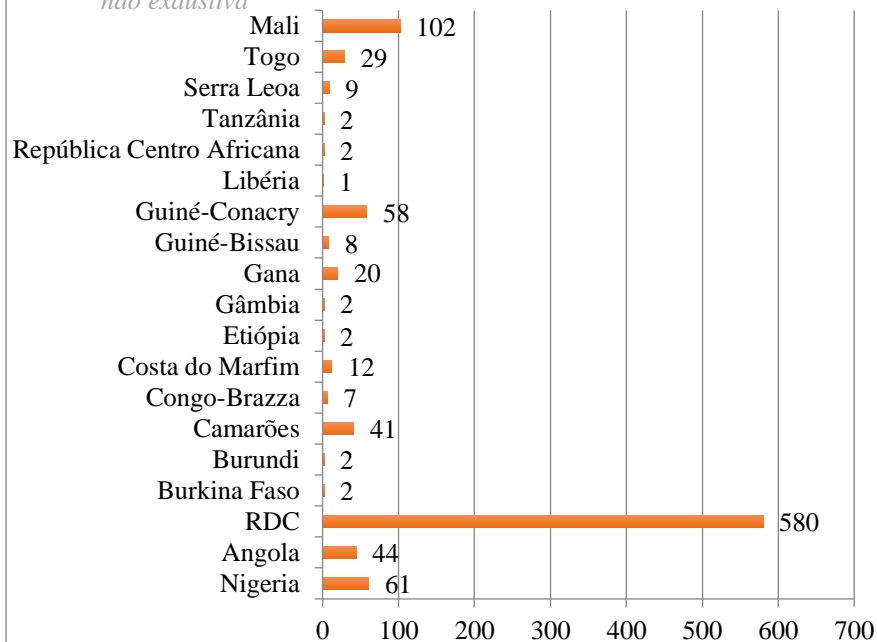
Por esta razão, não irei focar, a partir de então, nos movimentos de sul-americanos no que se refere à comparação analítica de seus números e as taxas dos africanos subsaarianos, devido a essas muitas diferenças entre as dinâmicas de seus fluxos de (i)mobilidade. Para compreender como a estrutura institucional de refúgio-migração afeta de maneira distinta os africanos subsaarianos, meu interesse principal é compreender a conjuntura em paralelo com outros solicitantes de refúgio extracontinentais. É possível considerar os sírios um grupo adequado para estabelecer essa comparação porque também se destacam em números de solicitações, mas principalmente em números e taxas de deferimento. Mapear suas chegadas em números, os resultados de seus pedidos, e as políticas específicas empregadas, é tarefa importante porque os seus movimentos apresentam riscos e variáveis semelhantes e é necessário vislumbrar como as práticas do sistema institucional de refúgio no Brasil lidaram com esses fluxos e com seus pleitos perante o CONARE. Nesse sentido, a análise daqui em diante se focará no movimento de extracontinentais.

Entre 2014 e 2016, temos a seguinte situação referente às solicitações de refúgio feitas por africanos subsaarianos:



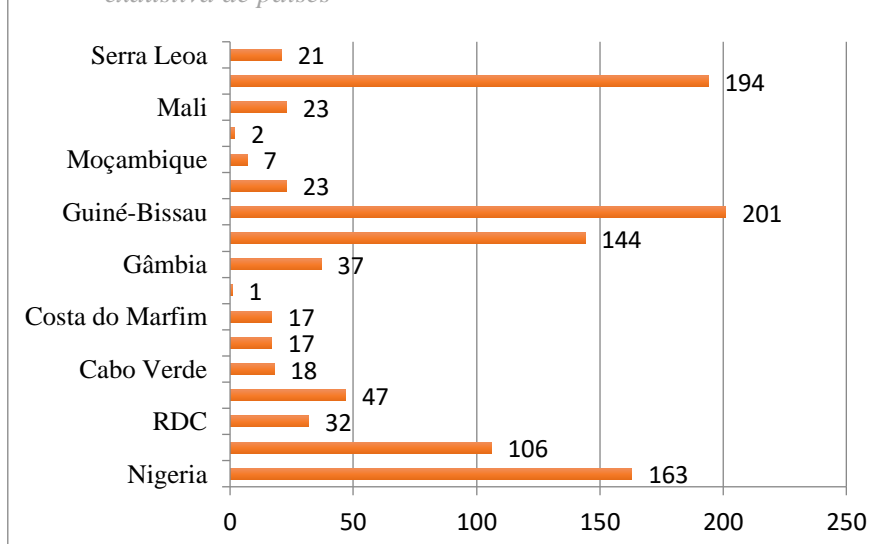
**Gráfico 1: Reconhecimentos Conare, 2014-2016, Africa Subsaariana, Por País**

*Fonte: CONARE (2019), Elaboração própria, lista de países não exaustiva*



**Gráfico 2: Indeferimentos Conare 2014-2016 - Africa Subsaariana, Por País**

*Fonte: CONARE (2019), Elaboração própria, lista não exaustiva de países*



Os gráficos acima, apesar de não representarem a totalidade dos países de solicitantes de refúgio africanos subsaarianos, procuram revelar os principais grupos de solicitantes cujos pedidos foram deferidos e indeferidos entre 2014 e 2016. Dentre os casos apresentados acima, houve 984 (novecentos e oitenta e quatro) deferimentos, representando 49% do total de pedidos de africanos

subsaarianos, e 1053 (hum mil e cinquenta e três) indeferimentos entre os pedidos feitos, ou 51% do total. Mesmo que estes números não representem a totalidade das decisões de pedidos de subsaarianos, considerando que a maioria dos outros casos representa algumas poucas dezenas, ou nem mesmo isto, é possível ter uma ideia da conjuntura geral. As taxas de indeferimento permanecem superiores às de deferimento, ainda que isso varie a depender da nacionalidade. Obviamente, como pode-se ver, há uma grande diferença entre nacionalidades, destacando-se os nigerianos, senegaleses, angolanos, guineenses e ganenses com altas taxas de indeferimento, e os congoleses com as maiores taxas de deferimento de seus pedidos – chegando a 58% do total de deferimentos.

Efetivamente, com exceção dos congoleses, os demais casos revelam a baixa tendência do CONARE em reconhecer africanos subsaarianos como refugiados, uma vez que a maioria teve seus pedidos negados. Veja-se o caso dos nigerianos, por exemplo; dos 224 casos julgados – e certamente há muitos outros pedidos de nigerianos pendentes – 72% foram julgados improcedentes. A taxa de indeferimento relativa aos ganeses foi ainda maior: 87%. Os senegaleses apenas tiveram cinco casos deferidos, quatro em 2016 e um em 2015, fazendo com que quase 100% dos seus casos fossem julgados negativamente.

Com relação a outras nacionalidades, cujos números de deferimentos foram superiores aos de indeferimento, como é o caso de Mali, com uma taxa de 81,6% de decisões positivas, é preciso destacar os baixíssimos números de decisões: um total de 125 (cento e vinte e cinco), entre resultados positivos e negativos. Casos como os de Mali demonstram como não há uma política ativa de atração de solicitantes de refúgio em África, mesmo nos casos em que há altas taxas de reconhecimento. Em outras palavras, o que esses baixos números nos dizem, não é, pois, que o Brasil é um país aberto, mas precisamente o contrário: se há uma porcentagem tão alta de casos deferidos relativos a um determinado país ou circunstância, como é o caso do exemplo de Mali, por que não há mais pedidos? É o interesse do Brasil conceder proteção a esses indivíduos? A distância, valores, falta de proximidade histórico-cultural e de uma “cultura de migração” para o Brasil, além da inexistência de voos, exigência de vistos, valores da emissão de vistos e dificuldade de obtê-los, são alguns dos principais elementos que demonstram que *política de refúgio* é mais do que deferir/indeferir pedidos. Assim, números baixos de solicitantes de certos países de África, mesmo que com taxas de

deferimento individuais altas, dizem mais sobre o fechamento do Brasil a esses solicitantes, e sua indesejabilidade, do que sobre uma suposta abertura do Brasil a não-pessoas negras e africanas.

Dizer, portanto, que a diversidade de nacionalidades entre refugiados é demonstração da abertura e acolhimento do Brasil a refugiados em geral, como fez o então SNJ em 2014 (MJ, 2014a), é uma falácia. Baixos números de pedidos de determinadas nacionalidades, ainda que com alta taxa de deferimentos, demonstram apenas que a política de refúgio brasileira para esses grupos é *reativa*. Em outras palavras, quando essas não-pessoas chegam ao país há o processamento de seus casos, como obriga a lei, mas não há uma correspondente política para criar rotas seguras para que mais pessoas tenham essa oportunidade. Em contrapartida, e devido a isso, demonstra-se o uso deliberado ou *ativo* de uma política de fronteiras/de vistos que verdadeiramente seleciona e filtra migrantes e refugiados racial e desigualmente, não surpreendendo que, com a exceção de algumas poucas nacionalidades de subsaarianos, os demais refugiados reconhecidos de África Subsaariana representam um número irrisório, ainda que com altas porcentagens de deferimento, como é o caso do Mali.

Os anos de 2014-2016 foram extremamente relevantes devido ao grande número de pedidos feitos. O ano de 2014 foi particularmente marcante; só naquele ano houve 28,385 (vinte e oito mil trezentos e oitenta e cinco) pedidos de refúgio, quase 17000 (dezessete mil) somente de haitianos, ou seja, quase 11000 pedidos de solicitantes de outras nacionalidades, sem considerar os casos acumulados dos anos anteriores. Com os 17631 (dezessete mil seiscentos e trinta e um) pedidos feitos em 2013, 11690 (onze mil seiscentos e noventa) (CONARE, 2017) feitos por haitianos, 2014 se destaca como sendo o ano em que mais houve solicitações de refúgio de outras nacionalidades que não os haitianos, fazendo com que, entre 2013 e 2014, tenha havido um crescimento de quase o dobro de pedidos de refúgio feitos por não-haitianos<sup>157</sup>. Curiosamente, os ganeses, senegaleses e nigerianos representaram os maiores números de solicitações de refúgio em 2014, com 1032 (hum mil e trinta e dois), 1116 (hum mil cento e dezesseis) e 1687 (hum mil seiscentos e oitenta e sete)

---

<sup>157</sup> Uma hipótese que eu trabalho adiante sobre o crescimento dos números de casos se relaciona à política de vistos diferenciada do Brasil no que se refere à Jornada Mundial da Juventude (JMJ) e da Copa do Mundo FIFA. Além disso, à época, interna e especificamente em relação à Nigéria, internamente houve diversos ataques do Boko Haram no país.

pedidos, respectivamente (Lima *et. al.*, 2017). Foram eles, no entanto, que também despontaram com as maiores taxas de indeferimento, demonstrando-se pouca vontade política na recepção desses novos fluxos. Mesmo que a análise dos casos deva ser feita individualmente, o indeferimento em massa e em altos números faz questionar se há uma justa análise dos casos, em sua individualidade.

Flávia Rodrigues (2020a) chama atenção, em sua tese doutoral, ao que ela se refere como *injustiça epistêmica* presente nos processos de refúgio, em que se valoriza, ou se privilegia a credibilidade nas narrativas e concepções dos chamados *técnicos de refúgio* no que se refere à conceituação de quem é ou não refugiado. De acordo com a autora, esse grupo de *notáveis*, “(...) disputa compreensões sobre a figura do refugiado a partir de argumentos supostamente técnicos sobre a credibilidade dos sujeitos, restringindo a participação ativa dos solicitantes e refugiados no processo” (Rodrigues, 2020a, p. 239). Assim, essa injustiça epistêmica destacaria, para além do desaparecimento dos solicitantes nos processos de refúgio, “o papel central de uma ‘economia da credibilidade’ (...) afetada por preconceitos, estereótipos e percepções subjetivas, bem como pela relação entre excessos e déficits de credibilidade” (*idem*, p. 240), em que há excesso de credibilidade distribuída a *técnicos* – uns mais do que outros – e déficits de credibilidade conferida a solicitantes de refúgio.

É nesse universo que ocorre uma preconcepção de casos denominados fortes e fracos, considerados assim pelos chamados *técnicos do refúgio*. Enquanto advogada no processo, eu me destaco como essa suposta *notável*, sendo eu mesma passível de (re)produzir as preconcepções tão naturalizadas nos processos de refúgio. Além do mecanismo mencionado por Rodrigues, relativo à averiguação da *força* dos casos de refúgio com relação à “credibilidade interna”<sup>158</sup>, avaliada em

---

<sup>158</sup> De acordo com o ACNUR (2013, p. 34), “A credibilidade interna consiste na avaliação do testemunho de uma pessoa com base apenas em suas declarações e outras possíveis provas apresentadas. Dois fatores-chave frequentemente relacionados nesse contexto são: o nível de detalhe (ou de imprecisão), e o grau em que o/a solicitante tem sido coerente (ou contraditório). Como vimos, é importante verificar se a pessoa tem sido efetivamente questionada de maneira que ela possa acrescentar mais detalhes, e proporcionar a ela a oportunidade de esclarecer as aparentes lacunas ou eventuais inconsistências no seu caso. (...) Oficiais de elegibilidade também devem considerar os limites da memória humana, especialmente naquelas pessoas que sofreram algum trauma ou possuem razões para ter medo de falar sobre suas experiências. Mas oficiais de elegibilidade podem encontrar solicitantes que sejam altamente contraditórios ou vagos em aspectos centrais de suas declarações, sem qualquer explicação convincente para que sejam desacreditados. De forma semelhante, quando um/a solicitante for capaz de fornecer detalhes significantes e em geral consistentes sobre seu processo, isso indicará maior credibilidade.”

entrevista ou conversa prévia com o solicitante, destaca-se outro elemento relevante na configuração de casos fortes ou fracos pela institucionalidade do refúgio: este mecanismo diz respeito à própria nacionalidade do peticionário<sup>159</sup>, havendo países considerados como mais ou menos possíveis de produzir refugiados. É o caso de Gana, por exemplo.

Em 2018, um caso de Gana<sup>160</sup> que eu acompanhava teve um parecer oficial da Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE) recomendando o indeferimento do pedido. O parecer era claro: havia “credibilidade interna”, isto é, o parecerista entendia que o solicitante foi claro e detalhista sobre sua história e, portanto, era *crível*, mas afirmou que ele não seria refugiado, porque, de acordo com o parecer, ele poderia pedir proteção de seu país, em caso de se sentir perseguido. Na análise feita relativamente ao país, no entanto, não houve vinculação da pesquisa<sup>161</sup> ao caso em si, apenas relatando informações gerais de Gana, tais como a existência regular de eleições multipartidárias e estável crescimento econômico. Ainda que, como *técnica do refúgio*, eu sabia que seria bastante difícil um caso de Gana ser reconhecido refugiado pelo CONARE, eu resolvi melhor explorar esse pedido.

Isto porque, no relato deste solicitante específico, o seu pedido de refúgio se baseava no fato de que não haveria proteção local suficiente disponível – suponha-se que pela polícia e sistemas de justiça – e, portanto, era essencial conectar a pesquisa de país de origem não à circunstância geral de Gana, mas à circunstância específica, isto é, à capacidade da polícia ganense de proteger pessoas ameaçadas de morte, como era o caso do solicitante, cujos relatos, ressalte-se novamente, foram considerados verdadeiros. A única coisa que se depreende do parecer oficial com relação à pesquisa de país de origem (COI, pela sigla em inglês) é que Gana é um país estável e em crescimento, sem qualquer relação com a individualidade do relato, o que poderia indicar que pessoas de lá em geral não são refugiadas. Havia,

---

<sup>159</sup> Algo também verificado na pesquisa doutoral de Rodrigues (2019).

<sup>160</sup> Excepcionalmente, será o único momento em que eu identifico a nacionalidade de um solicitante que eu acompanho, porque demonstrá-la é chave para entender a construção de “país seguro” envolvendo alguns Estados especificamente.

<sup>161</sup> No jargão da área, essa pesquisa de país é conhecida pelo termo em inglês *Country of Origin Information* (COI), ou informação de país de origem, que busca avaliar se a narrativa apresentada em entrevista pelo solicitante é corroborada pelas informações disponíveis e encontradas no COI, além de avaliar se a situação do país oferece um risco caso o solicitante tenha que retornar para lá. A pesquisa de COI está presente em todos os pareceres de elegibilidade.

pois, uma concepção sobre Gana, perceptível no documento, como *país seguro*, fazendo com que solicitações de ganenses passassem por um crivo diferenciado. Essa concepção é vista, por exemplo, na ata da reunião Plenária de 24 de março de 2017, em que o Vice-Presidente do CONARE, o então representante do MRE, Eugênio Garcia:

(...) chama atenção a oito casos de Senegaleses/Ganeses que, por se tratarem de migração econômica, não se enquadram nos requisitos necessários para o reconhecimento da condição de refugiado, mas que tiveram suas solicitações deferidas pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIG/TEM em lista publicada no dia 16 de março de 2017. O presidente substituto abriu a palavra aos membros do comitê que quisessem comentar sobre os oito casos específicos. Sra. **Rosita Milesi** (IMDH) pediu que quando houvesse a possibilidade de evitar indeferimento se deve aproveitá-la para diminuir os casos de irregularidade no País. Relatou que há um número significativo de imigrantes trabalhando no país de forma irregular e, por isso, é preciso se encontrar formas alternativas de solução migratória. Sugeriu a retirada de pauta dos solicitantes que não têm residência e o indeferimento dos que têm. Sugeriu, também, o envio dos casos ao CNIG para um estudo que encontre uma solução migratória alternativa. Dra. **Silvana Borges** [Diretora do Departamento de Migrações do MJ] levanta a importância de se achar uma solução técnica para os casos de indeferimento sem se esquecer da questão humanitária. O Sr. **Luiz Alberto dos Santos** [CNIG, Ministério do Trabalho e Emprego] ressalta que as listagens encaminhadas para o CNIG necessitam ter a documentação completa, incluindo o passaporte. Passou-se a palavra para a Dra. **Isabel Marquez** [Representante do ACNUR Brasil], que disse que é importante encontrar formas de evitar que o CONARE trabalhe em casos que não lhe dizem respeito (força de trabalho sendo gasta em casos de migração econômica) e atrasa o julgamento de verdadeiros casos de refúgios, como caso dos sírios. Adicionou que se deve preservar a instituição de refúgio. O Sr. **Bernardo Laferte** [Coordenador-Geral do CONARE] reforçou a mensagem de se evitar a banalização da instituição do refúgio. Defendeu que o refúgio deve ser a exceção, para os que realmente são perseguidos politicamente e ideologicamente. (CONARE, 2017, grifos no original)

Há diversos pontos que o excerto destacado permite explorar. Neste momento, no entanto, cabe aprofundar na essencialização das situações de ganenses e senegaleses como não sendo de refúgio, lançando mão do binômio migração econômica (irregular)/refúgio para basear indeferimentos e a consequente diferença moral entre os “verdadeiros” e os “falsos” refugiados. Esse binômio teve, não surpreendentemente, como base de análise, os pedidos feitos por sírios, descritos como os “verdadeiros refugiados” em detrimento dos demais, no caso, ganenses e senegaleses. Curiosamente, os sírios sequer são em geral perseguidos “politicamente e ideologicamente”, como mencionou o Coordenador-Geral do CONARE para destacar quem seriam, excepcionalmente, os “verdadeiros” refugiados. No Brasil, sírios são reconhecidos refugiados pelo conceito adaptado da Declaração de Cartagena, e muitos países que não contém uma definição ampliada

de refúgio sequer reconhecem todos os sírios como refugiados, por uma limitação meramente conceitual. Em 2019, por exemplo, mesmo que 22,705 (vinte e dois mil setecentos e cinco) sírios tenham sido reconhecidos refugiados na Alemanha, mais de quinze mil obtiveram proteção humanitária subsidiária, por não conseguirem acesso ao refúgio *strictu sensu* (AIDA, 2020). Ou seja, formalmente, esses quinze mil sírios não eram refugiados, muito embora ainda necessitassem de proteção.

No Brasil, o ACNUR usa a situação dos sírios como o paradigma do refúgio, sem considerar que, na concepção dura da Convenção de 1951, muitos deles sequer seriam refugiados. Argumentação semelhante se aplica aos venezuelanos, que nem mesmo fogem de um conflito armado, caso dos sírios, e mesmo assim são reconhecidos refugiados. As distinções entre migração/refúgio são, portanto, cada vez mais cinzentas, porém algumas nacionalidades, como os ganeses, senegaleses e haitianos, por exemplo, já são pré-concebidos como não-refugiados e suas solicitações são vistas como uma *perda de tempo* para alguns membros do sistema de refúgio. O que os casos da Síria, da Venezuela, dentre outros, demonstram, é que o refúgio não é um conceito fixo; ou não deveria ser. A existência de uma concepção ampliada reforça isto. No entanto, a “elite do refúgio” aparenta estar fixa em que alguns países, independentemente da situação individual, reflitam imediatamente situações que não são “fortes” o suficiente para “valer a pena” o tempo do Comitê. Como disputar essas preconcepções, se nem sequer os relatos dos solicitantes são levados individualmente em consideração? Como e quando outros padrões de deslocamento, como por exemplo migração climática e escassez estrutural de recursos, serão levados em consideração para transformar o discurso que circunscreve algumas nacionalidades – notadamente ganeses e senegaleses – como “falsos refugiados”, que “banalizam” o sistema de refúgio? As injustiças, desapropriações, perdas e violências decorrentes do deslocamento tampouco são levadas em consideração<sup>162</sup> – como disputar os consensos e provocar o sistema de refúgio de fora para dentro?

---

<sup>162</sup> Sobre o tema, Maja Grundler (2019) questiona, por exemplo, se a proteção do refúgio inclui a reparação e proteção de indivíduos que sofreram violações de direitos humanos – tortura, violência sexual, perda de membros ou órgãos, tráfico, entre outros – durante a migração irregular até o país de destino. Sem oferecer uma resposta a todas as implicações do tema que propõe, a autora certamente convida o leitor ao debate para pensar que tipo de proteção é devida àqueles e àquelas que sofrem violações graves de seus direitos precisamente porque há um sistema de fronteiras

Esta preconceção relacionada a Gana, destaco, não era novidade para mim; no entanto, no caso em específico, o relato do solicitante que eu acompanhava foi absolutamente desconsiderado. Não houve nenhuma relação da análise do país com o seu pedido. A sua individualidade – e humanidade – foram estrategicamente apagadas nas páginas do processo de refúgio. Assim, a minha intenção com o caso que me apresentou este solicitante era questionar a falta de qualidade do parecer e de comprometimento com a história daquela pessoa. A oficial de elegibilidade<sup>163</sup> ouviu o solicitante, e disse acreditar nele. Se isto é verdade, ele temia por sua vida e dizia não obter proteção da polícia. Isso, evidentemente, não aparece no parecer, nem mesmo nas pesquisas pertinentes à Gana, que silenciaram sobre o sistema de justiça daquele país.

Compareci à reunião Plenária do CONARE com a intenção de reverter a opinião dos membros do Comitê para conceder ao solicitante a condição de refúgio ou, na pior das hipóteses, pedir que fosse feito o parecer a fim de torna-lo mais pertinente ao - e comprometido com o - caso. Ao chegar no dia da reunião, no entanto, antes mesmo de entrar na sala respectiva, um/a<sup>164</sup> dos/as participantes da reunião questionou a nacionalidade do solicitante que fui defender. Ao saber que era um ganês, fui questionada se era caso de pessoa LGBT+<sup>165</sup>, porque, se não fosse, não vislumbrava ser possível conceder a condição de refugiado a um ganês.

Este é um caso paradigmático para perceber este outro elemento de caracterização dos pedidos fortes e fracos, e sua consequente normalização. Assim, importava a nacionalidade e a análise circunstancial da solicitação. Se o solicitante é de Gana, pressupõe-se que o caso é fraco, porque se infere que Gana é seguro a maioria de seus nacionais, independentemente do caso individual; só se torna forte quando a circunstância seja de perseguição devido à orientação sexual ou identidade de gênero. Como não era o caso, o solicitante que eu estava defendendo tinha um pedido fraco, *independentemente da materialidade do pleito*, do ponto de vista do

---

fechadas – com a imposição de vistos e impossibilidade de obtê-los – que impede o acesso desses indivíduos ao trânsito regular, por exemplo.

<sup>163</sup> Oficiais de elegibilidade são funcionários vinculados à CG-CONARE, vinculada, por sua vez, ao Ministério da Justiça, e realizam as entrevistas com os solicitantes de refúgio, além de produzir pareceres opinativos que serão posteriormente debatidos pelos membros do comitê. Os pareceres são apenas recomendações, não são vinculantes e a decisão final é sempre feita nas reuniões Plenárias.

<sup>164</sup> Gênero não especificado para não ser possível identificar o indivíduo.

<sup>165</sup> Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros/transsexuais, entre outras nomenclaturas.



órgão decisório. O que mais surpreende é que a caracterização de casos fortes e fracos é tão normalizada que parece *existir inquestionavelmente* enquanto tal, e, por conseguinte, há uma grande resistência ao debate, especialmente sobre solicitações percebidas como fracas, fazendo com que raramente sejam questionadas. Inclusive, Rodrigues (2020a) relata como os casos considerados fracos são pouco – ou nada – debatidos nos foros oficiais de decisão, haja vista a limitação de tempo e as poucas chances de alteração da decisão. Assim, os envolvidos nestes foros<sup>166</sup> se focariam em casos considerados fortes, para garantir ao menos nestes uma chance de deferimento.

A dificuldade de alterar a opinião já formada e normalizada sobre países seguros e países não seguros é ainda maior porque os casos são raramente colocados para discussão. Sendo considerados fracos, não se reserva muito tempo para apreciação nos pareceres, na pesquisa realizada, ou até nos debates decisórios, que raramente ocorrem. E mesmo na circunstância de quem gostaria de fazê-lo, como o meu caso, a predisposição que senti naquele momento era de que os membros achariam que eu estaria fazendo-os perder tempo precioso de debates com um caso fraco. Eu representava ainda alguém que, mesmo considerada *técnica do refúgio*, não compartilhava, naquele momento, a preconceção generalizada entre os demais técnicos de que o caso que eu queria pautar era *fraco*, estabelecendo uma tensão quase imediata. Emerge também com estranheza o fato de um dos membros daquele comitê ter me dado uma opinião prévia sem sequer ouvir a minha sustentação material. Neste exemplo, mesmo sendo *técnica*, até mesmo eu tive um déficit de credibilidade perante o CONARE naquele momento.

Essa caracterização de casos como *fracos* é desumanizadora, porque efetivamente não dá quase nenhuma oportunidade para a perspectiva de solicitantes ser ouvida e refletida com profundidade. Isto se dá porque, aos olhos dos técnicos

---

<sup>166</sup> As instituições e agentes que participam dos fóruns de decisão relativamente ao processo de refúgio são os membros do CONARE, i.e., Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Polícia Federal, e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ). A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo participa na qualidade de suplente da CARJ. Entre outros membros, destaca-se o ACNUR, que tem função consultiva, e não tem direito a voto, de maneira semelhante à Defensoria Pública da União, à Procuradoria-Geral da República e o Instituto Migrações e Direitos Humanos. A Coordenação-Geral do CONARE também participa das reuniões plenárias, fazendo parte do debate, bem como o Departamento de Migrações do Ministério da Justiça, antigo Departamento de Estrangeiros. Estes são, em geral, as pessoas que se sentam à mesa do debate, e que têm direito à voz nas reuniões de decisão.

do refúgio, estes casos são todos aprioristicamente indeferíveis, e as particularidades e nuances das histórias que individualizam e humanizam os solicitantes acabam sendo apagadas e perdidas na decisão prévia do seu caso. Se já há injustiça epistêmica no sistema de refúgio em geral, ela se acentua ainda mais na gestão destes casos em específico.

A circunstância é ainda mais controversa no caso dos nigerianos. Entre 2014 e 2016 muitos nigerianos fugiram do país devido aos ataques do Boko Haram, ou seja, havia uma ameaça clara de um grupo armado extremista em certas partes do país, com ataques do grupo também em Lagos, maior cidade da Nigéria. Friso esse contexto para que se demonstre que, mesmo em países em que é evidente a situação de insegurança, nem sempre a interpretação do contexto será favorável aos solicitantes de refúgio. Foi o que ocorreu no caso dos nigerianos, cujos pedidos eram majoritariamente negados. Especialmente em 2015, o CONARE emitiu decisões em massa sobre cerca de centenas de nigerianos pela mesma razão: todos diziam temer sofrer ou ter sofrido perseguição pelo Boko Haram, mas passaram por outra cidade, Lagos<sup>167</sup>, considerada uma cidade segura, e, portanto, não poderiam ser reconhecidos refugiados.

No jargão da área, o CONARE decidiu utilizar nos casos de nigerianos o argumento de que haveria uma *alternativa de fuga interna* (AFI) e que, portanto, não seria justificado o pedido de refúgio. A AFI é uma construção discutível e nem sempre aplicada (Chloey, 2020), além de ter uma multiplicidade de formas de ser empregada (Kelley, 2002). No Brasil, a AFI não era uma técnica muito comum até então, e, mesmo assim, foi um dos principais argumentos para o indeferimento massivo de casos de nigerianos. Este tema, no entanto, foi muito disputado pelos representantes da sociedade civil no CONARE, notadamente a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ, hoje PARES-Cáritas), e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), demonstrando-se que ainda não havia um consenso, entre os órgãos e agentes que decidem o processo, de que fossem casos *muito* fracos, por mais que a maioria dos membros opinasse pelo indeferimento.

---

<sup>167</sup> Ou, argumenta-se, poderiam ter passado. Ressalte-se que muitos voos da Nigéria saem de Lagos, assim que de fato muitos solicitantes *passam* por Lagos para seguir viagem. Às vezes ficam um período para conseguir documentos e recursos financeiros para viajar, mas não necessariamente *passam* na cidade *para residir* permanentemente.

É possível ver, na ata da reunião plenária do dia 17 de julho de 2015, por exemplo, que, a pedido do representante da sociedade civil, o Presidente do CONARE – o Secretário Nacional de Justiça (SNJ) – acatou a retirada de pauta de cerca de 52 processos de refúgio de nigerianos “com exceção daqueles que constavam óbices<sup>168</sup>, a fim de permitir a discussão entre os representantes sobre a temática de ‘alternativa de fuga interna’” (CONARE, 2015b, p. 4). É claro que o tema era disputado e que, na realidade, a CARJ e a CASP requisitavam tempo para melhor elaborar suas estratégias e argumentos de incidência entre os demais membros do Comitê. Na plenária seguinte, de 30 de julho de 2015, no entanto, todos os casos foram julgados improcedentes, sem registro em ata de quaisquer discussões materiais sobre a AFI, como pretendiam os representantes da sociedade civil. O MRE, o Ministério da Educação (MEC) e o Departamento de Polícia Federal (DPF) votaram pelo indeferimento, em consonância com o parecer apresentado pela Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE). Na ocasião, foi registrada em ata a abstenção do representante da CARJ com relação a **todas** as solicitações de refúgio de nacionais da Nigéria indicadas para indeferimento (CONARE, 2015b). A discordância no âmbito do comitê era clara, e era notável uma resistência em geral não só ao reconhecimento da condição de refugiado a nigerianos, mas ao debate qualificado. De maneira similar ao caso do ganês descrito acima, a análise parece ter sido praticamente coletiva, desconsiderando as nuances e particularidades normalmente presentes na análise individual aprofundada, que era o que pretendia a representação da sociedade civil à época.

Em 2015, os nigerianos foram ainda frequentemente expostos na mídia como solicitantes que usam o sistema de refúgio para evitar a perseguição penal e para fins criminosos, notadamente o tráfico de drogas e de pessoas. Fica claro o teor pejorativo e estigmatizante da matéria do *Estadão* logo no seu início:

Traficantes de drogas têm usado a Lei de Refúgio brasileira para cooptar estrangeiros e abastecer com cocaína rotas internacionais para a África e a Europa. **As novas “mulas” são em sua maioria africanos** que, ao ingressar no Aeroporto de Cumbica, em Guarulhos, na Grande São Paulo, pedem autorização para permanecer no País. (Ribeiro, 2015, grifos meus).

---

168 Os óbices são normalmente levantados pela Polícia Federal, e indicam algum tipo de preocupação de segurança. Muitas vezes se refere a algum tipo de processo ou denúncia criminais, existência de homônimos, entre outros.

É interessante o uso da qualificação *africanos*, sendo que, com exceção dos 20 (vinte) nigerianos, os demais solicitantes de refúgio presos eram da República Dominicana, Haiti e Tanzânia. Em outras palavras, são todos negros, mas nem todos africanos. A matéria continua e aponta uma diferenciação moral dos pedidos de refúgio entre esses *africanos*, colocando uma família síria no polo oposto:

O delegado Rodrigo Weber de Jesus, encarregado do Setor de Imigração em Cumbica, relata, no entanto, que, dos pedidos homologados ali neste ano, “em apenas um caso o solicitante desceu do avião e já pediu refúgio”. “Era uma família vinda da Síria (país em guerra civil e em confronto com o Estado Islâmico). Os demais só fizeram o pedido depois de ficar no conector”, conta.

(...)

Para policiais federais, a lei brasileira para refugiados foi “descoberta” por coiotes que fazem tráfico de seres humanos da África para os Estados Unidos, com São Paulo como escala de voos. “Refúgio é uma palavra mágica. O viajante diz que quer refúgio e, mesmo se estiver com passaporte falso, sai”, diz um agente de Cumbica.

(...)

O método dos coiotes teria sido, então, adotado também pelos traficantes de drogas, segundo a avaliação dos policiais federais. (*idem*).

Conector é a região do aeroporto a que são levados estrangeiros que serão forçosamente repatriados, e é praticamente inacessível. Ao estabelecer a diferença entre o solicitante genuíno, no caso da nacionalidade síria, que já vem ao Brasil com a intenção de pedir refúgio, e o solicitante falso, africano e negro, que usa o refúgio com intenções ilícitas, a matéria contribui com a criminalização de toda uma nacionalidade, a nigeriana, e de um grupo, *os africanos e negros* (porque incluem também os haitianos e dominicanos). Ainda que ausente das atas de plenárias, considerando a presença da DPF como membro com direito a voto, e a forte estigmatização midiática ocorrida em torno dessas prisões, não é de surpreender a pouca abertura institucional à chegada desses solicitantes e as altas taxas de indeferimento, ainda que com evidente situação de insegurança e violência naquele país. Freier (2001, p. 6, tradução livre<sup>169</sup>) menciona como, para os governos latino-americanos, a chegada de africanos na região era preocupante, apesar de seus números proporcionalmente diminutos devido a que, dentre outras razões, “esses fluxos [de africanos] criam preocupações de segurança devido às suas conexões

---

169 Tradução do inglês: “*These flows further raise security concerns because of their connection to criminal smuggling and trafficking networks*”.

com redes de tráfico e *smuggling* criminoso de migrantes”, demonstrando-se o tratamento diferenciado a africanos, migrantes ou refugiados, por parte de políticas de segurança que os naturalizavam como criminosos em geral.

Paralelamente a isso, é em 2014 que pela primeira vez “nacionais da Síria passaram a representar a maior proporção dos refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro” (Lima *et. al.*, 2017, p. 107), apesar de ser o terceiro maior número de solicitações, atrás apenas dos senegaleses e nigerianos, seguidos dos ganenses, e sem considerar os haitianos, demonstrando-se uma política completamente diferenciada de aceitabilidade – ou desejabilidade – representada por esse grupo de refugiados. Muito provavelmente é devido ao alto número de reconhecimento da condição de refugiado de sírios que, pela primeira vez, há um decréscimo da média total de indeferimentos. Isto porque os sírios têm uma taxa constante de 100% de deferimentos de seus casos, em contraste considerável com os africanos subsaarianos.

As tendências para 2017 pouco mudaram. Neste ano, houve 55 (cinquenta e cinco) deferimentos de casos de africanos subsaarianos – dentre os quais a maioria foi de congoleses, com 37<sup>170</sup> (trinta e sete) reconhecimentos. As taxas de indeferimento de subsaarianos foram, no entanto, muito altas, com 515 (quinhentos e quinze) casos negativos, em que os países principais continuaram a ser Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Gana, Mali e Nigéria. Já os sírios tiveram uma taxa de deferimentos de 100%, com 267 (duzentos e sessenta e sete) casos julgados positivamente (CONARE, 2019b), e foram o maior número de deferimentos daquele ano. Em 2017, apesar das 33,866 (trinta e três mil oitocentos e sessenta e seis) solicitações, mais da metade foi apenas de Venezuelanos. Em relação aos africanos subsaarianos, os angolanos apareceram como a quarta nacionalidade com maior número de pedidos do total de solicitações, seguido dos senegaleses, em 6º; dos nigerianos, em 8º; e dos congoleses, em 10º, estes com apenas 364 (trezentos e sessenta e quatro) pedidos. Com relação aos sírios, foram 823 (oitocentos e vinte e

---

170 As taxas de deferimento presentes no Refúgio em Números (2017) demonstram que, só de nacionais da RDC, houve 106 pedidos procedentes em 2017. Entretanto, apenas 37 foram fruto de processos de elegibilidade, isto é, em que o peticionário principal tem feita a análise material do seu pedido de refúgio. Assim, os demais casos reportados como de deferimento são casos de extensão da condição de refugiado a familiares de refugiados já reconhecidos e que se encontrem no Brasil.

três) pedidos, correspondendo à 7ª nacionalidade com maior número de solicitações (CONARE, 2018).

Em 2018, o CONARE decidiu 683 casos de africanos subsaarianos, em que foram deferidos 95 (noventa e cinco) pedidos, mais da metade feitos por congoleses. Novamente, houve um número altíssimo de indeferimentos, correspondendo a 588 (quinhentos e oitenta e oito) casos, principalmente de nacionais da Angola, Senegal e Nigéria. Esse ano foi marcado, ainda, pelo crescimento proporcional dos indeferimentos de pedidos feitos por congoleses, que chegaram à taxa de 50%. Já os sírios tiveram 555 (quinhentos e cinquenta e cinco) de seus pedidos julgados procedentes, novamente com taxa de 100% de reconhecimento (CONARE, 2019b).

Em 2019, entre os nacionais da RDC, Senegal, Nigéria, Mali, Angola, Guiné-Bissau e Gana, foram julgados positivos 64 (sessenta e quatro) casos, dentre os quais 52 (cinquenta e dois) eram de congoleses. Em contrapartida, houve 370 (trezentos e setenta) solicitações indeferidas, a maioria de angolanos e senegaleses. Os últimos, apesar de não terem tido o maior número total de pedidos recusados, tiveram uma taxa de indeferimento de 100% (CONARE, 2019b). De acordo com o OBMigra (Silva *et. al.*, 2020), em 2019, entre as principais nacionalidades com mais de dez pedidos deferidos, somente aparecem a RDC e a Mauritânia entre os países na região subsaariana. A Síria permanece no topo, atrás apenas dos venezuelanos. Com relação aos indeferimentos, dos dez países com os maiores números, sete são da África Subsaariana. Entre estes, destacaram-se Angola, Senegal, Guiné-Bissau, Gâmbia, Nigéria, Togo e, surpreendentemente, a RDC.

Entre 2011-2020, apenas três nacionalidades representavam mais de mil refugiados reconhecidos: venezuelanos, sírios e congoleses, nessa ordem. Os sírios, com praticamente 3600 (três mil e seiscentos) refugiados, no entanto, têm mais do dobro de deferimentos em comparação aos congoleses, com 1050 (um mil e cinquenta) refugiados reconhecidos em uma década (Silva *et. al.*, 2021). Esses dados contrastam radicalmente com os números de solicitações de refúgio nesse espaço de nove anos, haja vista que os sírios se encontram na nona posição. Entre os africanos subsaarianos, só aparecem entre os dez primeiros Angola, Nigéria e Senegal. O Haiti ficou em segundo lugar em números de solicitações de refúgio (*idem*).

Com relação a esses dados e as circunstâncias que qualificam o universo do refúgio no Brasil, são três as conclusões a que se chega das políticas de refúgio para os africanos subsaarianos. Em primeiro lugar, apesar de que os africanos tenham representado os principais grupos de solicitantes de refúgio e refugiados entre 1993-2010, as taxas de indeferimento eram bastante altas e os números totais de pedidos eram muito baixos se comparados, por exemplo, com o total de imigrantes no Brasil, demonstrando-se que a política de refúgio, além de apenas reativa à chegada espontânea de alguns refugiados, era bastante fechada e restrita, devido às altas taxas de pedidos indeferidos feitos por africanos. Se analisado o sistema de refúgio juntamente ao de migração, os números de africanos em ambos os sistemas, em conjunto, era ainda mínimo, demonstrando-se a presença ausente da não-pessoa negra e africana no universo migração/refúgio. As taxas de indeferimento, além disso, permanecem altíssimas, mesmo após 2010, atingindo principalmente os africanos, a despeito de muitos deles serem os principais solicitantes de refúgio em determinados momentos, como era o caso de nigerianos, ganenses, senegaleses, entre outros, demonstrando-se uma constante repulsa a africanos na estrutura do universo de refúgio. Ressalte-se que, devido à inexistência de vias de migração e residência regulares para esses indivíduos, o Brasil efetivamente cria a situação de irregularidade de milhares de refugiados recusados, demonstrando-se sua indesejabilidade e o uso do sistema refúgio/migração para criar situações de ilegalidade que atingem, majoritariamente, imigrantes negros.

Em segundo lugar, os dados revelam que, desconsiderando-se umas poucas nacionalidades de africanos, isto é, congolese, nigeriano, senegaleses, ganeses e angolanos, as demais afromobilidades são majoritariamente limitadas. Isso é perceptível tendo em vista que, do ponto de vista geral, africanos ainda são a minoria de imigrantes no Brasil (Baeninger, 2019). Especificamente no que tange ao refúgio, são muitas as nacionalidades de refugiados que, em quase uma década, não chegam nem às duas centenas de indivíduos. Por exemplo, dentre os refugiados reconhecidos entre 2011-2020, foram apenas 148 (cento e quarenta e oito) pessoas do Mali. Isso demonstra que o comportamento institucional brasileiro com relação a esses grupos é por um lado reativo, com a tramitação de seus pedidos sem que haja uma correspondente política mais aberta para novas chegadas; e é, por outro lado, ativamente restritiva, pois os baixos números de chegadas de africanos demonstram um controle ou filtragem extraterritorial de fronteiras que impede ou

dificulta as afromobilidades, especialmente de africanos, as chamadas políticas de não-entrada.

Em terceiro lugar, os dados revelam que, em relação a um grupo especificamente, isto é, os congoleses, cujo movimento para o Brasil remonta à década de 1990, haveria supostamente uma maior abertura do sistema de refúgio, devido aos maiores números totais e relativos de deferimentos de seus pedidos, afinal, representam o terceiro maior número de refugiados reconhecidos no Brasil atualmente. No entanto, essa resposta institucional e estrutural única aos congoleses precisa ser lida em paralelo àquela realizada ao maior grupo de refugiados extracontinentais no país, notadamente os sírios. Sírios não só chegaram em maiores números, mas tinham taxa de deferimentos integral e continuada, dando uma grande segurança jurídica aos seus pedidos e, principalmente, tinham acesso a um visto específico para que pudessem pedir refúgio no Brasil em segurança, algo que nunca foi oferecido aos congoleses. Além disso, mesmo se comparado a outros africanos, como os nigerianos, angolanos, senegaleses e ganeses, o número de solicitações de refúgio dos congoleses é muito tímido, demonstrando-se que esse controle extraterritorial restritivo das fronteiras brasileiras por meio de políticas de não entrada é também bastante efetivo com relação aos congoleses, prevenindo uma chegada maior dessa nacionalidade. Se comparado ao número de migrantes em geral, é absolutamente ínfimo o número de congoleses refugiados no Brasil, representando pouco mais de mil indivíduos reconhecidos refugiados em uma década. Sendo o refúgio umas das principais maneiras de entrada e permanência no país para muitos congoleses, desde 1990, impressiona que seus números de influxo sejam baixos, revelando que não houve uma maior abertura do Brasil nem sequer a esta nacionalidade, em contraposição aos sírios, por exemplo.

Estes dados refletem um cenário estrutural do refúgio brasileiro que efetivamente não oferece a proteção igualitária a todos os solicitantes de refúgio e refugiados e cujos efeitos são racialmente definidos, sendo clara a imbricação entre Estado, nação e raça, em que o passaporte é utilizado para nacionalizar corpos ao longo de linhas raciais (Mongia, 2018) e, por sua vez, determinar tipos distintos de política/aceitabilidade. As políticas de refúgio relativas a africanos subsaarianos não demonstram abertura ou aceitabilidade; pelo contrário, são altas as taxas de indeferimento de seus pedidos, baixas as solicitações de grande parte das nacionalidades africanas, e estão aliadas a políticas de não-entrada. O refúgio não



é uma exceção à antinegritude, portanto, e precisa ser lido em continuidade com os objetivos das políticas migratórias em geral, cuja aceitabilidade/desejabilidade se dá especialmente a imigrantes não-negros. Isto fica claro também no caso do refúgio, cujo único grupo de refugiados extracontinentais a ter acesso a via de entrada regular para fins de pedir refúgio e ter 100% de taxa de deferimento foi o dos sírios.

Essa imbricação Estado-raça-nação fica ainda mais clara quando, a partir de 2010 em diante, o cenário do refúgio muda consideravelmente com a chegada significativa de haitianos e a resposta institucional da estrutura do sistema de refúgio/migração, que sequer fez a análise material dos seus casos. Eram os não-refugiados por essência, caracterizados na medida do que não eram: nem refugiados, nem migrantes laborais. Não existia, como consequência, um sistema estabelecido que desse conta de dar respostas às circunstâncias particulares desse entrelugar ocupado pelos haitianos. As medidas de regularização dos haitianos, que inicialmente se propunham pontuais, excepcionais e temporárias, eram concomitantes com as muitas tratativas das autoridades brasileiras com países vizinhos para criar um verdadeiro muro de proteção do Brasil contra as chegadas terrestres de haitianos, como se verá, confirmando as continuidades da antinegritude no universo migração/refúgio no Brasil.

Em resumo, essa subseção buscou demonstrar a história da posição institucional dos governos brasileiros em relação ao refúgio ao longo dos anos. Como visto, durante todo o período entreguerras até a edição da Lei de Refúgio, o Brasil era um país com pouco interesse no sistema de refúgio, lidava com a questão do ponto de vista das migrações e, portanto, via refugiados desde uma perspectiva utilitarista, seja pelo seu valor ao mercado e economia brasileiros, seja para sua contribuição ao embranquecimento da nação, em um *continuum* com a linha de desejabilidade migratória antinegra historicamente estabelecida.

Majoritariamente brancos e europeus, o Brasil tinha pouquíssimos refugiados reconhecidos até a década de 1990. Mesmo entre os refugiados não-reconhecidos, isto é, refugiados mandatários irregulares no país, ou pessoas com algum *status* migratório, havia uma maioria de pessoas europeias. A presença de africanos, até a década de 1990, era ínfima, não chegando à uma centena. Um número absolutamente inexpressivo, em que as não-pessoas negras existiam na medida de sua ausência. Com a democratização do país e a reinserção do Brasil no sistema

internacional com outro perfil, acolher refugiados era uma moeda internacional de importância. Isto não significou uma abertura completa, muito pelo contrário, como visto. Assim, mesmo com a chegada de angolanos, seu ingresso controlado e regulado no país durante toda a década de 1990 não superou a marca de 2000 (duas mil) pessoas. Além disso, o reconhecimento desses angolanos conviveu com altos números de indeferimentos e uma liberação controlada de vistos de entrada.

Os números de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil permaneceram bastante baixos até, pelo menos, 2010, pela sua política *ativa* de controle migratório extraterritorial por meio de uma política de vistos bastante restritiva. Além disso, até essa data, os números de indeferimentos eram altos, o que demonstrava a rigidez do sistema de refúgio brasileiro, similar às taxas europeias atuais. A Lei de Refúgio, tão elogiada por suas diferenças com a normatividade europeia, considerada bem mais fechada, não pareceu ter muitos efeitos no que tange à análise dos casos e concessão de proteção internacional. As taxas baixas de refugiados até 2010 demonstraram a falta de políticas específicas para tornar o Brasil mais acessível para refugiados, e evidenciaram que a prática vigente até então persistia em manter um sistema de refúgio que fosse minimamente interessante para a posição do Brasil no plano internacional, e que ao mesmo tempo convivia com baixos números de pedidos e altas taxas de indeferimento. Importante frisar que, até 2010, havia uma alta (e, por vezes, majoritária) proporção de solicitantes de refúgio subsaarianos, o que não surpreende a resposta institucional antinegra. Considerando o universo migração/refúgio de maneira holística, refugiados representavam um número ínfimo de estrangeiros no país e os africanos, em geral, representavam o menor número de imigrantes no Brasil, incluindo-se os refugiados e solicitantes de refúgio.

As circunstâncias mudaram consideravelmente a partir de 2010 em diante. Com a chegada em grandes números de haitianos, essa nacionalidade se tornou a segunda maior em números de solicitações de refúgio entre os anos de 2011-2020, mas com pouquíssimos deferimentos<sup>171</sup>. Efetivamente, a decisão dos casos, pelo indeferimento sem análise do mérito, era coletiva; os haitianos eram, essencialmente, vistos como não-refugiados pelas instituições universo

---

171 De acordo com o CONARE (2017), uma pessoa haitiana foi reconhecida refugiada entre 2015 e 2016.

migração/refúgio e uma sistemática específica foi elaborada para que seus números também fossem o mais limitado e controlado possível. As resoluções encontradas foram *ad hoc*, reativas, e os debates sobre suas chegadas e o uso do refúgio – considerado como *impróprio* – demonstram como os haitianos, o primeiro grupo de imigrantes-refugiados negros com números significativos desde 1990, em específico, não somente eram indesejáveis enquanto imigrantes, mas também enquanto refugiados.

Quanto aos africanos subsaarianos, restou demonstrado que: a) há baixos números de solicitantes de refúgio da maioria de países em África relativamente aos números de imigrantes *desejáveis* em geral, com algumas exceções; b) existe uma alta taxa de indeferimento em geral das nacionalidades africanas, especialmente de algumas nacionalidades, notadamente a daquelas que chegaram em grandes números; c) os congoleses, apesar de serem o terceiro maior número total de refugiados reconhecidos e de terem um histórico de chegadas ao Brasil, também se destacam com um número alto de indeferimentos e uma quantidade total de chegadas e pedidos de refúgio relativamente baixa.

Tudo isto leva à conclusão de que há políticas de não entrada implementadas em desfavor também de congoleses, a despeito desses supostos compromissos e práticas do sistema de refúgio. Em paralelo, sírios, um dos principais grupos de solicitantes que majoritariamente se definem como brancos, não só têm políticas de entrada para pedirem refúgio no Brasil, eles também têm segurança jurídica de que 100% dos casos serão deferidos. Nesse sentido, *todos* os africanos são afetados, de uma maneira ou de outra, pela inexistência de políticas específicas que viabilizem e facilitem o pedido de refúgio no Brasil, seja para chegarem no país, seja após pedirem refúgio. Em paralelo, as políticas migratórias reservadas aos migrantes desejáveis não abarcam os imigrantes e refugiados africanos. Sem política específica, portanto, a viagem irregular, os vistos excepcionais e o refúgio se tornam uma das únicas vias possíveis para entrada e estadia regulares para uma grande parte dos imigrantes e refugiados negros no país. E, tendo isto tudo em vista, é perceptível a indesejabilidade, não só de africanos subsaarianos, mas da maioria dos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes negros em geral.

Nos pontos seguintes, serão mais bem exploradas as imbricações entre o regime de vistos e o sistema de refúgio, e como pequenas mudanças neste sistema podem ampliar a acessibilidade de solicitantes de refúgio africanos ao território

brasileiro. Além disso, darei breve enfoque à questão das solicitações de refúgio feitas por haitianos, e como se deu a resposta institucional a este grupo. Ambos são elementos importantes para caracterizar as continuidades da antinegitude no universo migração/refúgio e de que forma afetam os solicitantes de refúgio e imigrantes negros em geral no Brasil contemporâneo.

### 3.2.1.

#### **A imbricação de políticas de visto e políticas de refúgio e a indesejabilidade migratória seletiva**

Não são muitas as análises que envolvem políticas de visto e suas imbricações com políticas de refúgio. Em verdade, são poucas as pesquisas que de fato investigam como vistos impactam as mobilidades em geral. No Brasil, em específico, quase não são encontrados estudos que envolvam essa análise. Patrícia Martuscelli (2019) talvez seja uma das primeiras intelectuais brasileiras a fazê-lo. A internacionalista analisou os efeitos das políticas de concessão de vistos de reunião familiar do Brasil, e sua prática em postos consulares do país no exterior, de familiares de refugiados reconhecidos pelo CONARE. Do contrário, há pouco ou nenhum estudo e análise que conectem as práticas de concessão e negativa de vistos às políticas e práticas do sistema de refúgio no Brasil. Pretendo seguir nesta direção neste subponto, tendo em vista que a política de vistos afeta sobremaneira os migrantes e refugiados extracontinentais, notadamente africanos subsaarianos e sírios, além dos haitianos, e porque elas são particularmente relevantes para melhor compreender a (in)desejabilidade migratória desses grupos de solicitantes de refúgio.

Entender a política de vistos é central para melhor explorar as estratégias estatais de restrição e controle de mobilidade, e é um instrumento chave no que se refere ao autolegitimado direito do Estado de decidir quem entra e fica no território do Estado-Nação (Mau *et. al.*, 2015). Pedir vistos e impor mais ou menos dificuldades na obtenção desse documento é considerado uma *tecnologia* ou *prática de não-entrada*, cujo objetivo é precisamente este, evitar que indesejáveis entrem no território nacional (Tavares, 2017; Gerard, 2016). Freier e Holloway (2019) confirmam que, independentemente das razões para migração, vistos de turismo representam uma das principais estratégias de dissuasão de migração do Sul para o Norte Global, e consistem, portanto, em um fator determinante para a migração,

especialmente a migração intercontinental sul-sul, como é o caso de movimentos África-América Latina.

Neste ponto, é importante lembrar como o sistema de refúgio, como foi extensivamente argumentado em ponto anterior, também é estruturado tendo como fundamento principal o direito de Estados de controlar suas fronteiras e estabelecer suas políticas de mobilidade em conformidade com seus interesses. É nesse aspecto que as políticas de visto e refúgio estão imbricadas, uma vez que

A ideia subjacente ao fato de determinar que pessoas tenham que solicitar um visto antes de entrar em um país é exercer um tipo de ‘controle remoto’ (...) ou ‘governança das mobilidades preemptiva’ (...), através dos quais os Estados previnem pessoas de chegar em seus territórios sem que tenham sua permissão. Pedir visto permite, portanto, que Estados exercitem controle extraterritorial no sentido de que o encontro entre agências de controle de fronteira e migrantes transfronteiriços em potencial ocorre previamente, nos países de origem. (Mau *et. al.*, 2015, p. 1194, tradução livre<sup>172</sup>).

Requisitar vistos, portanto, é um tipo de externalização<sup>173</sup> da competência autolegitimada de que Estados têm o direito irrestrito de controlar as idas e vindas de indivíduos em seu território. Isso é particularmente relevante porque, conforme Mau *et. al.* (*idem*) explicam, as mobilidades de curto-prazo, por exemplo turismo, são uma das principais formas utilizadas por imigrantes para entrar em um país regularmente e ultrapassar o período de seus vistos, ali permanecendo sem a autorização das autoridades migratórias. Ou ainda, vistos de turismo são utilizados para entrar em países regularmente e seguir para Estados vizinhos irregularmente com maior facilidade, onde não há acesso a vistos ou esse acesso é mais dificultado. Por essa razão, “as restrições mais duras foram impostas em países que se espera que produzam potencialmente imigrantes ilegais e que são conhecidos por gerar

---

172 Tradução do original, em inglês, para o português, a saber: “*The underlying idea of requiring people to have a visa before entering a country is clearly one of ‘remote control’ (...) or ‘pre-emptive mobility governance’ (...) by which states try to prevent people from approaching the territory or starting their journey without prior permission. Requiring a visa allows states to exercise extraterritorial control in the sense that the encounter between the control agency and potential border-crossers already takes place in the countries of origin*”

<sup>173</sup> De acordo com Crisp (2019), externalização se refere a “*measures taken by states in locations beyond their territorial borders to obstruct, deter or otherwise avert the arrival of refugees*”. Além disso, Tan (2021, p. 08) descreve que “*the practical scope of externalisation is necessarily broad to accommodate the wide spectrum of State policies and practices deterring and diverting asylum seekers. These include boat pull and pushbacks, extraterritorial processing and protection, visa controls, carrier sanctions, the posting of immigration officers internationally, and the funding, equipping and training of migration management in third countries*”.

refugiados ou cujos cidadãos correspondem às nacionalidades que majoritariamente ultrapassam o período permitido do visto” (*ibidem*, p. 1197, tradução livre<sup>174</sup>).

Por essa razão, Mau *et. al.* (2015) analisam como há uma desigualdade no que se refere à possibilidade de mover-se globalmente, baseada no valor de cada passaporte, pois, a depender de qual seja, o seu portador tem um *status* respectivo no *regime de mobilidade global*. Os autores descobriram que, apesar da média de países com liberação de vistos ter crescido ao longo dos anos no geral, alguns países tiveram sua liberdade global ainda mais restringida. Não impressiona que os países com os piores índices de liberdade global estão em África, em continuidade com o sistema colonial de controle de mobilidades em que são realmente livres mormente os movimentos de pessoas brancas e de países do Norte Global. Há uma hierarquia clara que, no caso das pessoas com passaportes africanos, piorou ao longo do século XX.

No *Passport Index*, uma listagem em que se determina o *ranking* do passaporte no mundo conforme a sua capacidade de entrar em mais ou menos países sem necessidade de visto, todos os países no final da lista são ou africanos, ou asiáticos (grande continente). A título de exemplo, a RDC figura no 78º lugar de um total de 89 (oitenta e nove) posições, com apenas doze países em que o portador do passaporte congolês pode entrar sem visto (*Passport Index*, 2021). Os nigerianos, por sua vez, ocupam a 77ª posição, podendo entrar em dezenove países sem visto, e os senegaleses estão na 68ª, com 26 (vinte e seis) países em que podem ingressar sem necessidade de visto prévio. Esse regime de mobilidade global é, portanto, um regime *racial*, no sentido de que privilegia os passaportes de antigas potências coloniais, cuja maioria da população é branca, ao passo que vulnerabiliza ainda mais os direitos de mobilidade de sujeitos colonizados, em uma manutenção e continuidade do regime colonial de hierarquias globais. Essa hierarquia de mobilidade não se dá somente devido ao passaporte, mas também pelo acesso diferenciado a alguns vistos, como é o caso dos sul africanos brancos, que têm acesso facilitado a diversos tipos de vistos britânicos e europeus, algo não tão comum para os sul africanos negros, mesmo que tenham os mesmos passaportes

---

174 Tradução do original, em inglês: “The strongest restrictions have been imposed upon countries expected to produce potential illegal immigrants and which are known as refugee sending countries or countries sending larger numbers of visa-overstayers”.

(Andrucki, 2010), evidenciando-se, assim, a antinegritude inerente ao regime de mobilidade global.

Exigir vistos demanda uma série de dificuldades particulares para refugiados. Em primeiro lugar porque os tempos do refúgio não respondem aos tempos da burocracia. Em outras palavras, a migração forçada muitas vezes significa que não há tempo hábil para adquirir a documentação requisitada e esperar o prazo exigido pelos postos consulares. Isso significa, em muitos casos, sair do país de origem quando e como der, obter documentos falsos no caminho e percorrer um trajeto irregular a fim de encontrar segurança.

Segundo, mesmo que esses indivíduos queiram solicitar o visto, às vezes há uma multiplicidade de documentos requisitados pelas Embaixadas que eles simplesmente não podem obter, seja porque são perseguidos por agentes de Estado e vão se colocar em risco se buscarem determinados documentos públicos, seja porque em alguns países os arquivos onde se poderia obter a documentação foram atingidos, por exemplo, por explosão, ou destruídos em terremotos, alagamentos, entre outras razões. Além disso, conforme ressalta Adepoju (2007), relativamente aos nacionais de países do Oeste africano, muitos não têm acesso a passaportes, documento essencial para a emissão de vistos, sendo ainda mais improvável que indivíduos consigam obter a emissão de documentos alternativos, como o *laissez passer*, afinal, muitos vistos são negados simplesmente com base na falta de documentos. Ainda, não é comum haver isenção de documentos mesmo que a pessoa seja vítima de perseguição.

Isto me leva ao terceiro ponto, isto é, se um dos únicos vistos disponíveis para garantir o movimento regular de migrantes forçados é o de visita ou turismo, é possível que agentes consulares neguem o visto se acreditarem que o objetivo da pessoa é outro, por exemplo, residir a longo prazo no país de destino ou mesmo pedir refúgio. Sobre o tema, fui procurada em certa ocasião por imigrante da RDC em situação regular no Brasil, cujos pais haviam feito pedido de visto de turismo na Embaixada local em seu país, a fim de visitar o seu filho. O agente consular brasileiro disse aos requerentes que suspeitava que eles iriam pedir refúgio no Brasil, e o visto foi posteriormente negado. Tudo isto também corrobora o argumento de que o sistema de refúgio *ainda* se fundamenta prioritariamente nos interesses estatais, especialmente considerando que, mesmo diante de uma pessoa com risco de vida em permanecer em seu país, o representante de Estado não lhe

fornece o instrumento para que saia em segurança. A imobilidade forçada decorrente da negativa ou inexistência de vistos decorre de uma genuína governança necropolítica das mobilidades, uma vez que imobilidades custam, muitas vezes, as vidas de pessoas com *passaportes sem valor* e que não podem, de outra maneira, buscar proteção e segurança ou que, ao fazê-lo irregularmente, se vulnerabilizam ainda mais.

O Brasil, apesar de não ser um país do Norte Global, replica as práticas restritivas e desiguais estruturadas nesse regime de mobilidade, como é possível ver no Quadro Geral de Regime de Vistos, no Anexo I. Visto de turismo é necessário para os principais países da África Subsaariana cujos nacionais pedem refúgio no Brasil, por exemplo. É o caso de Senegal, Nigéria, RDC, Gana, entre outros. Há um claro tratamento diferenciado entre África e Ásia e países do Norte Global, em conformidade com a listagem do *passport index*. Isto significa, portanto, que nacionais dos principais fluxos de refugiados e solicitantes de refúgio extracontinentais no Brasil necessitam obter autorização prévia, caso queiram chegar ao Brasil regularmente e em segurança.

Os dados disponibilizados sobre vistos emitidos em cada posto consular pelo Itamaraty, muito embora não sejam suficientes para fazer uma análise aprofundada das imbricações de políticas de visto e de refúgio, são suficientes para conseguir visualizar essa relação e estabelecer um panorama geral sobre como vistos afetam a (i)mobilidade diferenciada de solicitantes de refúgio e migrantes no Brasil, e contribuem na análise relativa à (in)desejabilidade migratória atual no país. Tendo em vista que o Brasil, especialmente no que se refere à governança migratória e gestão de fluxos, constitui muito de seus interesses e políticas nos silêncios e segredos (Lesser, 2013), não surpreende como grande parte do controle dos indesejáveis se dá por meio dos postos consulares do Brasil no exterior. Ainda que existam dados públicos, a partir de 2014, sobre a quantidade de vistos emitidos em cada consulado, para que uma análise das interconexões entre políticas de visto/refúgio/migração holística e aprofundada seja feita, seria necessário obter informações relativamente: a quantos vistos foram negados em cada consulado; ao tempo médio de análise e decisão dos vistos em cada posto consular; aos motivos de recusa dos vistos. Estas informações não são possíveis de se obter pelos documentos hoje disponibilizados publicamente pelo Itamaraty, necessitando de



uma pesquisa específica sobre o tema que envolva diversas fontes, orais e documentais, para obter resultados mais aprofundados.

No entanto, em 2014, o MRE disponibilizou duas informações relevantes: o quadro de tipos de vistos emitidos e sua quantidade, por posto consular, e a emissão específica de vistos de Grandes Eventos – notadamente Copa das Confederações e Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Devido aos grandes eventos esportivos e religiosos, o então governo brasileiro criou uma espécie de visto especial, por meio da Lei Geral da Copa, Lei nº 12.663/2012. De acordo com a Lei,

**Art. 19. Deverão ser concedidos, sem qualquer restrição quanto à nacionalidade, raça ou credo, vistos de entrada**, aplicando-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, **para:**

**XI - espectadores que possuam Ingressos ou confirmação de aquisição de Ingressos válidos para qualquer Evento** e todos os indivíduos que demonstrem seu envolvimento oficial com os Eventos, contanto que evidenciem de maneira razoável que sua entrada no País possui alguma relação com qualquer atividade relacionada aos Eventos.

**§ 4º Considera-se documentação suficiente para obtenção do visto de entrada ou para o ingresso no território nacional o passaporte válido ou documento de viagem equivalente, em conjunto com qualquer instrumento que demonstre a vinculação de seu titular com os Eventos.**

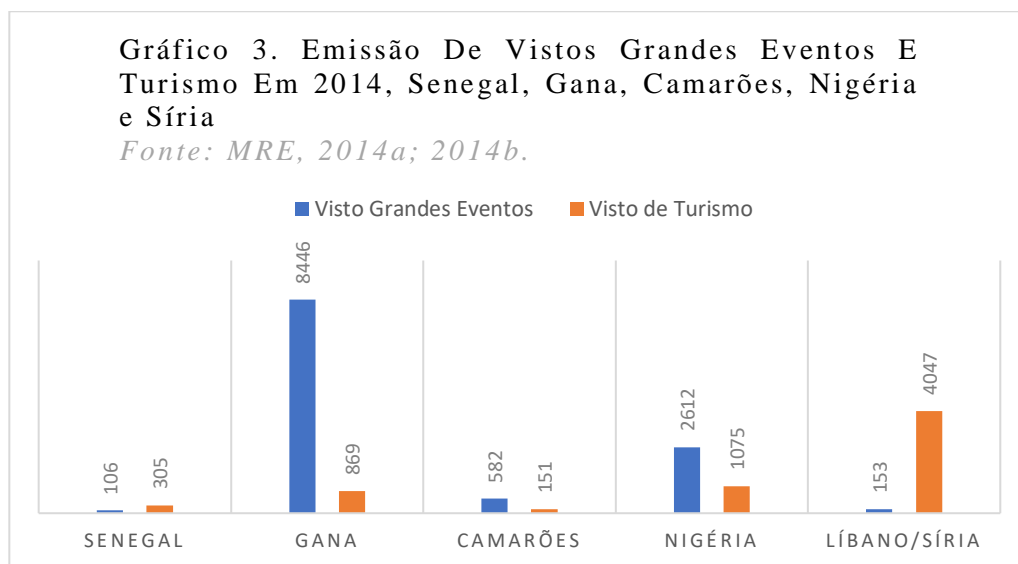
**Art. 21. Os vistos e permissões de que tratam os arts. 19 e 20 serão emitidos em caráter prioritário, sem qualquer custo**, e os requerimentos serão concentrados em um único órgão da administração pública federal<sup>175</sup>. (BRASIL, 2012, grifos meus).

Como é possível vislumbrar, há uma facilidade considerável na emissão de vistos neste período, bastando o documento de viagem e ingresso adquirido. Eles seriam emitidos com mais rapidez, e não implicariam custos ao peticionário. Facilidades inexistentes ao requerente de visto de turismo, por exemplo. Se o problema de muitos migrantes forçados para obter vistos é a falta de tempo para esperar a análise do agente consular, além dos altos valores necessários, o visto de Grandes Eventos suprimiu esses problemas e reduziu o número de documentos. No caso da Jornada Mundial da Juventude (JMJ), em alguns casos houve até mesmo a isenção de visto, bastando que o comitê organizador local da Jornada confirmasse a participação do indivíduo no evento (Bianchi, 2012). Não surpreende, pois, que em 2013, ano de realização da JMJ, dobrou o número de solicitações de refúgio em

---

<sup>175</sup> Ressalte-se, ainda, que esse visto aos espectadores também teria prazo improrrogável de noventa dias, conforme art. 19, § 3º, da Lei nº 12.663/2012.

relação ao ano anterior, aumentando considerável e especificamente os pedidos de migrantes extracontinentais. Este padrão permaneceu em 2014. Com relação aos extracontinentais, destacaram-se os pedidos de senegaleses, ganeses, nigerianos, entre outros. De acordo com os dados abertos do Itamaraty relativo aos vistos de turismo e para Grandes Eventos emitidos nos postos consulares do Brasil neste período, tem-se que<sup>176177</sup>:



A escolha dos países é deliberada, haja vista representar a maior parte das chegadas de solicitantes nesses anos. Além disso, relaciona-se com o *passport index* e os países cujos passaportes têm menor valor no regime de mobilidade global. Em primeiro lugar, é preciso demonstrar os baixos números de vistos de turismo emitidos, mesmo no caso da Nigéria. A título de comparação, em 2014, só no posto consular brasileiro em Nova York, foram emitidos quase 50.000 (cinquenta mil) vistos de visita. Com relação aos vistos especiais para grandes eventos, o primeiro país a se destacar foi Gana, com quase 9.000 (nove mil) pedidos de visto para os Grandes Eventos emitidos em 2014, contra pouco menos de mil vistos de turismo. Destaque-se que estes números não são comuns para o país, como pode ser visto na emissão de visto em anos posteriores. Em 2016, por exemplo, em relação ao total

176 Não considerei vistos emitidos para a Copa das Confederações, apenas para a Copa do Mundo de Futebol FIFA, pois a emissão de vistos relativamente ao período daquela copa foi irrisória.

177 Tendo em vista que a Embaixada brasileira em Damasco encontrava-se fechada em 2014 para emissão de vistos, verifiquei os dados relativos a sírios considerando o posto consular do Brasil no Líbano, onde majoritariamente se emitiam vistos humanitários para sírios.

de vistos de todos os tipos emitidos no consulado brasileiro em Acra, os números não chegaram sequer a 1500 (hum mil e quinhentos) (MRE, 2016).

O número de vistos para Grandes Eventos emitidos a nigerianos também foi considerável, representando o dobro dos vistos de turismo. Mesmo para países com uma presença tímida no Brasil, em geral com um número baixo de vistos emitidos anualmente, como é o caso dos Camarões, a diferença entre os vistos de visita e de turismo foi considerável, em uma proporção de cerca de 5:1. Ainda que os senegaleses não tenham utilizado o visto de Grandes Eventos como outros subsaarianos, Martínez e Dutra (2018) ressaltam que após a Copa do Mundo no Brasil, o país passa a se posicionar como um local de destino, especialmente devido às políticas cada vez mais restritivas da União Europeia. Ou seja, mesmo que não tenham se utilizado da oportunidade de vistos facilitados, a Copa do Mundo no Brasil foi atrativa para migrantes transnacionais muito além dos anos em que ocorreu, e independentemente da facilidade de visto. Ressaltei os senegaleses também para demonstrar que não foram todos os grupos de solicitantes de refúgio que utilizaram essa via como entrada facilitada.

O uso impressionante do visto pelos ganeses e, em menor medida, pelos nigerianos e camaroneses, no entanto, demonstra as dificuldades da via existente de trânsito regular, i.e., visto de turismo, e o grande interesse gerado no Brasil quando foi disponibilizada uma possibilidade de entrada mais facilitada. E isto é reflexo de como as políticas de visto são utilizadas para restringir as chegadas e controlar os números daquelas nacionalidades indesejáveis, seja para migração ou para refúgio, criando e reforçando os espaços globais de confinamento ou *carcerários* de imobilidade. A chegada massiva de ganeses pela via do visto de Grandes Eventos foi, inclusive, noticiada de maneira negativa, registrando-se o mal uso por essa nacionalidade dos propósitos do visto e colocando-os discursiva e coletivamente como “falsos refugiados”, sem, no entanto, que houvesse a análise individualizada de seus pedidos:

Embora tenham ingressado com pedidos de refúgio, a situação dos ganeses dificilmente pode ser enquadrada como de asilo político ou religioso.

— Sabemos que eles estão em busca de emprego, mas a obtenção de visto de trabalho é difícil; e arrumar emprego indocumentado é quase impossível. Então, eles usam o refúgio para poder entrar e ficar — diz um funcionário do Ministério da Justiça que preferiu não ser identificado. (Sanches e Ilha, 2014).

O que fica evidente com a facilitação da emissão de vistos de entrada para portadores de passaporte com menor valor no regime de mobilidade global é que, efetivamente, o regime de vistos é utilizado como uma maneira extraterritorial de conter o fluxo de indesejáveis. Considerando o regime de vistos de turismo e o uso do visto para Grandes Eventos por nacionalidades sem tradição de mobilidade ao Brasil, e cujos números de vistos de turismo emitidos anualmente raramente ultrapassam os três mil, fica claro como esse regime é particularmente utilizado, pelo Brasil, para conter fluxos de africanos subsaarianos.

Essa política de vistos, que *a priori* não tinha relação com refúgio, viabilizou o trajeto mais facilitado de extracontinentais, no caso, os africanos, que antes dependiam de um visto mais difícil de obter. Assim sendo, o visto excepcional de grandes eventos em conjunto com o refúgio se tornaram um caminho possível para o trajeto regular, de um lado, e a permanência regular, de outro. Importante analisar a (i)mobilidade dos africanos subsaarianos em paralelo à dos sírios, haja vista estes terem um bônus não estendido àqueles no que se refere à política de visto/refúgio. Após o início da guerra na Síria, o Brasil, de maneira inédita, criou um tipo de visto apenas para essa nacionalidade, que viabilizaria sua vinda em segurança. O preâmbulo da Resolução Normativa nº 17 de 2013 do CONARE (RN17) destaca as razões que inspiraram a criação desse visto, uma delas seria a existência de “laços históricos que unem a República Árabe Síria à República Federativa do Brasil, onde reside grande população de ascendência síria”.

É inegável, pois, a transhistoricidade do tratamento preferencial que o Brasil oferece a grupos de migrantes/refugiados não-negros, no caso, os sírios, ao mesmo tempo que fica evidente a continuidade da abjeção a migrantes negros, incluindo migrantes forçados. Notadamente, no estudo *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil*, 85% dos sírios se declararam brancos (ACNUR, 2019). Diante desse contexto, e considerando a taxa contínua de 100% de deferimento dos pleitos de solicitantes sírios, além de seu rápido processamento, é possível vislumbrar como a situação dos sírios no universo do refúgio é singular. Ao mesmo tempo que se tenta separar política de visto, política migratória, e política de refúgio, a RN17 ilustra perfeitamente como todas essas esferas estão conectadas quando há interesse institucional.

No caso dos africanos subsaarianos em geral, a *não* existência de política similar é um dos elementos mais importantes no que se refere às continuidades da

antinegritude em políticas e práticas migratórias e de refúgio. Em nenhum momento vislumbrou-se a facilitação, isenção ou criação de visto específico para cidadãos de países ou regiões específicas em África. Em agosto de 2014, pela primeira vez na história das reuniões do CONARE, um refugiado se pronunciou ao Comitê diretamente. Era Charly Kongo, congolês, comentando do “holocausto em sua terra natal” (MJ, 2014b). Isto, no entanto, não foi suficiente para alteração das políticas de visto. Na mesma ocasião, representante da Divisão de África do MRE disse que “as rivalidades étnicas [na RDC] são (...) uma das causas para os conflitos entre as milícias que disputam com o Estado o monopólio da força, ‘mas a violência não é sistemática’, ponderou” (*idem*). Mencionar a inexistência de violência sistemática, generalizada em todo o país, no contexto do CONARE, é estratégica, pois evitaria que os membros do comitê debatessem se há uma *grave e generalizada violação de direitos humanos* naquele país – ou em alguma região da RDC –, o que, por sua vez, poderia implicar maior número de deferimentos dos pedidos, maior agilidade processual, e até mesmo uma eventual criação de visto correspondente, entre outros, como foi o que ocorreu com a Síria.

Os sírios, como anteriormente exposto, não fizeram muito uso do visto para Grandes Eventos. Considerando que em 2013 foi criado o visto humanitário para eles, infere-se que não se fazia necessário que obtivessem outro tipo de visto para que pudessem se dirigir ao Brasil. Mesmo que o passaporte sírio seja um dos mais mal avaliados no *Passport Index*, o Brasil supriu essa desvantagem com um visto específico para aqueles deslocados devido aos conflitos armados naquele país. Assim, mesmo que neste caso ainda fosse requisitado visto, ele era facilitado, exigindo-se menos documentos, além da ausência de preconceção de que o requerente estaria mentindo sobre o seu propósito da viagem, como é o caso com os pedidos de vistos de turismo em determinados postos consulares em África, ou mesmo com relação aos debates do mal uso dos vistos de grandes eventos por “falsos refugiados”.

Vislumbra-se, pois, um tratamento privilegiado a uma nacionalidade de solicitantes de refúgio extracontinentais, os sírios, em detrimento de muitos africanos. Solicitantes de refúgio africanos, que já têm dificuldade em obter os próprios passaportes, necessitam de vistos de turismo para chegar ao Brasil e, como restou demonstrado, são emitidos de maneira tímida em comparação aos migrantes *desejáveis*. Não surpreende, então, que o Brasil tenha se tornado um destino mais

atraente a alguns deles uma vez facilitada a obtenção de visto, como ficou evidente com os vistos para Grandes Eventos e a isenção de vistos durante a JMJ. Os sírios, apesar de terem um passaporte de baixo valor no regime de mobilidade global, gozaram de uma política extremamente benéfica, que lhes permitia entrar no Brasil com o propósito de pedir refúgio. Isto demonstra claramente o uso da política de vistos para atingir os objetivos do sistema de refúgio e demonstra-se que, do ponto de vista do controle extraterritorial de corpos refugiados e migrantes, os sírios representam os refugiados desejáveis, ao passo que os africanos subsaarianos devem ter seus fluxos controlados e restringidos e são, portanto, indesejáveis. Isto, por sua vez, se reflete nos altos índices de deferimento dos sírios, em contraponto aos altos índices de indeferimento de africanos. Não se pretende dizer que as práticas e políticas relativas aos sírios os tornem injustamente beneficiados, ou que essas práticas sejam errôneas; muito pelo contrário, diante dessa realidade é possível perceber o que de fato significa uma política aberta a refugiados, quando estes são desejáveis, levantando-se a questão do por quê isto é uma política única e por que não se amplia a outras nacionalidades. Essas diferenças também são confirmadas na pesquisa de Martuscelli (2019, p. 118), em que se verifica que:

(...) 52,63% dos entrevistados afirmaram que eles enfrentaram algum problema no posto consular em seus processos de reunião familiar. É sintomático que praticamente todos os congoleses relataram, ou que estão sofrendo ou que conhecem alguém que está tendo dificuldade na Embaixada do Brasil, em Kinshasa. Quem não mencionou problemas relacionados com o posto consular foram os nacionais da Guiana, Síria e um da RDC.

A imbricação das políticas de visto e refúgio se torna ainda mais evidente nas demandas diplomáticas feitas entre países da América do Sul para que os países vizinhos mudem suas políticas de visto, evitando-se, assim, a chegada de solicitantes de refúgio e migrantes indesejáveis. Foi o caso da Argentina, que solicitou ao Brasil que diminuísse a emissão de vistos a senegaleses, após verificar um incremento nas chegadas irregulares e pedidos de refúgio de nacionais do Senegal em território argentino. Como já visto, os senegaleses chegavam pelo Brasil regularmente, com visto de turismo, e seguiam para a Argentina (Vammen, 2019), onde solicitavam refúgio. Essas pressões diplomáticas entre países para que mudassem sua política de vistos a fim de, conseqüentemente, frear a chegada de solicitantes de refúgio e migrantes considerados *indesejáveis*, também foi o caso

para os haitianos que cruzavam a fronteira terrestre entre Peru e Brasil a partir de 2010.

A chegada de haitianos envolveu um número de tratativas entre o Brasil e o Equador, que à época tinha uma política de vistos universal<sup>178</sup>, ou seja, permitindo a entrada de quaisquer nacionalidades sem a necessidade de visto. De acordo com Freier e Holloway (2019, p. 1171, tradução livre<sup>179</sup>), essa política de vistos equatoriana “levou ao crescimento significativo de imigração de nacionalidades previamente restritas de entrar, especialmente de África, Ásia e Caribe”, fazendo com que a chegada média mensal dessas nacionalidades no Equador tenha quase dobrado após a implementação dessa política. Em decorrência da entrada de haitianos pela fronteira terrestre, aumentaram-se as pressões diplomáticas do Brasil sobre o Equador para que este país passasse a exigir vistos àquela nacionalidade.

Na verdade, houve uma verdadeira pressão regional do Brasil entre 2010 e 2015 a diversos países da América do Sul para que passassem a exigir vistos a haitianos, com diferentes comunicações da Divisão de Imigração (DIM) do Itamaraty à Embaixadas do Brasil em Quito, Lima e La Paz em 2012 (MRE, 2012). Essas coordenações diplomáticas demonstraram ser bastante bem sucedidas tanto nas negociações com a Bolívia quanto com o Peru, mas o Equador só iria alterar sua política em 2015, quando também houve redução drástica de chegadas de haitianos pela fronteira terrestre brasileira, permitindo demonstrar como a política de vistos equatoriana afetava as solicitações de refúgio feitas por haitianos no Brasil. As frequentes tentativas de influenciar a política equatoriana, além do esforço político em criar uma verdadeira zona de proteção, por meio da solicitação de vistos, contra a entrada de corpos – pretos – haitianos, demonstram o alto grau de indesejabilidade desses imigrantes.

Este subponto buscou demonstrar a interconexão entre políticas de visto e de refúgio. Aquela consiste em uma política de não-entrada e, por meio das informações relativas a países aos quais se impõe vistos, os números de vistos de turismo emitidos, e a grande procura pelos vistos facilitados de grandes eventos, é

---

<sup>178</sup> O contexto vivido pelo Equador no âmbito dessa política de vistos universal se deu no período entre 2007 e 2017, e foi criada concomitantemente ao estabelecimento da nova constituição do país, a primeira constituição plurinacional latino-americana, em 2008.

<sup>179</sup> Traduzido do original, em inglês, senão veja-se: “(...) a significant increase of immigration from previously restricted nationalities in Africa, Asia, and the Caribbean”.

possível perceber quais são as principais nacionalidades de indesejados no Brasil, a quem se pretende evitar a entrada e, por conseguinte, a solicitação de refúgio. Ainda que não tenham sido analisadas as dinâmicas de cada nacionalidade, é possível concluir que os esforços brasileiros de contenção de imigrantes e refugiados nos países de origem se dão, principalmente, com africanos subsaarianos e com os haitianos. Por outro lado, por mais que os sírios também estejam mal posicionados no regime de mobilidade global, a criação de um visto feito especificamente para que esses indivíduos pudessem buscar refúgio no Brasil demonstra um esforço único do país na criação de instrumentos para que sírios pudessem superar sua baixa posição hierárquica neste mesmo regime. Isto não ocorreu com demais migrantes extracontinentais, demonstrando-se a desejabilidade dos sírios enquanto refugiados, e a indesejabilidade de africanos e haitianos, não só como migrantes, mas também como refugiados, revelando a antinegitude subjacente a esse sistema de refúgio. As escolhas do Brasil em criar esse sistema para os sírios, e não para demais solicitantes de refúgio, especialmente com o fundamento da proximidade histórico-cultural entre as nacionalidades, demonstra também o apagamento e a invisibilidade de África na história das migrações no Brasil.

Isto reforça, além de tudo, como ressalta Mbembe (2019), as “paisagens carcerárias de nosso mundo, precisamente como a antítese do movimento, da liberdade de se mover”, que atingem, particularmente, a África, transformada “em um enorme espaço carcerário”, fazendo de cada um dos africanos “um imigrante ilegal em potencial, impedido de circular salvo sob condições cada vez mais punitivas”. E essa dinâmica é reificada e reforçada na política de vistos e refúgio brasileira, estruturada conforme a (in)desejabilidade maior ou menor de migrantes negros e não-negros.

Os silêncios e segredos institucionais são importantes para obter uma imagem mais real dos desejáveis e indesejáveis para o governo brasileiro e as experiências concretas de afromigrantes e refugiados no Brasil. Por isso se faz tão relevante aprofundar os não-ditos com relação aos haitianos, para quem foi criada uma política para emissão de vistos humanitários, mas paralelamente a isto, houve um grande esforço político para criar uma zona de proteção contra suas chegadas espontâneas, evitando-se assim que solicitassem refúgio. As entradas de haitianos somente eram aceitáveis se controladas, reguladas e gerenciadas, via posto consular



no Haiti. Dessa maneira, se os sírios chegavam ao Brasil com visto *para pedir refúgio*, requisitava-se que os haitianos solicitassem o visto *para que não pedissem*. Importa, pois, dedicar o momento seguinte deste estudo para refletir sobre o que significa o comportamento institucional do sistema de refúgio brasileiro com relação aos haitianos, e o lugar em que eles são colocados nesse sistema.

### 3.2.2.

#### Haitianos e o não-lugar no sistema de refúgio

Em março de 2011, em reunião da Plenária do CONARE, o presidente do Comitê destacou três soluções pensadas para as solicitações de refúgio de haitianos entrando pela fronteira terrestre Brasil-Peru:

A primeira solução a ser cogitada havia sido **a deportação dos haitianos**, com a utilização de aviões da Força Aérea Brasileira transportando-os até Porto Príncipe. **Apesar da firmeza com que esta tese chegou a ser defendida** por algumas pessoas, **ela não prevaleceu** porque, muito embora o Brasil deseje que a reconstrução do Haiti se dê com a participação de seus nacionais, havia de se reconhecer que o Brasil tem um grau de responsabilidade com o Haiti, em decorrência de uma aproximação bilateral anterior ao terremoto. Assim, os haitianos sentem hoje uma afinidade muito grande com o Brasil, o que os leva a buscar o país neste momento de dificuldade. Ademais, uma deportação como esta seria contrária à Convenção de Genebra, que proíbe a deportação de grupos. **A segunda opção seria o reconhecimento como refugiados, e a terceira, a remessa dos casos ao CNlg.** Declarou sua compreensão quanto à posição do ACNUR, ao ressaltar o cenário de violência no Haiti, mas notou que, ausente uma perseguição individualizada, a Lei 9.474/97 apenas permitiria o reconhecimento dos haitianos como refugiados de acordo com o critério da grave e generalizada violação de direitos humanos, o que não parece estar configurado no contexto do Haiti, em que não há agente causador específico de tal situação. Ademais, **tal reconhecimento significaria uma análise prima facie com relação às solicitações de refúgio feitas por haitianos, o que causaria um incentivo ao deslocamento rumo ao Brasil.** Mencionou que uma preocupação específica do MJ era com a identificação dos haitianos solicitantes de refúgio em confronto com lista de 4.500 haitianos foragidos de um presídio destruído no terremoto (CONARE, 2011).

Por meio desta fala, é possível perceber os principais elementos que envolviam os discursos oficiais relativamente à vinda de haitianos ao Brasil a partir de 2010. Em primeiro lugar, fica evidente a indesejabilidade do universo migração/refúgio a esse novo grupo de imigrantes, que era visto como problema a ser solucionado pelo sistema. As soluções propostas, pensadas a partir dos elementos disponíveis à época, denotam três opções: o retorno forçado desses indivíduos ao Haiti; o seu reconhecimento como refugiados; e o não

reconhecimento como refugiado, com consequente repasse do “problema” a outro órgão com competência migratória.

A primeira opção, apesar de não ter sido largamente empregada, interessa especialmente quando se reforça que foi defendida “com firmeza”. Essa não é uma afirmação solta, mas pretende denotar a vontade política que existia no retorno forçado dos haitianos que cruzavam a fronteira terrestre. Uma das razões justificadas para esse retorno forçado é o desejo “do Brasil” que os próprios nacionais do Haiti façam a reconstrução de seu país. A isto foi adicionado o senso de responsabilidade do país com os haitianos e a afinidade destes ao Brasil, em especial devido à inserção militar brasileira no Haiti com a presença majoritária brasileira no âmbito da MINUSTAH. A postura revela uma atitude profundamente paternalista do então presidente do CONARE, que pretende personificar os desejos do Estado-Nação, pessoalizando-o. No caso, de acordo com a fala do SNJ, o Estado brasileiro teria a função de, por um lado, definir onde estaria a maior utilidade do cidadão haitiano e organizar a sua presença no mundo em conformidade com o que o Brasil entenda ser o melhor caminho para a gestão socioeconômica haitiana.

Conter as migrações de haitianos, nesse sentido, seria para “o bem do Haiti”, e o retorno forçado consequência natural disso. De igual maneira, mesmo que para contra-argumentar o que ele acabava de dizer, as justificativas para não realizar o retorno forçado são praticamente emocionais, aparentando uma relação de pai com filho, em que aquele tem responsabilidade para com este, e este sente afinidade para com aquele, portanto buscando sua ajuda numa hora de grande necessidade. O argumento jurídico, mencionado ao final, carrega menor peso do que os argumentos emocionais que justificariam o uso e o não uso do retorno forçado para haitianos. A postura paternalista, por sua vez, coloca o Haiti como um país a ser cuidado/tutelado, de um lado, e infantiliza os haitianos, de outro, ignorando a sua própria agência.

A segunda solução seria reconhecer os haitianos como refugiados. Apesar de afirmar reconhecer o “cenário de violência” no Haiti, o SNJ declara não crer que haitianos seriam refugiados, pois “ausente a perseguição individualizada” – ainda que não tenha sido feita análise individualizada de cada caso. Quanto à verificação de grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH) no Haiti, o SNJ afirma que “não parece estar configurado no contexto do Haiti, em que não há agente causador específico de tal situação”. Muito embora esta seja uma fala do

presidente do CONARE, um *técnico do refúgio*, é evidente que não há nem sequer técnica decisória. A configuração de GGVDH não depende de *agente causador*, algo mais vinculado à perseguição individual, mas de situação consistente, seja no país ou em uma região, que cause violações sistemáticas de direitos humanos – em sentido amplo, ou seja, incluindo direitos socioeconômicos e culturais – que afete ou coloque a vida, segurança e liberdade de haitianos em risco. É possível que haja *agentes* individualizáveis, como agressores externos, ou grupos armados que perturbem a ordem, entre outros, mas isto não é obrigatório. No caso, o estopim foi um desastre ambiental. No entanto, não houve uma discussão real (registrada em ata) sobre como desastres ambientais, em conjunto com a falta de preparação e estrutura para dar suporte à população afetada, podem ou não gerar uma condição de GGVDH.

Em seguida, o representante do ACNUR no comitê comenta que “o ACNUR se preocupa com a necessidade de proteção dos haitianos que se encontram no país, mas entende que o grupo chegado ao Brasil não enfrenta perseguição nos moldes da legislação do refúgio” e ressaltou “a importância quanto à atenção aos desdobramentos futuros, por conta da situação política volátil do Haiti”. A fala de que há “instabilidade política”, “cenário de violência”, ou “situação política volátil” não vem acompanhada de que tipo de instabilidade e cenário são necessários para que o CONARE entenda que seja *forte* o suficiente para caracterizar a necessidade de proteção internacional por meio do refúgio, reiterando os debates sobre casos fortes e fracos em linhas nacionais e não individuais, sem que houvesse a oitiva, ou entrevista, dos reais interessados. Se há violência e instabilidade política no Haiti, como ela se configura e por que não consiste em motivo suficiente para refúgio? Esse tipo de debate, essencial em uma discussão séria e comprometida, inexistiu em relação aos haitianos. Na verdade, talvez um dos principais pontos relativos ao não-debate se revela pela indesejabilidade desses imigrantes e a não-predisposição do país em recebê-los na qualidade de refugiados. Isto é vislumbrado na fala do SNJ descrita *supra*, em que destaca querer evitar o reconhecimento *prima facie* de haitianos para evitar ser mais um incentivo a vinda de haitianos ao Brasil, em claro comportamento dissuasivo às mobilidades haitianas.

Essa decisão, que optou pelo não reconhecimento da condição de refugiado de haitianos, pouco discutiu *tecnicamente* o que é refúgio. Como se o conceito de refúgio presente na Lei nº 9474/1997 fosse objetivamente aferível e estático, os

membros do comitê repetidamente mencionavam a Lei de Refúgio como único argumento do por quê haitianos não seriam refugiados. A representante do MEC, por exemplo, expressou “sua preocupação com o respeito à Lei 9.474/97, enfatizando que é preciso preservar o instituto do refúgio” e que, apesar de que “o número e a magnitude das catástrofes ambientais estão aumentando, ao mesmo tempo é importante assinalar que estas situações não qualificam para o refúgio”. O instituto de refúgio, essa figura supostamente imutável conforme relatavam os representantes no Comitê, seria então incompatível com quaisquer situações de catástrofes ambientais, como se todas as situações fossem também idênticas. A opinião do representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é um pouco mais complexa, senão veja-se:

**(...) o caso haitiano é muito complexo e que o terremoto apenas agravou uma conjuntura que já era complicada.** Neste contexto, o CNIg tem entendido a situação dos haitianos sob uma perspectiva humanitária, de respeito aos direitos humanos, na qual **uma eventual devolução destas pessoas ao país de origem acarretaria danos muito graves, assim como os efeitos de uma decisão negativa seriam muito intensas para os haitianos e para o próprio Brasil.** Um elemento complicador é o fato de que estes haitianos estão em sua maioria em regiões do Brasil que já têm as suas próprias carências. Afirmou que o CNIg tem ciência de toda a mobilização local que visa apoiar esta população. Relatou que o CNIg dispõe de notícias de haitianos trabalhando em Rio Branco (AC) e no Estado de Rondônia, que se tratam tais haitianos de profissionais com qualificação e necessários na região. De qualquer forma, a avaliação do CNIg é a de que **esta situação não é sustentável e precisará ser debatida no futuro, já que a perda destes profissionais qualificados é problemática para a reconstrução do Haiti e para a capacidade do Brasil em recebê-los.** Assim, ressaltou que **a decisão favorável tomada pelo CNIg com relação aos 199 haitianos é pontual e que os próximos casos serão analisados cuidadosamente, sem necessariamente conduzir a outra decisão positiva do CNIg.** (CONARE, 2011).

O representante do MTE efetivamente não mencionou, em nenhum momento, a sua opinião em relação ao ponto sobre se os haitianos seriam refugiados ou não. Ele começa com a vaga constatação de que a situação no Haiti é complexa, sem relacionar essa constatação ao conceito de refúgio. Afirmou os pontos negativos da devolução forçada de haitianos para o Brasil e para os próprios migrantes, ao mesmo tempo em que menciona que a “situação” não é sustentável, seja porque o Brasil não terá capacidade de recebê-los, seja porque o Haiti precisa desses profissionais. Há, em toda a fala, uma tentativa de reconhecer o contexto de emergência, pontuando, ao mesmo tempo, o limite da atuação brasileira. Ao mesmo tempo em que, no Haiti, haveria uma situação complicada, e que seria ruim sua deportação, o representante afirma que a decisão de conceder residência aos

primeiros haitianos é pontual e não necessariamente implica uma política de concessões de vistos.

O caso do Haiti demonstra claramente o uso político do binarismo refúgio-migração. Se para o próprio migrante no Brasil talvez não faça tanta diferença o *status* de refúgio (Jensen, 2021), em algumas situações essa distinção é bastante relevante para o Estado, uma vez que o sistema de refúgio recebe maior escrutínio e atenção global, ao passo que a governança das migrações, não (Samaddar, 2020). O caso dos haitianos era particularmente relevante devido exatamente ao escrutínio público e internacional, tendo sido mencionado diversas vezes nos relatos das autoridades que, a depender do comportamento escolhido para com os haitianos, o Brasil poderia ser “acusado por comportamentos que o país denuncia em fóruns internacionais” (CONARE, 2011, p. 5). Assim, era preciso definir que o eventual não reconhecimento da condição de refugiado de haitianos não fosse interpretado como repulsa e que, uma estrutura alternativa de acolhida, mesmo que com menor escrutínio do que o refúgio, fosse implementada.

Assim, as autorizações de residência a haitianos que haviam solicitado refúgio eram emitidas pelo CNIg por meio da RN28/1998 do CNIg de casos omissos. Posteriormente, o CNIg emitiu a RN97/2012, que criou o visto humanitário, na tentativa de frear as entradas terrestres e concentrar a análise de haitianos no posto consular local. A intenção inicial de ambos os órgãos era conseguir dar uma “solução” pontual aos casos de haitianos que se acumulavam em Tabatinga, sem que, no entanto, essa situação fosse se repetir no futuro. Os constantes envios de casos de solicitações de refúgio por haitianos do CONARE ao CNIg claramente incomodavam certos membros deste órgão, como é possível ver nas seguintes atas de reuniões do Conselho:

**A Conselheira Marjolaine do Canto opinou dizendo que as medidas devem ser restritivas, o papel humanitário já foi cumprido e essa entrada está criando problemas tanto na fronteira como também virou um hábito. (...) O Conselheiro Vitor Luiz alertou para o fato de que as redes operam muito mais rápido do que as políticas de governo e alertou para que o CNIg não se transforme em acessório do CONARE, criando resoluções para atender as demandas que este não consegue conceder.** (CNIg, 2013, grifos meus, ata de maio de 2013)

**Outro ponto é a preocupação em se limitar o número de vistos, de modo a evitar que a concessão dos mesmos venha a fomentar uma diáspora haitiana.** A própria precariedade econômica foi pesada como fator de inibição da migração, tendo em vista que não são muitos os haitianos que atualmente possuem condições econômicas para arcar com as próprias despesas da viagem. (...) **A Sra. Marjolaine do Canto**

**ressaltou a importância de se intensificar o combate à atuação dos chamados coíotes, de modo a privilegiar a legalidade inclusive na atuação governamental de cunho solidário** (CNIG, 2012a, grifos meus, ata de janeiro de 2012)

É claro o incômodo: o papel humanitário, de dar alguma documentação aos haitianos que haviam entrado no Brasil até então, já havia sido alcançado, de acordo com a conselheira. A chegada de mais haitianos era, portanto, indesejável, *havia virado hábito*, e era preciso, então, rever as decisões e posturas humanitárias tomadas, *porque o papel humanitário já havia sido cumprido*. A função humanitária a que se referiu a conselheira claramente tinha mais relação à postura oficial cumprida, aquela que consta em ata, que aparece na mídia, a “boa prática” aplaudida nos conselhos de direitos humanos, assembleias e reuniões de organismos internacionais. É o papel burocrático, “para fazer constar” para a audiência doméstica e internacional. E era, obviamente, pontual, reativa e excepcional. Não pretendia ser uma política sustentável.

A tática de criminalizar as novas chegadas era também nítida: os imigrantes que continuavam a chegar o faziam, como disse a conselheira, *por hábito, rotina*, em evidente deslegitimação dos haitianos que continuavam a entrar no país, como se esses estivessem abusando da boa vontade que o Brasil teve com os primeiros ingressantes. A vinculação da entrada terrestre de haitianos à atuação de *coíotes*, também conhecidos na literatura migratória como traficantes de migrantes, ou *migrant smugglers*<sup>180</sup>, é uma tática muito comum nos discursos legais e políticos com fins de criminalizar os movimentos de imigrantes irregulares. Gabriella Sánchez (2018, p. 29) destaca como “*smugglers*, como facilitadores da imigração irregular, são comumente caracterizados como homens jovens e violentos do Sul Global, responsáveis pelas trágicas jornadas de migrantes. A mídia e o sistema de justiça os responsabilizam por uma longa lista de tragédias (...)”<sup>181</sup>, sem que, no entanto, haja qualquer pesquisa que comprove as assertivas feitas pelas autoridades. Pelo contrário, Sánchez demonstra como muitas das pessoas criminalizadas como *smugglers* são

---

<sup>180</sup> Expressão em inglês que literalmente significa ‘contrabandista de migrantes’.

<sup>181</sup> Tradução livre do original: *Smugglers, as the facilitators of irregular migration, are most often characterized as young and violent men from the Global South who are responsible for the tragic journeys of migrants around the world. Media and law enforcement reports blame them for a long list of tragedies (...)*.

(...) homens e mulheres de todas as idades, muitas vezes eles também são migrantes vivendo em condições precárias e que compartilham a mesma etnicidade daqueles que viajam com eles. Em resumo, *smuggling* está longe de constituir apenas um sistema criminal e imoral de transporte clandestino de pessoas, liderado por homens não-brancos lucrando da miséria das pessoas em movimento. Pelo contrário, representa um sistema de estratégias desenvolvido desde baixo pelas pessoas marginalizadas num esforço de adquirir e mobilizar proteção, cuidado e capital social no e para os espaços [pelos quais circulam as pessoas] migrantes (...) <sup>182</sup> (Sánchez, 2018, p. 30).

Melanie destaca que muitos haitianos mencionam a figura do *raketè* no trajeto ao Brasil. De acordo com a antropóloga,

(...) se muitos definem *raketè* como “coiotes” ou uma empresa ilegal que facilita a organização de uma viagem ilegal (obtenção de documentos, atravessar uma fronteira etc.), se inserindo assim em um discurso sobre o tráfico de pessoas, **as ambiguidades em torno das formas que podem assumir os *raketè* ganham sentido no fato de que eles representam igualmente uma alternativa aos procedimentos legais cada vez mais rígidos, como uma oportunidade de acessar e de abrir novas *wout* [rota, em crioulo haitiano]. Além disso, as ambiguidades da figura do *raketè*, que pode ser, às vezes, um amigo, alguém próximo ou um membro da família, colocam em jogo questões de lealdade, de obrigações e de reputação, indo muito além de uma pura relação de mercado na qual as pessoas pagam por um serviço.** (Montinard, 2019, p. 31)

De forma similar, Sánchez relata como as experiências de facilitação de migrantes em várias partes do mundo, tal como a fronteira entre México e EUA, Austrália, Norte da África, entre outras, são similares: têm base comunitária e são dependentes de vínculos de cuidado e reciprocidade sociais (Blaabjerg, 2021). Com isto, não pretendo dizer que não haja redes de criminalidade relacionadas ao tráfico de migrantes, mas que, em muitos casos, as chamadas “redes de *smugglers*” são constituídas por migrantes, pessoas pobres, provenientes das mesmas comunidades daqueles que estão migrando, que pretendem criar espaços de cuidado possíveis ao longo dos caminhos migrantes; além disso, os discursos e ações políticos, midiáticos e jurídicos sobre *smugglers* não são, majoritariamente, baseados em pesquisas. O resultado é, na maior parte das vezes, reforçar “noções de imigração

---

182 Tradução livre do original: (...) *men as well as women of all ages, often migrants themselves living also in precarious conditions and who share the same ethnicity of those who travel with them. In short, smuggling far from constitutes solely a criminal, immoral system of clandestine transportation led by men of colour profiting from the misery of those in transit. Instead; it stands as a system . of strategies developed from below by the marginalized in an effort to acquire and mobilize protection, care, and social capital in and for the spaces where migrant (...).*

irregular como inerentemente abjetas, criminais e selvagens” (Sánchez, 2018, p. 38)<sup>183</sup>. É o que aconteceu com o caso da migração terrestre de haitianos para o Brasil; tão-somente por ser imigração irregular, sem qualquer evidência ou pesquisa, e com o uso dos *raketès*, presumia-se a ilegalidade da rota e a criminalidade nata de quem faz o trajeto. Isto é corroborado pela frequente menção aos “traficantes” em atas de reuniões do CNIg: em fevereiro de 2012, membro do conselho diz que “[é possível que] o tráfico de imigrantes tenha sido alimentado pela oferta de ilusões” (CNIg, 2012b); em dezembro de 2012, por sua vez, um conselheiro menciona que “viajar é uma coisa quase impossível pelo custo e os traficantes de pessoas têm agenciado muitos haitianos dizendo que as fronteiras brasileiras estão abertas” (CNIg, 2012c).

O Conselheiro Vitor Luiz dá eco a esse comentário, dizendo que “as redes operam muito mais rápido do que as políticas de governo” (*idem*), e alertou aos demais conselheiros sobre a criação de resoluções para atender demandas que o órgão não consegue atender. Sua fala é relevante pelas seguintes razões: primeiro, qualifica o *visto humanitário* a haitianos como uma *política de governo* a qual, completa, eles não conseguem atender. Ao dizer *redes*, tampouco fica claro se o conselheiro estaria se referindo aos migrantes, aos *smugglers*, ou a ambos. Em todo caso, é evidente que longe de ser uma política migratória, a estrutura burocrático-administrativa construída para dar resposta ao ingresso terrestre e irregular de haitianos no Acre constituiu uma prática reativa que se pretendia pontual, temporária e limitada. É o que ficou claro também na fala do representante do MTE no CONARE, mencionada acima, em que ele, quase em tom ameaçador, menciona que a decisão de concessões de residência a haitianos é pontual, e que não é indicativo de que haverá outras decisões positivas.

A contragosto dos conselheiros, a entrada no Brasil e a consequente via de regularização criada, ainda que inicialmente de maneira *ad hoc* e excepcional, passou a ser uma rota viável para muitos haitianos, a despeito de culpabilizarem os “traficantes” pelas “ilusões” do Brasil. Não era ilusão a existência do “visto humanitário”, documento que lhes viabilizaria trabalhar regularmente no país. O que os conselheiros queriam evitar era exatamente isto: que a “política de governo”

---

183 Tradução livre do original: (...) *notions of irregular migration as inherently abject, criminal, and savage*.



criada apenas pontualmente acabasse fomentando uma “diáspora haitiana” no Brasil, como destacou a conselheira Marjolaine. Por diáspora, aqui, entende-se a construção e permanência de uma comunidade haitiana *no Brasil*<sup>184</sup>. A intenção de temporariedade nas políticas brasileiras estabelecidas e na estadia dos haitianos era notória. É evidente, pois, a *indesejabilidade* das migrações haitianas e o seu não-lugar no universo migração/refúgio.

Além disso, havia uma questão de competência: um dos conselheiros do CNIg não queria que o conselho se tornasse um órgão que soluciona os problemas que o CONARE não consegue resolver. Essa situação é paradigmática porque revela como as divisões burocráticas da estrutura de governo compartimentalizam competências de temas claramente comuns: a gestão de corpos migrantes. O caso dos haitianos é extremamente importante porque se deu no intervalo das categorias – i.e., refugiado e migrante – e burocracias correspondentes, sendo, portanto, tão difícil de capturar por uma estrutura que se determina em categorias fixas e binárias. A decisão de considerar alguém como refugiado é função do Estado de recepção, assim como a permissão de entrada e concessão de documento migratório no âmbito conjunto e autolegitimado da gestão de corpos em fronteiras. O haitiano se encontra no intervalo dessas atividades; ao mesmo tempo que o CONARE decidiu não reconhecer os haitianos, em coletivo, como refugiados, eles continuavam chegando e solicitando refúgio individualmente, o que demanda resposta institucional. Os grandes números de entrada, a repercussão interna e internacional da “responsabilidade humanitária” do Brasil, e a dificuldade de fechar uma fronteira porosa demandavam, por outro lado, alguma resposta institucional ainda inexistente nos diplomas legais. A RN17 nasce dessa tentativa de capturar o intervalo categórico no qual os haitianos se encontravam: nem refugiados, nem imigrantes puramente ‘econômicos’.

---

<sup>184</sup> Há outros sentidos de diáspora da perspectiva dos haitianos; conforme explica Joseph (2017, p. 178), o “termo diáspora que serve como substantivo e adjetivo para designar e qualificar o migrante haitiano residente no exterior que volta temporariamente ao Haiti, exibindo dinheiro e objetos, demonstrando o sucesso da viagem.” Quando retornam ao Haiti dos *peyi blan*, “(...) eles mesmos se autodesignam e são denominados pelos que ficaram no país de *dyaspora* ou diáspora (diáspora). Dentre eles, alguns exibem o sucesso da viagem através da construção de casas também chamadas de *kay dyaspora* (casas diáspora) e nelas há objetos trazidos dos países de residência que são chamados *bagay dyaspora* (objetos diásporas)”.

A resposta à entrada de haitianos demonstra uma diferença entre a gestão dos migrantes indesejáveis e os desejáveis: para os desejáveis, há previsão das possibilidades dos caminhos de regularidade migratória, e os imigrantes chegam em segurança, tanto pela via utilizada quanto ao que se refere à segurança jurídica. Os indesejáveis, por sua vez, chegam por rotas mais perigosas, fazem, fisicamente, jornadas mais longas que vulnerabilizam a população migrante; ao chegar, são condenados à espera dos tempos da burocracia processual e administrativa, que os mantêm em uma condição de provisoriedade muitas vezes sem data para terminar. O exemplo dos haitianos ilustra muito bem isto: o seu alto número não é indicativo de que são bem-vindos ao Brasil que, como visto, não tinha hipóteses previstas na lei para possibilitar entrada e permanência no país. Na verdade, o alto número de haitianos, especialmente enquanto solicitantes de refúgio, se deu *a despeito* das múltiplas tentativas de criar um “muro de vistos” contra haitianos em torno do Brasil, e mesmo que os haitianos tenham sido categórica e coletivamente definidos como não-refugiados. A resposta institucional foi, então, reativa, criada para ser pontual e temporária. Mesmo posteriormente, a criação de uma estrutura no posto consular em Porto Príncipe, Haiti, que possibilitaria a vinda regular de haitianos com vistos, não era suficiente para suprir a demanda de vagas disponíveis e tempo de espera<sup>185</sup>, tendo sido produzida com o intuito de ser limitada e controlada de forma a inviabilizar a entrada espontânea em grandes números.

Ainda que brevemente, procurei traçar os debates institucionais sobre haitianos, que demonstram, por si só, que o seu deslocamento não se deu apenas fisicamente até o Brasil, mas era também institucional: não pertenciam a nenhum lugar. CONARE e CNIg representam dois lados do binarismo migração-refúgio, em sua versão institucionalizada no Brasil. O deslocamento institucional dos haitianos consistia em que, apesar de terem sido coletivamente reconhecidos como

---

<sup>185</sup> Melanie Montinard (2019, p. 38) conta a história de dois haitianos que estavam em Quito esperando os vistos para cruzar a fronteira com o Brasil, mas a demora era nociva aos migrantes: “Rapidamente, eu entendi que os ‘três ou quatro meses’ de espera para a obtenção de um visto representavam uma duração muito longa para Guy e Katie e, por isso, não lhes parecia uma boa solução. Três ou quatro meses significavam responder às necessidades básicas de uma pessoa em situação irregular em um país no qual ele não falava a língua e onde não conhecia ninguém: Se Claude ficar em Quito, onde você acha que ele ficará hospedado durante os três meses? Você conhece algum lugar onde os Serviço Jesuíta aos Refugiados ou os padres poderiam recebê-lo? Três meses é longo demais... Não é nada bom pra gente [querendo dizer: desvantajoso para nós]. Sei bem que o Equador não é um país de oportunidades [se referindo às oportunidades econômicas], não há nada ali”.

não-refugiados, as circunstâncias políticas do momento inviabilizavam uma resposta abertamente restritiva aos haitianos. Era preciso dar alguma resposta, mas ela deveria ser temporária e pontual, a fim de que evitassem formar *diáspora* no país. Assim, o CNIg concede residências a haitianos como *casos omissos*, porque, efetivamente, não existia previsão que desse resposta a essa situação. Apesar disso, os haitianos continuaram a solicitar refúgio. Suas solicitações, mais do que a dos senegaleses e ganeses, não tinham significado, entretanto, pois sequer eram julgadas. O caso dos haitianos é importante porque revela o seu não-lugar dentro do sistema de refúgio devido ao desinteresse e resistência dos órgãos envolvidos em seu reconhecimento.

Ao mesmo tempo que o “problema haitiano” foi passado, primeiro para o CNIg, no qual tampouco os haitianos se encaixavam, e, posteriormente, para o MRE e o posto consular local, milhares de haitianos continuaram seguindo um caminho livre, pela rota que lhes mais fazia sentido. Apesar do visto humanitário ter atendido milhares de haitianos, as suas limitações de tempo, valor e disponibilidade tornavam a migração *verdadeiramente livre* mais atrativa. A existência do visto tampouco revela uma abertura do Brasil aos haitianos. As respostas institucionais pretendiam ser todas temporárias e pontuais. Especificamente no que se refere ao sistema de refúgio, não reconhecer haitianos como refugiados tinha um objetivo claro: dissuadir a vinda de mais indivíduos. Era um uso claro do refúgio como política de não-entrada. Não era desejado que mais haitianos chegassem. No entanto, entre os três órgãos, CONARE-CNIg-MRE, diferentes pedidos chegavam, de distintas frentes. Por debaixo dos panos, na política dos silêncios e segredos, o Itamaraty atuava a fim de criar um muro de proteção do Brasil contra o fluxo terrestre haitiano, algo que foi apenas bem sucedido em 2015.

Os números de haitianos no Brasil, apesar de significativos, não devem ser lidos, portanto, como uma política de aceitabilidade. Como visto, a construção reativa de instrumentos pontuais e temporários que dessem algum status à população haitiana conviveu com intensos debates sobre seu retorno forçado, a proteção das fronteiras terrestres, a criminalização e dissuasão dos fluxos de haitianos e a permissão controlada e regulada por meio da análise consular. Suas chegadas demonstram, mais uma vez, o despreparo do universo migração/refúgio e a relutância continuada às chegadas de haitianos, o primeiro grupo com número

significativo de migrantes negros a chegar ao Brasil após os angolanos na década de 1990. Sua recepção demonstrou como a estrutura migratória e de refúgio não foi capaz de encaixá-lo em suas categorizações, fazendo-os habitar, por muito tempo, os entrelugares desse universo migração/refúgio, sem pertencer a nenhum lugar precisamente. Estavam presentes, ao mesmo tempo que ausentes. No refúgio, sua ausência presente revela seu não-lugar e os usos do sistema para rechaçar e dissuadir esse grupo. A imbricação nação/raça fica evidente e, em conjunto com a governança das mobilidades de africanos, denota-se a antinegritude intrínseca ao universo migração/refúgio.

### 3.3.

#### Conclusões parciais

Seguido de um capítulo que traçou as características da *afterlife of slavery*, ou vida póstuma da escravidão, e as diferentes estratégias de desumanização transhistórica da não-pessoa negra nas políticas e práticas migratórias no Brasil, este capítulo procurou investigar se as práticas e políticas de refúgio, no seu estabelecimento e desenvolvimento, percorreram caminhos similares. O capítulo também buscou explicitar minha opção teórico-metodológica de não naturalizar o controle de fronteiras (e, por consequência, as categorias ficcionais advindas deste controle). Nesse sentido, busquei historicizar o desenvolvimento de regulações e controle de fronteiras e de idas e vindas no Estado-Nação Moderno. Ocorre que o controle das entradas de não-nacionais é um poder *autolegitimado* do Estado-Nação contemporâneo, cuja gênese teve início quando sujeitos colonizados (não-negros) passaram a migrar transnacionalmente em direção às Américas (mas também à África), principalmente após a proibição do tráfico transatlântico de africanos e de sua escravização. A gestão e controle de fronteiras se deu, em primeiro lugar, para a *facilitação* do movimento de sujeitos colonizados tendo como base a *diferença colonial*, que justificaria essa regulação de seus movimentos, algo que não ocorria com brancos europeus. Em um segundo momento, esse controle se deu no sentido *restritivo*, em linhas raciais, e progressivamente as linhas de raça/nação passaram a ser performadas no passaporte carregado. Negros, no entanto, tinham suas mobilidades (livres) transnacionais ainda pouco registradas, e existiam na medida de sua ausência.

Essa decisão teórico-metodológica ajudou a explicar a decisão de também caracterizar a categoria do refúgio como ficcional e constitutiva da existência das fronteiras. Efetivamente, o controle de fronteiras criou um problema que ele precisava tentar resolver através de diferentes, complexas e interrelacionadas categorias jurídicas, tais como migrante e refugiado. A partir de então, uma descrição de como o refúgio passa a ser implementado no Brasil demonstrou uma continuidade com as políticas de migração. Apesar de considerado um dos países sul-americanos pioneiros no que se refere ao ingresso no sistema internacional de refúgio, o Brasil levou até 1990 para remover a limitação geográfica da Convenção de 1951, fazendo com que, na prática, sua participação internacional enquanto país receptor de refugiados tenha sido irrisória, e seus poucos refugiados majoritariamente brancos e europeus, em continuidade com as políticas migratórias historicamente estabelecidas no país.

Com a remoção da limitação geográfica, chega ao Brasil o primeiro grupo significativo registrado de africanos (negros) desde o fim do tráfico de africanos e de sua escravização. Angolanos, fugindo da guerra civil em Angola, chegam ao país em número controlado: cerca de 150 (cento e cinquenta) por mês, pedindo refúgio perante o ACNUR. Apesar de reportada como uma ação ‘genuinamente humanitária’, a recepção de refugiados angolanos à época respeitava uma nova diretriz de política externa no âmbito da democratização brasileira. Ao mesmo tempo, tinham poucos custos (econômicos e políticos), devido ao apoio do ACNUR à população recém-chegada. No entanto, em uma década, um número de apenas 2.000 (dois mil) refugiados, majoritariamente angolanos, foram reconhecidos pelo governo brasileiro, um número bastante baixo em comparação ao restante da população de imigrantes não-negros que chegavam e residiam no país. Além disso, eram também bastante altos os números de indeferimento – algo que permaneceu ao longo dos anos no que se refere aos subsaarianos.

Até 2010, apesar de baixos os números de pedidos de refúgio em relação ao número de novos imigrantes no Brasil, as taxas de indeferimento permaneciam altas. A maioria das solicitações era feita, importa notar, por migrantes negros que, ao terem seus pedidos negados, ficavam irregulares e em risco de deportabilidade. Com o ingresso de milhares de haitianos a partir de 2010, eles se tornam a principal nacionalidade em números de solicitações de refúgio, e o maior número de migrantes negros a ingressarem no Brasil de maneira *livre*. Praticamente todas as

suas solicitações de refúgio foram, no entanto, negadas sem análise do mérito, sendo uma das razões o temor de que fosse estimular novas chegadas. A gestão de seus movimentos, apesar de querer transparecer humanitária e solidária, existiu em paralelo a um projeto de: dissuasão de chegadas, através de um “muro de vistos” entre o Brasil e o Haiti, com a correspondente pressão diplomática brasileira para que países vizinhos passassem a cobrar vistos de haitianos; controle e regulação dos números de chegadas, com uma limitação inicial de vistos emitidos em Porto Príncipe; a fim de que os haitianos não se tornassem “diáspora” no Brasil. A criação de um visto reativo, antes inexistente, e a decisão de negar coletivamente seus pedidos de refúgio, para fins de coibir novas chegadas, demonstrou a indesejabilidade desse importante grupo de migrantes negros, bem como seu posicionamento num entrelugar, não se encaixando nem no grupo de imigrantes econômicos, desejáveis, nem no grupo de refugiados. Enquanto migrantes forçados, porém definidos como não-refugiados, os haitianos ocupavam um limbo categórico, e os discursos subjacentes às suas chegadas demonstravam sua indesejabilidade.

Aliado a isso, a maior parte dos solicitantes de refúgio provenientes da África Subsaariana a partir de 2010 eram nigerianos, ganenses, senegaleses, angolanos e congoleses. Apesar de um dos maiores números de solicitações de refúgio, em alguns momentos as mais altas, eram altíssimos também os números de indeferimento, com exceção dos congoleses, cujas taxas de negativa eram por volta de 50%. Ainda assim, se comparados a outro grupo de refugiados extracontinentais, nota-se que havia uma diferença considerável entre a política de refúgio para sírios e para africanos, destacando-se os congoleses. Sírios chegavam com um visto especificamente designado para sua viagem regular em segurança, e tinham segurança jurídica de que seus pedidos seriam deferidos, pois as taxas de reconhecimento da condição de refugiado se mantinham sustentavelmente em 100% ao longo dos anos.

Africanos, por outro lado, nunca tiveram um visto específico para que pudessem buscar proteção. Notadamente, o visto destinado aos sírios baseou-se nos “laços históricos” da Síria com o Brasil, demonstrando-se como aos sírios se reconhece sua participação e contribuição na formação sócio-racial e cultural do país, ao passo que aos africanos negros, isto é completamente negado. Tratamento similar dispensado a africanos inexistiu no país, a despeito de seus estreitos (ainda que violentos) laços históricos com África, os quais são apagados e invisibilizados

em detrimento de outras correntes migratórias. Isto também foi destacado pelo historiador Luís Felipe de Alencastro, que demonstra como, até 1850, o Brasil tinha oito vezes mais escravos do que portugueses, sendo o principal lugar fora de África em número de afrodescendentes, e apesar disto e de ter sido “construído por mãos africanas”, “ficou mais de um século praticamente sem qualquer relação com o continente após a proibição do tráfico negreiro” (Geledés, 2013). Neste sentido, como não falar em laços históricos com África, à semelhança do que se fez com os sírios? Afinal, foram pouco mais de cem mil sírio-libaneses que entraram no Brasil entre 1895 e 1930, dentre os quais muitos retornaram a seus países (Bittencourt-Francisco, 2017), contra milhões de africanos que entraram no país devido ao tráfico.

Como pensar, portanto, em laços históricos para os sírios e não aplicar tratamento assemelhado a africanos, se o Brasil é majoritariamente forjado em África e por africanos e seus descendentes? Isto se torna ainda mais saliente quando se pensa que a maioria dos africanos contemporaneamente vindos ao Brasil de África saem também da Costa Oeste do continente, de onde também saíram africanos para fins de escravidão, demonstrando-se a forte presença das rotas e influências do Atlântico Sul. A falta de paralelos entre as respostas institucionais para sírios e africanos denota, portanto, mais reflexos da neurose cultural brasileira (González, 1984), que denega suas raízes africanas e como isto também se espalha nas práticas e políticas de migração/refúgio. Afinal, como demonstra Lélia González, “sabemos que o neurótico constrói modos de ocultamento do sintoma porque isso lhe traz certos benefícios. Essa construção o liberta da angústia de se defrontar com o recalçamento” (*idem*, p. 232), em contínuo processo de desumanização do negro e sua separação com o não-negro.

Isto, além de tudo, revela as continuidades da política migratória antinegra, que estipula políticas e práticas diferenciadas a migrantes conforme seu posicionamento na linha de desejabilidade. Novamente, sírios *existem* nesta linha, e isto se reflete nas políticas correspondentes, ao passo que africanos subsaarianos *inexistem*, não havendo nenhum tipo de política ou prática semelhante, independentemente da situação do país de origem, ou, em outras palavras, existem na medida de sua ausência, revelando a transhistoricidade da vida póstuma da escravidão (*afterlife of slavery*), mesmo no âmbito de uma política supostamente humanitária.

Isto se confirma ainda mais quando observada a política de vistos brasileira no que se refere a africanos. Nenhum nacional de países subsaarianos é isento de visto para entrar no Brasil, fazendo com que, caso queiram buscar proteção no país e chegar aqui regularmente, precisam solicitar algum tipo de visto, possivelmente o de turismo. Os números de emissão de vistos de turismo, no entanto, não são muito altos na maioria dos postos consulares do Brasil em África, com algumas exceções. Isto não significa, no entanto, que não há interesse; demonstrou-se como, durante os grandes eventos esportivos e religiosos no Brasil, a facilitação de vistos materializou-se numa grande procura por diversas nacionalidades, destacando-se os ganenses, nigerianos e camaroneses. Em combinação ao tratamento diferenciado dado a sírios, precisamente no que se refere a vistos, e a maior procura de vistos durante grandes eventos, essa política de vistos destinada a subsaarianos serve como uma política de não-entrada, a fim de *filtrar* as vindas de muitos africanos subsaarianos e dissuadir sua chegada. Como consequência, as jornadas em busca de proteção no Brasil são mais custosas e perigosas, estimulando a imobilidade de africanos negros, em continuação aos horizontes carcerários que o sistema contemporâneo de fronteiras estabelece com relação às afromobilidades.

Políticas de vistos diferenciadas entre sírios e outros refugiados extracontinentais, notadamente africanos subsaarianos; muros de contenção (de vistos), para haitianos, aliados ao desejo de que não formem “diáspora” no Brasil, e a recusa coletiva aos seus pedidos de refúgio; números irrisórios de chegadas de algumas nacionalidades africanas, aliados às altas taxas de indeferimento daqueles solicitantes africanos que chegaram em grandes quantidades; quatro décadas para retirar a cláusula de limitação geográfica da Convenção de 1951; entre outros, são os principais argumentos que demonstram que o Brasil não só não tem “tradição de refúgio e hospitalidade”, como as práticas e políticas de refúgio, quando analisadas conjuntamente, são antinegras, atingindo de maneira diferenciada solicitantes de refúgio negros. Quando entendida em paralelo às políticas para migrantes, percebe-se uma continuidade entre ambos os sistemas, e interesses (antinegros) paralelos de manter as não-pessoas migrantes negras no Brasil temporariamente, evitar a chegada de novos migrantes negros e dissuadir a sua vinda com trajetos custosos e perigosos. A macroanálise do sistema de refúgio e suas consequências antinegras na (i)mobilidade de migrantes negros anda ao lado das micropolíticas levadas a cabo no âmbito das experiências e trocas entre solicitantes de refúgio e as elites do



refúgio. O desenvolvimento do processo de refúgio, a peregrinação do solicitante de refúgio nas instituições do sistema, sua interação oficial e os resultados diferenciados desse processo na vida de solicitantes negros são de extrema importância e serão, portanto, analisados no capítulo seguinte.

## 4

### **Repertórios antinegros: espaços e tempos do sistema de refúgio**

Se a macro análise sobre como o universo migração/refúgio opera ao longo dos anos no que se refere a afromigrantes demonstra as distintas técnicas de dissuasão da chegada e os usos das categorias de migrante e refugiado que negativamente impactam as afromobilidades, como os solicitantes de refúgio negros experenciam as burocracias institucionais de refúgio? Este capítulo percorre precisamente os caminhos etnográficos traçados por mim entre 2017 e 2019, enquanto advogada de solicitantes de refúgio e imigrantes no Rio de Janeiro. Como a macro análise se interconecta com as técnicas e tecnologias institucionais das micro interações cotidianas entre solicitantes acompanhados por mim, sua advogada, e as instituições de refúgio?

Meu enfoque é precisamente a minha própria experiência enquanto advogada, e aquelas interações que eu tive com as instituições de refúgio no desenrolar processual das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que eu acompanhava. Durante 2017 e 2019, entre processos de refúgio em tramitação, no estágio inicial, em fase recursal, e indeferidos, foram pelo menos 85 (oitenta e cinco)<sup>186</sup> indivíduos de África Subsaariana que procuraram a instituição em que eu estava vinculada, o Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes (CEPRI) da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), no Rio de Janeiro. Em relação aos sírios, dezoito buscaram o CEPRI com relação ao processo de refúgio. Entre outras nacionalidades, destacavam-se venezuelanos, cubanos e alguns casos individuais do Iêmen e Marrocos, por exemplo. Os números entre estes dificilmente passavam de dezenas, no entanto, fazendo com que efetivamente o trabalho do CEPRI em relação à refúgio tenha sido em torno mormente de africanos subsaarianos. Poucos haitianos procuraram a iniciativa no período em que participei.

Em outras palavras, no que se refere à refúgio, o meu trabalho cotidiano se enfocava nos movimentos processuais dos extracontinentais, notadamente subsaarianos e sírios, confirmando-se as análises anteriores referentes aos paralelos

---

<sup>186</sup> Contabilizados entre as pastas de documentação obtidas ao final do meu período no CEPRI. Uma tabela também foi produzida com esses casos, porém contém informações sigilosas referentes à identidade de solicitantes e, portanto, não pode ser publicizada.

necessários entre ambos os grupos, algo que também se transferiu à prática advocatícia e, conseqüentemente, à descrição e análise etnográficas. Este capítulo se subdivide em dois eixos principais: os espaços percorridos durante o processo de refúgio e as instituições principais com as quais eu interagía, e o que denomino os tempos do refúgio, isto é, as experiências temporais de solicitantes de refúgio durante a tramitação de seus processos e como isso se traduzia na interação comigo, e os usos políticos do tempo pela institucionalidade do refúgio e suas implicações normativas.

#### 4.1

#### **De onde falo: defesa de solicitantes de refúgio, silêncios institucionais e barreiras de acesso**

Entre 2014 e 2015, fui advogada na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (doravante CARJ ou Cáritas, ou Cáritas do Rio de Janeiro, porém hoje denominada PARES-Cáritas). À época, eu não conseguia entender muito bem a minha função, o papel da CARJ no sistema de refúgio e para quem eu atuava: era para solicitantes de refúgio, para a CARJ, para o Estado ou para todos eles de forma parcial? Individualmente, a mim me interessava o aspecto da defesa dos interesses e direitos individuais e coletivos de solicitantes de refúgio, mas em diversos momentos isso colidia com a própria organização: não eram todos os solicitantes de refúgio cujos pedidos tinham a mesma atenção; a organização apenas pontualmente atendia haitianos<sup>187</sup>; o posicionamento oficial da CARJ e de seus funcionários aparentavam ser distintos ao longo das diferentes etapas do processo de refúgio, para nomear alguns pontos.

O processo de refúgio, por sua vez, aparentemente simples, continha suas complexidades que contribuíam no crescimento das dúvidas sobre a posição da CARJ nesse sistema de refúgio; quando o solicitante decidia pedir refúgio, deveria

---

<sup>187</sup> À época em que eu estive lá, a CARJ não atendia haitianos porque seus casos não eram analisados no âmbito do CONARE, e sim do CNIg. Assim, mesmo que haitianos tivessem o documento de solicitação da condição de refúgio e que a atribuição da Cáritas fosse especificamente voltada a refugiados e solicitantes de refúgios, a CARJ reiterava e sustentava a atitude institucional de tratar haitianos como essencialmente não-refugiados, muito embora tivessem o documento de solicitação de refúgio. Na maioria das vezes, enquanto eu estive na ONG, encaminhávamos haitianos para, à época, a ONG Viva Rio, que tinha o projeto “Haiti Aqui”. Excepcionalmente, haitianos foram atendidos, em especial quando havia grande procura.

fazê-lo perante a Polícia Federal. No caso da PF do Rio de Janeiro<sup>188</sup>, no entanto, antes que se oficializasse o pedido, a pessoa era encaminhada à CARJ, que lhe auxiliava no preenchimento do Formulário de Solicitação de Refúgio, o que possibilitava ao solicitante retornar a PF e, finalmente, iniciar seu pedido oficial. Ou seja, havia uma relação imbricada da instituição de polícia, a PF, o início do processo de refúgio, e uma ONG, notavelmente, a Cáritas do RJ. Na maioria dos casos, o escrivão da polícia no Rio de Janeiro então fazia uma oitiva, e posteriormente enviava o caso à Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE). De ali em diante, a CG- CONARE agendava a entrevista, o oficial de elegibilidade vinculado à coordenação a realizava, redigia um parecer opinativo sobre o qual os membros do comitê realizavam a votação, que concordava ou não com o parecer de elegibilidade oficial apresentado. A CARJ, que apoiava o solicitante no preenchimento do Formulário de Refúgio, acabava julgando os mesmos casos sobre os quais oferecia atendimento, tendo em vista ser membro do Comitê.

Pela Lei de Refúgio, são sete os membros do CONARE com direito a voto: o Secretário Nacional de Justiça (SNJ), que representa o MJ e preside o órgão; um representante do MRE, vice-presidente; além de representantes do Ministério da Educação (MEC), da Saúde (MS), e do Trabalho e Emprego (MTE), bem como da Polícia Federal e de um órgão que representa a “sociedade civil”. No caso do último, desde 1997, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro é o membro titular da “sociedade civil”, e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP ou Cáritas de São Paulo), o membro suplente. O ACNUR é membro consultivo, juntamente com a Defensoria Pública da União (DPU) e Ministério Público Federal (MPF), e o Instituto Migração e Direitos Humanos (IMDH), membro observador<sup>189</sup>.

Essa estrutura é denominada por muitos como *tripartite*, com seus três componentes – governo, organismos internacionais e sociedade civil - e é considerada um avanço importante do sistema brasileiro. Isso justifica ainda as

---

<sup>188</sup> Neste capítulo, ao mencionar a Polícia Federal do Rio de Janeiro, me refiro especificamente à Delegacia de Polícia de Imigração (DELEMIG) da PF na cidade do Rio de Janeiro, especificamente a que era localizada no Aeroporto Internacional do Galeão, posteriormente movida ao Aeroporto Santos Dumont, ambos na capital do estado do Rio de Janeiro. Assim, ao utilizar à sigla RJ, ou ao me referir ao Rio de Janeiro, neste capítulo, me refiro à cidade, não ao Estado.

<sup>189</sup> De todos os membros sem direito a voto, apenas a membresia do ACNUR é estipulada por lei. O DPU, o MPF e o IMDH tiveram convites e acordos de cooperação realizados individualmente e sua membresia no Comitê, feita por decretos, é, portanto, mais frágil.

interrelações entre os três extremos desta relação trifásica, que se apoiam mutuamente. No entanto, como destaca Facundo (2017, p. 93), a forma triádica é um “exercício de poder” e continua, dizendo que “a forma triádica permitiria a cada um de seus integrantes aparecer como agentes neutros, arbitrar nas disputas ou tirar proveito do conflito, sem comprometer em nenhuma delas a ilusão do Estado como centro exemplar de governança” permitindo “que os agentes, tanto como as partes que compõem o Comitê, oscilem entre um fora e um dentro do mesmo, segundo o momento de enunciação, o enunciador, as ações que estão sendo referidas ou o parceiro com quem as inicie (Facundo, 2017, p. 93 e 67).

Assim, as partes dessa configuração tripartite mutuamente constituem o CONARE e se apoiam nos três distintos polos representativos, muito embora discursivamente oscilem entre um ‘dentro e fora’ do sistema do CONARE. Os órgãos do governo, tais como a CG-CONARE, dependem do ACNUR para treinamentos de entrevistadores, consultoria, apoio público, produção de dados, entre outros, ao passo que o ACNUR tem um mandato para, dentre outros, apoiar o governo brasileiro no que se refere à política de refúgio, tornando sua atuação, portanto, imbricada às ações do governo; a CARJ e CASP, por sua vez, dependem do ACNUR para grande parte de seu financiamento, ao mesmo tempo em que apoiam a agência na efetivação de programas e projetos e na produção e contribuição no que se refere a fornecimento de dados; e o MJ, em particular, também desenvolveu atividades de apoio financeiro com a CARJ e a CASP por muito tempo, as quais serviam como as pontes entre o governo e a população refugiada, contribuindo com o mesmo em maior ou menor medida. Por exemplo, por muito tempo as entrevistas de refúgio no âmbito da CG-CONARE eram organizadas e realizadas nas sedes das Cáritas do RJ e de SP, e as ONGs sempre apoiaram o governo na propagação da informação oficial, na aplicação de políticas criadas, e, em muitos aspectos, faziam um trabalho que consistia, efetivamente, na terceirização da competência estatal, isto é, prestavam assistência social e jurídica à população refugiada.

Se se argumenta que solicitantes de refúgio estão “às margens do Estado”, e as ONGs fazem um serviço essencial *na - e devido à - ausência do Estado*, eu contra-argumentaria que o “Estado que se reconstrói continuamente nos intervalos do cotidiano” (Das e Poole *apud* Farias, 2014, p. 20). Em outras palavras, as margens do Estado não são espaços nos quais ele ainda tem que penetrar, mas

justamente configuram lugares nos quais o Estado é continuamente construído nos intervalos do cotidiano, nas dobras do ilegal-legal. Onde, então, nessa estrutura de poder, estaria a CARJ e, por consequência, eu mesma, quando era advogada naquela ONG e, posteriormente, quando deixei de ser? A questão fica ainda mais complexa quando examinado o não dito dos processos.

O não-dito processual a que me refiro consiste principalmente no Grupo de Estudos Prévios (GEP), criado por resolução infralegal, um encontro entre membros do CONARE anterior à reunião Plenária. Se a Plenária é o momento em que se vota oficialmente nos processos e onde são definidas as políticas de refúgio, para que então serve o GEP? De acordo com o art. 7º, da RN18/2014 do CONARE, “realizada a entrevista e demais diligências necessárias à instrução do processo, este será apresentado ao Grupo de Estudos Prévios para discussão e considerações preliminares, para posterior decisão do plenário”. Assim, na prática do GEP, advogados da CARJ, em conjunto com outras organizações que fazem parte do CONARE, se reúnem e discutem alguns casos sobre os quais há opiniões dissonantes relativas ao parecer oficial da coordenação. Isto significa que muitos casos cuja pauta indicava o indeferimento podem sofrer alterações, se se chegar a um consenso entre membros do GEP, passando-se tais processos para o rol de casos com indicativo de deferimento antes mesmo da realização da reunião Plenária. Desta forma, muito embora não seja oficialmente uma instância decisória, a produção de consensos nas reuniões do GEP em geral consistem em determinações que apenas são *confirmadas* na reunião plenária. Na pesquisa de Rodrigues (2020b, p. 160), em conversa sobre o GEP com funcionários da CARJ e CASP, ela revela que:

Conforme me contou José, da Cáritas-SP, enquanto na plenária “entra mais o elemento político”, no GEP “é uma discussão técnica, a função do GEP é a discussão técnica sobre os casos, óbvio, mas também sobre como os casos são decididos e como eles são analisados”. O caráter “técnico” do grupo reforça o papel epistemicamente privilegiado de avaliar os testemunhos dos sujeitos que é atribuído aos “técnicos do refúgio”.

O GEP é, portanto, uma etapa do processo que tem efeitos importantes nas decisões finais, muitas vezes mudando o curso de julgamento de casos específicos, sem que o debate para tanto ocorra na instância decisória oficial e final, isto é, a plenária do Comitê. É por esta razão que caracterizo o GEP como uma instância “semi-decisória”, haja vista que nenhuma decisão *final* é oficialmente realizada,

mas as medidas que são tomadas no âmbito do GEP alteram direta e significativamente as decisões finais. Assim, por exemplo, se há casos pautados para o indeferimento, e se chega a um consenso de que eles devam ser deferidos, ou retirados de pauta, eles sequer (ou muito dificilmente) serão debatidos na reunião Plenária, que apenas confirmará as decisões do GEP. Só seguem para debate em plenário aqueles casos sobre os quais ainda permanece um dissenso não resolvido em âmbito de GEP.

Quase todos os membros que comparecem ao GEP são os mesmos que seguem para a reunião Plenária, com exceção precisamente dos representantes da “sociedade civil”, isto é, CARJ e CASP, e da própria presidência do comitê, que em geral não comparece no GEP. Isto significa, na prática, que quem normalmente comparece ao GEP pela CARJ e CASP são seus advogados, e não seus diretores, e o Secretário Nacional de Justiça (SNJ) se faz ausente. Do MJ, em geral comparecem membros da Coordenação-Geral do CONARE, e o coordenador ou coordenadora do Comitê normalmente presidem a reunião.

Apesar de o GEP ser uma instância “semi-decisória”, era nela que, eu acreditava, os advogados da sociedade civil *defendiam* casos de refúgio específicos, cujo parecer era pelo indeferimento. Essa impressão é de fato confirmada entre demais funcionários das Cáritas, como a pesquisa de Rodrigues revelou:

Maria me contou como sua percepção sobre as “histórias de refúgio” orientava, por exemplo, a necessidade de desenvolver novas e aprofundadas pesquisas **para ajudar o advogado a defender a solicitação nos espaços coletivos do Comitê**. Assim, segundo ela, quando o funcionário da Cáritas-Rio se depara com um caso e **“sente que vale a pena ser defendido, é criado um memorial de defesa”**. (Rodrigues, 2020b, p. 159, grifos meus)

Em geral, à época, a dinâmica consistia precisamente em que mormente as Cáritas, o IMDH e a DPU debatiam (ou “defendiam”) casos em que havia discordância com os pareceres produzidos pela CG-CONARE, a qual então pontuava as razões de sua opinião pelo indeferimento. Muitas vezes o próprio entrevistador e parecerista, quando e se presente no GEP, explanava as razões subjacentes às suas decisões, além de suas percepções em entrevista. Outros participantes, normalmente PF e MRE, pontuavam suas opiniões relativas ao debate apresentado. Essa dinâmica estabelecida, portanto, me colocava em uma posição de estranhamento perante as muitas interrelações que a CARJ, que eu entendia que supostamente *defendia* solicitantes de refúgio no âmbito do GEP, estabelecia com

instituições de Estado enquanto fui advogada na ONG. Essa “defesa” feita pelo advogado da CARJ seria compatível com a função institucional de membro do CONARE, que também é responsável pela decisão dos casos?

A resposta a esta pergunta só se tornou clara para mim quando saí da instituição e passei a atuar como advogada em uma clínica jurídica para refugiados<sup>190</sup>, também no Rio de Janeiro-RJ, chamada Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes, vinculada à Fundação Casa de Rui Barbosa (doravante CEPRI). Quando entrei nesta organização, no entanto, o meu papel neste confuso sistema de refúgio era para mim ainda mais cinzento. Isto se deu, em primeiro lugar, porque eu estive na gênese da formação deste projeto, ou seja, ele ainda era uma incógnita quando iniciou e, em segundo lugar, devido ao fato de que a minha única experiência com o sistema de refúgio era com a CARJ, o meu único modelo de “advocacia” era em uma organização que já estava *dentro* do sistema. A Cáritas era, na realidade, parte constitutiva do sistema de refúgio brasileiro, desde sua origem. No entanto, eu ainda não tinha essa percepção. Uma das minhas primeiras lembranças do início do CEPRI era pensar: como iremos entrar no GEP? Precisamos poder entrar no GEP para poder conseguir *defender* as pessoas que nos procurarem. Era uma concepção não só ingênua, mas errônea, do que significa defender individual e coletivamente solicitantes de refúgio, e da própria função da CARJ – e do GEP – nesse sistema. Algo que entendi melhor enquanto aprendi o que significa advogar individualmente para solicitantes de refúgio e as diferenças no sentido de *defesa* a que me refiro quando atuo enquanto advogada individual ou enquanto advogada na Cáritas.

Um dos primeiros – e que se tornou constante – desafios de advogar para solicitantes de refúgio individualmente foi compreender como esse sistema não é

---

<sup>190</sup> A Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB ou Fundação) passou a ser parte da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) em 2017 com dois projetos: um grupo de estudos em migração e refúgio, que já existia há algum tempo, e uma *clínica jurídica*, baseado nas *refugee law clinics* existentes principalmente nos EUA, destinada a prestar assistência jurídica à população refugiada e imigrante no Rio de Janeiro. O nome “clínica” jurídica causou confusão para as primeiras pessoas atendidas, que vinculavam o conceito de clínica à atendimento em saúde. Por esta razão, o projeto, vinculado aos objetivos mais amplos de pesquisa aplicada em migração e refúgio já existentes na Fundação, passou a ser nomeado *Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes*, ou CEPRI. Hoje, a FCRB não mais compõe a CSVM e o CEPRI não existe como tal na estrutura da Fundação, tendo sido nomeado *Centro de Proteção a Refugiados e Migrantes Internacionais*, ou CEPREMI, do qual não fiz ou faço parte. Eu fui advogada bolsista vinculada, portanto, ao CEPRI, desde suas origens como “clínica”, entre agosto de 2017 e agosto de 2019.



receptivo a advogados ou sequer à defesa individual em geral. Em 2012, por exemplo, a DPU propôs Ação Civil Pública (ACP)<sup>191</sup> em face da União para que defensores pudessem ter acesso – até então negado e/ou dificultado – aos processos de refúgio e que pudessem atuar *em defesa* dos direitos de solicitantes de refúgio individuais que procurassem o órgão. Em paralelo, o CONARE firmou um acordo com a DPU que previa o assento de membro consultivo à Defensoria, existente até hoje (DPU, 2012). Posteriormente, a União utilizou este acordo para argumentar pela perda de objeto da ação supramencionada, sendo possível inferir, dentre outras coisas, como aquela ação judicial influenciou o fato de a DPU ter um assento no CONARE, e como era desejo do governo de que não houvesse uma sentença de mérito relativa ao caso. Afinal, um acordo pode ser desfeito a qualquer tempo, uma sentença transitada em julgado, não. Os desafios que ensejaram a Defensoria Pública da União a proporem a ACP, portanto, assemelhavam-se às mesmas questões de acesso pelas quais eu passei, demonstrando-se, pois, que o problema de acesso ao sistema de refúgio não havia sido superado completamente, mesmo após aquela sentença e os cinco anos entre o acordo da DPU e CONARE.

O sistema de refúgio era tão fechado em seus segredos e silêncios há tantos anos, envolvendo praticamente as mesmas figuras e organismos, que a adição de elementos novos era visto com suspeição. Foi assim com a DPU; anos após, foi assim comigo e com os demais advogados do CEPRI. Em certa ocasião, inclusive, ainda em reuniões que precederam à abertura oficial do CEPRI, membro do governo me questionou por que e como iríamos defender solicitantes de refúgio se no processo de elegibilidade não havia contraditório. Este questionamento persistiu durante todo o tempo em que atuei enquanto advogada individual de solicitantes de refúgio, sendo um dos principais argumentos, utilizado em diferentes momentos, que demonstravam a indesejabilidade de indivíduos *externos* apoiando solicitantes em processos no CONARE. Por exemplo, em novembro de 2018, na 134ª reunião da plenária do CONARE, em que compareci na condição de advogada individual, este tema voltou à tona, e foi registrado em ata. Na oportunidade, André Furquim, então diretor do Departamento de Migrações (DEMIG) do MJ, disse o seguinte:

Estranho que um Comitê por lei seja ambiente onde se considera necessária defesa técnica. Não vislumbra processo contencioso, onde há partes e posições antagônicas.

---

<sup>191</sup> Ação Civil Pública n. 001112204201240361006 SP.

Esclarece que não há necessariamente pessoa que deva ser defendida contra uma acusação. Afirmo que o que representa é a DPU, não o Dr. Gustavo, por exemplo. Este, representante da DPU configura instituição convidada pelo Ministério da Justiça como membro observador, bem como o Ministério Público Federal e o Instituto de Migração e Direito Humanos. A ideia é que haja contribuição ao debate. Há sim, necessidade de debate. (CONARE, 2018, p. 11)

No caso, é perceptível que não somente a minha presença ali, que pretendia fazer a sustentação oral de um caso, mas a própria função da DPU foi colocada em questão: não estariam ali para fazer defesa, mas foram “convidados” para ampliar o *debate*. Isto inclusive contradizia o que o próprio SNJ havia falado minutos antes, de que seria desnecessário que eu, como advogada, fosse à Plenária defender o caso para o qual eu tinha sido instruída com procuração, haja vista que a DPU já supriria este lugar e realizaria a *defesa* de todos os casos. Destaco os usos distintos e discursivos dos termos defesa e debate, que serão mais bem explorados posteriormente, mas que demonstram a posição constante e hegemônica, no âmbito do sistema de refúgio, com relação à indesejabilidade de um espaço ou elemento de defesa de casos, pois isto seria o mesmo que afirmar que há uma acusação ou posições antagônicas no âmbito processual do refúgio. Se não há acusação, para quê, então, há advogados? Ao argumentar aquilo oficialmente – sem me dar o direito de contra-argumentar, acrescenta-se –, aquele membro do governo praticamente afirma a desnecessidade de acompanhamento individual de solicitantes de refúgio por advogados ou defensores. Mas a quem interessa essa realidade?

Corolário do primeiro desafio, o maior problema enfrentado pela advocacia individual consistia em uma questão de acesso – aos processos, documentos, áudios de entrevistas, ao acompanhamento de solicitantes de refúgio em entrevistas, aos próprios julgadores, e à coordenação do CONARE, para nomear alguns. De posse da procuração, os primeiros processos a que solicitei acesso eram disponibilizados por meio de um link que muitas vezes expirava em poucos dias. No começo, ainda, fui informada de que “por problemas operacionais” a entrevista de refúgio, se já fora realizada, e quando gravada, não poderia ser compartilhada. Na primeira entrevista que o CEPRI compareceu com advogada a fim de acompanhar solicitante que seria entrevistado, fomos informados de que a nossa presença não havia sido permitida; só após ameaçar envolver a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro (OAB-RJ), é que a entrada da advogada na entrevista foi

“excepcionalmente” autorizada. Para ir à reunião Plenária, e obter uma audiência com os julgadores do processo, enviei solicitação prévia, sem resposta, e apenas compareci à reunião com o apoio da Comissão de Prerrogativas da OAB-RJ e da OAB federal. Mesmo assim, fui apenas permitida a falar por três minutos, e o solicitante de refúgio que eu pretendia *defender* – ou sobre o caso que queria *debater* – teve seu caso retirado de pauta, sem decisão (CONARE, 2018).

Se alguns desses problemas foram solucionados com o tempo, e a dinâmica estabelecida tenha seguido um ritmo próprio que passou ao menos a reconhecer uma mínima legitimidade do instrumento da procuração advocatícia, outros permaneceram. Raramente éramos informados de entrevistas de solicitantes de refúgio, por exemplo, ou de que casos foram incluídos na pauta de decisões da reunião plenária e/ou que foram decididos. Muito embora, como procedimento administrativo especial, não fosse obrigatória a presença do advogado em todas as etapas processuais, isto não significava que deixava de ser um direito do solicitante de refúgio estar acompanhado na entrevista, por exemplo, caso ele assim optasse. No entanto, nem sequer constava na notificação de entrevistas informação de que o solicitante tinha esse direito. Em muitos casos, solicitantes que eu acompanhava foram entrevistados sozinhos e posteriormente me avisavam, dizendo que não falaram comigo porque achavam que eu não poderia estar presente.

Ambos estes problemas, isto é, o estranhamento – e a repulsa – do sistema a elementos externos e a consequente falta ou dificuldade de acesso aos processos, me levaram a melhor compreender o que eu fazia. Era defesa? Existe um contraditório? E eu fazia o mesmo quando estava na CARJ?

#### 4.1.1.

#### **Entendendo e Construindo a defesa de solicitantes de refúgio**

À medida em que solicitantes de refúgio conheciam e buscavam o CEPRI, a extensão do meu papel como advogada individual também se alterava, em uma construção que envolvia mutuamente os solicitantes de refúgio, migrantes e os membros do CEPRI, que atuávamos e estabelecíamos estratégias conforme as necessidades e interesses prioritários dos solicitantes de refúgio e migrantes que nos procuravam. Diferentemente da CARJ, que, como membro do CONARE, tinha um acesso ao sistema interno dos processos de refúgio, que permitia ver a

documentação e movimentação processual de maneira imediata, solicitantes de refúgio que queriam meu apoio precisariam primeiro me fazer advogada em seus casos, por meio de instrumento de procuração, para só então eu ter acesso aos seus processos. Isto significava que eu tinha responsabilidades diferenciadas, e me comprometia individualmente com cada um desses solicitantes. Na prática, isto implicava um limite de pessoas que cada advogada no CEPRI era capaz de atender e acompanhar, semelhante ao que os núcleos de prática jurídica faziam em universidades: serviço gratuito de advocacia individual e personalizada.

Em decorrência, era minha responsabilidade dar informação de qualidade a solicitantes, proteger e atuar conforme seus interesses, assegurar seus direitos, informar-lhes pessoalmente do andamento processual, manter uma comunicação direta e regular, e agir em conformidade a isto. Exemplifico: em certa ocasião, uma solicitante de refúgio de um país subsaariano, chamada Zuri<sup>192</sup>, já no Brasil há alguns anos na qualidade de solicitante de refúgio, me procurou. O seu caso estava parado há anos e, ao solicitar informações à CG-CONARE, não havia prazo para seu julgamento. Ela já havia feito a entrevista há bastante tempo, mas sem nenhuma decisão. Quando fui procurada, ela me perguntou se havia quaisquer alternativas: tudo que ela queria era um documento que não fosse a residência provisória de solicitantes de refúgio. À época, acabava de sair a RC nº 01/2018 do CONARE e do CNIg, que dava a solicitantes de refúgio com processo em aberto até novembro de 2017 e com vínculo laboral a possibilidade de solicitarem essa residência temporária. Eu lhe disse que, em relação a tudo o que ela havia me narrado, seria a alternativa mais fácil, muito embora caso ela aguardasse o julgamento do processo de refúgio, seu *status* de residente, se deferido seu pedido, seria melhor. Refugiados têm residência com prazo indeterminado, ao passo que a alternativa disponível para Zuri naquele momento era uma residência temporária. À época, inclusive, sequer era sabido se poderia ser renovada ou transformada em uma residência mais robusta, a longo prazo. Expliquei a ela os pontos negativos de fazer esse pedido, mas ela preferiu pedir a residência a esperar pelo refúgio, e prontamente a apoiei com a orientação necessária.

---

<sup>192</sup> Nome fictício baseado em listagem de pessoas africanas famosas no continente, para substituir o nome original da solicitante, algo que será replicado ao longo do trabalho.

Atuar em conformidade aos interesses dos solicitantes de refúgio que buscavam o CEPRI significava, portanto, antecipar necessidades, mantê-los pessoalmente atualizados das mudanças normativas, criar teses e ações novas que poderiam ajudá-los a atingir seus objetivos e permanecer em constante contato e comunicação. Isto significava uma atuação muito mais ativa da minha parte, se comparada ao meu período na CARJ, em que eu atuava de maneira mais passiva, isto é, aguardava os solicitantes irem até à Cáritas ao invés de ir, eu mesma, atrás deles. Isto, afinal, era impossível, uma vez que na CARJ eu atendia centenas de pessoas semanalmente. Enquanto advogada individual, a intenção era, portanto, construir uma relação profissional individualmente, com cada solicitante que buscava aquele apoio, e garantir que eles teriam alguém *ativamente* voltada aos seus objetivos no universo migração/refúgio.

A advocacia passava, portanto, a ser mais um instrumento que solicitantes de refúgio poderiam lançar mão, caso quisessem, nos caminhos que traçavam enquanto imigrantes e refugiados no Brasil. Na prática, da minha parte isto significava comunicar constantemente com o CONARE solicitando entrevistas, pressionando para agilizar decisões, apoiando solicitantes de refúgio a encontrar seus familiares e obter documentos de prova, apoiando-os em pedidos de residência, acompanhando-os nos órgãos competentes, defendendo seus casos especialmente se pautados para indeferimento, e propondo ações judiciais, caso fosse necessário, entre outros. E era uma relação triplamente construída, em que eu, os solicitantes de refúgio, e líderes de comunidades de migrantes mútua e constantemente nos comunicávamos, moldando os alcances da advocacia em refúgio. Em um caso, por exemplo, uma pessoa em situação irregular procurou o CEPRI, mas não havia nenhuma alternativa migratória existente que lhe possibilitava regularizar sua situação. Seu interesse era, no entanto, permanecer no país, tendo em vista que ela já estava no Brasil, em condição regular, há muitos anos, mas cuja residência havia expirado e ela não poderia renová-la. Lembro-me de que distintos membros do CEPRI ficamos um dia inteiro estudando juntos todas as resoluções possíveis existentes no âmbito do CONARE, CNIg e CGIg, em busca de alguma alternativa que se encaixasse na situação da pessoa que nos havia procurado. A solução foi fazer o pedido para casos especiais, não previstos na Lei de Migração e seu decreto regulamentador, conforme a Resolução Normativa nº 23, de 12 de dezembro de 2017 do CNIg.

A posição de advogada individual, portanto, ia além de conhecer e informar sobre o que se aplica a cada situação em particular, mas ativamente buscar soluções para todos os casos, independentemente das dificuldades que eles apresentavam, e em conformidade com o interesse dos envolvidos. Se necessário, judicializando demandas. Isso significou, ao longo do tempo no CEPRI, que grande parte das pessoas que nos procuravam nos traziam situações complexas, não solucionadas até então por outras organizações. Em certa medida, parecia que a busca por - e o uso do - advogado no âmbito do refúgio se dava com fins de obter informações ou uma “segunda opinião” sobre: chances de reconhecimento, tempos de decisão, e opções do que se poderia fazer para agilizar o processamento do pedido. A maioria desses pedidos de uma segunda opinião ocorriam quando solicitantes já haviam obtido informação de outras instituições, que em geral diziam a eles apenas para esperar, ou, ao falar com outras pessoas, especialmente migrantes, lhe diziam que seus casos eram “fracos”.

Alguns desses solicitantes, como se verá adiante, já chegavam com perguntas sobre a possibilidade de uma atuação mais propositiva e menos passiva, solicitando, se possível, ações judiciais. Já houve situações, por exemplo, em que dois solicitantes foram ao CEPRI para saber alternativas para atingir seus objetivos e saíram, no mesmo dia, sabendo que a única possibilidade para suas demandas em específico seria pela via judicial. Um desses casos será mencionado mais adiante, a situação de Koffi. Em algumas situações, ainda, solicitantes buscavam o CEPRI porque ouviram de outros solicitantes de refúgio e refugiados que nós fazíamos o acompanhamento pessoal em entrevistas e na PF e eles queriam o mesmo serviço; ou porque suas demandas não haviam sido “resolvidas” (e às vezes foram criadas) por outras organizações, como o caso de Guilaine, mencionado adiante.

No âmbito do refúgio, isto implicou uma maioria de casos trazidos por africanos subsaarianos. Isto foi para mim uma surpresa, pois a localização da FCRB, onde se situava o CEPRI, era em Botafogo, longe de onde uma grande parte de africanos reside, isto é, Zona Norte e Baixada Fluminense. Eu imaginava que, devido às distâncias da cidade, uma maioria de sírios e equatorianos<sup>193</sup>, entre outras

---

<sup>193</sup> De acordo com Vieira (2012), em 2000 a maioria de equatorianos no Rio de Janeiro – RJ residia na Zona Sul. Em sua pesquisa, realizada em 2016, os entrevistados majoritariamente residiam ou na Zona Sul ou na Região Central, demonstrando-se a proximidade com Botafogo. Muitos sírios, por sua vez, eram acolhidos em igrejas no Centro do Rio de Janeiro e em Botafogo, e imaginávamos

nacionalidades, iria nos procurar. Ao longo dos anos, e com uma atuação mais próxima a algumas comunidades africanas no Rio de Janeiro, fizemos visitas itinerantes aos bairros onde se encontrava a maior parte da população que atendíamos, seja para prestar informações pontuais, falar com as pessoas que já nos havia procurado anteriormente, e conhecer outras pessoas que gostariam dos nossos serviços, mas não conseguiam se deslocar até a região de Botafogo. No que se refere aos solicitantes de refúgio que nos buscaram, de 2017 a 2019, os africanos subsaarianos representaram a maioria de casos atendidos, de diferentes países e regiões.

Advogar individualmente, no âmbito do processo de refúgio para essa maioria de africanos subsaarianos, consistiu, dentre outras coisas, em defender não apenas *casos fortes*. Na verdade, a preconcepção de casos enquanto fortes ou fracos era uma das principais justificativas que tornava necessária a existência de defesa dos interesses e direitos dos solicitantes de refúgio no âmbito do processo. Veja-se a situação mencionada no capítulo passado sobre o solicitante cujo processo tinha um parecer opinando pelo indeferimento e que, quando fui à reunião Plenária, já havia uma *verdade* sobre o seu pedido que precedia inclusive à entrevista, a saber: se alguém é de Gana, só é refugiado se for LGBTQ+. Este caso é um arquétipo sobre a minha atuação enquanto advogada individual; em primeiro lugar, conhecendo a existência dessas *verdades* pré-existentes à solicitação, entrevista e decisão, a minha tarefa é precisamente informar o solicitante de refúgio sobre essas preconcepções sobre ele, seu pedido e seu país, e como isto pode afetar o resultado de seus casos, suas chances de sucesso, e elaborar estratégias em decorrência dessa realidade. Essas estratégias, por sua vez, eram individuais e dependiam principalmente do que os principais interessados queriam. Em alguns casos, e diante dessas informações e de suas circunstâncias, solicitantes de refúgio diziam preferir ter qualquer documento a continuar no processo, como foi o caso de Zuri. Em outros, a solicitação de refúgio era a única alternativa possível. Foi o caso de Chiamaka.

---

que a partir daí haveria uma rede de informação informal entre a comunidade síria. Muito embora sírios tenham ido ao CEPRI, a maioria de solicitantes de refúgio era de distintas nacionalidades africanas.

Chiamaka estava há anos no Brasil em situação irregular, era analfabeto, falava apenas o idioma local de seu grupo étnico<sup>194</sup>, e tinha uma condição socioeconômica extremamente precária. Ele não tinha família no Brasil, e sua rede social se limitava à comunidade local de seu país. Era vendedor ambulante, e não tinha possibilidade de acessar nenhum tipo de residência disponível no ordenamento jurídico brasileiro. Por desconhecimento, Chiamaka passou anos em situação irregular antes de saber que poderia solicitar refúgio.

Quando Chiamaka me procurou, a CG-CONARE acabava de chamá-lo para a entrevista de refúgio e ele queria apoio. Um amigo o acompanhou para ajudar a traduzir nossa conversa. Eu então expliquei como a entrevista funciona, perguntei se ele gostaria que eu o acompanhasse e eu propus fazermos uma entrevista “teste” para ele entender melhor sua dinâmica, quais os principais pontos que o CONARE aponta como “problemáticos”, e como ele poderia se preparar para evitar que isso ocorresse na sua entrevista. Como exemplo, uma das coisas que eu costumava dizer a solicitantes era que os oficiais de elegibilidade da CG-CONARE quase sempre usam de datas e cronologia narrativa para determinar se a pessoa é contraditória ou não, mesmo que o ponto discutido referente às datas não tenha relação direta com os motivos que fizeram a pessoa solicitar refúgio. Muitos solicitantes de refúgio contam suas histórias de maneira não linear, tendo em vista que a própria memória não é, na maior parte das vezes, linear. Uma das coisas que eu sugeria aos solicitantes, portanto, antes da entrevista, era que eles contassem sua história e nós posteriormente montaríamos, juntos, o “quebra-cabeças” da memória a fim de que a maneira como a narrativa fosse apresentada ao entrevistador do CONARE não fosse utilizada como razão para negar o pedido, algo que acontecia frequentemente, em que se argumentava “falta de credibilidade” quando, por exemplo, solicitantes apresentavam datas contraditórias ou pareciam confusos com a cronologia dos fatos narrados.

Na entrevista, realizada por vídeo conferência, em dependências da CARJ, comparecemos eu, Chiamaka, e seu amigo, que atuou como intérprete. Do outro

---

<sup>194</sup> Conforme estipulado na introdução deste trabalho, para fins de anonimização completa de solicitantes de refúgio em respeito à LGPD, tampouco revelo os grupos étnicos aos quais pertencem os solicitantes de refúgio.



lado da tela estavam um funcionário<sup>195</sup> vinculado à CG-CONARE e outro ao ACNUR<sup>196</sup>, que à época realizava um treinamento de entrevistadores e estava acompanhando oficiais de elegibilidade. Na prática, no entanto, foi o funcionário do ACNUR quem realizou a entrevista, porque o oficial de elegibilidade não falava o idioma do intérprete. Todo o processo de refúgio de Chiamaka foi uma experiência desigual e injusta no que se refere à linguagem, à fala e, principalmente, à escuta do sistema para com sua história. O seu formulário de solicitação de refúgio, por exemplo, era nulo, pois preenchido por uma pessoa que não falava sua língua e que, portanto, não conseguia entendê-lo para traduzir as perguntas do formulário, nem mesmo escrever as respostas correspondentes. Algo semelhante ocorreu na oitiva junto à PF, uma vez que quem foi o intérprete das interações entre Chiamaka e a polícia era alguém que tampouco falava seu idioma. A entrevista de refúgio, por sua vez, apesar de ter sido feita em um idioma, posteriormente traduzido para a língua do solicitante, apresentou diversos problemas de compreensão, seja da parte do entrevistador do ACNUR, seja da parte do intérprete e, principalmente, do entrevistador vinculado à CG-CONARE, que não entendia ninguém. Em certo momento, eu tive que escrever uma palavra que o tradutor estava dizendo para que o entrevistador do ACNUR pudesse compreender. Era claro que essa entrevista, com diversas pessoas, e com múltiplos idiomas, feita por videoconferência, influenciava negativamente na compreensão do solicitante.

Ao final, no parecer de elegibilidade, feito pela pessoa da CG-CONARE presente na entrevista, mas que efetivamente não a conduziu (ou a compreendeu), Chiamaka foi considerado *crível*, mas ainda assim teve seu pedido negado. Considerando as interações posteriores que tive com membros do CONARE, em conjunto com os altos números de indeferimento de contrarrêneos do país de origem

---

<sup>195</sup> Todos os servidores vinculados à CG-CONARE serão caracterizados no masculino, muito embora possam ser homens ou mulheres. Faço isto para evitar individualizações. O gênero único, combinado à supressão da nacionalidade dos solicitantes, do ano de solicitação, da entrevista e da decisão, bem como de detalhes materiais particulares da narrativa do requerente de refúgio, fazem com que seja impossível especificar o funcionário da CG-CONARE envolvido. A intenção neste trabalho é *sempre* vincular as ações do agente ao órgão e deste, ao governo e ao modo de *fazer Estado*, como parte das práticas, técnicas e tecnologias de controle e regulação de migrantes/refugiados e da caracterização de quem (e como) será reconhecido refugiado, pouco importando quem, na CG-CONARE, foi o ator da ponta. Serão apenas divulgados nomes de servidores caso constem em documentos e eventos públicos.

<sup>196</sup> Ver nota de rodapé 162. Tudo o que se aplica a funcionários da CG-CONARE, também se transfere aos indivíduos vinculados ao ACNUR.

do solicitante, é possível concluir que antes mesmo da condução da entrevista, já havia uma verdade construída sobre o seu pedido. O relato do solicitante de refúgio, neste caso, tem peso menor ou é completamente desconsiderado, haja vista que a busca e a apresentação de informações oficiais no parecer passa a se dar no sentido de corroborar a verdade previamente conhecida (pelo sistema e elites do refúgio), e não para genuinamente verificar informações relacionadas ao caso individual narrado. Ao me dirigir à reunião Plenária para tentar conversar com os membros julgadores, era contra a construção dessa verdade que eu objetivava defender Chiamaka, negativamente atingido e minimamente escutado. Isto não era incomum ou exclusivo da minha atuação. Em novembro de 2018, por exemplo, a DPU argumenta precisamente o mesmo que eu, isto é, de que o parecer havia considerado o solicitante crível, e a análise de fatores de país era estrategicamente genérica, e não específica, senão veja-se:

O Sr. **Gustavo Zortea da Silva** aponta que o parecer traz o caso como possuidor de credibilidade interna no relato, não questiona toda a história contada pel[o/a] solicitante. Entretanto, o parecer entende que a análise de fatores externos não se aplica ao caso, sequer adentrou na análise desses. (CONARE, 2018, grifos no original).

Ao escolher defender um caso visto como “fraco” pelo sistema de refúgio, ficou ainda mais claro, para mim, que a minha posição de advogada individual também servia no sentido de disputar consensos e verdades sobre casos, países e situações, e para isto era essencial uma audiência com os julgadores. Conforme dissertou Rodrigues (2020b), parte da tarefa auto estabelecida de alguns membros do CONARE, notadamente da “sociedade civil”, se referia à definição de quais casos eram “fortes” o suficiente para que sua defesa “valesse a pena” nos espaços coletivos de decisão (a plenária) e de “semi-decisão” (o GEP). Muito embora não se saiba os critérios específicos utilizados por essas organizações para definir a força ou a fraqueza de casos, Rodrigues destaca que muitos de seus entrevistados falavam da existência de precedentes cujas decisões eram negativas, além de critérios subjetivos, como um *feeling*, ou uma sensação, senão veja-se:

Ao questionar Beatriz, da Cáritas-Rio, sobre a dinâmica das entrevistas na instituição, ela me contou que “muitas histórias eram muitas vezes histórias que a gente tinha **percepção de que seria difícil uma avaliação como uma necessidade de proteção real**, então histórias que muitas vezes **pareciam histórias de migração econômica**”. Quando questionada a respeito dos critérios utilizados para determinar a credibilidade de um solicitante e sua história, Maria, da Cáritas-Rio, afirmou que “**tem um pouco de feeling, mas tem também a questão dos precedentes**. A gente

sabe mais ou menos quais são os tipos de casos que são com mais frequência deferidos e os que são com mais frequência indeferidos”. (Rodrigues, 2020b, p. 159, grifos meus, *italico no original*)

A existência de precedentes de indeferimento, combinada à percepção subjetiva negativa de certos pedidos de refúgio, com efeitos em detrimento a alguns solicitantes, cujos casos são eventualmente considerados “fracos”, determina, portanto, uma hierarquia subjacente ao processo em que entrevistadores ou elites do refúgio assumem uma posição de autoridade, “epistemicamente privilegiados (Medina, 2011) de revelar as verdades contidas nos sujeitos” e estes, uma “posição passiva de investigado” (*idem*, p. 158). Isto torna ainda mais importante a necessidade da defesa dos “casos fracos”, precisamente para investigar e combater percepções subjetivas infundadas, e disputar os sentidos pré-estabelecidos no *feeling* e/ou no precedente estabelecido, sobre o que significa ser refugiado. No caso de Chiamaka, ao afirmar que seu relato era crível, o oficial de elegibilidade reconhece que o solicitante tinha medo por sua vida em seu país, e que ele sentia que não conseguiria obter proteção. Ao mesmo tempo, diz que o país é seguro, genericamente falando, sem se engajar com as particularidades da narrativa trazida, a tanto custo (e com pouca compreensão), pelo solicitante. A intenção era, portanto, disputar os sentidos de refúgio e voltar a atenção dos julgadores para o caso em concreto e a responsabilidade que se assumia com uma pessoa que mesmo no Brasil já estava em uma situação tão precária. Em último caso, eu iria argumentar que o caso inteiro é nulo, vez que eram nulos seu formulário de refúgio e oitiva na PF, além da entrevista, visto que conduzida por instituição que não tem capacidade legal para fazê-lo. A pergunta ao final seria: é possível decidir sobre este caso, se o solicitante sequer foi ouvido e compreendido, em nenhuma das instâncias processuais?

Entretanto, nem mesmo eu fui escutada; o caso de Chiamaka é paradigmático sobre o que significa (tentar) defender um solicitante, especialmente nos casos em que já há uma pré-verdade construída (à sua revelia): é necessário defender o seu direito de ser ouvido, compreendido, humanizado. A necessidade de defesa se altera, por exemplo, no caso dos sírios; com 100% de casos deferidos, entrevistas simples e diretas e pareceres emitidos rapidamente, não há necessidade de defendê-los como tal, pois a pré-verdade construída sobre seus casos não lhes prejudica. Muito embora a advocacia individual lhes apoia no sentido de agendamento de

entrevistas, acompanhamento junto às autoridades e atualização sobre o processo, caso assim solicitado por indivíduos dessa nacionalidade, a minha atuação era muito mais limitada. A defesa se fazia particularmente necessária quando, na entrevista, parecer e julgamento, essas verdades prévias implicavam a não-escuta e a invisibilização do solicitante de refúgio em seu próprio processo.

Disputar os sentidos de refúgio e essas pré-verdades, algo que muitos solicitantes de refúgio já tentam fazer nas suas entrevistas, em *todos* os casos em que sou solicitada a participar, independentemente de pedidos serem (pré)concebidos como “fortes” ou “fracos” pelo sistema de refúgio, é inerente ao sentido de defesa a que me refiro. E, portanto, se faz necessário mais a uns do que a outros, devido às injustiças estruturais no âmbito do processo que atingem solicitantes de refúgio de forma desigual. Aqui me refiro, especialmente, às diferenças de condução e vivência processuais entre africanos subsaarianos e sírios, como demonstrado. Não surpreende que a maioria dos sírios sequer pedia que eu lhes acompanhasse em entrevistas, por exemplo. Na maior parte de seus casos, a minha função era meramente informativa, algo que, aí sim, se assemelhava ao trabalho cotidiano da advocacia na CARJ.

As principais disputas, no âmbito do sistema de refúgio, a que eu era instada a participar, se davam mormente em casos de africanos subsaarianos, mesmo no que se refere às nacionalidades com uma maior porcentagem relativa de deferimentos, por exemplo, os congolese. Ou seja, a defesa em refúgio não somente se refere aos pedidos de solicitantes com alta porcentagem de indeferimentos, notadamente ganenses, nigerianos, guineenses, angolanos, entre outros, conforme mencionado no capítulo anterior. E tampouco é meramente relacionada à disputa material sobre quem é refugiado e em que consiste refúgio e as responsabilidades estatais correspondentes. Para além disso, defender os interesses processuais era também essencial: se há nulidades que prejudicam o resultado do pedido, perguntas descabidas na entrevista, comportamento discriminatório, entre outros. O desenrolar processual de Chiamaka é importante fonte de observação porque demonstrou falhas materiais e processuais graves, além de violações ao direito de defesa, de ser ouvido e de ter uma audiência com seus julgadores. E não é um caso isolado.

Na entrevista de Bomani, fica clara a busca da *verdade já conhecida* pelo entrevistador, ou sua preconcepção, qual seja: de que não é um caso de refúgio, a

não ser que o entrevistado prove o contrário. Isto fica claro quando o entrevistador constantemente confronta as informações compartilhadas por Bomani *durante* a entrevista. Como exemplo, ele o questiona sobre o que significa a sigla de um partido opositor ao dele, e quando Bomani responde, o entrevistador imediatamente o contesta, dizendo que ele errou a sigla. Bomani, no entanto, se equivocou ao não mencionar apenas uma palavra correspondente a uma das letras da sigla do partido, tendo acertado todas as demais. Posteriormente, o entrevistador o questiona sobre como funcionavam os convites para reuniões de seu partido, sobre o que o solicitante responde não ser tão comum o uso de internet no seu país, e que, portanto, ele fazia os convites boca-a-boca. Sobre isto, o entrevistador imediatamente o interrompe, dizendo que “a informação que ele tem é diferente”, que afirma ser comum o uso de *SMS* no seu país. Ele se esquece, no entanto, de que enviar mensagens de texto não é o mesmo que enviar convites pela internet, ou seja, entrevistado e entrevistador falavam de duas coisas distintas, e este aparentemente não se esforçava em praticar uma escuta ativa daquele. Sua escuta, pelo contrário, parecia estar ativamente em busca de equívocos e contradições, por mínimas que fossem, corroborando as pesquisas anteriores que exploram a busca da credibilidade no processo de refúgio brasileiro. Angela Facundo (2017), por exemplo, revela como a entrevista de refúgio é construída para *cavar no sujeito*, algo reiterado por Flávia Rodrigues (2020b, p. 156), que ressalta como os próprios membros da CG-CONARE demonstram como a entrevista de refúgio se assemelha mais a uma investigação, conforme a autora narra:

Para Carlos, coordenador do CONARE, a entrevista “é como uma investigação da vida da pessoa, vamos dizer que é uma conversa com formalidades”. Ao me contar sobre a dinâmica das entrevistas conduzidas pelos oficiais de elegibilidade, o coordenador do Comitê afirma que, após as apresentações e explicações sobre o processo, o oficial de elegibilidade “parte para a investigação do que era, como era a vida do solicitante no país de origem”. Segundo Tatiana, oficial de elegibilidade, o importante é “saber quem é essa pessoa que estamos entrevistando”. Para isso, seria preciso, nas palavras dela, “extrair informações, entender como ele se expressa, mapear a pessoa que estamos investigando”. Novamente nos deparamos não com uma prática de troca testemunhal, aberta à transmissão do conhecimento pelo outro, mas com uma prática investigativa, com uma postura de “penetração” da pessoa. O solicitante é visto não como um sujeito de conhecimento, mas como investigado.

No caso da entrevista de Bomani, a intenção investigativa é notável, demonstrada quando o entrevistador afirma que, apesar de conseguir confirmar sua nacionalidade, ele não pôde aferir sua real participação em determinado partido

político, dizendo ser estranho que, apesar de estar há tantos anos no partido, ele só havia ido a uma manifestação. O entrevistado então explica que, de fato, não houve manifestação de seu partido até determinado ano. Neste momento, o entrevistador o interrompe, dizendo-o que isto não corresponderia à informação que ele tem do país de origem do solicitante, obtida em “fontes do Canadá”. Bomani então responde: “eu morei lá, então eu sei”. A suposta contradição encontrada pelo entrevistador se fundava, na verdade, em uma diferença de nomenclatura. O entrevistado denominava manifestações apenas atos maiores, com milhares de pessoas, ao passo que o que havia ocorrido antes, conforme as informações do entrevistador, tinham para Bomani um nome distinto. Diante dessa suposta contradição da narrativa do Bomani com suas fontes canadenses, o entrevistador continua o interrogatório, dizendo que analisará se essas informações são “razoáveis” o suficiente para superar suas dúvidas. A qualquer leitor atento, já se sabe que ao dizê-lo, o entrevistador já deixa clara sua opinião sobre a “razoabilidade” ou não do relato do solicitante.

A credibilidade do solicitante, portanto, já parecia estar comprometida na visão do oficial de elegibilidade que o entrevistava, algo corroborado em suas próximas perguntas. Ele questiona, por exemplo, qual roupa Bomani havia usado na manifestação à qual ele disse ter ido, qual o trajeto feito após o fim dos protestos, e se ele se lembra de algum outro acontecimento no país no mesmo dia. Bomani nos procurou quando ele já havia realizado a entrevista, e ainda aguardava o resultado de seu pedido. Ao escutá-la, me lembro de me questionar sobre quaisquer manifestações em que estive, se me lembro da roupa que usei ou do trajeto traçado para voltar à minha casa. Na verdade, sequer me lembrava da data ou do mês das últimas manifestações a que fui. A memória de alguém que sofreu algum tipo de perseguição política por seus posicionamentos, por sua vez, pode tornar a informação ainda mais confusa. O grau e a cobrança de precisão dos mínimos detalhes questionados servem menos para confirmar a narrativa do solicitante, e mais para corroborar a incredulidade prévia do entrevistador com o seu relato. Essa falta de credibilidade, por sua vez, me pareceu ser pretérita ao início da entrevista, que começa com o oficial de elegibilidade referindo-se ao documento falso utilizado pelo solicitante – muito embora isto seja algo normal entre solicitantes de refúgio (especialmente os africanos subsaarianos), e não criminalizado pela Lei de Refúgio ou Convenção de 1951. Logo no início da entrevista, Bomani também foi

perguntado se fora ele mesmo que havia preenchido o formulário de solicitação de refúgio, pois havia supostamente uma informação incoerente referente à sua etnia. Não havia quase nenhum ponto “pacífico” da entrevista; a própria existência, ancestralidade, e origem de Bomani eram objetos do olhar inquisidor de quem sabe mais sobre quem o outro é.

De maneira semelhante, em outro caso, acompanhei Efunsegun em entrevista de refúgio e, como narrei em meu caderno de campo, houve uma dificuldade de compreensão da parte do funcionário do CONARE relativamente à etnia do solicitante. Efunsegun se dizia originário de uma região específica, mesmo não tendo fisicamente nascido lá, algo que o entrevistador não conseguia compreender. Mas, na verdade, Efunsegun dizia ser de lá porque seus pais eram daquela região, conforme escrevi em meu caderno de campo durante a entrevista, porque não podia interrompê-la. A falta de compreensão do entrevistador fazia com que o nervosismo do solicitante crescesse à medida que o oficial de elegibilidade continuava sem compreendê-lo (ou ativamente escutá-lo), até que ele disse então para o entrevistador: “é você quem não está entendendo”. De fato, o entrevistador não compreendia o conceito e as diferenças de local de nascimento e pertencimento étnico, algo semelhante ao ocorrido com Bomani. Isto também afetou Chinua, cujo pedido de refúgio foi indeferido por falta de credibilidade, precisamente porque não acreditaram em seu relato referente ao seu pertencimento étnico.

Ao fazer a mesma pergunta, “qual é a sua etnia”, mais de uma vez, o entrevistado responde que ele é de uma região e de uma etnia específicas. Isto, no entanto, não necessariamente significa que todas as pessoas da mesma etnia compartilhem do mesmo idioma e costumes. Em muitos casos, como foi o de Efunsegun, Bomani, e também o de Chinua, os solicitantes se referem às suas etnias no sentido de ancestralidade, ou seja, o pertencimento étnico de seus pais. Em determinadas tradições, a etnia do filho é transmitida pela mãe, em outras, pelo pai. No caso de Chinua, sua etnia e sua origem dizem respeito, portanto, ao pertencimento étnico de seus pais, vinculado também ao seu local de nascimento, mesmo que ele não tenha crescido e permanecido ali no decorrer de sua vida. Para confirmar a sua origem, o entrevistador então pergunta que língua o solicitante fala. Os idiomas falados pelo solicitante, no entanto, não corresponderiam ao idioma tradicional falado pelos povos da etnia a qual ele disse pertencer. Isto foi suficiente para que a credibilidade de Chinua fosse comprometida. O entrevistador, no

entanto, falhou em *escutar* e, conseqüentemente, considerar que Chinua viveu sua vida praticamente inteira em uma metrópole de seu país, tendo sido educado formalmente na língua majoritária da região, onde sua etnia sofre perseguição – o que por sua vez justifica a razão de sua família não o ter ensinado seu idioma tradicional.

O conhecimento do entrevistador, obtido “nas fontes do Canadá” e em outros locais de pesquisa não está necessariamente equivocado; o erro, no entanto, e a injustiça epistêmica (Rodrigues, 2020a) cometida com os solicitantes, consiste, em primeiro lugar, em partir do pressuposto de que o solicitante está mentindo, omitindo ou fabricando informações, e, em decorrência disto, transformar a entrevista numa busca pela contradição arquitetada; em segundo lugar, em pressupor que a informação contida nas fontes de pesquisa utilizadas é a única ou superior verdade relativamente a regiões, culturas e povos altamente complexos.

Não surpreende que a maior parte das fontes de pesquisa sobre modos de vida africanos usadas por entrevistadores da CG-CONARE sejam de países anteriormente colonialistas, como o Reino Unido, ou Estados neocolonialistas e/ou imperialistas, como os EUA, Reino Unido e Canadá. A legitimidade e credibilidade dessas fontes são questionadas com o mesmo rigor a que são submetidos os solicitantes de refúgio? Fica claro que o pressuposto às informações de países neocolonialistas e imperialistas é tomada pela CG-CONARE como a verdade superior. Isto se confirma, por exemplo, em fala do então Coordenador-Geral do CONARE no evento público de lançamento da *Plataforma sobre o Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero*, em 2018, a que estive presente. Conforme anotado em meu caderno de campo, o Coordenador disse que estava “estudando os casos mais recentes e a realidade do Brasil [quanto a pessoas LGBTQ+] (...). O Brasil é um país seguro? (...) Ouso dizer, é. É tão seguro quanto gostaríamos que fosse? Penso que não. E penso que não porque nosso referencial é EUA, Canadá, a parte oeste da Europa, Austrália e Nova Zelândia”. O referente de desenvolvimento, acolhimento, *civilização*, narrado pelo representante da CG-CONARE é claramente de países capitalistas Ocidentais, neocoloniais e imperialistas, demonstrando-se a colonialidade dos saberes que permeiam as decisões do CONARE. Ainda que especificando-se sobre pessoas LGBTQ+, é impossível não ler tal fala em conjunto com a supremacia



epistêmica das “fontes do Canadá” verificada no caso de Bomani frente ao conhecimento que solicitantes trazem de seus próprios países e circunstâncias.

O uso de fontes específicas cujas verdades têm prioridade às experiências e relatos dos solicitantes revela ainda os limites da individualidade na entrevista de refúgio. Isto é, há espaço para a história que foge à linearidade normativa, às fontes colonialistas, às expectativas de verdade construídas à revelia dos solicitantes de refúgio? É possível contar a África, a Nigéria, o Congo, os Camarões, Gana, Angola, os hutus, tutsis, bakongo, axantes, ibo, yorubá, entre outros, por fontes exclusivamente de Estados-Império-Nação? Ao mesmo tempo em que o sistema de refúgio busca (ou diz buscar) autenticidade na narrativa individual dos solicitantes de refúgio, a existência da verdade prévia obtida nas fontes do “Norte Global” enquadra as possíveis narrativas em limites cada vez mais restritos, diminuindo a capacidade da individualidade e da expressão pessoal sobre a própria história. Assim sendo, se a fonte a que tem acesso o entrevistador estabelece, por exemplo, que determinada etnia africana fala yorubá, isso necessariamente significa que todos os membros daquela etnia compartilhem o idioma? Há espaço para histórias pessoais que demonstrem as múltiplas camadas que formam e informam experiências únicas de vida?

A questão das estigmatizações e/ou “pré-julgamentos” em casos de refúgio não é nova; no âmbito do Direito, isto é amplamente estudado principalmente no que se refere a pedidos de refúgio de pessoa LGBTQ+ ou baseados em violência de gênero. Importante destacar que a maioria desses estudos não é realizada no Brasil, precisamente pela dificuldade de acesso à materialidade de pedidos. Nestes casos, é sabido que estereótipos envolvendo gênero e identidade diretamente influenciam decisões de refúgio (Kobelinsky, 2015; Murray, 2015; Tavares e Cabral, 2018). Credibilidade, por sua vez, também é um tema altamente estudado no campo processual do refúgio. Ao refletir sobre sua própria experiência ao julgar casos de refúgio, Macklin (1998, tradução livre<sup>197</sup>) concluiu que “a determinação de credibilidade não é a ‘descoberta da verdade’. É sobre fazer escolhas – o que aceitar, o que rejeitar (...) – diante da incerteza da evidência”, o que significa que julgar a

---

<sup>197</sup> Traduzido do original, em inglês: “*Ultimately, I came to the conclusion that credibility determination is not about ‘discovering’ truth. It is, rather, about making choices – what to accept, what to reject, (...) – in the face of empirical uncertainty*” e “*at our own values, prejudices, orientation and perspective*”.

credibilidade é uma tarefa extremamente subjetiva, sendo necessário não só olhar para o solicitante, mas para o próprio julgador “e seus valores, preconceitos, orientações e perspectivas”. O gênero dos entrevistadores e dos entrevistados também pode influenciar o resultado, tendo em vista preconceitos envolvendo masculinidade e feminilidade que influenciam o direito de ser vítima, como reportam Gill *et al.* (2019), algo que frequentemente afeta refugiados do gênero masculino negativamente. Herlihy *et al.* (2010), por sua vez, verificaram como suposições sobre comportamento humano são subjacentes a decisões de casos de refúgio, e sua consistência em casos semelhantes. Blight (2015) estuda a questão de justiça em casos de refúgio na Suécia, verificando como julgamentos de pedidos de refúgio reduzem as narrativas de solicitantes, utilizadas tão-somente para buscar erros e inconsistências, sem um aprofundamento no fato que levou ao pedido de refúgio em si mesmo.

A neutralidade é, enfim, inacessível pelos múltiplos agentes que decidem os casos de refúgio – incluindo aqui em sentido amplo não apenas os membros julgadores do CONARE, mas também entrevistadores e pareceristas, muito embora eles não tenham a palavra final nos casos de refúgio perante o CONARE brasileiro. Na prática, isto importa menos quando o solicitante tem seu pedido reconhecido. No entanto, quando a decisão é negativa, é preciso questionar não só a narrativa do solicitante, mas do próprio entrevistador, parecerista e, posteriormente, dos julgadores. Quais os seus parâmetros de decisão, como eles variam em casos semelhantes, há estereótipos ou uma credibilidade negativa subjacentes às decisões de refúgio? Não surpreende, por exemplo, que quando o representante do MRE diz para os demais membros do CONARE terem mais cuidado com pedidos feitos por congoleses, isto construa uma concepção negativa em processos de indivíduos dessa nacionalidade, antes mesmo da entrevista. De acordo com ele, muitos viriam de Kinshasa e seriam, portanto, “migrantes econômicos” (CONARE, 2015d, p. 04) (Ata nº 105, de 14 de agosto de 2015). Isto, por sua vez, retroalimenta o comportamento de entrevistadores e a análise feita da narrativa, vista desde uma posição de suspeição. Uma importante posição da defesa é, nesse sentido, traçar o perfil dos julgadores, em sentido amplo, revelando como suas concepções, preconceitos e pré-verdades afetam negativa e injustamente alguns solicitantes de refúgio.

No começo da entrevista de Efunsegun, o entrevistador disse que seu papel era neutro, e que não havia pré-julgamento. Mas é possível falar em neutralidade em casos de refúgio? Os exemplos de Bomani, Chiamaka e Chinua demonstram que a neutralidade inexistente nos processos de refúgio. Entrevistadores se preparam antes da entrevista, leem formulários de refúgio, buscam informações básicas antes e durante a oitiva dos solicitantes, e têm suas fontes de informação precisas, majoritariamente de países Ocidentais do Norte Global, com uma verdade e narrativa que determinam a (in)credibilidade do solicitante de refúgio que as contradiz. Em alguns casos, membros do CONARE trazem suas próprias verdades, mesmo sem apresentar fontes ou pesquisas precisas em que elas se baseiam, como foi o caso do membro do MRE relativamente a congoleses de Kinshasa, retroalimentando suspeições e incredulidades que afetam certos solicitantes em detrimento de outros. Às vezes, isto diz respeito ao país de origem, considerado “seguro”, fazendo com que muitas decisões já sejam previamente feitas, independentemente da narrativa e condições individuais relatadas. Em outros casos, a suspeição contamina as entrevistas de certos solicitantes de determinadas nacionalidades, cuja expectativa prévia é de que estejam mentindo sobre, por exemplo, sua região de origem, etnia, entre outros. Os solicitantes, por sua vez, são obrigados a confrontar os entrevistadores continuamente sobre quem conhece mais sobre seus próprios países, vidas e pertencimentos étnico-culturais, e têm a tarefa impossível de convencer alguém que já não acredita neles antes mesmo de entrarem na sala de entrevista.

Essas concepções ou “pré-verdades” sobre cada caso, continuamente (re)construídas à medida que aparecem novas demandas para as autoridades de refúgio, tornam a tarefa do solicitante de refúgio na entrevista um labor impossível, porque contra ele ou já existe uma pré-verdade, ou ele está mentindo até que se prove o contrário. O caso de Kofi é emblemático no que se refere à “situação impossível” em que se encontra o solicitante de refúgio. Após sua entrevista, o relato de Kofi é considerado crível, ou seja, o entrevistador não encontra contradições ou inconsistências na sua narrativa, podendo afirmar que ele morava em determinada cidade na mesma data em que aconteceu um ataque de um grupo armado. Não só a narrativa foi considerada crível, como as fontes usadas pelo parecerista também encontraram informações que corroboravam a descrição feita pelo solicitante do ataque em sua cidade. Mesmo assim, seu pedido foi indeferido,

pois já havia uma pré-verdade construída sobre o seu caso, isto é, de que pessoas do país de Kofi só seriam reconhecidas refugiadas excepcionalmente, independentemente da gravidade ou credibilidade do relato. Tendo sido crível, e havendo documentos (até mesmo nas “fontes do Canadá”) que comprovem o que ele informou e que embasam seu pedido de refúgio, o que mais Kofi poderia ter feito para ser reconhecido refugiado? É justo um processo que, até mesmo quando cumpre todos os requisitos “técnicos” de reconhecimento, ainda assim é indeferido meramente porque: certo país é considerado seguro “em geral”; ou porque “é pacífico” que os solicitantes de determinada região estão mentindo; ou porque se acredita que determinadas nacionalidades “abusam” do sistema de refúgio? Como é possível se defender das pré-verdades construídas à revelia do próprio solicitante?

Assim sendo, a minha posição no processo de refúgio se tornou simples de definir: defender o direito de fala do solicitante, o dever de escuta do entrevistador e, se necessário, o direito de audiência com os julgadores. Ao menos, diminuir a desigual relação entre entrevistador e entrevistado, julgadores e julgado, traçando um perfil daqueles que se estabelecem como autoridade epistêmica no processo. Se o órgão julgador busca as inconsistências e incoerências no relato dos solicitantes, era a minha tarefa fazer o contrário. O advogado ou defensor individual é, efetivamente, o *irritante externo*, ou *external irritant*<sup>198</sup> que, na falta de um aparato de responsabilização, fiscalização e escrutinização do sistema de refúgio, tenta assegurar, ao menos nos casos que acompanha, as obrigações e comportamento processuais e materiais mínimos para garantir um julgamento mais justo e menos desigual. Nesse sentido, não surpreende que o sistema de refúgio, fechado e restrito como é, busque evitar compartilhar seus espaços a esses *external irritants*. Mesmo que o CONARE não seja um tribunal judicial, ninguém, em nenhuma instância, questionaria a necessidade de haver decisões mais justas. Como consegui-las se não há instrumentos efetivos de responsabilização e prestação de contas daqueles que julgam? Solicitantes de refúgio estão em uma posição hierarquicamente inferior neste processo. Acompanhá-los em entrevistas, oferecer narrativas escritas, fontes alternativas (e localizadas) que corroborem suas narrativas, além de manter contato com a Coordenação e, se necessário, com os membros julgadores, são formas

---

<sup>198</sup> Este termo foi retirado da entrevista feita pelo *Mixed Migration Review* com Jeff Crisp em 2021 (Horwood e Frouws, 2021).

mínimas possíveis que a advocacia individual tem de coibir injustiças inerentes ao processo, ou vislumbrá-las e denunciá-las quando ocorrem, além de fortalecer a disputa de sentidos sobre o refúgio, especialmente de casos vistos como “fracos”.

Em dois anos, pedi para me dirigir aos membros do CONARE pouquíssimas vezes, sem sucesso. E isto somente ocorreu porque obtive informações extra oficiais de que os casos estariam em pauta para julgamento. Nunca obtive informação diretamente da CG-CONARE de que algum caso em que eu tinha procuração estava pautado para decisão. Em alguns eu claramente teria me dirigido ao Comitê, como foi a situação de Angelique, cujo processo foi retirado de pauta por supostamente haver documentos falsos, sem que eu fosse comunicada para compreender melhor que documentos eram esses, em conjunto com a solicitante. Houve muitos outros que, se eu soubesse que iriam ser julgados, eu provavelmente verificaria a necessidade de comparecer à reunião plenária. São raros os solicitantes de refúgio que conhecem os membros julgadores do CONARE. A maioria sequer sabe que a CARJ também decide seus casos; até onde se relatou, somente um refugiado se dirigiu perante o Comitê, em 2014<sup>199</sup>. Alguns advogados se dirigiram ao órgão, mas também em baixo número<sup>200</sup>.

Ao mesmo tempo, a maioria dos membros do CONARE, em reuniões de GEP ou Plenária, produz sentidos e verdades sobre casos individuais e de países inteiros, sem ouvir sequer um solicitante de refúgio, algo que não é suprimido pela entrevista de elegibilidade, a qual corrobora e retroalimenta concepções e estereótipos prévios que contaminam ou inviabilizam a escuta, prejudicando a efetividade e justiça da decisão. Enquanto advogada, meu principal objetivo era, portanto, vislumbrar quando esse tipo de atuação no sistema de refúgio funcionava em detrimento do solicitante que me procurava, e agir em conformidade, a depender da etapa do processo em que eu me inseria. Em alguns casos, eu pedia que a entrevista fosse refeita; na maioria, senão em todos, oferecia uma “nota de defesa” com fontes de pesquisas locais, de acadêmicos, jornais, ativistas e blogs africanos, que iam

---

<sup>199</sup> Charly Kongo foi o único refugiado que se dirigiu aos membros do CONARE. Ele já era reconhecido refugiado até então. Essa iniciativa não foi correspondida pela presença de outros solicitantes de outras nacionalidades e foi excepcional (MJ, 2014b).

<sup>200</sup> Como exemplo, destaca-se a reunião Plenária nº 140ª, de 14 de junho de 2019, em que advogada não só fez sustentação oral, como foi convidada a sentar à mesa junto aos membros do CONARE, além de ter sido considerada intimada da decisão do caso no ato (CONARE, 2019).

além da matriz colonialista utilizada em muitos pareceres da CG-CONARE, entre outros; acompanhava solicitantes em entrevistas; entrava com recursos após casos de indeferimento; e, entre outras medidas, oferecia a possibilidade de ação judicial.

Destas reflexões acerca do papel de defesa dos interesses de solicitantes de refúgio, importante aprofundar ainda em duas questões. De um lado, ainda não ficam claras as diferenças da atuação da advocacia individual e da advocacia vinculada às organizações da sociedade civil que fazem parte do CONARE, notadamente CARJ e CASP. Há linhas de atuação que se mesclam e que podem ainda causar confusão. É preciso, portanto, em alguns desses aspectos, aprofundar nas semelhanças e diferenças da atuação do advogado em ambas as situações, bem como refletir sobre o papel da CARJ e CASP no sistema de refúgio, que se soma ao - e influencia o - trabalho de seus próprios advogados atuando junto à população refugiada. Em segundo lugar, apesar de ter me referido brevemente aos silêncios e segredos do sistema de refúgio, que acabam influenciando e dificultando o papel de defesa dos interesses de solicitantes de refúgio, é importante que eles sejam explicitados e escrutinizados para uma melhor compreensão de como funcionam, a quem protegem e suas implicações na vivência processual da parte de solicitantes de refúgio.

#### 4.1.2.

#### **A “Sociedade Civil Organizada” no CONARE: semelhanças e distinções com a advocacia individual**

Certo dia eu acompanhava um casal à PF. Eles precisavam fazer o documento de solicitante de refúgio para o filho, que acabava de nascer, e pediram que eu os acompanhasse porque estavam ansiosos sobre a possibilidade de algo dar errado. Ao chegar lá, funcionário<sup>201</sup> da polícia impediu minha entrada, dizendo que sabia quem eu era e que a “Cáritas não era bem-vinda ali”. Eu não representava a Cáritas, mas eu conhecia essa pessoa desde a época em que eu trabalhava na mencionada instituição. O funcionário não sabia exatamente em que condição eu estava presente ali na PF, mas ele me via como alguém da Cáritas, o que revelava muito sobre as relações não amigáveis existentes entre PF-CARJ e sobre as semelhanças do

---

<sup>201</sup> Novamente, o uso do termo no masculino é proposital, não indicativa do gênero da pessoa que me atendeu na PF.

trabalho que eu fazia como advogada privada em relação ao que a própria Cáritas fazia no dia a dia. Após ter sido surpreendida com essa hostilidade destinada à CARJ, e mesmo estando ali como advogada privada, e, portanto, tendo direito de acompanhar aquela família, eu preferi não dizer nada, haja vista que eu não gostaria que isso se transferisse ao tratamento destinado aos solicitantes de refúgio que acompanhava. De certa maneira, muito do meu trabalho cotidiano se assemelhava ao trabalho que eu fazia enquanto advogada na CARJ: explicação sobre o processo de refúgio, informações relativas a tipos de - e acesso a - residência, além de esclarecimentos sobre a entrevista de elegibilidade.

De fato, havia muitas semelhanças que poderiam levar ao questionamento: mas então, quais as diferenças entre a atuação de um advogado individual e aqueles da CARJ e da CASP<sup>202</sup>? Algumas distinções eram notáveis; a hostilidade de funcionário da PF direcionada à CARJ não apagava a sistemática interinstitucional estabelecida entre PF e CARJ, tendo em vista que aquela encaminhava, necessariamente, os solicitantes de refúgio a esta antes de que pedissem refúgio, mesmo que isto não fosse legalmente obrigatório. Além disso, em diferentes momentos, a CARJ enviou voluntários para apoiar a PF no atendimento a solicitantes de refúgio, seja para dar mais agilidade, seja para realizar a tradução das interações entre policiais e solicitantes, serviço de que a PF não dispunha.

A CARJ tinha ainda uma atuação muito próxima à CG-CONARE, contribuindo com a realização de entrevistas oficiais de refúgio de responsabilidade deste órgão, às vezes conduzidas em dependências da ONG, que também apoiou, em distintos momentos, no agendamento dessas entrevistas. A proximidade CARJ e CG-CONARE era tanta que, em um caso em que eu acompanhava o entrevistado, o advogado da CARJ realizou a parte introdutória da entrevista oficial, substituindo o funcionário da CG-CONARE, devido a problemas de conexão iniciais na plataforma *online* com o oficial de elegibilidade, algo impensável para qualquer advogado individual acompanhando solicitantes de refúgio em entrevistas de elegibilidade, mas não para os advogados daquela organização. A Cáritas tinha ainda o acesso ao processo de refúgio através do sistema interno da CG-

---

<sup>202</sup> Muito embora minha análise possa ser transferível para as experiências da CASP, eu me enfoco aqui na experiência da CARJ tendo em vista que foi a organização em que trabalhei e pelo fato de que minha atuação profissional enquanto advogada individual posteriormente se dava no Rio de Janeiro.

CONARE<sup>203</sup>, por ser membro do comitê, razão pela qual também participava em instâncias decisórias e “semi-decisórias”, tais quais a Plenária e o GEP<sup>204</sup>, e, portanto, não só julgava casos e participava diretamente na construção do que significa ser refugiado no Brasil, como também era partícipe na redação das principais resoluções e políticas para refugiados no país. Seu papel era, portanto, coletivo ao mesmo tempo que individual. Solicitantes de refúgio individualmente compareciam à ONG para obter informações e apoio em seus casos e, paralelamente, os mesmos advogados que lhes informavam e os apoiavam de forma individual faziam escolhas estratégicas relativas às decisões de casos e redação de políticas que afetavam seus processos e suas vidas, mesmo que de maneira negativa.

Assim, muito embora a CARJ atendesse a todos os solicitantes que lhe procurassem individualmente, seu papel ia além disso. Na sua função de membro do CONARE, que julga processos, a CARJ afetava (positiva ou negativamente) essas mesmas pessoas que se dirigiam até lá buscando seu o apoio, demonstrando-se então uma das principais distinções entre o meu trabalho enquanto advogada individual e o trabalho da CARJ como um todo. As diferenças entre a advocacia individual e os limites da atuação de advogados na CARJ ficaram, no entanto, ainda mais claras para mim quando Guilaine me procurou.

Guilaine havia sido reconhecida refugiada, já apresentando a carteira de registro nacional migratório (CRNM), ou seja, do ponto de vista documental, sua situação e seu *status* eram estáveis e favoráveis. No entanto, ela havia recebido uma notificação de que o CONARE abriu procedimento de perda de sua recém-adquirida condição de refugiada. Ocorre que, quando Guilaine chegou ao Rio de Janeiro, uma pessoa da comunidade migrante, que a ajudou a preencher o formulário de solicitação de refúgio, lhe disse que ela não conseguiria ser reconhecida refugiada se falasse sua nacionalidade no processo de refúgio. Com medo, e sem saber o que

---

<sup>203</sup> Isso significava que não precisaria obter a procuração de solicitantes de refúgio para ter permissão de ver o andamento de seus casos.

<sup>204</sup> O GEP era, em regra, frequentado pelos advogados das Cáritas, ao passo que nas reuniões Plenárias compareciam os diretores das instituições. No meu período na CARJ e como advogada no CEPRI, os diretores da CARJ e CASP eram, respectivamente, Cândido Feliciano e Padre Marcelo Maróstica. Mesmo sem a participação direta de advogados nas plenárias (às vezes presentes apenas como observadores, pessoal ou virtualmente), os advogados das organizações da “sociedade civil” preparavam os diretores das ONGs relativamente aos casos em que houve dissenso no GEP, e a pontos a serem levantados sobre casos específicos na Plenária. Essas “recomendações” dos advogados não necessariamente são seguidas à risca, mas servem de guia para posicionamentos específicos.



fazer, Guilaine confiou e seguiu a recomendação da pessoa que lhe auxiliava a preencher o formulário, e concordou com o uso de outra nacionalidade, sem de fato saber os riscos envolvidos com essa decisão e o que poderia ocorrer caso viesse a revelar mais adiante o que fez. Depois de reconhecida refugiada, Guilaine quis mudar o seu sobrenome em sua CRNM e foi até a CARJ para obter informações de como fazê-lo. A atitude da ONG, muito embora seja esperada para quem entende sua postura no âmbito do sistema de refúgio, é chave em compreender as diferenças em comportamento de um advogado individual e um advogado da CARJ diante dessa situação.

Quando Guilaine reportou o desejo e as razões de mudar seu nome a advogados da Cáritas, a instituição prontamente comunicou o ocorrido à CG-CONARE, dizendo que a pessoa que estimulou Guilaine a alterar sua nacionalidade não assinou seu nome como intérprete e que não haveria como saber quem foi e onde isto havia ocorrido. Esta era uma situação particularmente complicada para a ONG, pois, como mencionado, a maioria de solicitantes é encaminhada da PF até a CARJ para fins de, precisamente, preencher o Formulário de Solicitação de Refúgio. O ocorrido com Guilaine poderia então ser interpretado em desfavor da instituição perante os demais órgãos envolvidos no sistema de refúgio, algo que já ocorre na relação da CARJ em outras instâncias, como o mencionado com a PF no início deste subponto. A comunicação imediata da CARJ à CG-CONARE se faz no âmbito desse contexto em que a ONG se protege de quaisquer responsabilidades com a situação de Guilaine, ao mesmo tempo que demonstra sua contribuição com a CG-CONARE em atuar conjuntamente para apartar os “verdadeiros” dentre os “falsos” refugiados.

Foi neste contexto em que ficou claro para mim a posicionalidade da Cáritas e, por consequência, as limitações e configurações éticas institucionais e de sua advocacia. Como mencionado, a CARJ é membro do CONARE, e, como tal, vota em processos de refúgio, elabora e define políticas públicas para refugiados e solicitantes de refúgio, entre outros. Nesse sentido, e considerando essa atuação em específico, sua função é primordialmente coletiva, muito embora possa sentir-se (mormente da parte de solicitantes) ou parecer (no cotidiano) individualizada. Em sua tarefa coletiva, que se dá na atenção potencial a todos os refugiados e

solicitantes de refúgio no Rio de Janeiro<sup>205</sup>, a ONG firma diversos convênios formais e informais com demais instituições, funcionando como a ponte do Comitê no Rio de Janeiro ao atuar diretamente com a população refugiada e, portanto, tem um *status* de particular importância no CONARE, precisamente devido a este contato com a população atendida.

Assim sendo, muito embora em sua atenção diária, a CARJ possa aparentar o trato individualizado, sua atuação cotidiana perante solicitantes de refúgio está invariavelmente conectada a sua função coletiva. Nesse sentido, a CARJ não se responsabiliza pessoalmente por cada indivíduo que recebe, informa e apoia, mas pelo sistema de refúgio, que a própria CARJ compõe, constitui e continuamente constrói. O atendimento e apoio sociojurídico da ONG a cada solicitante de refúgio, individualmente, é reflexo de sua atuação coletiva, baseada, de um lado, em princípios humanitários e de caridade que guiam as ações da Igreja Católica no que se refere à população migrante e refugiada, e, de outro, na sua responsabilidade firmada enquanto membro do Comitê. Seria uma absoluta incoerência, por exemplo, que a instituição que (também) julga procedimentos de perda da condição de refúgio tenha sido o local onde supostamente Guilaine fora instigada a alterar sua nacionalidade. Daí, portanto, deriva a atitude institucional em comunicar à CG-CONARE sobre o ocorrido, mesmo que isto prejudicasse pessoalmente Guilaine, algo impensável do ponto de vista da atuação de advogado individual, cuja maior responsabilidade é vinculada aos interesses da pessoa que representa, havendo inclusive impedimentos éticos de romper a confidencialidade profissional.

Não quero que tal análise seja confundida com uma crítica pessoal acerca do comportamento de advogados da CARJ no caso em específico, ou mesmo da responsabilidade ética institucional da ONG<sup>206</sup>, mas busco propor a atividade de

---

<sup>205</sup> Especifico o Rio de Janeiro, porém até 2019, os advogados da CARJ ficavam responsáveis por uma área maior, de outros Estados brasileiros, no âmbito dos casos pautados para decisão em reuniões do CONARE. CARJ, CASP e IMDH dividiam entre si a responsabilidade entre os casos vinculados a diferentes estados da federação. Por exemplo, advogados da CASP eram responsáveis apenas por São Paulo, ao passo que a equipe de advogados da CARJ analisava todo o Sudeste, com exceção de São Paulo, todo o Sul, Nordeste, e parte do Norte. O IMDH era responsável pelo DF e Centro Oeste, além de parte do Norte. É possível que essas mudanças internas tenham se alterado ao longo dos anos.

<sup>206</sup> O ocorrido com Guilaine seria impensável, em termos de ética profissional, no que se refere à advocacia privada e os deveres de confidencialidade do advogado com aquilo que seu cliente/assistido/representado lhe diz. Os advogados da CARJ, no entanto, não atuam como advogados privados e, portanto, a extensão dessa responsabilidade é distinta. No entanto, cabe pontuar que, muito embora não seja meu objetivo comentar sobre responsabilidade ética quanto ao

considerar, a partir da situação de Guilaine, como a posição especial desta ONG no sistema de refúgio determina o alcance e os limites dessa advocacia a qual, muito embora assemelhada, não deve ser confundida com as responsabilidades assumidas por advogados privados e defensores, mesmo que vinculados a outras ONGs ou fundações, como era o meu caso, e vice-versa. A função coletiva da CARJ, derivada de seu particular posicionamento enquanto parte constitutiva e constituinte do sistema de refúgio, inviabilizava a responsabilidade profissional vinculada ao cliente/representado/assistido característica da relação do advogado ou defensor com a pessoa que representa. Isto não significa que advogados da CARJ não assumam, pessoalmente, compromissos com alguns solicitantes de refúgio. Estando na atuação “na linha de frente”, ou “na ponta”, com a população refugiada, é inevitável que advogados construam relações próximas com alguns solicitantes de refúgio, e façam de seus casos e seus interesses uma prioridade entre tantas urgências. Isto, no entanto, não reflete a função e as responsabilidades institucionais que a ONG assume enquanto parte do CONARE, algo que não fica perfeitamente claro, nem mesmo nas plataformas oficiais da CARJ. Em seu site oficial, no que se refere à função de “proteção” de refugiados, consta o seguinte:

**A proteção dos refugiados cabe ao Estado, que, por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), determina se uma solicitação de refúgio é passível ou não de reconhecimento. No entanto,** os advogados da Cáritas RJ acompanham o andamento desse processo, realizando entrevistas, elaborando pareceres sobre os casos e fornecendo todas as informações necessárias. Essa atuação inclui ainda assistência para obtenção e regularização de documentos, esclarecimentos sobre a Lei 9474/97, além de orientações e encaminhamentos jurídicos diversos. (PARES, 2021, grifos meus)

Ao estabelecer que a proteção de refugiados se dá pelo Estado, que determina o reconhecimento ou não da solicitação de refúgio por meio do CONARE, a CARJ não implica sua própria atuação no âmbito deste Comitê, do qual é parte integrante. Ao usar da conjunção adversativa “no entanto”, utilizada para marcar a oposição com a frase prévia para iniciar a explanação sobre a função de seus advogados, a

---

caso de Guilaine, é preciso questionar se os solicitantes de refúgio e refugiados que se dirigem à CARJ e que são atendidos por seus advogados são levados ao erro ou à confusão de entender que há uma relação única de confiança e confidencialidade entre eles e os advogados da instituição. Se os solicitantes são levados a crer que há tal relação, ainda que errônea e não-intencionalmente, seria anti-ético prejudicá-los ao comunicar informações, que eles creem ser compartilhadas confidencialmente, à, por exemplo, CG-CONARE? Não é o meu objetivo responder a esta pergunta, mas pontuar que ela é importante de ser feita e explorada em trabalhos futuros.

CARJ claramente confunde o leitor (e seus próprios advogados, além dos solicitantes) de que a atuação de seus advogados se dá em oposição à função “do Estado” de determinar o refúgio “por meio do CONARE”. O não-dito consiste em que, na realidade, tal atuação é imbricada e determinada pela responsabilidade que a CARJ assume enquanto partícipe do próprio CONARE. O caso de Guilaine é, portanto, paradigmático em demarcar que tal oposição inexistente, uma vez que não só a CARJ é parte do CONARE, como também ela assume uma responsabilidade particular que é fruto dessa circunstância, diretamente impactando a atuação de seus advogados e seus limites profissionais.

Em decorrência disso, não somente os advogados da CARJ “acompanham o andamento do processo”, como tomam decisões que diretamente afetam solicitantes de refúgio e refugiados. Quando um ganense, angolano, guineense ou senegalês comparece à CARJ para saber sobre sua solicitação de refúgio, por exemplo, os advogados da ONG atuam da mesma forma que o fazem com demais solicitantes, isto é, dando informações oficiais acerca do processo de refúgio, fazendo entrevistas e esclarecendo demais dúvidas que tenham esses solicitantes. No entanto, a decisão desses advogados de não fazer nada quando a CG-CONARE emite parecer de indeferimento relativo a muitos desses casos consiste em um posicionamento relevante que a CARJ assume no âmbito do processo de refúgio que vai além de suas tarefas cotidianas, precisamente porque a ONG é também membro julgador no processo. Ao não debater casos específicos, seja porque a narrativa é “fraca” ou porque o país é considerado “seguro”, a CARJ (e seus advogados) ativamente decide, corrobora e confirma que ela, enquanto instituição julgadora, também não concorda que estes sejam casos de refúgio.

Em outras palavras, muito embora no cotidiano a atuação de advogados da instituição junto a solicitantes de refúgio pareça estar distanciada da instância decisória do Comitê, são estes mesmos advogados que (também) definem quais casos serão objeto de discussão e debate no âmbito do GEP e que, por sua vez, passam recomendações ao representante da ONG na Plenária para serem debatidas em referência a certos casos (mas não outros) com os demais membros do Comitê. Conforme relatou uma funcionária da Cáritas no âmbito da pesquisa de Rodrigues (2020b, p. 158), “quando o funcionário da Cáritas-Rio se depara com um caso e ‘sente que vale a pena ser defendido, é criado um memorial de defesa’”. Ou seja, há decisões específicas e estratégicas feitas pelos advogados da Cáritas sobre os

casos que eles creem que “valem a pena” defender (ou que a CARJ considera ‘casos de refúgio’), muito embora todos os solicitantes, de casos que serão defendidos ou não pelos advogados, são atendidos e orientados pela CARJ.

Assim, a decisão de advogados da CARJ em opor-se ao posicionamento do parecer produzido por oficial de elegibilidade vinculado à CG-CONARE e argumentar pelo deferimento do pedido de alguns solicitantes de refúgio afeta direta, individual e coletivamente solicitantes de refúgio e refugiados. Afinal, tal posição significa que um dos membros julgadores do CONARE passa a defender uma ideia de que situações ou países específicos são casos de refúgio. Ter o apoio da CARJ, nesse sentido, não é má ideia. Isto significa que a instituição faz defesa de casos? A questão se torna relevante em especial porque, no âmbito do meu fazer-estar em campo, foram frequentes os questionamentos sobre o que significa ser e fazer defesa de casos em processos de refúgio, tanto do ponto de vista da advocacia individual, quanto no âmbito da advocacia da organizações da sociedade civil no CONARE.

Isto fica particularmente exposto quando, certa vez, em comunicação com funcionário da CG-CONARE, registrei sua fala em caderno de campo, em que me foi dito que “a sociedade civil [principalmente CARJ e CASP] deve parar de pensar que faz defesa de casos no âmbito de GEP, afinal são membros decisores, isto é, também julgam os processos”. Muito embora à época eu também entendia, como mencionado, que o GEP era uma instância em que os advogados da CARJ e CASP realizavam a defesa de casos, o comentário daquele funcionário me intrigou: mas então a CARJ faz ou não *defesa* de casos?

Para responder a essa pergunta, é importante observar novamente a atuação da CARJ (e da CASP) no que se refere aos muitos pedidos de refúgio feito por nigerianos em 2015. Conforme visto no capítulo passado, a prática da CG-CONARE referente às chegadas de nigerianos foi de oferecer parecer negativo a uma maioria de pedidos, praticamente em coletivo, desde que se enquadrassem no argumento de que haveria uma *alternativa de fuga interna* (AFI) na Nigéria. Diversos destes casos eram frequentemente apontados no GEP para debate por parte da CARJ e da CASP, que discordavam do posicionamento da Coordenação do Comitê, sem que se chegasse a um consenso com os demais membros presentes, o que significava que tais processos eram posteriormente levados a debate em âmbito de reunião plenária. Diante do desinteresse dos demais membros na plenária em

discutir o argumento utilizado para o indeferimento – a AFI –, e buscando mais tempo para elaborar uma estratégia, os membros da “sociedade civil no CONARE” pediram a retirada de pauta dos casos da Nigéria apontados para indeferimento, algo acatado pela presidência do Comitê, até que o tema da AFI pudesse ser mais bem estudado pelo CONARE (ata da 103ª reunião plenária, de 17 de julho de 2015). Não obstante, os mesmos processos retirados de pauta foram indeferidos na plenária seguinte, apenas duas semanas depois, sem que houvesse um debate registrado em ata (ata da 104ª reunião plenária, de 30 de julho de 2015) (CONARE, 2015b; CONARE, 2015c). A “sociedade civil” se absteve de votar diante do consenso dos demais membros quanto ao indeferimento. Apesar da abstenção, é claro o posicionamento da Cáritas em discordância ao indeferimento coletivo de nigerianos, feito com base em um argumento pouco explorado ou debatido pelo Comitê.

Esse episódio, vinculado ao comentário feito para mim em referência ao comportamento dos advogados da CARJ e da CASP em GEP, revela que o comportamento dos “órgãos da sociedade civil” pode ser, de fato, interpretado como uma defesa. Essa defesa, no entanto, não se confunde com o papel de um advogado individual, precisamente porque a CARJ tem um *status* no sistema de refúgio completamente distinto. Ser parte do CONARE, ou do sistema de refúgio, não necessariamente significa concordar com ou corroborar a opinião dos pareceres da CG-CONARE. A tarefa de também julgarem processos não implica a homogeneidade de opiniões e, conseqüentemente, de votos. Quando o funcionário da CG-CONARE me disse que os advogados da CARJ e CASP tinham que parar de achar que defendem casos no GEP, tão-somente pelo fato de serem representantes de um membro com direito a voto, talvez não tenha considerado que, precisamente por poderem votar, representantes da sociedade civil também têm o dever e direito de discordar do posicionamento oficial da CG-CONARE, e trazer à tona suas próprias ideias e concepções, baseadas em suas experiências profissionais e institucionais diferenciadas. Afinal, o CONARE não foi criado enquanto comitê colegiado para que fosse homogêneo.

Por sua configuração específica e seu contato diário com solicitantes de refúgio, a CARJ e a CASP trazem uma bagagem de informação distinta dos demais membros do Comitê e se consolidam como um dos principais membros do CONARE que combatem os pareceres produzidos pela CG-CONARE e que

disputam os sentidos de refúgio com as demais agências de governo que votam em casos e definem políticas no Comitê. Se o advogado e defensor individual são os *irritantes externos*, os membros da sociedade civil são, certamente, os *irritantes internos* no Comitê, juntamente com a DPU. Essa caracterização é visível, ainda, quando a Coordenação do CONARE expressa descontentamento sobre a eficiência do GEP, oportunidade em que o representante do MRE concorda, dizendo que o GEP seria mais eficiente se a “sociedade civil” (no caso, seus advogados), fossem “mais abertos” aos posicionamentos da CG-CONARE, senão veja-se:

Foram levantados, então, questionamentos sobre o atual método de trabalho e a eficiência do Grupo de Estudos Prévio – GEP. Nesse sentido, o representante da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro manifestou preocupação com a produtividade dos trabalhos do GEP, uma vez que na última reunião só haviam sido discutidos 8 casos. **A esse respeito, o representante do Ministério das Relações Exteriores concordou que a eficiência do GEP tem se mostrado um problema, e que a melhoria de sua produtividade passaria também por maior abertura da sociedade civil aos posicionamentos da equipe de elegibilidade do CONARE.** (CONARE, 2015c, grifos meus).

Conforme mencionado *supra* pelo Diretor do Departamento de Migrações do MJ (DEMIG-MJ), em trecho de ata, a ideia subjacente ao comitê é de que haja “contribuição ao debate”, em oposição à ideia de defesa, a qual, argumenta Furquim, seria incompatível com o processo de refúgio. Verifica-se ser uma disputa sobre o que significa defender e debater na fala do diretor. Em relação especificamente à CARJ, é possível argumentar que, enquanto membro do Comitê, a CARJ *debate* casos sobre os quais ela discorda do parecer de elegibilidade, ao mesmo tempo que é também bastante compreensível categorizar o comportamento da ONG como uma *defesa*: de casos, de seu posicionamento, de seu voto. A “sociedade civil” no CONARE tem, afinal, direito a voto, que obviamente pode ser distinto ao dos demais membros. Defender seus votos e suas ideias não é incoerente com a estrutura do processo de refúgio em que os julgamentos se fazem em um comitê colegiado, nem é incompatível com a ideia de “contribuição ao debate”. Acima, era claro o descontentamento frente aos advogados da sociedade civil em GEP, que deveriam estar “mais abertos” à opinião da CG-CONARE, demonstrando-se um desequilíbrio interno de um órgão que, apesar de dizer receber bem o “debate”, faz precisamente o contrário. Curiosamente, o próprio representante da CARJ aparenta concordar com os demais representantes do CONARE em Plenária, sobre algo que diz respeito à própria atuação institucional.

Esse tipo de diferença entre posicionamentos de advogados das Cáritas em GEP e de seus diretores em Plenária era marcante e contribuía para o aparente distanciamento dos advogados com a função decisória.

Em resumo, a CARJ tanto defende casos e ideias quanto debate as políticas, trazendo para o colegiado do CONARE, no GEP e na Plenária, os seus posicionamentos. A caracterização dessa defesa, no entanto, apesar de individualizável aos casos que a organização, por meio de seus funcionários, opta por defender (ou debater) – os que “valem a pena” –, não é generalizável a todos os pedidos de solicitantes que buscam seu apoio, nem é uniforme entre as muitas etapas processuais e os variados indivíduos que interferem no processo como Cáritas. Em outras palavras, a escolha de defender uns e não outros já é uma opção que tem efeitos normativos sobre a configuração da categoria de refugiado no país. Exemplifico: se a CARJ continuamente escolhe defender casos de congoleses e não de ganenses, de nigerianos, mas não de etíopes, de mulheres vítimas de casamento forçado, mas não daquelas que sofrem violência doméstica, tais posicionamentos, debates ou “defesas” são escolhas cujos efeitos diretamente impactam o que o Brasil caracteriza como situações que requerem a proteção do refúgio. Sua atuação, portanto, apesar de ser um tipo de *defesa*, se distingue consideravelmente da defesa individual e necessária do advogado individual instruído por solicitante de refúgio, precisamente porque sua posicionalidade no sistema é também tão distinta.

Assim, mesmo sendo um *irritante interno* no sistema de refúgio, a CARJ e CASP e, por consequência, seus advogados, têm configurações e responsabilidades ético-institucionais diferenciadas do advogado individual e ambivalentes dentro do sistema. Afinal, mesmo que ofereça uma postura de contraposição em distintos momentos no processo de refúgio, a ponto de causar desconforto com outras organizações, como a PF e a CG-CONARE, há compromissos assumidos pela CARJ, cuja atuação também é imbricada na e decorrente de sua atuação enquanto membro do CONARE.

As Cáritas, portanto, falam e atuam “de dentro”, algo que cria enquadramentos institucionais e profissionais específicos como consequência. O caso de Guilaine é um arquétipo que demonstra como isso se dá na prática, e como os próprios refugiados e solicitantes, ao construir uma relação individualizada de confiança com os advogados daquela instituição, não conseguem compreender essas distinções, muitas vezes sutis no cotidiano da prática da organização.



Importava construir essa argumentação para demonstrar como a atuação do advogado individual não é incompatível com a atuação paralela dos advogados daquela ONG, haja vista que, apesar de semelhante no dia a dia, certamente não é idêntica no âmbito processual mais amplo. Se a CARJ, seus advogados e representante decidem contrapor o parecer de indeferimento da CG-CONARE em caso em que eu advogo, isto não significa que eles estão fazendo o meu papel, mas estão votando no caso, produzindo sentidos de refúgio, e, portanto, cumprindo as suas atribuições institucionais enquanto membro do CONARE. Este papel se configura igualmente quando a CARJ e seus funcionários concordam com o parecer oficial da CG-CONARE pelo indeferimento. A minha atribuição era, pelo contrário, defender os interesses dos solicitantes de refúgio que me procuravam em quaisquer casos e independentemente de a “sociedade civil” concordar com o parecer de indeferimento ou não.

Não deveria surpreender o Comitê que eu tenha buscado falar com os seus membros precisamente na ocasião de indeferimento de um solicitante cujo país era considerado seguro pelo CONARE e, portanto, cujo pedido era lido por este Comitê – incluindo-se a CARJ e CASP – como “fraco”. Se eu sei que muito dificilmente este solicitante terá seu pedido defendido (ou o parecer de indeferimento debatido) por qualquer membro do CONARE, incluindo-se a sociedade civil, este caso se faz ainda mais importante para disputar os sentidos hegemônicos do que é ser refugiado. Ao fazê-lo, eu invariavelmente discordo do posicionamento do CONARE como um todo (e da integralidade de seus membros), ao colocar em disputa os casos que “valem a pena” defender.

Isto talvez justifique porque a própria Cáritas, em conjunto com membros do MJ, tenha sido contra a presença de advogados no processo de refúgio, em especial em reunião plenária (ata da 134ª reunião plenária, de novembro de 2018). Muito embora este não seja especificamente o meu objeto na presente investigação, entender a posição da Cáritas dentro do sistema, e a raiz de suas ambivalências, é particularmente importante para refletir sobre o meu próprio papel e, por consequência, como a configuração do sistema de refúgio e os repertórios e comportamentos das instituições com as quais solicitantes interagem neste sistema afetam as vivências dos solicitantes de refúgio durante o desenrolar do processo de refúgio. Como visto, a CARJ, apesar de ser uma instituição com a importante configuração (até então) de *irritante interno* no sistema de refúgio, também define

e determina suas funções devido à relação imbricada que tem com o sistema. A CARJ *fala de dentro*. E isso determina e impacta as ações de seus advogados, mesmo que leve a grandes incertezas sobre o seu papel e os limites éticos de sua atuação, como o caso de Guilaine bem ilustrou. Combinado à subseção anterior, este ponto contribui para demonstrar o meu próprio lugar, e o de solicitantes, bem como o do *irritante interno* (e suas ambivalências) nesse sistema.

Na subseção seguinte, me enfoco na atuação desse sistema de refúgio, fechado principalmente entre as instituições que compõem o CONARE, que inclui a CARJ e CASP. Enfatizo como sua *política de silêncio e sigilo* configura o Comitê e seus membros como *gatekeepers*<sup>207</sup> do processo, dos sentidos e do sistema de refúgio. Tais práticas de “segredos” acabam afetando o acesso dos próprios solicitantes de refúgio ao seus processos, e retroalimentando desinformações e estratégias desesperadas como a que narrou Guilaine, e impactam especialmente solicitantes de refúgio: de países com altos níveis de indeferimento; com “casos fracos”; com *pré-verdades* que influenciam negativamente a decisão de seus pedidos; com processos cujos resultados são incertos, seja no conteúdo ou do momento em que serão julgados. Ou, em outras palavras, uma realidade enfrentada principalmente por solicitantes de refúgio de países africanos subsaarianos.

#### 4.1.3.

#### **O sistema de refúgio e o CONARE: silêncios, sigilos e inacessibilidade**

Em novembro de 2018, Cândido Feliciano da Ponte Neto, então diretor da CARJ e representante titular da “sociedade civil” no CONARE, disse o seguinte em uma reunião plenária em que eu estive presente:

O Sr. Cândido Feliciano da Ponte Neto discorre sobre o Conare ser um Comitê nacional que analisa situação humanitárias legais. Aponta, portanto, que sua função vai muito além de mero julgamento em que os votos dependem da argumentação e preparação de grandes advogados. Exprime que gostaria que o Comitê refletisse a respeito. Afirmo que a colaboração da DPU é excelente, um grande “achado” nesses

---

<sup>207</sup> Palavra em inglês cujo sentido se refere a instituições que dominam, controlam e filtram o acesso à informação, a julgadores, aos sentidos e às políticas de refúgio. Sua tradução literal, “porteiros”, indica precisamente aquilo ou aquele que impede a passagem livre, que define quem entra e que informação sai, decisões muitas vezes arbitrárias e que colocam os *gatekeepers* em uma posição hierárquica superior aos demais indivíduos e organizações que atuam no âmbito do refúgio, como é o caso de advogados individuais, além dos próprios (e principalmente) solicitantes de refúgio.

anos todos do Conare. Assevera que os representantes dos ministérios são todas pessoas ligadas a um entendimento muito mais amplo e geral dos problemas internacionais, como a dignidade da pessoa, e muitos outros. Talvez até aprove a situação que ao pé da letra não fossem exatamente o pensado. Põe outra questão: o Comitê discute casos, fala de assuntos delicados e particulares. Sobre a transmissão das reuniões via Skype, diz que se a reunião for pública, deverá ocorrer em um auditório, aberta. Aponta que a Lei nº 9.474/97 e a maneira como está instalada coloca **nível de confidencialidades às pessoas que ouvem e falam nas reuniões**. Por fim, solicita que sejam revistos/recolocados esses temas. (CONARE, 2018, grifos meus)

Havia um claro desconforto com a minha presença naquele local, que se refletia também com a publicização daquela reunião, via *skype*, para outras pessoas vinculadas ao CONARE, tais quais os próprios advogados das Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo. A fala é chave para explicitar (e confirmar) as diversas camadas de controle que caracterizam o sistema de refúgio e afetam os diferentes atores que interagem e participam de *fora* para *dentro* nesse universo. Uma dessas camadas, explicitada pelo então diretor da CARJ, é precisamente relacionada ao tema da confidencialidade. Cândido inclusive evidencia o que a Lei de Refúgio diz sobre a obrigação da confidencialidade. De acordo com o diploma normativo:

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o **sigilo das informações**.

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, **respeitando sempre o princípio da confidencialidade**.

Art. 25. **Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional** quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções. (BRASIL, 1997, grifos meus)

Não restam dúvidas no que se refere à preocupação do legislador com relação a informações sensíveis de refugiados reveladas no curso das muitas etapas do processo de refúgio. O sigilo, nesse sentido, é determinado para proteger não somente a identidade de solicitantes de ser revelada e descoberta pelas autoridades de seus países de origem, que em muitos casos são seus agentes perseguidores, mas também para proteger a dignidade de solicitantes que não desejam publicizar informações pessoais e sensíveis. Mulheres vítimas de violência doméstica, casamento forçado, violência sexual, pessoas LGBTQ+, entre outros, por exemplo, podem sofrer estigmatizações e repercussões negativas dentro de suas próprias comunidades caso as razões pelas quais pediram refúgio fossem públicas e

identificáveis. É inegável a necessidade de manter a confidencialidade da identidade de solicitantes de refúgio e refugiados e as responsabilidades decorrentes disto. E é absolutamente compreensível os cuidados perceptíveis em lei referentes a isto. Porém, as maneiras como se protege a confidencialidade não estão claras.

Em atas publicizadas<sup>208</sup>, todas excluem os nomes de solicitantes, mas algumas mantêm os conteúdos de debates relacionado aos casos, incluindo-se até mesmo a nacionalidade e gênero. No entanto, isto em regra não compromete a confidencialidade pois, com exceção da própria pessoa, dificilmente outros indivíduos saberiam de quem se trata, afinal. Há muitas histórias semelhantes que se repetem, sendo também difícil singularizar histórias debatidas ainda que as atas tenham informações sobre a materialidade do caso. Algumas atas, por outro lado, silenciam em relação a praticamente tudo que envolve aos casos em si, como as diferenças de tratamento de debates materiais nas atas das plenárias 140<sup>a</sup> e da 155<sup>a</sup>, por exemplo. A plenária 155<sup>a</sup> apresenta mais elementos de materialidade se comparada à ata da 140<sup>a</sup> plenária, com informações de nacionalidade de solicitantes. Não há, portanto, uma uniformidade e continuidade no tratamento dado à confidencialidade, dependendo, principalmente, do entendimento mutante da Coordenação-Geral do CONARE, que toma essas decisões no cotidiano do órgão, sem uma regulação precisa, deixando membros do público dependentes dessas concepções variadas do que é aceitável ou não em termos de dados confidenciais.

Ao mesmo tempo, no evento de lançamento da *Plataforma sobre o Perfil das Solicitações de Refúgio relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero* (doravante apenas referida como Plataforma), criada pelo ACNUR com apoio do CONARE, o então Coordenador-Geral do CONARE, Bernardo Laferté, ressalta que a Plataforma servirá para fins acadêmicos, com os dados quantitativos, porém sem informações materiais, devido à confidencialidade exigida em lei<sup>209</sup>. Por que é

---

<sup>208</sup> Algumas estavam publicizadas no site oficial do CONARE há alguns anos, hoje não mais. A concepção de confidencialidade é variável, e reflete a constante mudança do que a Administração Pública (especialmente a CG-CONARE) entende que podemos acessar ou não. Se hoje, em 2021, apenas disponibilizam as atas de plenárias a partir de 2018, isto não era a realidade em 2019, e talvez isso volte a mudar em alguns anos. Não há uma constância e regulação estabelecida e isto compromete diretamente o acesso à informação, a despeito da existência da LGPD, em que constam mecanismos específicos para garantir o respeito aos dados pessoais, e da LAI, que preza pela publicidade de atos públicos.

<sup>209</sup> Compareci neste evento pessoalmente e fiz anotações em meu diário de campo referentes às falas das pessoas presentes.

possível ter relances da materialidade de casos em atas de reuniões plenárias, mas não em outros sistemas construídos, cujos fins envolvem também o acesso a pesquisadores e pesquisadoras?

Paralelamente a isso, em 2019, o governo do Paraguai pediu o cancelamento da condição de refúgio de três paraguaios perseguidos precisamente por membros do governo daquele país<sup>210</sup>. Tal requisição constitui um absurdo jurídico que fere diretamente o princípio da confidencialidade: como este governo sabe que seus três nacionais têm refúgio no Brasil, como isto foi confirmado por autoridades brasileiras e por que um pedido feito pelo governo perseguidor têm efeitos de instauração de cessação da condição de refugiado? Certamente, há uma direta violação à *obrigação* da confidencialidade, haja vista que a identidade de três refugiados foi completamente exposta a seus perseguidores. Mas este tema não foi vislumbrado dessa maneira, como parece transparecer da ata de reunião plenária que envolveu este julgamento em particular (ata da 140ª reunião).

Além disto, em rápida análise da legalidade da formalidade do ato de cessação, é preciso questionar se haveria a capacidade do CONARE de instaurar o procedimento de cessação por demanda do próprio agente perseguidor. Em primeiro lugar, tal ato seria uma violação direta ao princípio da legalidade, que apenas autoriza a Administração Pública a atuar conforme esteja estabelecido explicitamente em lei, o que não ocorreu no caso, isto é, sem estabelecer-se em lei que o agente perseguidor tem legitimidade para requisitar a cessação do reconhecimento da condição de refúgio, o ato administrativo fere o princípio da legalidade diretamente. O próprio ACNUR demonstra como a cessação de casos individuais é rara, devido ao princípio da estabilidade da condição de refugiado e a responsabilidade envolvida em declarar a cessação da condição de refúgio, fazendo do caso em análise uma aberração jurídica (ACNUR, 2003).

Assim, mesmo tendo sido criada para proteger solicitantes de refúgio, o uso da confidencialidade tem distintos efeitos, e a decisão de silenciar ou publicizar determinados atos, falas e informações em distintos momentos afeta também diretamente (e talvez principalmente) o conhecimento sobre o sistema de refúgio e

---

<sup>210</sup> É possível ver duas matérias que envolvem o caso em específico, “Governo Bolsonaro retira status de refugiado de três paraguaios” (Mendes e Gonçalves, 2019) e “Paraguai pede ao Brasil que cancele refúgio concedido a opositores” (O Globo, 2019).

suas organizações envolvidas. Minha intenção, neste ponto, é refletir precisamente sobre os efeitos da confidencialidade para o sistema de refúgio, e seus usos e manipulações pelas instituições de dentro desse sistema. Aqui, ecoo a reflexão feita por Lesser e explicitada no início do capítulo 2, referente às políticas migratórias no Brasil, e sua característica de nunca terem sido diretas e abertas, refletindo que políticas secretas eram mais importantes que as políticas oficiais. A minha intenção é demonstrar que essa prática se transfere também para o sistema de refúgio, afetando diretamente seu escrutínio e a responsabilização de seus partícipes por seus atos e decisões, além de enfraquecer a possibilidade de defesa de solicitantes de refúgio (seja autodefesa ou com defensores ou advogados), e limitar a análise acadêmica sobre o direito e o processo de refúgio, em específico.

Não há dúvidas, e ninguém discutiria a necessidade de manter e proteger a confidencialidade de solicitantes de refúgio e refugiados. No entanto, é preciso observar como o uso da confidencialidade limita as possibilidades de interação dos próprios solicitantes de refúgio com o sistema estabelecido, criado supostamente para protegê-los. O primeiro ponto importante de mencionar é a questão de acesso ao processo para solicitantes de refúgio. Até 2019, solicitantes de refúgio não tinham acesso sequer à decisão fundamentada de seus pedidos, independentemente de decisões pelo deferimento ou indeferimento, a despeito de ser uma determinação legal de que todas as decisões de refúgio sejam justificadas pela Administração Pública ao interessado<sup>211212</sup>. Nos casos em que solicitantes recebiam alguma fundamentação, ela consistia em um recorte do parecer oficial, com base no qual o solicitante indeferido poderia fundamentar os argumentos de seu recurso contra a decisão, caso quisesse recorrer. A decisão fundamentada de primeira instância sequer vinha acompanhada do parecer integral, da entrevista reduzida à termo, ou

---

<sup>211</sup> Eu não posso afirmar como a prática de notificação de decisões do CONARE se dá após 2019, pois parei de acompanhar o dia a dia processual de refúgio em julho de 2019. No entanto, posso afirmar que, pelo menos entre 2014-2019, solicitantes de refúgio recebiam notificações ou sem qualquer tipo de fundamentação e justificativa de decisão, ou com uma fundamentação que representava apenas um recorte do parecer oficial.

<sup>212</sup> De acordo com a Lei de Refúgio: “Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” e “Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação” (BRASIL, 1997).

de atas das reuniões que julgaram seus pedidos, em direta violação à obrigatoriedade de justificar e arrazoar os atos administrativos.

Ora, como visto, o parecer oficial é apenas uma dimensão decisória de tantas outras. É possível que os membros julgadores do Comitê mudem de ideia, que haja debates sobre pontos específicos, que a votação não seja unânime. Ocorre ainda casos de decisões que, como inclusive mencionou o diretor da Cáritas do Rio de Janeiro no excerto colacionado acima, não sejam integralmente “técnicas”, e que os elementos de decisão sejam variáveis, inesperados, não previstos no recorte do parecer compartilhado com o solicitante indeferido. É bastante comum, por exemplo, que independentemente da materialidade do pedido, se há algum indicativo de crime cometido pelo solicitante de refúgio, a PF normalmente opina pelo indeferimento, mesmo que isto não tenha sido sequer tema de debate em entrevista de refúgio. Na 134<sup>a</sup> reunião plenária, de 29 de novembro de 2018, por exemplo, o representante da Defensoria Pública da União exorta os membros do comitê para que:

(...) não estabeleçam uma redação a priori de não reconhecimento da condição de refugiado para pessoas com envolvimento criminal. (...). **É importante essa exortação para que não haja algum preconceito que permeie o pronunciamento do Conare.** (CONARE, 2018, grifos meus)

O defensor discorre ainda “sobre a DPU ter procurado defender pessoas que possuam processos criminais justamente por serem muito vulneráveis – estão pedindo reconhecimento da condição de refugiado e possuem contra si um processo”. Em seguida, muito embora a resposta do representante da PF tenha sido cortada na ata oficial, eu anotei em meu caderno de campo – pois estive presente nesta reunião – que o representante da Polícia Federal respondeu que, se já houve condenação, não haveria dúvidas, seria caso de indeferimento na opinião da PF. A ata da Plenária redigiu essa sentença referente ao dito pelo representante da PF: “O Sr. Alexandre Rabelo Patury questiona se [o/a] solicitante foi condenad[o/a] por[...]. Em seguida opina pelo indeferimento, ressaltado que o Estado Brasileiro já[...]. [o/a] solicitante”. Este comportamento é corroborado pelas declarações do então Ministro da Justiça, Sérgio Moro, em sua página do *twitter* (ver Figura 1, abaixo), em 2019, diante da cessação da condição de refúgio de três cidadãos paraguaios refugiados no Brasil. Na ocasião, o Ministro explicitamente diz que o Brasil “não será mais refúgio para estrangeiros acusados ou condenados por crimes comuns”, completando que o país não seria “terra sem lei”, mas ilegalmente

deixando de aplicar a Convenção de 1951 e a própria lei de refúgio brasileira, que contêm determinações próprias sobre solicitantes de refúgio com antecedentes criminais – nem todo caso os impede de pedir refúgio<sup>213</sup>.



*Figura 1 - Tweet do Ministro da Justiça, Sérgio Moro, em 2019. Fonte: Moro, 2019.*

Este posicionamento é ainda corroborado em fala do representante da PF no CONARE na ata da 110ª reunião plenária. No tocante às solicitações de refúgio com parecer de deferimento pela Coordenação-Geral, o Representante da PF pediu a retirada de pauta de um processo referente a um nacional da República Democrática do Congo, para verificação de identidade. Indicou, ademais, que a PF votaria pelo indeferimento de todas as solicitações de refúgio cujos interessados possuísem quaisquer outros registros nos sistemas de informação. (CONARE, 2016, p. 06).

Em outras palavras, o que pretendo explicitar é que o solicitante pode ter seu pedido recusado por razões sobre as quais sequer teve a possibilidade de comentar, defender-se, justificar-se. Muito embora algumas questões sejam exploradas por entrevistadores, é possível que os julgadores de pedidos de refúgio neguem solicitações com base em pontos nada ou pouco explorados em entrevistas. No caso de criminalidade, por exemplo, se isto não aparece na entrevista, mas vem à tona em reunião plenária, sendo central para o indeferimento, é possível que solicitantes de refúgio sequer tenham a possibilidade de comentar sobre questões fulcrais que eventualmente lhe prejudiquem. Além disso, se estes pontos centrais do

<sup>213</sup> Algo explicitado no art. 3º, III, da Lei de Refúgio: “Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: (...) III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas” (BRASIL, 1997).



indeferimento não estão presentes na fundamentação da decisão que lhe é apresentada quando é notificado, como ele pode se defender nos termos dos julgadores? Apresentar ao solicitante todo o parecer no momento da notificação de decisão sequer é suficiente, uma vez que ele pode não conter o arrazoamento que levou efetivamente ao in/deferimento. Como explicitou o diretor da CARJ, o debate em reuniões oficiais pode levar a decisão a distintos termos do parecer ou até mesmo dos termos específicos da lei. Na reunião plenária de 28 de abril de 2020 (19ª Reunião Extraordinária do CONARE), por exemplo, há uma longa decisão que envolve um debate “técnico” e outro, paralelo, que aparenta ser moral, sobre o perfil de criminalidade do solicitante. Veja-se a sequência:

Dito isto, o **Sr. Bernardo de Almeida Tannuri Laferté** [Coordenador-Geral do CONARE] segue para o quarto item da pauta, um caso concreto. Um caso de [...] e que foi esse caso [...]. É um caso de [...]. Foi na sequência um caso de [...]. O que aconteceu é que, [...]. Entende-se que não se aplica a excludente do artigo terceiro da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 [exclusão da condição de refúgio a pessoas condenadas por crimes específicos]. Mas que a Lei nº 9.474, de 1997, não exclui o reconhecimento da condição de refugiado para crimes graves – e sim crimes hediondos. A qualificadora dele, embora seja um [...], ainda não é [...], nos termos da legislação brasileira. Por isso, entende-se que não se aplica a excludente do inciso III do art. 3º da Lei nº 9.474, de 1997. E considerando o relato del[e/a], entende-se que el[e/a] seria um[a] refugiad[o/a] pelo [...]. Sugere-se, pois, o reconhecimento da condição de refugiado com base [...]. Ou seja, não guarda nenhuma correlação com o crime praticado no país de origem. Então, o **Sr. Bernardo de Almeida Tannuri Laferté** pergunta se há dúvidas por parte dos membros do Comitê.

A **Sra. Lígia Neves Aziz Lucindo** [então representando a Coordenadoria-Geral da Polícia de Migração] toma a palavra e diz achar que a análise feita no aspecto penal é irrepreensível. Atentou muito o relato dos fatos em relação à [...]; para ela, parece que não há nenhum crime que pudesse ser caracterizado pela legislação brasileira como [...] e que estão diante de uma situação de [...]. Mas o que a ela chama mais a atenção é o próprio relato da pessoa, onde não sabe se tem todos os elementos que garantam confiabilidade. (...) Em seguida a **Sra. Lígia Neves Aziz Lucindo** retoma a palavra e diz que eles poderiam estar, em tese, diante de uma situação de fundado temor de perseguição, [...]. E que ela não acha que eles tenham que cobrar [...]. É normal que [...]. Diz que, para ela, rompe o nexos entre uma coisa e outra e que [...], mas a relação entre esses fatos e a proteção internacional que eles estariam oferecendo agora, para ela, parece um pouco enfraquecida. E que, no entendimento dela, [...] como uma alternativa para se furtar da jurisdição penal. Ao mesmo tempo em que eles têm que analisar o que estaria em termos de risco na volta [ao país de origem], mas existe a dúvida sobre o nexos causal, pois ainda tem [...]. Ela não sabe exatamente, mas que não parece um caso que mereça a proteção internacional. Não vê muito claro um nexos entre as circunstâncias que geraram a fuga [do país de origem], legítimas da época de ingressar em outro, [...]. Acredita que devem averiguar, se à luz das condições políticas que aconteceram [no país de origem], da própria dinâmica do conflito que certamente evoluiu, [...]. Primeiro verificar se esse risco ainda existe na localidade [...]. Pode-se ter modificado bastante essa dinâmica. Mas no geral, mesmo que eles verifiquem toda essa situação conflituosa, o nexos entre perseguição e busca de proteção internacional para ela não está caracterizado. Sendo o caso, que podem tentar detalhar essa análise, porque [...]. Talvez [...]. Que

fica a dúvida, se será que se mantém o fio da meada, onde [...]. Que talvez exista o risco, mas não parece existir nexos entre perseguição, o que faz bastante sentido, pode ter existido e a busca de proteção internacional. (CONARE, 2020, grifos no original)

No relato a termo dessa ata da plenária, muito embora seja difícil saber detalhes sobre o caso em si, é possível notar que a representante da PF vai contra o parecer de deferimento porque o solicitante tem um passado de criminalidade que, na opinião do Coordenador-Geral do CONARE, não justificaria a exclusão da condição de refúgio. Isto, no entanto, não parece convencer a representante da PF, que afirma que talvez isto seja utilizado para o solicitante se “furtar da jurisdição penal”, e depois discorre mais sobre nexos de causalidade e necessidade de proteção. O debate segue, envolvendo os demais membros julgadores, além do ACNUR, e ao chamar a votação, o caso é indeferido, mas não unanimemente. Como seria fundamentado o caso para o solicitante, se o parecer, produzido pela CG-CONARE, muito provavelmente opinaria pelo deferimento, ao passo que os membros tenham julgado pela recusa do pedido? Se a CG-CONARE altera o parecer em decorrência do julgamento, sem demonstrar a opinião contrária inicial, nem compartilha a ata da Plenária com o solicitante, este não terá conhecimento de que seu caso foi altamente debatido e decidido sem consenso, dois pontos que poderiam ser explorados em seu recurso.

Além disso, é bem possível que a própria entrevista, feita há tanto tempo, não seja lembrada em detalhes. O solicitante sequer lembra o que disse e, portanto, não pode refutar afirmações quanto à sua credibilidade; como discordar do que foi concluído no que se refere à entrevista, sem ter a transcrição das perguntas e respostas, tal como falado? Didier, por exemplo, me procurou depois que seu caso já havia sido indeferido e no qual ele já havia entrado, tempestivamente, com recurso. Ao analisar melhor o processo, era impossível saber o que aconteceu na entrevista, pois não havia sido gravada e a “transcrição” existente em autos não poderia ser chamada de transcrição, pois não continha nem as perguntas nem as respostas do solicitante, *ipsis literis*, mas impressões do entrevistador sobre o que Didier dizia. Em meu diário de campo, notei que já havia uma série de concepções e impressões do entrevistador perceptíveis na “transcrição” da entrevista, com o exemplo da seguinte: “que, perguntado sobre datas, mesmo que genéricas, não soube responder nenhuma das inquirições de pronto”. Que inquirições foram estas e como refutar isto e produzir uma defesa à altura, que

interaja com os pontos tidos como essencialmente problemáticos na narrativa de Didier?

Nesse sentido, enquanto advogada, ao me deparar com casos de solicitantes de refúgio com pedidos indeferidos, solicitava a ata da plenária, mas ela era normalmente negada. As plenárias são publicizadas no *site* oficial do MJ no tempo da CG-CONARE, e, portanto, não respondem ao tempo da defesa. Ou seja, mesmo que elas sejam publicizadas, isto ocorre em geral após o indeferimento e depois de passado o prazo de recurso. Quando um caso é indeferido, portanto, o solicitante apenas sabe das razões por um recorte (quando muito), sem acesso integral às peças e registros dos debates essenciais para a decisão. Solicitantes acompanhados por advogados tampouco têm a possibilidade de fazê-lo facilmente; no máximo, eu conseguia o áudio da entrevista e o parecer completo, mas permanecia ignorante dos debates travados entre os membros do Comitê. Às vezes nem isto; o caso de Chinedu, por exemplo, foi pautado em reunião plenária, informação que obtive extra oficialmente uma semana depois, sem que eu soubesse antes da reunião. Coincidentemente, eu solicitei acesso ao seu processo uma semana antes da reunião plenária, e não constava o parecer de elegibilidade, certamente já pronto devido à proximidade com a reunião decisória do Comitê. Ou seja, não era possível certificar-se de que documentação disponibilizada era integral em diferentes casos. No processo de Chinedu, é possível pressupor que a inviabilização do parecer era estratégica, para que eu não soubesse da proximidade com a reunião plenária, especialmente quando considerado que em quase nenhum outro caso o parecer oficial era oculto. Foi na mesma reunião plenária em que se decidiu o caso de Chinedu, ao qual eu não fui chamada, que retiraram de pauta o processo de Angelique, sobre o qual eu poderia ter manifestado relativamente aos supostos documentos falsos, caso tivesse sido avisada da reunião previamente.

Assim, pedidos para obter atas de reuniões plenárias a fim de amparar argumentação de recursos, por exemplo, eram em geral negados. Se eu quisesse “comprar a briga” com a CG-CONARE para obter a ata da reunião plenária que indeferiu o pedido da pessoa que me procurou, talvez tivesse que fazer essa solicitação pela via judicial, o que implica um custo de tempo e energia que nem sempre existe da parte do solicitante. Além disso, os recursos demoram tanto a ser julgados que, nestes casos, eu preferia esperar lançarem a ata pública para ver se havia informações relevantes do debate travado sobre o caso, e avaliar se elas

permitiriam fazer adendos ao documento apresentado no recurso. Se houvesse, mas eu não pudesse ler devido às mudanças feitas em ata para garantir a confidencialidade – como demonstra-se no exemplo acima da ata de 2020 –, então procederia com novos pedidos de acesso, se necessário, pela via judicial.

Nota-se, portanto, que o acesso à informação dos próprios casos passa por uma filtragem do que revelar, para quem e em quais momentos, algo que muda apenas um pouco com a presença de advogado. E, mesmo nestes casos, como demonstra-se na situação de Chinedu, há uma grande incerteza jurídica relacionada aos silêncios e segredos estratégicos que diretamente afeta a capacidade de defesa. Silêncios e segredos são, portanto, estratégicos em suprimir o alcance e dificultar a defesa e autodefesa de solicitantes de refúgio.

O tratamento dispensado diretamente a solicitantes de refúgio também demonstrava usos dos silêncios institucionais. Em alguns poucos casos de pessoas que me procuravam, era possível ver em seus processos que eles/elas enviaram e-mails à CG-CONARE pedindo informações sobre o andamento do processo. Isto demonstrava uma proatividade em relação à informação do processamento de seus pedidos não generalizável aos demais solicitantes: alguns não sabiam que poderiam enviar e-mail ou contatar a CG-CONARE; mesmo os que sabiam, alguns não tinham acesso fácil à internet ou não sabiam como fazê-lo; alguns dentre aqueles que obtivessem respostas poderiam talvez não compreender plenamente o que foi dito. Mas, repito, esse tipo de situação era incomum, e eu vi poucos processos de refúgio em que continham e-mails trocados entre solicitantes e a Coordenação do CONARE. Mesmo nestes casos, as respostas dificilmente envolviam o envio de documentos processuais formais: funcionários da CG-CONARE em geral apenas informavam, por escrito, o que o solicitante buscava saber.

Em um caso, por exemplo, um solicitante pediu atualizações do seu processo e descobriu, por e-mail, que ele havia sido arquivado. O funcionário da CG-CONARE que respondeu o e-mail apenas se limitou a informar, sem igualmente incluir dados sobre como desarquivar. O solicitante teve que responder justificando uma mudança de endereço e pedindo o desarquivamento. Mas este é um caso de pessoa que contatou o órgão direta e ativamente. Há muitas outras pessoas que não o fazem, não sabem que podem fazê-lo, e igualmente não ficam sabendo das movimentações referentes a seus pedidos: entrevistas, arquivamentos, decisões. Às vezes só tomam conhecimento quando se dirigem à PF para renovar seus

documentos, a cada seis meses ou até mesmo dentro de um ano. Em outras palavras, se um processo é arquivado, extinto, entre outros, sem o conhecimento do solicitante, é possível que fique parado por meses até que possa voltar à fila de casos pendentes.

No começo da minha atuação como advogada privada, como mencionado, mesmo com a posse de procuração eu ainda assim não conseguia acesso ao processo integral, tendo havido dificuldades para obtenção de áudios de entrevistas, além de demora na atualização documental online disponibilizada. Um solicitante, por exemplo, teve seu pedido arquivado por não comparecimento à entrevista, mesmo que ele não tenha recebido notificação correspondente. Dias antes do suposto envio da notificação ao solicitante, eu havia encaminhado à CG-CONARE o instrumento de procuração para obter acesso ao processo. O órgão, no entanto, apenas colocou minha procuração nos autos do processo nove meses depois. Isto foi utilizado para justificar a falta de notificação da entrevista e do arquivamento às advogadas. Nesse período, o solicitante que acompanhávamos não tinha mudado seu endereço físico ou de *e-mail*, e mesmo assim não foi comunicado nem da entrevista, nem do arquivamento de seu processo, demonstrando problemas de comunicação e contato com a comunidade migrante que depende da CG-CONARE. Como um solicitante, que não mudou de endereço, com advogadas (que deveriam estar) devidamente instruídas no processo, ainda assim não é devida e oficialmente notificado de movimentações relevantes em seu processo? E se o acesso à informação sequer ocorre neste caso, o que isto significa para os demais processos, de pessoas com moradia precária, mudando-se frequentemente, e sem apoio de advogado ou defensor?

As dificuldades de acesso estão, portanto, imbricadas nos obstáculos digitais e tecnológicos absolutamente transponíveis e facilmente solucionáveis, mas que se faziam presentes diariamente e em distintas formas como justificativas administrativas automáticas, sem proposta ou prazo para solucionar. Tais obstáculos digitais estão imbricados com as práticas de silenciamento e segredos que inviabilizam ou dificultam estratégias de defesa e autodefesa. A suposta *aleatoriedade* em que ocorriam episódios múltiplos e variados de inacessibilidade, isto é, em que havia certos casos com toda a documentação, outros com informação faltosa, situações em que havia comunicação de entrevista e de outros atos, ao passo que em outros isto não ocorria etc., era tão frequente, que não pode ser justificada

por erros administrativos pontuais. Constitui-se, certamente, em um *modus operandi* institucional em que, muito embora eu e solicitantes tivéssemos o direito de acesso a todo o processo, tal direito era percebido como um privilégio nos casos em que, finalmente, disponibilizava-se algum relance de dado ou informação. Se o padrão de inacessibilidade se dava, primeiro, pela dificuldade de acesso a áudios de entrevistas – algo solucionado com o tempo –, outro problema surgia e assim sucessivamente, em uma constância de dificuldades que giravam o tempo todo em torno da incontestável regra de segredo absoluto. A regra de confidencialidade, criada para proteger dados sensíveis de solicitantes de refúgio, acaba se convertendo na justificativa pública para inviabilizar o acesso dos solicitantes aos seus próprios dados e processos, algo também pontuado e discutido por Rodrigues e Cintra (2019).

Essa arbitrariedade se traduz também na disponibilização das atas de reuniões plenárias, que começaram a ser publicizadas em maior medida após 2017<sup>214</sup>. Algumas apenas retiram os nomes de solicitantes de refúgio, mantendo os números de seus processos, nacionalidade e gênero, entre outras informações pessoais. Outras, como previamente explicitado, tornam quase impossível acompanhar a argumentação e as bases que fundam a problemática apresentada. Essa arbitrariedade dos silêncios e sigilos significa um desvio do princípio da confidencialidade. No entanto, é necessário questionar que, muito embora a confidencialidade deva, sim, ser a regra, ela objetiva a proteção dos solicitantes de refúgio, não do sistema. E não há sistemática implementada que garanta ambos os elementos, isto é, a proteção da identidade de solicitantes de refúgio e o escrutínio e responsabilização pública do sistema implementado para decidir solicitações de refúgio. Ou o CONARE, seus representantes, e os órgãos envolvidos estariam acima do princípio da publicidade de atos públicos?

---

<sup>214</sup> Algo que muito embora seja positivo da parte da CG-CONARE, que passou a disponibilizar e publicizar essas atas, não deveria sê-lo, isto é, a publicidade dos atos processuais deveria ser a regra, desde que não fira a confidencialidade e dados pessoais, revelando a identidade dos solicitantes envolvidos, conforme estabelecem a Lei de Refúgio e a LGPD. E ainda que possamos congratular a publicização de algumas atas, é preciso ressaltar que não há critério estável na indicação do tipo de ata e período em que fica disponível. Antes de 2017, por exemplo, não havia acesso a quase nenhuma delas. Após, era possível obter a maioria dos arquivos de atas desde 2013, os quais obtive tempestivamente enquanto estavam disponíveis. Hoje, no entanto, só se pode fazer o *download* de atas de plenárias a partir de 2018.

Os relances de informação obtidos são revelados sem uma regra clara, o que implica, dentre outras coisas, arbitrariedades em determinações negativas e infundadas de solicitações feitas perante o CONARE, tais quais a que eu fiz para obter ata de plenária ou áudio de entrevistas. O GEP, por sua vez, sequer tem ata publicizada, e eu particularmente nunca soube se é produzida ata de reunião, muito embora seja uma instância oficial “semi-decisória”, cuja importância no desenvolvimento da argumentação em torno da decisão é extremamente relevante. Como mencionado por muitos interlocutores de Rodrigues (2020b), o GEP foi classificado como a instância onde se desenvolve um “debate técnico”, ao passo que a Plenária teria um cunho mais politizado – algo corroborado pela fala do então diretor da Cáritas do Rio de Janeiro colacionada acima, em que menciona que o CONARE é um “tribunal humanitário”. Se há discussões e defesas de casos em uma reunião oficial, cujos argumentos são construídos de maneira distinta da reunião Plenária, do ponto de vista da defesa, do solicitante, do escrutínio do órgão, bem como da pesquisa acadêmica, seria necessário ter limites do segredo absoluto que rege, em especial, o GEP. Na ata da reunião plenária de 29 de novembro de 2018, por exemplo, o Defensor Público da União diz o seguinte:

**(...) fala sobre já ter discutido *en passant* em reunião do Grupo de Estudos Prévios – GEP a questão dos advogados que possuem [procuração] nos autos.** Afirmar sua posição de que esses deviriam ser notificados quando os processos entrassem em julgamento porque, em princípio, teriam direito de sustentação oral. Relembra alguns casos em que houve a presença de advogados que fizeram sustentação oral e afirma que este é tema importante sobre o qual o Comitê deveria se debruçar em algum momento, inclusive por sua recorrência. (CONARE, 2018, grifos meus, itálico no original)

O tema de permitir a presença de advogados em reuniões de julgamento era resultante de uma solicitação feita por mim, que gostaria de me dirigir ao Comitê, em prol de um solicitante que eu representava. Minha solicitação sequer foi respondida tempestivamente, importante revelar, e fui à reunião da mesma forma, apoiada pela OAB federal e OAB-RJ. Como não houve tempo de responder meu *e-mail*, mas foi possível debater um tema levantado por mim, em reunião oficial, antes mesmo da reunião Plenária, e à minha revelia? De acordo com o que foi descrito acima, um tópico que diretamente afetava a minha atuação profissional no órgão, bem como a condução processual do caso de um solicitante que eu acompanhava foi discutido em reunião oficial sem que eu estivesse presente e pudesse defender

meu posicionamento. Nem pude saber os termos do debate desenvolvidos posteriormente, devido à falta de publicização de atas de reuniões de GEP.

A decisão sobre essas possibilidades, que envolviam solicitantes de refúgio, advogados e defensores individuais estava sendo construída a portas fechadas. O que seria uma política e prática de segredos, senão isso? Efetivamente, sobre o caso em tela, não há nenhuma confidencialidade a proteger, senão a do próprio sistema, que demonstra sua face hostil a tudo que vem de fora para dentro e ameaça penetrar os muros que fecham e protegem os participantes desse sistema.

Ressalte-se que o conhecimento sobre o que ocorre em reuniões de GEP ou Plenária é importante não apenas para o desenvolvimento da argumentação recursal caso o pedido seja indeferido, mas também para que solicitantes e advogados compreendam melhor o sistema, instituições e indivíduos que julgam seus pedidos, permitindo a melhor elaboração de estratégias. Na prática, por exemplo, podemos pensar nessa declaração feita pelo representante do MRE no CONARE:

Na oportunidade, o representante do MRE manifestou-se sugerindo que o CONARE passasse a proceder a uma análise mais atenta e criteriosa com relação às solicitações de refúgio de nacionais da República Democrática do Congo, à luz da informação de país de origem e considerando que a maioria dos solicitantes é proveniente de Kinshasa, e que poderiam ser características de migração econômica. Mencionou, ainda, a conveniência de realização técnica sobre o assunto. (CONARE, 2015d, p. 04) (Ata nº 105, de 14 de agosto de 2015).

Nota-se claramente a desconfiança do representante do MRE com relação a congoleses em geral, construídos como falsos refugiados, especialmente os que vêm de Kinshasa, caracterizando-os como casos “mais fracos”. Isto possibilita conhecer melhor o perfil dos julgadores e trabalhar as narrativas de solicitantes para que interajam com essas concepções, mesmo que para refutá-las. Isso não significa trocar a nacionalidade, como fez Guilaine, mas entender os consensos existentes da parte de quem julga e, a partir de então, disputá-los no mesmo tom. Se uma pessoa é congolesa de Kinshasa, por exemplo, a tarefa é construir estratégias para discutir as pré-verdades a partir de pontos da narrativa que conversam com os julgadores. Isto ainda implica uma certa “tradução” da narrativa para a linguagem burocrática e institucional, como debatido por Rodrigues (2020a), porém conhecer mais a fundo os julgadores e os elementos decisórios que eles entendem ser mais importantes caso a caso é essencial, inclusive para evitar informações equivocadas como a transmitida para Guilaine. Isto dá mais aparatos



aos próprios solicitantes para estabelecer estratégias que lhes deem oportunidades de conhecer, de alguma forma, os seus julgadores, e de construir seus casos de forma a minimizar as chances de que seus pedidos sejam indeferidos posteriormente com argumentos e justificativas relacionados a questões sobre as quais sequer tiveram a chance de discutir e de se defender.

O pouco que solicitantes de refúgio sabem hoje acerca do sistema de refúgio, casos deferidos e indeferidos, e do julgamento em si, diz respeito ao que se ouve falar e às conversas que eles têm entre si e também com as instituições do sistema de refúgio, seus advogados, bem como defensores individuais. Isso ajuda a explicar a “dica” dada a Guilaine, qual seja, se ela dissesse o seu real país de origem, não teria chances de ser reconhecida refugiada. Muito embora essa informação talvez tenha elementos verdadeiros, visto que muitas pessoas conterrâneas de Guilaine de fato têm muitos de seus pedidos recusados, ainda assim havia solicitantes que tinham seus pedidos deferidos. Quais eram esses casos, como eram julgadas essas exceções? Essas informações eram menos conhecidas, tanto entre advogados individuais quanto na comunidade refugiada em geral. Como melhor alertar e guiar Guilaine, sem sabê-lo?

Nem todo solicitante tem acesso a advogados ou mesmo às Cáritas – a rede de informações entre refugiados é, portanto, relevantíssima para aprender sobre o processo, o sistema de refúgio e seus julgadores. A confidencialidade, apresentada como proteção a solicitantes de refúgio, acaba tornando as informações inacessíveis, prejudicando mormente os próprios solicitantes, de maneira individual e coletiva. Precisamente porque o CONARE não é um tribunal jurisdicional, sendo “humanitário” ou não, ele não segue os mesmos ritos ou motivações estritamente legalistas, e, portanto, se faz ainda mais importante conhecer o perfil do julgador, seja do ponto de vista da defesa por advogado, ou da “autodefesa”<sup>215</sup> feita pelos próprios solicitantes.

Refugiados se fortalecem em rede e compartilham informações; saber como se julga, por que, e o que “fortalece” e “enfraquece” um caso, é tarefa essencial especialmente nos casos em que não há segurança jurídica de resultado positivo

---

<sup>215</sup> Quando solicitantes experienciam o processo de refúgio sem defesa por advogado, tudo o que fazem e falam diz respeito à sua própria busca por um resultado positivo, a informações, a ser escutado, entre outras estratégias levadas a cabo por cada solicitante individualmente. O termo “autodefesa” pretende descrever isto.

(como nos processos de sírios). Entre os principais solicitantes de refúgio extracontinentais no Brasil, estes casos se referem principalmente a africanos subsaarianos. Isto também se refletiu na maioria de casos de subsaarianos que me buscaram ao longo de 2017-2019 na prática individual. As incertezas e desconhecimentos que permeiam a “existência” (e persistência) dos solicitantes no processo são paralelas ao sentimento de não ser ouvido, ou de ter uma “voz baixa” no seu próprio pedido. Conforme ensina Karina Bidaseca, vozes baixas são reflexo do colonialismo jurídico e discursivo presente em processos (no caso analisado por ela, judiciais), em que as vozes de sujeitos colonizados “são fagocitadas, representadas ou traduzidas por outras vozes. Entendo suas vozes como um instrumento político do sujeito, ensaiando o que chamo de uma ‘teoria das vozes’, desde o conceito de Aníbal Quijano (2000) de ‘colonialidade do poder’” (Bidaseca, 2011, p. 64, tradução livre<sup>216</sup>). A autora argumenta ainda que:

O silenciamento do subalterno apareceria restringindo a possibilidade potencial da fala. Fala no sentido de que a voz deixe de ser mero ruído, para denunciar a injustiça. Por consequência, o silenciamento é outra das formas que adotou o colonialismo e, contemporaneamente, a colonialidade. (Bidaseca, 2011, p. 68, tradução livre<sup>217</sup>).

Conhecer melhor o processo, as “vozes hegemônicas” dos julgadores, como menciona Bidaseca, mesmo que não interrompa o processo de violência epistêmica ou colonialismo discursivo inerente ao processo de refúgio, possibilita que a comunidade de refugiados, migrantes e solicitantes de refúgio construa estratégias discursivas na tentativa de que suas vozes “cresçam” no âmbito processual para que se tornem mais do que um mero ruído. É ainda discutível se advogados e defensores individuais têm a ‘voz alta’ em todas as situações. Eu, particularmente, nunca pude me dirigir aos julgadores, cujas vozes são altas e hegemônicas, sobre processos que eu representava. Mas é indiscutível que obter apoio de advogados individuais é uma estratégia de solicitantes de refúgio para que tenham *alguma voz (mais) alta* atuando em seu favor. Na verdade, pensar a teoria das vozes no âmbito da

---

<sup>216</sup> Tradução livre do original, em espanhol: “*son fagocitadas, representadas o traducidas por otras voces. Entiendo sus voces como instrumento político del sujeto, ensayando, en los pliegues lo que llamo una “teoría de las voces” desde la conceptualización de Aníbal Quijano (2000) sobre la “colonialidad del poder (...)*”.

<sup>217</sup> Tradução do original, em espanhol: “*El silenciamiento del/a subalterno/a apareceria coartando las posibilidad potencial del habla. Habla en el sentido de que la voz deje de ser mero ruido, para denunciar la injusticia. Por ende el silenciamiento es otra de las formas que adoptó el colonialismo y, contemporáneamente, la colonialidad*”.

antinegitude implica algumas traduções necessárias, tendo em vista que Bidaseca a insere em um contexto de subalternidade em que há subumanidade ou gradações de humanidade. A antinegitude entende haver gradações de humanidade na zona do ser, isto é, entre não-negros. Assim, o “ruído” de não-pessoas negras não é o mesmo que o “ruído” emitido por subalternos, que estejam no âmbito da zona do ser, haja vista que a antinegitude implica a desumanização completa. O ruído de não-pessoas negras sequer é ouvido, não é registrado pela institucionalidade. Chamar advogados, portanto, se faz relevante não só porque suas vozes são “mais altas”, mas porque sua presença implica a necessária mediação da humanidade.

Especialmente porque não é obrigatória a presença de advogados em processos de refúgio, a decisão de obter apoio de advogado individual é analiticamente relevante e, argumento, deve ser lida enquanto estratégia de solicitantes de refúgio, demonstrando-se sua agência e uma *espera ativa*<sup>218</sup> enquanto aguarda o julgamento de seu caso. As técnicas e tecnologias que inviabilizam essa defesa, bem como a autodefesa, reforçando práticas e políticas de segredos e silenciamentos, portanto, afetam diretamente as escolhas realizadas pelos próprios solicitantes, e são reflexo do colonialismo jurídico, dos saberes e discursos inerentes ao processo de refúgio.

Em algumas situações, como será melhor explorado abaixo, solicitantes pediam atuações específicas, como por exemplo pela via judicial, espaço no qual eu certamente teria a “voz alta” e poderia influenciar a atuação do CONARE de maneira mais impositiva e menos passiva; por exemplo, determinando o julgamento célere de casos pendentes há muito tempo. Ressalte-se que isto, no entanto, era excepcional, e como (quase) tudo que se refere a acesso naquele Comitê, não havia um comportamento uniforme ao longo dos anos. Em junho de 2019, por exemplo, uma advogada não só foi permitida a falar em defesa de um caso, mas foi convidada a sentar-se à mesa com os demais membros julgadores. Este convite é simbólico por si mesmo e demonstra que, nesta situação, ela não só tinha a “voz alta”, mas havia *penetrado* os muros que protegem o CONARE. É o membro *de fora* que foi excepcionalmente permitido a falar *para dentro* do sistema. Ação que eu, por exemplo, nunca tive a possibilidade de exercer, mesmo tendo solicitado em

---

<sup>218</sup> Este termo será melhor explorado mais adiante no trabalho.

diferentes momentos. A advogada mencionada na Ata da 140ª reunião plenária foi inclusive considerada intimada da decisão ali, no ato (CONARE, 2019), algo impensável para mim, que sempre solicitei ser comunicada de atos processuais como reuniões, entrevistas, entre outros, e nunca ocorreu.

Acesso a foros de decisão, informações, atas e outros documentos era tão incerto e difuso ao longo dos anos e em diferentes casos que parecia um privilégio, uma sorte, um relance ou relapso quando acontecia. O aceite, por exemplo, a quem estava “dentro”, especialmente de membros não julgadores, também parecia um aceite condicionado, domesticado, ou pelo menos o sistema pretende que assim o seja. Foi o que se observou, por exemplo, na entrada da DPU no CONARE, com comentários posteriores, como o explicitado *supra* do então diretor da DEMIG-MJ, André Furquim, sobre a DPU “ser convidada” no Comitê, mas que não “defenderia” casos, apenas contribuiria ao debate. Penetrar as práticas processuais e decisórias desenvolvidas em segredo, protegidas pelos muros criados pelo CONARE, era uma tarefa extremamente difícil para solicitantes de refúgio e seus advogados, e em seu detrimento, mesmo que tais práticas de segredo estivessem fundamentadas na obrigação de confidencialidade construída para protegê-los. A quem elas protegiam então, afinal de contas? Certamente a identidade do refugiado ou solicitante de refúgio era apenas um pequeno elemento de muitos outros que as práticas de segredo objetivavam circunscrever.

Para tentar penetrar este muro, a despeito de ter procuração, advogados individuais formam suas estratégias a partir das informações obtidas ao longo dos anos, referentes aos casos que acompanham e às conversas que têm com membros de outras instituições ou atuações conjuntas; além dos “relances” de informação que conseguem nos momentos de arbitrariedade institucional que proporcionam maior acesso à publicidade (regrada) dos atos processuais, como é o caso das atas de reuniões plenárias. A tarefa do advogado em processos de refúgio é, em grande medida, saber ler silêncios, entender a linguagem de comunicação mais ou menos bem recebida pelos julgadores, e elaborar estratégias a partir do conhecimento arduamente adquirido e “cavado” no sistema de refúgio. E, em alguns momentos, obter apoio externo, como fiz com a OAB para poder entrar numa reunião Plenária.

Esse controle de informações e a arbitrariedade em sua publicização, ou *gatekeeping*, do sistema de refúgio para com os participantes *externos* desse sistema, não é algo novo, mas inerente ao sistema e estabelecido em sua gênese, em

1997. Essa prática de fechamento consolidada que caracteriza o sistema, no entanto, passa a ser mais sentida agora porque há mais solicitantes de refúgio, há refugiados e migrantes organizados, assim como há mais instituições de fora do núcleo duro do CONARE que atuam com a temática do refúgio. Por que não publicizar quando haverá reuniões de GEP ou Plenária, como todo órgão público faz? O que há de “confidencial” nisto – a que solicitantes de refúgio estão protegendo ao fazê-lo? Se há meios de garantir a confidencialidade do solicitante de refúgio que autorizem o acesso a pesquisadores, como, por exemplo, com uma metodologia clara, por que este acesso é praticamente inexistente? Por que nunca houve nenhuma audiência pública ou publicização de reuniões que fossem tratar de temas gerais, não confidenciais, como, por exemplo, decisões sobre novas resoluções normativas?

A esfera tripartite do sistema de refúgio, correspondente ao ACNUR, Organizações da sociedade civil no CONARE e órgãos da Administração Pública, é elogiada precisamente porque amplia a tarefa decisória a uma pluralidade de entes teoricamente distintos entre si. No entanto, o lado negativo dessa construção consiste em que, apesar de pretender ser o mais “democrática” possível na estrutura interna, ela se fechou em si mesma. Tornou-se impenetrável e inacessível. E, em decorrência, se blinda do escrutínio externo ao máximo que pode, silenciando ainda mais as vozes já baixas de solicitantes de refúgio.

Como exemplo, é notável os muitos problemas de comunicação que a CG-CONARE tem com solicitantes de refúgio. Nunca houve, no entanto, um esforço de trabalhar em conjunto com comunidades de refugiados e solicitantes de refúgio para desenvolver um sistema de comunicação mais próximo das realidades locais dos principais interessados, isto é, os próprios solicitantes. De maneira semelhante, um sistema eletrônico foi criado para substituir o tipo de solicitação de refúgio que existiu até 2019, denominado SISCONARE. Seu desenvolvimento e implementação, no entanto, não envolveu a cooperação e consulta a comunidades de migrantes e refugiados ou de outras organizações que trabalhassem com a temática nos distintos contextos da federação. Fazê-lo poderia evitar vários problemas futuros e adaptar o sistema às realidades vivenciadas por diferentes solicitantes de refúgio em variados contextos.

De maneira paralela, e voltando às questões de inacessibilidade ou de muros construídos em torno da institucionalidade central do sistema de refúgio que afetam precisamente a defesa ou autodefesa em processos de refúgio, cabe a pergunta sobre

por que é tão difícil acessar os membros julgadores do CONARE, conversar com eles, expor, debater, defender e refutar ideias e argumentos. A confidencialidade a que se refere a lei, que se transforma em sigilo de acesso à informação, acaba também se traduzindo em falta de acesso a quem julga esses processos, tornando-os seres, “elites do refúgio”, extremamente distanciados dos solicitantes, de seus pontos de vista. Isto cria, ainda, a ilusão de que o CONARE é um tribunal de consensos, que inadmite contrapontos ou debates com “externos”. Se ele é um tribunal humanitário, como disse o diretor da CARJ, com julgadores cujo “entendimento [é] muito mais amplo e geral dos problemas internacionais, como a dignidade da pessoa”, o que está por trás da inadmissão e repulsa de ampliar ou disputar entendimentos com indivíduos diretamente interessados? Por não ser um tribunal jurisdicional, é compreensível que “talvez até aprovem situação [o] que ao pé da letra não fossem [sic] exatamente o pensado”, mas a não publicização integral do arrazoamento pode implicar tratamento desigual entre os solicitantes de refúgio. Ser “tribunal humanitário” coloca o CONARE acima das garantias materiais e processuais estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro?

Diante do cenário narrado *supra*, pretendi qualificar a atuação do CONARE, de seus membros e de sua Coordenação, como um exemplo da continuidade do que Lesser classificou como sendo a primazia de uma “política de segredos” constitutiva do sistema migratório, algo que não muda com o sistema de refúgio. A maneira como está estabelecido, com aparência de democrático em sua estrutura tripartite, esconde as suas práticas de segredos, sigilos e fechamentos que caracterizam sua impenetrabilidade e reforçam silenciamentos de vozes já baixas, como as dos solicitantes de refúgio. Tais práticas, construídas a partir da obrigação de confidencialidade, criada em lei para proteger a identidade e dignidade de solicitantes de refúgio e refugiados, vão muito além disto, mesmo que suas consequências se constituam em detrimento dos indivíduos que teoricamente deveriam proteger.

O sistema de refúgio, ao criar práticas de *gatekeeping*, afasta ainda mais o solicitante de refúgio e seus defensores dos membros que julgam, dificulta o acesso à informação sobre decisões, inviabiliza e dificulta a defesa e autodefesa estratégica, com qualidade. A voz dos solicitantes de refúgio não é sequer registrada ou computada pelo sistema estabelecido, que reforça essa realidade. A falta de escrutínio e responsabilização externa dificulta, ainda, o desenvolvimento do órgão

e de suas decisões, raramente disputadas e desenvolvidas. E repito; isto se torna um problema principalmente quando as decisões passam a se dar em detrimento de solicitantes de refúgio. No caso dos extracontinentais, isto não é um problema que afeta consideravelmente os sírios, por exemplo. Dentre as principais solicitações de refúgio feitas por extracontinentais, portanto, é uma maioria de africanos subsaarianos que tem que enfrentar esse sistema de fechamento epistêmico e de colonialismo jurídico, discursivo e de saberes. O recurso a advogados é, para alguns que têm acesso, uma estratégia que lançam mão para tentar penetrar o sistema e ter uma voz *mais alta* que atue em seu favor.

O lugar de que falo, portanto, é constituído por minha posicionalidade externa, de fora dos muros que protegem o sistema, e é construída a partir das estratégias traçadas nos relances de informações obtidas, com uma voz cuja altura varia à medida em que se permite, arbitrariamente, penetrar ou não neste *sistema de fechamento tripartite*. É, no entanto, uma função relevante para solicitantes cuja voz não se ouve, representando seu antagonismo com o sistema de refúgio e criando *irritantes externos* que atuem em prol de solicitantes de refúgio individualmente, em especial nos casos em que não há segurança do resultado ou em casos lidos como “fracos” pelo sistema estabelecido. Destacam-se, portanto, os solicitantes subsaarianos, uma maioria que me buscou nos dois anos que advoguei individualmente. Este lugar de que falo, no entanto, é incapaz de romper as violências epistêmicas e os colonialismos jurídicos e discursivos, que são inerentes ao sistema. A minha intenção foi, portanto, revelar como o processo de refúgio acompanhado por advogado se constitui no desenrolar processual e, a partir daí, refletir como ele se dá quando o solicitante não tem apoio de ninguém, contando só consigo mesmo, e com a ajuda de sua comunidade, se houver.

## 4.2.

### **Antinegritude e Política do Tempo no Refúgio**

#### 4.2.1.

**Tempo e Horizontes Carcerários: permanente provisoriedade, antinegritude e injustiça temporal**

Em 2018, um solicitante de refúgio, que aqui chamarei Bassekou<sup>219</sup>, me procurou pedindo apoio em relação ao seu processo de refúgio. Ainda que a solicitação tenha sido feita em 2015, e a entrevista de refúgio em 2016, o caso continuava sem decisão. As únicas etapas que faltavam era a elaboração do *parecer de elegibilidade*, feito por funcionário vinculado à CG-CONARE<sup>220</sup>, seguido da instância semi-decisória, o GEP, e da decisão final feita em reunião plenária com os membros do CONARE. Apesar de diversos contatos meus com a CG-CONARE e a produção de uma peça defendendo o reconhecimento da condição de refúgio de Bassekou<sup>221</sup>, não houve nenhuma decisão emitida até agosto de 2019, quando deixei o caso<sup>222</sup>. Ou seja, já havia passado mais de quatro anos desde que o solicitante pediu refúgio no Brasil. Em geral, as respostas relativamente ao *tempo* prolongado para decidir processos que eu acompanhava, majoritariamente de solicitantes da África Subsaariana, eram as mesmas: de que havia muitos casos em *backlog*<sup>223</sup> e de que não poderiam dizer quanto tempo mais levaria para decidir esses pedidos. Também não parecia haver critério para decisão, ou ele não era revelado, em relação aos casos colocados em *backlog* (ou pendentes) e outros. A organização para

---

<sup>219</sup> Os nomes de solicitantes de refúgio foram substituídos por nomes de artistas famosos em África. O país desses artistas não têm relação com as nacionalidades dos solicitantes mencionados.

<sup>220</sup> E, portanto, vinculado à estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

<sup>221</sup> Era praxe que, em todo caso de refúgio esperando a fase final, i.e, o parecer seguido de decisão pela plenária, eu fizesse um documento defendendo o reconhecimento da condição de refúgio. Nele, delineava as razões de fato e de direito que justificavam o argumento, estabelecia a cronologia da narrativa do solicitante acerca dos motivos pelos quais saiu do país e pediu refúgio, e argumentava questões processuais, por exemplo, razoável duração do processo, alguma ilegalidade na entrevista de refúgio, entre outros. Esse documento, no entanto, não era obrigatório. Não está claro se ele era de fato lido pela CG-CONARE ou pelos membros do Comitê, isto é, se tinha alguma influência no processo decisório. A produção desse documento, ou “peça”, assim, era uma oportunidade para estabelecer comunicação, de um lado, especialmente com quem iria produzir o parecer de elegibilidade, isto é, o oficial de elegibilidade, e, de outro, com o coordenador do CONARE e com os membros permanentes do Comitê. Como visto anteriormente, comunicar diretamente com os membros julgadores, em sede de reunião Plenária, era um desafio. E, em relação aos pedidos de solicitantes de África, não era possível prever como o oficial de elegibilidade iria se posicionar, havendo chances distintas a depender do gênero e nacionalidade. Se congoleses tinham por volta de 50% de chances de serem reconhecidos, por exemplo, esse número era reduzido se fossem nigerianos, ganeses, entre outros. Era preciso, portanto, tentar convencer o comitê e o oficial de elegibilidade, tentando produzir uma peça que complementasse e/ou reforçasse o relato do solicitante feito em entrevista, especialmente naqueles pontos que o/a entrevistador/a tenha indicado serem ‘problemáticos’. São, por exemplo, perguntas feitas repetidas vezes em diferentes momentos da entrevista, comentários diretos de entrevistadores (as) que abertamente apontam alguma contradição, entre outros, e que indiquem os pontos que os/as pareceristas podem utilizar para negar o pedido.

<sup>222</sup> Saí do CEPRI porque me mudei de país, por motivos pessoais, muito embora o tempo máximo da bolsa de estudos que eu recebia pela FCRB também se expiraria na mesma ocasião.

<sup>223</sup> Termo utilizado pela própria CG-CONARE para indicar casos pendentes.



juízo não era baseada em cronologia, vez que havia muitas solicitações mais recentes que eram julgadas antes mesmo de pedidos mais antigos. Era um tempo de espera que, apesar de ser mensurado no tempo *calendário*, sua experiência subjetiva não poderia ser mensurada em meses ou anos. Ela era medida pela ansiedade causada, pela impossibilidade de pertencer integralmente ao local de destino, pela inviabilidade de planejar o futuro até a decisão, e pela sensação de permanente provisoriade<sup>224</sup> da condição de *solicitante de refúgio*.

Quando uma pessoa pede refúgio no Brasil, ela tem *status* de residente provisório, pendente da decisão. Até que seu caso seja julgado, sua vida no país segue um complexo curso de controle policial, limitação de direitos e imobilidade. Apesar de terem direito a trabalhar, solicitantes de refúgio têm apenas um documento em papel<sup>225</sup>, emitido pela Polícia Federal, com renovação periódica, e pouco conhecido fora de grandes centros receptores de população migrante. Mesmo nestes, não são muitos os empregadores que reconhecem o documento que, como o *status* do solicitante, é também provisório e bastante frágil – apenas uma folha de papel. A passagem da folha de papel à carteira de residente (denominada Carteira de Registro Nacional Migratório, ou CRNM) é, para muitos, senão todos os solicitantes de refúgio, um acontecimento de grande importância, um momento de transição da sua experiência enquanto migrante no Brasil. O documento materializa essa passagem em que o sujeito deixa de ocupar um *entrelugar*, isto é, entre não ser e ser refugiado, entre a origem e o destino<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Falo ‘provisoriade’ e não ‘temporariade’ porque a residência formal que faz jus o solicitante de refúgio é a residência *provisória*. Nesse sentido, afirmar a permanente provisoriade diz respeito não somente à permanência desse *status* migratório provisório, mas também à suposta provisoriade do processo em si; isto é, muito embora o processo deva finalizar, por ser provisório (ou temporário), o tempo prolongado para decisão torna essa provisoriade permanente.

<sup>225</sup> Em 2018, foi publicado o Decreto nº 9.277/2018, que regulamenta a criação de uma “carteira” ou “cartão” do solicitante de refúgio, um documento de identificação que iria substituir o Protocolo em papel, buscando solucionar os problemas que emergem da existência de uma documentação tão frágil e pouco reconhecida, como afirmou o próprio MJ à época: “Atualmente o solicitante de refúgio, ao procurar a Polícia Federal, recebe um protocolo que já garante os mesmos direitos. A diferença é que com o documento ficará mais simples e seguro o processo de identificação do solicitante de refúgio, o que facilitará ainda mais o acesso aos direitos já garantidos.” (MJ, 2018). É o chamado *Documento Provisório de Registro Nacional Migratório*. Até agosto de 2019, no entanto, esse documento ainda estava em fase de testes apenas em algumas unidades da federação, não tendo sido federalizado. No Rio de Janeiro, onde eu majoritariamente atuava, não havia previsão de quando começaria a emissão desses documentos.

<sup>226</sup> Tendo em vista que até que seja reconhecido refugiado, o solicitante ainda não sabe se estará em situação de deportabilidade ou não, isto é, se terá que retornar ao seu país de origem ou se ficará irregular (e, portanto, com direitos limitados) caso tenha seu pedido negado, é possível afirmar

Em geral, a primeira pergunta que solicitantes de refúgio faziam para mim era quanto tempo para conseguirem o “documento laranja”, que é a CRNM. Após consegui-la, não só o *status* desses imigrantes muda, passando-se à condição formal de *residentes por prazo indeterminado*<sup>227</sup> (termo também conhecido informalmente por ‘permanentes’ ou ‘residência permanente’), mas a experiência subjetiva do tempo se altera. A primeira CRNM de refugiados reconhecidos, com prazo de expiração normalmente de dez anos, garante que antes mesmo que se expire, o agora residente possa naturalizar-se, se quiser. Ela dá segurança ao portador de conseguir emprego e alugar imóveis sem estranhamento documental; permite a obtenção de passaporte brasileiro emitido a estrangeiros, o “passaporte amarelo”; a mobilidade internacional fica facilitada e, principalmente, o solicitante sai da condição de *deportabilidade* (De Genova, 2002) e pode solicitar *visto de reunião familiar*.

Enquanto refugiado reconhecido e residente a longo prazo, o portador da CRNM não precisa mais temer a condição irregular, e pode fazer planos sabendo que o *status* migratório não será mais o elemento impeditivo de sonhos futuros. Enquanto refugiado, é possível também solicitar vistos para a família próxima que permanece no país de origem, muitas vezes em situação de insegurança, também afetada pelo tempo da espera processual<sup>228</sup>. É, efetivamente, um momento de grande importância, e a experiência temporal de muitos solicitantes de refúgio é caracterizada pela vivência lenta da passagem do tempo até que esse momento chegue. Como menciona Hughes (2021) acerca de jovens migrantes no Reino Unido, a espera e experiência subjetiva do tempo lhes faz sentir presos, imobilizados, na condição de incerteza de longo-prazo. O tempo do refúgio

---

que por mais que este solicitante esteja fisicamente no país de destino – no caso, o Brasil – ele ainda não sabe se poderá permanecer.

<sup>227</sup> A partir da edição da Lei 13445/2017, refugiados reconhecidos têm residência por prazo indeterminado assim que são reconhecidos refugiados. Anteriormente, na vigência do Estatuto do Estrangeiro, deveriam esperar um período, que variou ao longo dos anos entre 6 (seis) (quando vigente a Resolução Normativa nº 06 de 21 de agosto de 1997 do CNIg) e 4 (quatro) anos (quando a a Resolução Normativa nº 91, de 10/11/2010, do CNIg, alterou o prazo de seis anos). Até então, tinham *status* de refugiados, condição temporária que poderia influenciar o acesso a outros direitos, dentre os quais, por exemplo, o acesso à nacionalidade brasileira.

<sup>228</sup> Em um caso que acompanhei, de um sírio, solicitamos precisamente urgência na entrevista e decisão do caso precisamente porque sua esposa estava sozinha em Damasco, e permanecia em risco. A solicitação foi acatada e o processo foi pronta e positivamente decidido.

funciona de maneira semelhante, e enquanto condição imobilizante, o denomino um *tempo carcerário*.

A imobilidade do tempo e a imobilização subjetiva são também reportadas por Kolli e Kaukko (2017, p. 489, tradução livre<sup>229</sup>), que afirmam que a espera processual representa “uma extensão árida do tempo, em que o relógio bate, mas nenhum movimento acontece. Particularmente quando tal tempo é medido apenas em referência a um acontecimento futuro, horror e esperança se combinam”. Isto, argumentam as autoras, faria com que solicitantes de refúgio vivessem vidas pela metade. A falta de movimento, ou a percepção de estar imobilizado – no tempo e espaço –, reflete mais um dos horizontes carcerários que caracterizam o universo migração/refúgio. Em 2019, pouco antes de eu sair da minha posição de advogada e deixar os (muitos) casos inacabados de refúgio, Bassekou me procurou, novamente, para saber se havia resolução de seu caso e a resposta, mais uma vez, era negativa. Eu respondi o que a CG-CONARE sempre me informava sobre os casos em *backlog* e a correspondente falta de planejamento para solucionar os milhares de pedidos pendentes de decisão. O desamparo e o desespero eram claros na fala de Bassekou. Eu lhe disse que, talvez, poderíamos tentar uma intervenção judicial, que era a única via que eu vislumbrava possível para tentar, como última possibilidade, chamar a atenção do CONARE para este caso em específico, que já tinha mais de quatro anos em tramitação.

A judicialização de casos de refúgio não é muito comum, e grande parte dos solicitantes se sentem ansiosos diante da possibilidade de tentar essa via, pois temem que isso poderia causar uma reação negativa da coordenação e membros do CONARE quando fossem, porventura, julgar o caso. Uma ação judicial pleiteada em 2021 demonstra como o Comitê reage negativamente à imposição judicial no âmbito de suas decisões e processamento. Curiosamente, o cerne da ação movida por duas famílias turcas era o tempo processual de julgamento de seus casos, que já levavam mais de três anos, considerando-se que as entrevistas haviam sido realizadas em 2018. O então Coordenador-Geral do CONARE narra a situação:

O Sr. **Bernardo de Almeida Tannuri Laferté** informa sobre o caso, que foi pautado por uma ordem judicial que determina ao Conare que decida o deferimento ou o

---

<sup>229</sup> Tradução livre do original, em inglês, ao português: “*an arid stretch of time, where the clock ticks, but no movement happens. Particular when such time is measured only in reference to future outcome, dread and hope are noted to combine*”.

indeferimento. Explica que o juízo não reconheceu de antemão, não deferiu e nem indeferiu de antemão, apenas determinou que o Conare tomasse uma decisão. Explica que os requerentes “fazem parte do movimento Hizmet, que é acusado de ter contribuído com o golpe de quinze de julho de dois mil e dezesseis, na Turquia, tentando derrubar o presidente”. Informa que o governo turco passou a acusá-lo de terroristas e que o movimento está presente em vários países, como nos Estados Unidos, tendo de lá comandado o suposto golpe de dois mil e dezesseis, sendo também acusado de financiamento ao terrorismo e de outros crimes de natureza política, como infiltração no Estado, nos gabinetes, no poder judiciário, no poder executivo, e outras alegações. Em relação ao caso, informa que foram entrevistados(...). Pergunta se há alguma dúvida. Sem dúvidas, segue com a explicação. Conta a história do caso, relatando que a família alega que estava na Turquia na época dos fatos ocorridos e o solicitante, (...). Informa ainda que não fica muito claro, por exemplo, onde ele estaria entre julho do ano de dois mil e dezesseis e janeiro de dois mil e dezessete. (...) Lembra que a entrevista foi feita no ano de dois mil e dezoito, sendo já um pouco antiga. Informa que foram percebidas algumas inconsistências no relato da mulher. “Não fica claro, por exemplo, (...), portanto não se consegue esclarecer o que é alegado por ele. Portanto, há possíveis inconsistências internas frente ao relato do requerente, da esposa e do filho.” No entanto, informa que, no geral, considerou-se crível o relato do requerente. Aponta também que se completam cinco anos do ocorrido no suposto golpe de quinze de julho e, portanto, muita coisa aconteceu entre a Turquia e o Hizmet de lá para cá. Acrescenta que vários acusados do golpe já foram inocentados e absolvidos pelo próprio judiciário turco. “Entende-se que o calor do momento pode ter levado as duas partes a se excederem em algum caso ou outro.” Pergunta se há dúvidas ou comentários. (CONARE, 2021) (ata da 155ª reunião plenária do CONARE)

Em seguida, o representante da Cáritas de São Paulo, Padre Marcelo Maróstica, comenta o seguinte:

(...) a Cáritas de São Paulo acompanha há um bom tempo membros da comunidade turca, especialmente os membros do movimento Hizmet. Confirma que existe historicamente perseguição política ao movimento. (...). Informa ainda que, **em dois mil e dezenove, a Defensoria Pública da União preparou um relatório sobre a situação dos Direitos Humanos na Turquia**, pontuando como os direitos humanos são tratados, quais as dificuldades que se têm, e que há um reconhecimento do Hizmet como um movimento que promove o diálogo, o respeito, o entendimento intercultural, e há reconhecimento de outros países de que os membros desse movimento são perseguidos politicamente pelo governo turco. **Relata que existiu, em dois mil e dezenove, um pedido de extradição de Ali Sipahi**, com o governo turco dizendo que ele fazia parte de uma organização terrorista, **pedido o qual o Supremo Tribunal Federal rejeitou**. (...). Prossegue informando **que a comunidade turca teme investidas no Brasil do governo turco contra eles e a perseguição dos parentes que continuam na Turquia**. Afirma ainda que, **em janeiro de dois mil e vinte, a Cáritas encaminhou ao Conare uma carta feita por essa comunidade colocando as dificuldades que ela passa e questionando o tempo de análise dos casos**. (*idem*, grifos meus)

Diante do descrito acima, é possível perceber que a ação judicial, muito embora não tenha decidido materialmente os casos de refúgio, impõe o dever de decisão ao CONARE, tendo em vista o tempo prolongado sem julgamento. Tempo

é, portanto, ponto fulcral que levou esses solicitantes a recorrer à via judicial, demonstrando-se que tentativas pretéritas de acionar a CG-CONARE e o CONARE a pautar e decidir casos, respectivamente, foram infrutíferas. Isto se confirma na fala de Padre Marcelo, da CASP, que relata distintas tentativas da DPU, da CASP e da comunidade turca em específico para, dentre outros pontos, questionarem o tempo de análise dos casos. Este é um caso paradigmático em que solicitantes de refúgio “se fazem escutar” pela via judicial, porque do contrário suas tentativas foram frustradas, e cujo ponto central que guia suas demandas é o tempo do processo. Paralelamente, é possível notar as tentativas de representantes do CONARE em refutar essa estratégia, recorrendo da decisão (provavelmente por meio da Advocacia Geral da União), e considerando-a culpada pela eventual “falta de tempo para o debate qualificado”, como é possível notar na fala do Coordenador-Geral do CONARE retirada da mesma ata:

O Sr. Bernardo de Almeida Tannuri Laferté esclarece **que o Conare percebe que a situação não é confortável e entende que os casos não estão maduros, mas que o Judiciário forneceu prazos de decisão, por exemplo, de trinta dias** para decisão em um dos casos. Informa que **foi interposto recurso, mas não se obteve resposta** e que, por isso, existe uma obrigação de decisão. Reitera que os dois casos sejam julgados para que os membros do Conare possam atender à obrigação judicial de responder. **Reconhece que, com a decisão judicial, a capacidade do debate fica muito prejudicada.** (...) Traz, ainda, a percepção de que, **para o Conare, não houve tempo hábil o suficiente, porém, o Judiciário entendeu que haveria tempo hábil suficiente para fazer a análise. Entende que o tempo também foi prejudicial ao próprio Ministério das Relações Exteriores.** Afirma estarem decidindo com os elementos que estão postos, com o tempo que o juiz determinou, então reconhece como sendo muito complicado postergar uma decisão judicial (*ibidem*, grifos meus).

Não há, em nenhum momento, uma discussão sobre por que o caso levou tanto tempo para ser analisado, a despeito das muitas tentativas, de dentro e de fora do sistema, para incitar o órgão a debater a temática em geral e os processos especificamente. Pelo contrário, responsabiliza-se a determinação judicial pela “falta de tempo para debate”. Ora, não houve um interregno de pelo menos três anos entre entrevista e determinação judicial? O que não faltou foi tempo para debate. A intervenção judicial reflete sobre o absurdo do uso do tempo administrativo e suas consequências nas vidas de solicitantes e de suas famílias, e da obrigação de julgar em um tempo que não prejudique sobremaneira solicitantes de refúgio. Como bem relatou Padre Marcelo *supra*, solicitantes se preocupavam não só consigo, mas com suas famílias que permaneciam no país de origem. Além disso, muito embora a decisão judicial exigisse um prazo para decisão do processo, alguns membros

presentes na reunião apontavam a possibilidade de Reunião Extraordinária dentro de alguns dias, para melhor estudar a situação. Conforme aduziu Irmã Rosita Milesi, representante do IMDH,

(...) reconhece a necessidade de se cumprir a decisão judicial, mas caso haja três, quatro ou cinco dias para aprofundar os estudos e reunir as informações colocadas (...). “Penso que seria o caso de retirar de pauta e ver alguns dias a mais, afinal são vidas, situações sérias, casos que poderão afetar outros”. Parece-lhe claro que existem elementos suficientes em favor do reconhecimento da condição de refugiado. Apoia a proposta manifestada pelo Acnur, pelo Padre Marcelo Maróstica Quadro, e pelos demais. (CONARE, 2021).

Na ocasião, o representante do MRE e o SNJ demonstram o desconforto com a ingerência na organização temporal do Comitê pela via judicial, e como isto parece afetar diretamente a avaliação do Comitê sobre seus casos:

(...) [fala do representante do MRE] o caso em questão trouxe ao Itamaraty uma complexidade de análise. **Declara achar complicada a determinação judicial de tempo de análise.** Afirmo que, **enquanto as pessoas não têm decisão, têm status protetivo de solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, o que é uma medida que as protege.** E que, **sempre que um caso exige análise maior, o tempo joga a favor do refúgio, pois se procura refinar a análise e entender melhor o assunto. Sendo assim, acredita que o tempo é um fator que não prejudica a questão dos refugiados.** Acha que é algo importante a ser registrado. (...).

O Sr. Cláudio de Castro Panoeiro [SNJ] faz duas considerações, primeiramente uma questão de ordem procedimental. Primeiro de que o Conare é um foro adequado para examinar solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. **“São questões que, muitas vezes, demandam um pouco mais de tempo para análise. Apesar disso, os interessados apresentaram uma petição ao Poder Judiciário alegando que já havia tempo suficiente para uma decisão do colegiado e, com isso, obtiveram uma tutela de decisão que nos obriga a julgar o processo. (...) No mérito, respeito a posição do Supremo Tribunal Federal, da Corte Europeia de Direitos Humanos, mas sabemos que julgamos a partir dos elementos constantes dos autos. Neste caso, com todo o esforço que o Itamaraty realizou para instruir esse processo em tempo recorde, o que me parece é que não restou demonstrada a perseguição, a situação que justificasse o refúgio.** Já até antecipando a manifestação do Ministério da Justiça (e Segurança Pública), **considero que a questão deveria ser colocada em julgamento hoje em cumprimento à decisão judicial. Situação que decorreu da própria iniciativa dos interessados, que estavam acobertados pela legislação do próprio instituto de refúgio, mas acabaram precipitando esses acontecimentos. Não me parece como comprovada qualquer das hipóteses autorizativas de refúgio.** (*idem*, grifos meus)

É possível observar três movimentações argumentativas nas falas de ambos os representantes do CONARE. Em primeiro lugar, uma defesa ao tempo prolongado de análise. Muito embora já mencionado pelo representante da CASP naquela reunião, referente às tentativas da comunidade turca de agilizar o

juízo e tentar colocar a temática em debate aprofundado no Comitê, nunca houve uma resposta adequada dos demais membros e organismos envolvidos: “(...) desde o ano de dois mil e dezessete, quando vem acompanhando os casos, ‘muitas vezes o tema da comunidade turca foi a Cáritas de São Paulo que trouxe, e nós nunca tivemos uma oportunidade de aprofundar o tema nas nossas plenárias’”, relatou o Presidente da CASP (*ibidem*). O tempo prolongado para juízo destes casos, portanto, não se justificou pela “necessidade de análise” ou “amadurecimento”, pois efetivamente a situação envolvendo os pedidos em análise não havia sido debatida em nenhum momento nos muitos anos que precederam a intervenção judicial, a despeito das variadas tentativas. Em outras palavras, o “tempo não jogou a favor do refúgio”, pois o tempo foi ocupado com um vazio em termos de análise, estudos, e debates relacionados ao tema.

Isto leva ao segundo ponto, isto é, a concepção de que o tempo “não prejudica a questão dos refugiados”, pois eles teriam um *status* protetivo, que os “acobertava” pela legislação. Sem dúvidas, indivíduos que solicitam a condição de refúgio têm *algum status* de proteção, confirmado pela decisão positiva, caso ocorra. No entanto, enquanto esse juízo não ocorre, a incerteza da confirmação da proteção futura coloca solicitantes em uma situação de limbo jurídico, de incerteza sobre o futuro, e temendo o pior, como será visto mais adiante. No caso das pessoas que solicitaram tutela jurisdicional, certamente o tempo extenso para juízo lhes afetava a ponto de buscarem apoio judicial, em última instância. Nem mesmo esta atitude foi capaz de comunicar aos membros do Comitê e da Coordenação-Geral sua real intenção, isto é, relativa aos problemas envolvidos com a gestão de tempo arbitrária e prolongada dos processos de alguns solicitantes.

A demora no juízo não só prejudicaria subjetivamente solicitantes de refúgio em particular, mas poderia ter efeitos relativos à própria deliberação do CONARE, como bem pontuou o próprio Coordenador-Geral do órgão, que aponta que “completam cinco anos do ocorrido no suposto golpe de quinze de julho e, portanto, muita coisa aconteceu entre a Turquia e o Hizmet de lá para cá”. Ou seja, imagine-se a situação na qual indivíduos fogem de um país que lhes persegue, buscam a proteção do Brasil que, por uma demora prolongada e arbitrária, nunca decide seus processos. Quando finalmente o fazem, entendem que já não há mais risco de perseguição, devido ao tempo decorrido. Processos, que teriam sido deferidos se decididos em tempo razoável, poderiam ser negados no momento do

juízo, anos depois<sup>230</sup>. Em relação a isto, a uma série de consequências normativas relevantes para as vidas das populações migrantes. A título de exemplo, se não se reconhece um solicitante como refugiado, ele/a nunca terá acesso a CRNM e, por sua vez, não poderá naturalizar-se. Com o tempo de análise processual, essa família turca muito provavelmente já estaria prestes a poder solicitar a nacionalidade brasileira, caso tivessem sido reconhecidos refugiados anos atrás.

Por fim, fica claro como essa imposição judicial, forçando o CONARE a votar, é mal recebida. Por outro lado, o tempo de análise, feito às pressas pelo MRE, no sentido de produzir voto contrário ao apresentado pela CG-CONARE, é elogiado e levado em consideração a ponto de fazer com que a Presidência (e todos os demais, com exceção do representante da sociedade civil) concorde com o voto dissidente. Conforme relata o SNJ, essa “situação que decorreu da própria iniciativa dos interessados (...) [que] acabaram precipitando esses acontecimentos”, quais sejam, seu indeferimento. Nesse sentido, é preciso questionar: o tempo é um fator que prejudica refugiados? No caso desses turcos, o tempo os prejudicou duplamente, primeiro porque os deixou em um limbo jurídico durante os anos sem julgamento, aumentando sua insegurança e de suas famílias, e segundo porque o CONARE utiliza a imposição judicial para decidir, às pressas, um caso sobre o qual poucos membros puderam analisar, mesmo havendo possibilidade para fazê-lo posteriormente, dentro do prazo judicial. O órgão ainda perde a oportunidade para fazer uma auto responsabilização não somente sobre as oportunidades perdidas em momentos anteriores em que estes solicitantes haviam demandado do órgão um posicionamento, mas em relação à gestão de tempo em geral, que afeta e prejudica solicitantes de refúgio de maneira desigual.

Este é um caso paradigmático porque é uma das primeiras vezes em que a gestão do tempo é questionada judicialmente por solicitantes de refúgio. Nota-se como o resultado negativo parece ter sido, ao menos parcialmente, impactado pela imposição judicial. Muito embora seja uma demanda feita por solicitantes turcos, quis destacá-la devido ao seu ineditismo, e sua interrelação com o tempo prolongado de decisão e processamento dos pedidos da maioria de casos em *backlog* de extracontinentais, notadamente a situação de africanos subsaarianos.

---

<sup>230</sup> Mesmo que se argumente que nestes casos poderia haver a cessação do status de refugiado, é preciso pontuar que também poderia haver a naturalização.



Bassekou representa, portanto, um desses casos. E não hesitou quanto aos riscos da estratégia judicial: ele enfaticamente me solicitou que fosse feita qualquer coisa para tentar agilizar o julgamento de seu pleito. Foi quando eu iniciei a escrita de um mandado de segurança. A ideia era dizer que a demora comprometia o direito à razoável duração do processo, de um lado, e, de outro, e principalmente, o direito ao refúgio. A minha saída do projeto não permitiu que eu acompanhasse a conclusão do caso, mas a história de Bassekou, que ilustra a de muitos outros solicitantes de refúgio, era representativa de uma experiência de tempo absolutamente imobilizante.

Essa experiência é vastamente caracterizada na literatura sobre refúgio; Hughes (2021) diz que esse momento de espera coloca os migrantes em um limbo sócio-jurídico; Griffiths (2013), por sua vez, caracteriza este entrelugar como um espaço precário, *quasilegal*; Kohli e Kaukko (2017), ainda, caracterizam o tempo de espera como sendo “qualquer lugar, nenhum lugar”, circunstância que contribui com a corrosão do ego, do que se é, suspendendo o indivíduo indefinidamente nessa sensação de incerteza:

Ao esperar, o tempo é suportado ao invés de atravessado (Klein 2006). Em tempos de espera, a pessoa esperando pode sentir que é excluída de uma comunidade de cidadãos úteis e produtores. (...) Tempo não é apenas dinheiro; também confere poder para construir contextos e permite que indivíduos sejam valiosos e distintos em suas trajetórias. Gasta-se tempo como uma *commodity*. Por outro lado, o tempo de espera cria uma temida e vazia apatia, assemelhando-se a experiências de luto. (...) A presença da ausência nessa ‘sucessividade vazia’ é bem documentada na literatura referente a solicitantes de refúgio e necessidade de espera. A espera prolongada pode tomar a forma de ‘impermanência permanente’ – um estado estático de ser que eles não querem habitar, aguardando um futuro inalcançável. (...) Muito embora experiências de ciclos de espera, fuga e chegada são diversas, o tempo de espera é notavelmente longo e vazio. (Kohli e Kaukko, 2017, p. 490-491, tradução livre<sup>231</sup>)

---

231 Traduzido do original, em inglês, ao português: “When waiting, time is endured rather than traversed (Klein 2006). In waiting time, the person waiting can sense that they are excluded from a community of productive citizens. (...) Time is not just money; it is also confers power to shape their contexts and allows them to be valuable and distinctive in their trajectories. They spend time like a commodity. In contrast, waiting time creates an empty and fearful listlessness, akin to experiences of grief. (...) The presence of absence in this ‘empty successiveness’ is well documented in the literature on asylum seekers and waiting. Their prolonged waiting can take the form of ‘permanent impermanence’—a static state of being that they do not want to inhabit, awaiting a future they cannot reach. (...) Although experiences of cycles of waiting, escape and arrival are diverse, waiting time is noted as being long and empty”.

Alguns solicitantes de refúgio, portanto, vivenciam o tempo de espera como uma sucessividade vazia, um tempo de passividade em que não há controle sobre o pedido de refúgio e sobre o próprio futuro. O presente, por sua vez, representa um momento estático e vazio, e o passado constantemente vem à tona, vez que o pedido de refúgio se fundamenta nas experiências pretéritas do solicitante. Assim, a espera é também preenchida por momentâneas interações com as instituições de refúgio – dentre elas, o contato comigo –, em que há a necessidade e expectativa de que o solicitante relembre e elabore sobre suas experiências passadas, mesmo que elas consistam em momentos violentos e dolorosos. Em outras palavras, enquanto o processo de refúgio não tem fim, o passado e o presente estão entrelaçados; e se este consiste numa espera caracterizada pela sucessão incessante de vazios, aquele não pode ser superado, deixado para trás, invariavelmente voltando à tona. Assim, o entrelugar que habita o solicitante de refúgio não se caracteriza somente por estar entre ser e não ser refugiado e o limbo sócio-jurídico que isto representa, mas também por estar em um lugar entre o entrelaçado passado e presente e o inalcançável futuro.

Muito embora seja possível quantificar no *tempo calendário* (Cohen, 2018) a duração do processo em meses e anos, esse tipo de marco temporal que menciono diz respeito ao que Lauer (1981) denomina a auto-percepção de duração do tempo. Lauer criou um padrão metodológico para perceber as maneiras em que o *tempo social* ganha importância prática e conceitual (Vanyoro, 2019). Assim, o autor identificou três aspectos do tempo social que são relevantes para a análise: padrões temporais, orientações temporais e perspectivas temporais.

A percepção subjetiva da duração do tempo consiste, precisamente, em um dos padrões temporais do *tempo social* que afetam as vidas e relações sócio-temporais. Lauer também ressalta um segundo aspecto que o tempo afeta, relacionado às *orientações do tempo*. Dentre essas orientações, ressalto aqui duas que organizam as experiências temporais de solicitantes de refúgio: de um lado, a experiência de “tempo estacionado ou parado”<sup>232</sup> e, de outro, de futuridade<sup>233</sup> (Griffiths *et. al.*, 2013). O elemento de tempo parado designa “a incapacidade que os indivíduos têm de controlar seu próprio tempo porque eles dependem de fatores

---

<sup>232</sup> Ou *Halting*, no original, em inglês.

<sup>233</sup> *Futuring*, no original, em inglês.

externos” (Cojocarú *apud* Vanyoro, 2019, p. 26, tradução livre<sup>234</sup>), o que Cojocarú denomina *limbo temporal*, direcionando as experiências para o presente. Por outro lado, futuridade se refere ao processo migratório como investimento no futuro (Vanyoro, 2019). Como visto, ambas essas orientações temporais caracterizam e organizam as experiências temporais de solicitantes de refúgio, haja vista que eles efetivamente saem de seus países em busca de um futuro melhor em que seus direitos, *lato sensu*, não sejam violados, e/ou que não sejam vítimas de perseguição. A aposta no futuro, ou *futuridade*, por meio do processo migratório, é clara, especialmente porque no caso de muitos solicitantes de refúgio, a vida em seus países de origem era inviável. Por outro lado, o processo de refúgio coloca esse futuro em suspensão, fazendo com que o tempo vivido seja a espera vazia do presente, informando as distintas orientações de tempo que caracterizam a experiência de solicitar refúgio no Brasil.

O processo migratório causa muitas disrupções na vida dos migrantes, demonstrando-se como as dimensões espaciais e temporais estão interconectadas e, muito embora seja majoritariamente analisado sob a perspectiva espacial, também transforma a vida, a rotina, e a percepção do tempo relativo às novas experiências devido à migração. Tempo tem, portanto, múltiplos efeitos na vida migrante e é, nesse sentido, uma dimensão de poder, estando diretamente conectado com os efeitos temporais do Direito e sistemas Migratórios e de Refúgio na vida de quem migra.

Relativamente às conexões tempo-direito, François Ost afirma que o tempo é uma instituição social. De acordo com o autor, “o tempo se constrói, literalmente, ele se ‘temporaliza’. E por isso que, se podemos ‘dar’ o tempo, modalidade que privilegiamos, podemos igualmente ‘afirmá-lo’, ‘passá-lo’, ‘encontrá-lo’, ‘matá-lo’, ‘ganhá-lo’” (Ost, 2005, p. 13), e o direito afeta a temporalização do tempo, podendo, também *destemporalizá-lo*. Ost caracteriza essa destemporalização como a *saída do tempo* ou *negação temporal*. Ele especifica quatro destemporalizações, e me focarei em duas delas<sup>235</sup>. A primeira é a recusa do tempo como mudança, a *nostalgia da eternidade* e a segunda é a *discronia*, analisadas a seguir.

---

<sup>234</sup> Tradução do original, em inglês: “*the incapacity of individuals to take control of their time because they depend on external factors*”.

<sup>235</sup> O autor pontua duas outras, que não se aplicam ao caso: a vertigem da entropia e a tentação do determinismo. Neste caso, o determinismo é a concepção homogênea do tempo, ao passo que a

A pretensão totalizante da eternidade consiste na negação do tempo como mudança, não reconhece a finitude das coisas mortais e se pretende infinito. Muito embora eu tenha mencionado as experiências subjetivas e individuais de tempo dos solicitantes de refúgio, marcadas pela *sucessividade eterna* dos vazios do presente, a *nostalgia da eternidade* não se refere à percepção temporal individual, mas em como são feitos usos políticos do tempo por meio do direito de refúgio. Ou como o tempo do refúgio é destemporalizado por um comportamento específico das instituições do refúgio. Assim, a nostalgia da eternidade neste caso se refere aos usos do tempo processual de tal forma que este se perdure infinitamente no tempo, sem perspectiva de mudança ou fim, causando efeitos normativos e subjetivos específicos na vida do solicitante de refúgio. Isto é especialmente perceptível levando em conta o processo de refúgio em suas diferentes fases, incluindo a recursal.

A fim de melhor ilustrar como a *nostalgia da eternidade* é um exemplo da destemporalização que ocorre no âmbito do processo de refúgio, cabe considerar especificamente pedidos de refúgio em fase recursal. O tempo para julgamento de recursos, além de incerto, é desnecessariamente longo, tendendo à infinitude. Entre 2019-2020 por exemplo, apenas 106 (cento e seis) recursos foram julgados, todos no sentido do indeferimento<sup>236</sup>. Muito embora não haja divulgação do número de recursos propostos ao Ministro da Justiça no mesmo período, Tavares e Cabral (2020) afirmam que é uma prática do CONARE, desde 2012, de não proceder ao julgamento sistemático de recursos, indicando-se, portanto, que as decisões de recursos que porventura ocorram se dá no campo do excepcional, e não do que é praxe. As pesquisas de Tannuri (2010) e Leite (2017) confirmam isto. Tannuri revelou, por um lado, que entre 1998 e 2008 apenas 28 (vinte e oito) recursos, de mais de 1,100 (hum mil e cem) propostos, foram julgados. Leite afirma, por outro lado, que, em janeiro de 2014, havia 309 (trezentas e nove) decisões de recursos pendentes feitas em São Paulo, algumas das quais haviam sido propostas há mais

---

vertigem da entropia se refere a uma crise cultural das sociedades que se esquecem do passado e do futuro, e vivem apenas no instante do presente.

<sup>236</sup> Dentre os quais, das 26 (vinte e seis) nacionalidades cujos recursos foram julgados, 16 (dezesseis) eram da África Subsaariana. A maioria dos casos julgados (e indeferidos) foram de Senegal, Angola, Guiné-Bissau, Mali, RDC e Nigéria, nessa ordem. Dados acessíveis na Plataforma Interativa de Decisões de Refúgio (MJ, 2021).

de dez anos. Processos que vão a recurso, portanto, permanecem sem julgamento. No caso dos poucos recursos que são decididos, a tendência, como visto, é de que muito dificilmente haverá mudanças, o que, por sua vez, conecta-se com uma segunda destemporalização, a *discronia*.

De acordo com Ost, muito embora o tempo seja plural, o risco de discronia se refere a como essa pluralidade e fragmentação do tempo, i.e. tempo do trabalho, descanso, mercado, dentre outros, pode aprofundar desigualdades temporais e laços sociais, com dissonâncias profundas entre os tempos de uns e de outros. Neste ponto, Ost (2005, p. 36, *itálico no original*, grifos meus) se refere ao *direito ao tempo*, ou seja,

**(...) o direito a seu tempo, o direito a seu ritmo.** Cada um, grupo ou indivíduo, deve poder avançar de acordo com seu passo (ou não avançar); melhor dizendo, cada um deve poder construir sua história (...). **Cada um deve poder reconstruir um passado, de acordo com a sua experiência, e construir um futuro, de acordo com suas expectativas.**

Resta claro, pois, que há uma direta correlação dos tempos processuais do refúgio com o direito dos solicitantes de refúgio ao *tempo*. Com a destemporalização do tempo no refúgio, solicitantes de refúgio não apenas mudam sua autopercepção da duração do tempo de espera, mas efetivamente perdem *direito ao tempo*, uma vez que não podem reconstruir o passado nem construir seus futuros, estando em condições de grande desigualdade sócio-temporal, como consequência, também denominada desconexão, disjunção ou desarmonia temporais. De acordo com Vanyoro (2019, p. 24, tradução livre<sup>237</sup>):

(...) indivíduos experenciam ‘disjunções temporais’ se compartilham o mesmo espaço territorial, mas vivenciam diferentes temporalidades (...). Indivíduos marginalizados de sociedades hegemônicas (incluindo, em alguma medida, os recém-chegados) experenciam essa desconexão e desarmonia temporal.

Essas desigualdades e desarmonias temporais afetam, em particular, alguns solicitantes de refúgio, notadamente os africanos subsaarianos, como será melhor

---

237 Tradução do original, no inglês: “Individuals experience ‘temporal disjunctures’ if they share the same territorial space but lie in different temporalities (...). Individuals marginalised from mainstream societies (including to some extent newcomers) have been found to experience temporal disharmony and disconnection”.

analisado. A disjunção temporal, no caso, se reflete na desconexão entre a realidade presente de espera e as expectativas dos solicitantes, relativamente à decisão do caso e aos planejamentos futuros decorrentes da decisão, o “que também contribui para uma experiência temporal alterada, em que o futuro é incerto e a vida é instável” (Cojocarú *apud* Vanyoro, 2019, p. 25, tradução livre<sup>238</sup>).

A experiência de habitar esse *entrelugar*, ou limbo sociojurídico (e temporal), representa, portanto, um *espaço-tempo carcerário*, imobilizante, uma ‘camisa de força temporal’, em que solicitantes de refúgio estão aprisionados no presente quando o mundo ao lado se move (Back e Sinha, 2018). Conforme assevera Everaert (2020, p. 04, tradução livre<sup>239</sup>), “a política contemporânea de mobilidade leva a milhões de migrantes e solicitantes de refúgio a situações de imobilidade, espera, incerteza e vulnerabilidade prolongadas” e tal imobilidade vai além da “falta de mobilidade, sentir-se preso também envolve um sentimento de imobilidade existencial ou de sentir-se como se sua vida não está indo a nenhum lugar”. E tal experiência se estende para além de si. Um exemplo disto é a inviabilização do direito à reunião familiar até que a condição de refúgio seja julgada. Não somente o solicitante de refúgio vivencia o presente como uma sucessividade de vazios, no qual ele se sente incapaz de planejar seu futuro, como também a sua própria família que ficou no país de origem participa dessa experiência imobilizadora, tanto na perspectiva espacial quanto temporal, vez que o tempo de espera lhes impede de poder mover-se no espaço e reunir-se com seus familiares no Brasil. A autopercepção do tempo de espera, portanto, não só afeta os solicitantes, mas também sua família que ficou para trás.

O resultado do pedido de refúgio é tão importante para os solicitantes que o tempo de espera reflete uma *incerteza temporal dupla* (Griffiths, 2014). Em paráfrase à construção de Cleton (2021)<sup>240</sup>, isto consiste tanto no medo que solicitantes de refúgio e suas famílias têm de que a espera nunca termine (ou de que

---

<sup>238</sup> Traduzido do original, em inglês: “which also contributes to an altered experience of time in which the future is uncertain and life is unstable”.

<sup>239</sup> Tradução do original, em inglês: “contemporary politics of mobility have led to millions of migrants and asylum seekers in situations of prolonged immobility, waiting, uncertainty and vulnerability” e “the physical lack of movement, ‘stuckedness’ also involves a sense of existential immobility or of feeling like life is not going anywhere”.

<sup>240</sup> A autora se refere à dualidade do tempo incerto de imigrantes irregulares encarcerados na Bélgica e na Holanda, que sentem medo de ficarem encarcerados para sempre e de serem deportados de repente.

o processo de refúgio nunca seja julgado), de um lado, e de que poderão ser deportados de repente, de outro, caso o pedido seja indeferido. Ao mesmo tempo, a dupla incerteza convive também com a esperança de ser reconhecido refugiado e conseguir a CRNM, além de poder, finalmente, reunir-se com sua família, demonstrando-se a importância dada a esse momento de espera.

Isto ajuda a explicar, ainda, o comportamento de determinados agentes e organizações que preferem não judicializar ou movimentar alguns pedidos de refúgio – especialmente aqueles em fase recursal – de casos que consideram *fracos*<sup>241</sup>. Tavares e Cabral (2020) revelam que a imprevisibilidade e o alto número de indeferimento dos julgamentos de recursos fazem com que muitas dessas organizações – e os próprios solicitantes de refúgio – prefiram a incerteza da decisão, mas ao menos a manutenção de um *status* provisório, do que a certeza da recusa ao refúgio e da condição irregular a partir de então. Cabe destacar aqui os casos que a *elite do refúgio* julga como *fracos* e que, portanto, há poucas chances de reverter a decisão em fase recursal. A espera, para esses solicitantes de “casos fracos”, poderia implicar *mais oportunidades, ou mais tempo* para a busca de outra alternativa migratória, uma vez que a via do refúgio seria, na opinião das instituições do refúgio, muito difícil ou com resultado positivo improvável. A análise dessa espera ativa será mais bem aprofundada em subpontos posteriores. Aqui, importa reforçar como essa incerteza temporal dupla e o entrelaçado de medos e esperança não só afetam experiências e comportamentos dos solicitantes de refúgio, como também informam as ações das próprias instituições do refúgio, e como os sistemas migração-refúgio estão também imbricados temporalmente.

Devido, portanto, ao uso político do tempo no processo de refúgio por meio de destemporalizações, como é o caso da recusa ao tempo de mudança, ou nostalgia da eternidade, solicitantes de refúgio perdem o direito ao tempo, demonstrando-se a discronia das relações sociais. Sua condição de permanente provisoriedade, ou limbo sócio-jurídico (e temporal), lhes incapacita de reconstruir um passado e construir um futuro. Conforme ensina Cohen (2018, p. 2-3, tradução livre<sup>242</sup>), o “tempo é profunda e inextricavelmente atrelado ao exercício de poder (...),

---

<sup>241</sup> Ver discussão do capítulo 2 e dos subpontos anteriores.

<sup>242</sup> Tradução do original, em inglês: “*time is bound deeply and inextricably to the exercise of power (...) Consequently, law and policy are “deeply embedded with ideas about time”.*”

consequentemente, direito e políticas públicas são ‘profundamente imbricados com ideias de tempo (...)’”. Falar, então, do uso político do tempo no processo de refúgio é compreender o que a duração do tempo significa do ponto de vista normativo para aqueles afetados por essas políticas temporais. No caso do refúgio, muito embora não haja, na lei, um tempo estabelecido para a decisão de pedidos<sup>243</sup>, o *excesso* de tempo para o julgamento de (alguns) casos implica a suspensão de uma condição jurídico-política de *provisoriedade*, que tem implicações normativas claras que afetam o solicitante, para além da experiência subjetiva incapacitante e violenta de permanente provisoriedade.

Essa realidade é menos óbvia no Brasil, uma vez que legalmente solicitantes de refúgio têm alguns direitos inexistentes na maioria de Estados-Ímpérios colonialistas, como é o caso de muitos países europeus. Assim, em lei, solicitantes de refúgio no Brasil podem trabalhar, acessar o sistema público de saúde, alugar uma casa, entre outros direitos básicos. O que o tempo prolongado de não-decisão restringe, no entanto, diz respeito especificamente a direitos de mobilidade, à maior facilidade de acessar os direitos *supra* mencionados, e, principalmente, acesso à naturalização e à reunião familiar.

No primeiro caso, isto é, relativo a direitos de mobilidade, é notável que o solicitante de refúgio tem muitos compromissos temporalmente demarcados no país que pede refúgio. Isso significa, por exemplo, que ele precisa estar à disposição do tempo burocrático a fim de fazer entrevistas e renovar a documentação precária, por exemplo, muitas vezes semestral ou anualmente. Além disso, de acordo com a RN 23/2016 do CONARE, solicitantes de refúgio podem viajar para fora do país desde que comuniquem ao CONARE previamente. No entanto, não podem passar mais de 90 (noventa) dias no exterior, sob pena de arquivamento do pedido de refúgio, e estão submetidos ao regime de vistos, o que significa que o Protocolo de Solicitação de Refúgio não implica o direito de retorno ao Brasil. Solicitantes que têm um passaporte com menos valor, como visto no capítulo segundo, portanto, têm tratamento desigual nesse caso, inviabilizando e dificultando seus direitos de mobilidade. A demora na decisão do pedido implica, pois, um aprofundamento das

---

<sup>243</sup> Muito embora a Lei de Refúgio pugne explicitamente por uma “rápida decisão” no seguinte artigo: “Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.”



desigualdades entre solicitantes de refúgio no que se refere a esses direitos em específico e impacta e aprofunda os espaços *carcerários* de imobilidade.

Tendo em vista que o documento de solicitantes de refúgio é precário, isto influencia, ainda, a vivência dos direitos supostamente existentes em lei para solicitantes de refúgio, que cotidianamente são impedidos de abrir contas bancárias, acessar benefícios, obter atendimento médico, perdem oportunidades de trabalho, entre outros<sup>244</sup>. Por fim, o tempo passado como residente provisório no Brasil não é, em muitos casos, contabilizado para fins de pedir a naturalização, sendo necessário esperar o julgamento do pedido de refúgio. A demora no julgamento do caso tem diversas implicações normativas sobre a vida dos solicitantes de refúgio, impedidos de votar<sup>245</sup>, de obter passaportes do Brasil, de ter acesso irrestrito a benefícios, entre outros.

Em relação especificamente ao direito de obter passaporte emitido pelo Brasil, é preciso esclarecer que refugiados reconhecidos têm direito a um passaporte para estrangeiros emitido pelo Brasil, conhecido como *passaporte amarelo*. O portador de passaporte amarelo tem o documento emitido por um período reduzido, em geral até dois anos ou, às vezes, vinculado ao tempo estipulado conforme a viagem que será realizada, podendo causar alguns problemas como, dentre outros, emissão de vistos, caso não haja tempo hábil para isto. Além disso, o documento serve apenas para uma saída do território, sendo recolhido no momento do retorno ao Brasil. Ou seja, é mais precário que o passaporte para brasileiros, e não resolve completamente o problema de desigualdade em direitos de mobilidade entre brasileiros e certos refugiados, ainda que atenuado. O solicitante de refúgio, por sua vez, apenas excepcionalmente tem direito ao passaporte amarelo, ou seja, está em uma situação de dupla injustiça social, e quanto mais tempo leva o julgamento de seu pedido, mais a sua situação de injustiça se prolonga, impedido de obter qualquer documento, seja o *passaporte amarelo*, seja o passaporte para brasileiros, porque não pode se naturalizar enquanto não for reconhecido refugiado<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> Para vislumbrar as muitas dificuldades cotidianas experienciadas por solicitantes de refúgio e as demandas judiciais feitas em relação a elas, ver Cintra (2020).

<sup>245</sup> Quanto mais tempo leva para reconhecer o refúgio, mais tempo para uma pessoa naturalizar-se e obter direitos políticos, após a naturalização.

<sup>246</sup> A CF/88 determina um *tempo* de residência que faz jus ao pedido de naturalização. Por exemplo, para a ‘naturalização ordinária’, são quatro anos, e para a ‘extraordinária’, quinze. No entanto, o conceito de *residência* varia. Atualmente, a Lei de Migração e o seu decreto

Por fim, o tempo prolongado de análise processual atinge não somente o solicitante de refúgio, mas toda a sua família que ficou em seu país de origem, conforme já mencionado. De acordo com Patrícia Martuscelli (2019, p. 74), “o tempo médio de reunião familiar para os seus entrevistados caiu pela metade entre os anos de 1990 e 2000, ficando em 3 anos”, um tempo que, lembra a autora, desconsidera o tempo do pedido de refúgio em si, cuja média é 2 (dois) anos (Franco, 2018). Em outras palavras, nos casos da pesquisa analisada, a média do tempo de espera para conseguir a reunião familiar seria de pelo menos cinco anos, contabilizados o pedido de refúgio e o de reunião familiar. Entre seus entrevistados, Martuscelli (2019, p. 100) relata que “o tempo médio que (...) ficaram separados de seus familiares até que eles chegassem ao Brasil foi mais do que 40 meses ou seja 3,4 anos. O tempo de menor separação (...) foi de 1 ano e 5 meses, porém há casos de familiares que ficaram 7 anos separados”. Fica claro, pois, como o tempo do refúgio tem efeitos normativos para os solicitantes de refúgio e seus familiares. Na pesquisa da internacionalista, a maioria dos problemas em consulados foi reportada em Kinshasa, capital da RDC. Assim, é preciso questionar por que, para quem e em que circunstâncias o uso do tempo, explicitamente ou não, produz injustiça social. Ou, alternativamente, podemos questionar: o tempo burocrático é utilizado igualmente e tem os mesmos efeitos para todos os solicitantes de refúgio?

Tempo é um dos principais elementos que caracterizam e diferenciam as experiências com o sistema de refúgio entre solicitantes. Referindo-se especificamente ao processo cujo mérito é analisado, isto é, excluindo-se os

---

regulamentador estabelecem que o tempo de residência que tem valor para fins de naturalização é o tempo vivido com a *residência por prazo indeterminado*. Tempo em *residência provisória*, precisamente o estado de solicitantes de refúgio, estaria desconsiderado. De acordo com o artigo 221 do Decreto 9199/2017, “Art. 221. Para fins de contagem dos prazos de residência mencionados nas exigências para obtenção da naturalização ordinária e extraordinária, serão considerados os períodos em que o imigrante tenha passado a residir no País por prazo indeterminado.” (BRASIL, 2017). É possível argumentar que a decisão de refúgio é declaratória e, portanto, diz respeito à situação do indivíduo desde que entrou no país; se, após a decisão, confirma-se que o indivíduo é refugiado, isto significa que ele é refugiado desde que entrou no país. Assim, pode-se defender a ideia de que, uma vez reconhecido refugiado, a decisão retroage ao ponto de considerar que o indivíduo era residente por prazo indeterminado desde que entrou no país e, portanto, a depender do tempo do processo de refúgio, faria jus ao pedido de naturalização. Essa tese, no entanto, não necessariamente será aceita pela Polícia Federal, que recebe o pedido, ou pelo Ministério da Justiça, que o avalia, e tem alto grau de conhecimento técnico, fazendo com que aqueles solicitantes de refúgio não amparados por defensores ou advogados continuem em uma situação desigual e não saibam que podem defender essa tese perante os órgãos competentes, caso desejem, sendo levados a esperar mais tempo para pedirem a nacionalidade brasileira.

haitianos, e falando-se dos principais grupos de solicitantes e refugiados extracontinentais, isto é, sírios e africanos subsaarianos, ficam claras as desigualdades temporais entre ambos os grupos.

Para demonstrar isto, busquei nos microdados oficiais do CONARE informações sobre os extracontinentais comparando as datas de julgamentos de seus processos e o momento em que foram feitas as solicitações. Em janeiro de 2019, por exemplo, 115 (cento e quinze) casos foram julgados pelo CONARE. Dentre os pedidos mais antigos, isto é, iniciados entre 2012-2015, todos haviam sido feitos por africanos subsaarianos, com exceção de alguns poucos casos de bengalis e um da Guiana. Isso significa, portanto, que a maioria dos casos que levaram mais tempo para serem julgados era de africanos subsaarianos. Em relação às solicitações feitas em 2016-2019, por sua vez, a maioria era de sírios, com alguns poucos africanos subsaarianos nesse bojo. Assim, entre esses casos julgados em janeiro de 2019, é possível perceber uma gestão do tempo diferenciada entre sírios e africanos subsaarianos. A maioria dos casos julgados entre estes já levava entre sete e quatro anos, ao passo que os processos de refúgio de sírios majoritariamente duraram entre três anos e menos de um ano.

Em 2018, 1653 (hum mil seiscentos e cinquenta e três) pedidos de refúgio foram julgados como deferidos, indeferidos ou arquivados. Dentre estes, 81 (oitenta e um) foram julgamentos de pedidos feitos entre 2011-2013, dentre os quais 62 (sessenta e dois), ou 76,5%, eram solicitações feitas por uma maioria de africanos cujos processos de refúgio duraram, na primeira instância, entre 7 (sete) e 5 (cinco) anos. Entre as solicitações feitas no período 2014-2015 e julgadas em 2018, foram realizados 932 (novecentos e trinta e dois) julgamentos. Destes, 467 (quatrocentos e sessenta e sete) eram de africanos subsaarianos e 149 (cento e quarenta e nove) de sírios. Assim, uma maioria de africanos subsaarianos teve que aguardar entre quatro e três anos pelo julgamento de seus pedidos de refúgio. Já entre os 640 (seiscentos e quarenta) indivíduos que solicitaram refúgio entre 2016-2018 e obtiveram decisões em 2018, ou seja, com processos que duraram entre 2 anos e poucos meses, 322 (trezentos e vinte e dois), ou 50%, eram sírios, e apenas 151 (cento e cinquenta e um), ou 23,6%, da África Subsaariana. A porcentagem de sírios aumenta para quase 76% em relação àqueles pedidos de refúgio que foram

feitos em 2017-2018 e julgados em 2018, ou seja, tiveram duração de até doze meses<sup>247</sup>.

Fica claro que o tempo é utilizado de maneira distinta entre os pedidos feitos por africanos subsaarianos e pelos sírios. Sírios não somente têm acesso a um visto que lhes permite chegar ao Brasil em segurança com fins de pedir refúgio, eles também têm 100% de suas solicitações deferidas, dando maior segurança em relação ao *futuro* e possibilitando-lhes melhor se situar, e planejar de maneira mais acertada. Ou seja, a sua vivência com a espera é diferenciada, e os medos e tensões relacionados aos resultados do processo são consideravelmente distintos dos africanos subsaarianos, que efetivamente não têm como saber qual (e quando) será o resultado de seu caso. Aliado a isto, os processos de sírios duram um tempo reduzido. Em 2014, esse tempo era ainda menor; de 1567 (hum mil quinhentos e sessenta e sete) solicitações feitas e julgadas em 2014, 1283 (hum mil duzentos e oitenta e três), ou 81%, eram de sírios (CONARE, 2019). Na época, eu era advogada na CARJ e eram poucos os sírios que eu atendia para dar orientações sobre o processo de refúgio. A impressão era de que, quando buscavam o setor jurídico, era para agendar a ida à Polícia Federal para solicitar a CRNM, ou seja, quando o processo já havia sido julgado – positivamente. Para aqueles que acabavam de chegar e buscavam saber informações sobre a duração do pedido, eu costumava dizer que era rápido, entre três e seis meses. Naquele ano, sírios não faziam entrevistas com o CONARE, portanto, não havia uma análise profundamente subjetiva sobre o caso, baseando-se principalmente no Formulário de Solicitação de Refúgio. Isso agilizava sobremaneira o processo, dava segurança de um tempo médio razoável que, aliado à certeza do deferimento, não violava o *direito ao tempo* (Ost, 2005) de refugiados sírios. Muito embora sírios tenham passado a ter que fazer entrevistas, elas são curtas e simples, e o processo segue sem grandes complicações, também mais ágil, como visto.

Assim sendo, para os sírios, o presente não representa uma sucessividade de vazios e o futuro não é um objetivo inalcançável. Muito embora o período de espera, mais ou menos curto, para os sírios, também represente uma instância de grande

---

247 Todos os dados e percentuais compartilhados neste parágrafo e no anterior são resultado da análise dos microdados do CONARE compartilhados na página de dados abertos do órgão (CONARE, 2019), hoje indisponível ao público.

importância subjetiva para esses solicitantes, que despendem muita energia durante esse processo, esses solicitantes não têm a incerteza temporal dupla que caracteriza a vivência da espera de africanos, por exemplo. A dinâmica de medo e esperança é modulada pela certeza em relação ao resultado do processo. Há também maior segurança inclusive quanto à duração do pedido. Se em relação aos africanos subsaarianos minha resposta sempre era que eu não sabia quando o caso seria julgado, a resposta dada a sírios era: em breve, em geral em um ano.

Isto significa que há uma desigualdade temporal relevante no centro da estrutura e gestão do universo migração/refúgio que impacta de maneira negativa majoritariamente solicitantes de refúgio negros e africanos. A violação ao direito ao tempo não é o único aspecto em que são distintamente atingidos. Em conjunto com as implicações normativas das desigualdades temporais que são, como visto, absolutamente relevantes, a violação ao direito ao tempo de solicitantes de refúgio constitui em si mesmo uma injustiça. Conforme Buxton (2020, p. 13, tradução livre<sup>248</sup>) afirma,

Temporariedade na proteção a refugiados é uma injustiça em si mesma. A temporariedade de tal proteção exacerba e prolonga desnecessariamente o mal [ou a violação] que o deslocamento causa, portanto, constitui em uma injustiça. Este argumento, creio eu, é bem sucedido onde os demais falharam; ele demonstra que, em muitos casos, a proteção temporária a refugiados é, em si mesma, uma injustiça e que não pode ser evitada, a não ser ao oferecer a refugiados status permanente.

A autora afirma que o *status* temporário concedido à pessoa refugiada, ou seja, já reconhecida, seria injusto em si mesmo porque agrava ou prolonga, sem necessidade, a injustiça causada pelo próprio deslocamento forçado. Quando uma pessoa se desloca de maneira forçada, praticamente toda a sua vida se desorganiza; sua rede de cuidados e proteção desaparece, o deslocado perde acesso à sua rotina – envolvendo trabalho, religiosidade, tradições, entre outros – e muitas vezes também às suas conquistas, como diplomas e certificados que não consegue ou não pode levar consigo. Nesse sentido, o deslocamento forçado *interrompe*, muitas vezes de maneira brusca, o curso da vida que o solicitante levava até então, às vezes

---

248 Traduzido do original, em inglês: “*temporariness in refugee protection is an injustice in itself. the temporariness of such protection needlessly exacerbates and prolongs the harm that displacement causes such that it constitutes an injustice. This argument, I believe, succeeds where the previous arguments have failed; it demonstrates that, in many cases, the fact of temporary refugee protection is itself an injustice that cannot be avoided other than by offering refugees permanent status*”.

sem tempo hábil para que esse processo lhe fosse menos danoso. A maneira em que é recebido no país de destino pode atenuar ou agravar o mal que o deslocamento forçado lhe causa, portanto. Em outras palavras, a recepção do deslocado pode representar uma continuidade e agravamento da injustiça à qual já está submetido ou uma interrupção deste mal.

Nesse sentido, Buxton argumenta que a condição de temporariedade de quem é reconhecido refugiado seria uma injustiça em si mesma porque prolonga, desnecessariamente, a injustiça já causada pelo deslocamento, isto é, a incapacidade de reconstruir a vida e planejar um futuro. Usando o aparato teórico que emprego neste capítulo, deslocar-se forçadamente implica também uma injustiça temporal, haja vista a violação ao direito ao tempo que causa na vida do indivíduo que se move. Assim, a condição de *status* temporário, por ser mais precária que a permanente, argumenta Buxton, contribuiria no *continuum* descabido da violação ao direito ao tempo de refugiados. A temporariedade consistiria, dessa maneira, e em si mesma, em uma injustiça.

Muito embora Buxton se refira à condição de *status* temporário que muitos refugiados já reconhecidos têm no contexto europeu, seu argumento também se aplica à situação relativa a solicitantes de refúgio da África Subsaariana no Brasil, e sua *permanente provisoriedade*. Enquanto o pedido de refúgio não é julgado, a injustiça, ou violação do direito ao tempo, permanece em suspenso na vida do solicitante. Tempo, portanto, é um elemento chave no agravamento ou contenção do mal experienciado pelo solicitante de refúgio. Quanto mais tempo leva o órgão responsável para julgar o processo, mais se amplia o mal causado pelo deslocamento forçado. É, portanto, possível afirmar que, no caso dos solicitantes de refúgio africanos subsaarianos no Brasil, o uso do tempo processual do refúgio consiste em uma injustiça em si mesma, porque agrava o mal que o deslocamento forçado já causou naquele indivíduo.

Buxton exemplifica esse argumento com o caso de seguradoras que cobram uma maior apólice de vítimas de violência doméstica quando contratam seguros de vida. Não resta dúvidas de que mulheres que sofrem violência doméstica são vítimas de uma injustiça. É também sabido que essas mulheres, vivendo ou não com seus agressores, têm uma expectativa de vida menor. A autora argumenta, portanto, que uma seguradora cobrar uma apólice maior dessas mulheres, com base no fato de terem sido vítimas de violência doméstica, consistiria em uma injustiça em si

mesma, uma vez que agravaria ou prolongaria os efeitos da primeira injustiça a que foram vítimas aquelas mulheres, independentemente de essas seguradoras não serem as causadoras dessa primeira injustiça. De maneira semelhante, a migração forçada é, em geral, fruto de e consiste, em si mesmo, em uma injustiça. A condição de permanente provisoriedade, por sua vez, agrava o mal já causado pelo deslocamento, de maneira desnecessária. A gestão do tempo em processos de refúgio com outros solicitantes de refúgio, como os sírios, demonstra como é possível pensar em distintas formas de gerenciar o tempo para que ele cause menos perturbação na vida de alguns solicitantes que são mais afetados, notadamente os africanos. A *permanente provisoriedade* é, portanto, uma injustiça em si mesma. E, no Brasil, são particularmente vítimas dessa injustiça os solicitantes de refúgio da África Subsaariana, cujo tempo processual tende à infinitude.

O tempo do refúgio para solicitantes subsaarianos, portanto, é um dos principais elementos que caracterizam a sua vivência institucional-burocrática e processual no Brasil. O tempo desse solicitante de refúgio é um tempo de espera; muito embora haja nuances individuais, a autopercepção temporal da espera é representada majoritariamente por uma condição de *permanente provisoriedade*, ou *sucessividade de vazios*, em que a relação do solicitante com as instituições do refúgio é, em geral, de passividade e desamparo, em que o indivíduo pouco pode fazer para movimentar o caso. Vinculado a isto, esses solicitantes vivem uma dupla incerteza temporal, porque convivem com o medo da condição de irregularidade e deportabilidade, e com a esperança de que, finalmente, conseguirão o *status* de refugiado e a CRNM. Como consequência, há uma configuração de discronia temporal na sociedade, em que esses solicitantes de refúgio estão em desigualdade temporal, pois perdem seu direito ao tempo, isto é, a possibilidade de reconstruir o passado e planejar seu futuro. O presente, por sua vez, é uma realidade que tende à infinitude, entrelaçado com o passado, que volta à tona sempre que o solicitante se envolve com as instituições de refúgio.

O uso do tempo no refúgio, portanto, lhes imobiliza e representa um *tempo carcerário*, aprisionando esses indivíduos no presente. Quando Bassekou me procurou, em distintas oportunidades, para saber de seu processo, o que mais lhe movia era a angústia e a prisão da espera. Muito embora a dupla incerteza temporal poderia fazer com que ele não quisesse entrar na Justiça, a perspectiva de continuar vivendo uma permanente provisoriedade era pior do que a resposta negativa ao

caso. Era claro, na vida dele, que a gestão temporal do processo de refúgio era injusta, pois agravava e prolongava a injustiça do próprio deslocamento forçado. Essa realidade era comum a muitos, senão a maioria, de solicitantes de refúgio da África Subsaariana que atendi, corroborado pelos dados do próprio CONARE. A recusa à espera passiva, com, por exemplo, o recurso à via judicial, muito embora demonstre uma maior sensação de controle da própria trajetória, demonstra o desamparo de solicitantes no curso de seus processos em geral, o seu silenciamento contínuo, e a falta de auto responsabilização e revisão dos usos e abusos do tempo burocrático processual.

Do ponto de vista da institucionalidade, tempo é uma variável de poder, e seus usos têm efeitos normativos nas vidas de solicitantes de refúgio. Considerando as múltiplas injustiças, violações de direitos e violências que a prorrogação desnecessária e evitável do tempo do processo tem na vida do solicitante de refúgio negro, é possível afirmar que o uso do tempo tem como base a antinegitude. Nos pontos seguintes, o uso do tempo como tecnologia antinegra por parte do universo migração/refúgio será aprofundado para melhor evidenciar as continuidades da abjeção transhistórica do migrante negro, mesmo que haja as devidas traduções, em um período de linguagem de direitos humanos. O tempo, combinado a outras estratégias, como será visto, é utilizado no âmbito do binarismo migração-refúgio para tornar o refúgio cada vez menos atraente e mais inacessível e para dissuadir o solicitante negro e africano a abandonar o processo – e, em alguns casos, abandonar até mesmo o Brasil.

#### 4.2.2.

#### **Tempo como tecnologia antinegra de dissuasão ao refúgio e desígnios fugitivos**

Tempo no âmbito processual do refúgio, como visto, tem efeitos específicos para solicitantes de refúgio negros e africanos, representando uma dimensão *carcerária* devido ao seu aspecto imobilizante no tempo e espaço. Isto, por si só, constitui uma injustiça e uma violação ao direito ao tempo, e representa um dos aspectos em que solicitantes de refúgio negros se encontram em *status* de desigualdade. O tempo calendário, por outro lado, é uma unidade de medida muito utilizada em países e instituições liberais porque dá a aparência objetiva de igualdade de tratamento (Cohen, 2018). No caso dos processos de refúgio, muito



embora não haja um tempo-calendário estabelecido em lei relativamente à sua duração, há, por sua vez, o tempo burocrático, que é o tempo incerto, que depende das instituições burocráticas, e que também não implica um resultado preciso. No caso dos processos pendentes, a Administração Pública se blinda ao colocá-los em uma categoria que se supõe não contabilizada no tempo: a dos processos em *backlog*. Todos estes pedidos ocupariam o mesmo tempo-espço representado pelo *backlog*, o que também confere ao tempo burocrático, neste caso, uma aparência de objetivo, em que se descabe falar em tratamento desigual ou em antinegritude. Isto dificulta uma análise que busca configurar as categorias de solicitantes de refúgio cujos processos *levam muito (mais) tempo* que outros para serem julgados e como isto afeta subjetivamente as experiências de solicitantes de refúgio da África Subsaariana. Este foi o principal argumento debatido no subponto anterior.

Neste subponto, explorarei as nuances de como o tempo burocrático é manipulado no e pelo sistema de refúgio como um importante elemento que encoraja solicitantes de refúgio – majoritariamente negros e africanos – a, de um lado, abandonarem seus pedidos e a ficarem em uma condição de temporariedade migratória. E, de outro lado, a abandonarem o país, constituindo-se em um importante elemento de dissuasão do refúgio e do Brasil como destino para migrantes africanos e negros. Em relação ao primeiro aspecto, gostaria de trazer à tona as interações que tive com a CG-CONARE no que se refere ao caso de Dobet.

Dobet solicitou refúgio após ela e sua filha sofrerem uma forte experiência de violência. Sem condições de trazer ambas, Dobet deixou sua filha com familiares e veio até o Brasil, onde solicitou refúgio. Ela chegou até mim porque, diante dos dois anos que seu processo levava, e na incerteza de quando terminaria, ela buscava soluções para o caso, principalmente tendo em vista que sua saúde física e mental se deteriorava continuamente. Quando perguntada sobre as razões para ter pedido refúgio, ela mal conseguia falar sem chorar e gritar. Narrar o passado, revivê-lo pela recuperação da memória em palavras, era insuportável. E ao invés de conseguir verbalizá-lo, a solicitante repetia, aos prantos, que precisava trazer sua filha. A história de Dobet é um espelho da de Bassekou: o tempo carcerário os imobilizava ambos, lhes deixava em uma condição de incerteza e impulsionava sua ansiedade. O presente, além disso, se entrelaçava com o passado e o tornava ainda mais insuportável. No caso de Dobet, lhe preocupava ainda mais a sua filha. Sem a decisão do pedido, ela não poderia trazê-la, e esta era uma urgência que precisava

caber no espaço do futuro próximo. Ao repetir as palavras “eu preciso trazer minha filha”, todas as vezes que perguntada sobre questões relacionadas ao refúgio, Dobet comunicava, na realidade, que trazer sua filha seria, portanto, uma possibilidade de reconstruir o passado, e planejar um melhor futuro.

Mas uma coisa me preocupava: o cerne do pedido de refúgio, o elemento de “prova” é, precisamente, a narrativa. Sem uma fala consistente e *crível*, dificilmente a solicitante seria reconhecida refugiada, e ela (e sua filha) tinham muito a perder com uma decisão negativa, especialmente em um contexto em que recursos raramente são julgados – e, quando são, as decisões de primeira instância são majoritariamente mantidas, como visto. Mas Dobet não conseguia narrar o passado, as razões pelas quais a fizeram sair de seu país. Sugeri a ela, nesse sentido, que, antes de fazermos o pedido de entrevista, com urgência, à CG-CONARE, ela falasse com alguma psicóloga ou psiquiatra, afinal, da maneira como estava, Dobet não tinha condições de reviver seu passado na entrevista oficial de elegibilidade. Ela concordou; uma psiquiatra voluntária, que já havia atuado com refugiados e imigrantes em São Paulo, de fato verificou a condição de depressão e transtorno de estresse pós-traumático, confirmando que ela seria incapaz de narrar o passado sem que passasse por um processo de re-traumatização. A intenção inicial era ver o quanto Dobet iria progredir para que a entrevista de refúgio fosse a menos traumática possível.

Era claro que eu estava tentando diminuir ou atenuar a violência que eu sabia ser inerente ao processo, ao invés de confrontá-la. Além disso, ao fazê-lo, eu estava também contribuindo para ampliar o tempo de espera que tanto afetava psicologicamente a solicitante. Isto foi particularmente perceptível quando Dobet me procurava, quase semanalmente, para saber a mesma coisa: se já havia uma data para a entrevista de refúgio. A dupla incerteza temporal, que envolvia a espera permanente e o possível indeferimento, se ampliava diante da impossibilidade de Dobet relatar a sua própria história de refúgio na entrevista. Como sua advogada, me sentia responsável pelo resultado do pedido e, tendo em vista a violência inerente e muitas vezes inevitável do processo de refúgio, eu queria garantir o *menor mal* para a solicitante.

Isto, no entanto, mudou quando Dobet recebeu um diagnóstico de uma doença gravíssima. O tempo era ainda mais urgente; caso acontecesse alguma coisa com a solicitante, ela poderia falecer sem ter visto a sua filha, e sem tê-la retirado de uma

situação de insegurança. Esperar que ela estivesse bem o suficiente para evitar o trauma da entrevista não era mais uma opção. Foi nesse momento que me dirigi à CG-CONARE<sup>249</sup>. Conteí a situação de Dobet, que tinha um laudo que confirmava sua impossibilidade de falar de sua experiência sem revitimizá-la, falei da urgência do processo, devido à sua situação de saúde e do risco em que se encontrava sua filha. Pedi que, excepcionalmente, fosse retirada a necessidade de realizar entrevista individual com a solicitante, e que a CG-CONARE pudesse basear sua decisão sobre o caso tão-somente no Formulário de Solicitação de Refúgio preenchido, juntamente com documentos e relato escrito que eu faria. Havia, afinal, precedentes para isso. Se faziam no caso dos sírios, deveriam replicar em situações de comprovada necessidade.

A CG-CONARE, no entanto, não acatou aos pedidos. Ressalte-se, muito embora sejam os membros do CONARE que julgem os casos, toda a gestão processual é da Coordenadoria, o que implica que, muito embora isso não esteja transparecido em lei, este órgão tem muito poder. A coordenação não tem voto, mas pode organizar e manipular o processo de tal maneira que o torne um ambiente inóspito para alguns solicitantes de refúgio e, nesse sentido, concentra muito poder. E não há uma “segunda instância” para recorrer da recusa no caso de pedidos como o meu que foram feitos oficialmente, porém sem uma via formal. É também por isto que, quando me refiro a uma “política dos segredos”, entranhada no *modus operandi* do sistema de refúgio, ela envolve também a como se chegam às decisões de pedidos, de natureza material ou processual, vez que operam principalmente por meios de convencimento, conversas, articulações que se dão informalmente, sem registro. Quem fala de dentro, ou tem entrada com figuras importantes no sistema de refúgio fica em posição vantajosa em casos assim. Não era a minha situação.

Assim, o exemplo de Dobet revela ainda, e mais uma vez, os pontos negativos de não haver uma comunicação direta, seja de forma escrita ou oral, em audiência, com os membros do Comitê. Sua situação, muito embora requisitasse uma resposta

---

<sup>249</sup> Os relatos apresentados ao longo desta tese, envolvem períodos que vão de 2014-2019. Não especifico o ano e mês em que se deu esse pedido para evitar individualizar os funcionários do CONARE. Há uma rotatividade de pessoas que trabalham naquele órgão. Trato da CG-CONARE, portanto, como órgão, sem individualizar interações ou responsabilizar indivíduos. Independentemente do(a) agente, neste ponto procuro relatar a interação com a Coordenadoria-Geral do CONARE, representada por todos os seus agentes, a qualquer tempo.

imediate e adaptada, *deveria* estimular que o CONARE, como organismo decisor, atuasse para além dela, isto é, reavaliasse a natureza da entrevista, possibilidades de sua não-feitura, maneiras de realizar o pedido e comunicar com o órgão, além da necessidade de tratamento diferenciado conforme o peticionário<sup>250</sup>. Nada disto ocorreu.

A contraproposta feita pela CG-CONARE relativamente ao caso de Dobet particularmente me surpreendeu. Diante de meus pedidos, e sem acatá-los, a CG-CONARE sugeriu que Dobet solicitasse residência para fins de tratamento de saúde e trouxesse sua filha como acompanhante. No entanto, este tipo de residência, de natureza *temporária*, exige uma série de requisitos, tais quais comprovar condições de pagar pelo tratamento de saúde, além de obter um seguro de saúde, e proíbe a atividade remunerada, seja para o titular do pedido, seja para seu acompanhante. Em outras palavras, é um tipo de residência temporária inacessível a pessoas pobres; Dobet não conseguiria demonstrar ter condições financeiras para se sustentar e pagar um seguro saúde, e precisaria trabalhar para conseguir fazê-lo, o que esse tipo de residência lhe proibiria. Ao dizer tudo isto para a CG-CONARE, eu afirmei: este é um caso de refúgio, e o sistema de refúgio deveria ser capaz de resolver os problemas que ele mesmo cria.

Esta “sugestão” do órgão não era isolada. Desde 2017, uma série de acontecimentos demonstrava uma intenção coordenada do universo migração/refúgio de reduzir, a qualquer custo, o *backlog* que o próprio sistema criou, às custas dos solicitantes de refúgio. Houve diversos relatos de migrantes dizendo que, quando faziam algum pedido de residência, a Polícia Federal os fazia assinar documentos dizendo que eles queriam abandonar ou desistir de seus pedidos de refúgio, sem mais explicações, e sem base legal. Era o prelúdio para a criação da Resolução Normativa 26/2018 do CONARE (RN 26/2018). De acordo com essa resolução,

Art. 6º-A. Os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado serão extintos, pela Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados, sem resolução do mérito, quando o solicitante:

(...)

V - apresentar pedido de desistência, conforme formulário próprio.

---

<sup>250</sup> Ressalte-se que, sem essa deliberação da plenária do órgão colegiado, tais decisões do cotidiano cabiam à Coordenação-Geral do CONARE.

Art. 6º-B. O Comitê Nacional para os Refugiados poderá declarar extintos, sem resolução do mérito, os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daqueles que obtiverem autorização de residência no Brasil.

Parágrafo único. Os solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado serão informados da decisão de extinção, bem como da possibilidade de, querendo, pedir reconsideração, no prazo de 15 dias da notificação.

É notável que a situação que a PF criava, ao levar solicitantes a abandonar seus pedidos de refúgio, encaixa-se no que o art. 6º-A, V, estabelece, e demonstra a gravidade dessa medida, especialmente quando imposta sem maiores explicações. É preciso explicitar que nem a Lei de Refúgio nem a Lei de Migração, ou mesmo a Convenção de 1951, dizem ser incompatível o pedido de refúgio com a solicitação de residência. O refúgio é uma categoria jurídico-política criada pelo direito internacional que, teoricamente, garante ao refugiado direitos e benefícios que o residente estrangeiro não tem. Esses direitos e benefícios foram também replicados na Lei nº 9.474/1997. Isto significa que ser reconhecido refugiado não é o mesmo, do ponto de vista normativo, de ter uma residência enquanto migrante, havendo uma diferença clara em termos de direitos e obrigações. É por esta razão, também, que o reconhecimento de refugiado tem sido cada vez mais dificultado mundialmente, além de ser considerado, por muitos, uma condição ou *status* “privilegiado”, se comparado a outras condições migratórias (Hamlin, 2021). Solicitar uma residência, seja ela temporária ou não, não tem, portanto, relação direta com o reconhecimento ou proteção do refúgio.

Suponha-se a seguinte situação: Salif solicita refúgio no Brasil. Seu pedido, no entanto, demora muitos anos para ser julgado. Durante este tempo, o solicitante tem dificuldades para planejar seu futuro, conseguir emprego, viajar. Para melhorar, temporária e imediatamente, sua documentação, Salif consegue uma residência temporária, que lhe dá direito à CRNM e facilita alguns aspectos da sua vida. A residência, no entanto, tem duração de apenas dois anos, renovável somente se Salif comprovar meios de subsistência, e tampouco seu tempo é contabilizado para naturalizar-se. Ou seja, não representa uma solução a longo prazo, é apenas uma medida paliativa enquanto a solicitação de refúgio não é julgada. Se, devido a isto, seu pedido é extinto, sem julgamento do mérito, Salif fica exposto a ser deportado, expulso ou extraditado do país, o que representaria uma devolução ilegal ao seu país de origem, o que o Direito dos Refugiados proibiria. Isto significa que essa condição migratória, de temporariedade, não lhe protege contra a deportabilidade

que o *status* de refugiado coibiria, nem lhe garante uma série de direitos e benefícios que teria caso fosse reconhecido refugiado. Mesmo no caso de residências com prazo indeterminado, ou permanentes, ainda que mais positivas, tampouco concedem as mesmas garantias e direitos.

Tratar a residência temporária como substitutivo da solicitação de refúgio é, portanto, um equívoco grave que impede o acesso ao refúgio. A residência temporária, apesar de dar uma resposta necessária a um problema imediato do migrante, não consegue resolver o problema a longo prazo de solicitantes de refúgio, relativamente a seus futuros planos e não evita a situação de deportabilidade. Algumas residências temporárias, como a mencionada de tratamento de saúde, coloca impedimentos à reunificação familiar e ao direito a trabalho. Ao criar mecanismos, não previstos em lei, que equiparam refúgio e residência, o sistema de refúgio, por um lado, diminui a importância do *status* de refúgio e, por outro, manipula o instituto como um tipo de alternativa migratória. Em outras palavras, muito embora o binarismo migração e refúgio os coloque como opostos, na prática, o instituto de refúgio tem sido manipulado dentro de uma macrogestão das migrações. No caso, para que o refúgio seja ainda mais inacessível para determinados grupos de solicitantes, destacando-se negros e africanos. E o uso do tempo é chave para isso.

Considere-se os dados relativos às extinções devido à RN 26/2018 e posteriores<sup>251</sup> que confirmaram essa medida<sup>252</sup>; todas as extinções ocorreram entre 2019 e 2021, praticamente metade relativamente a processos de venezuelanos, um número de praticamente vinte mil. No que se refere aos outros vinte mil, especialmente em relação aos extracontinentais, haitianos representam altos números, superando os doze mil de vinte, ou seja, também mais da metade. No

---

<sup>251</sup> É o caso da Resolução Normativa nº 31/2019 do CONARE (RN 31/2019), que estabelece o seguinte: “Art. 6º-A, Parágrafo único. A obtenção de autorização de residência efetuado nos termos da Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017, implicará na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 6º-C A extinção do processo sem resolução do mérito não impede nova solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.”

Art. 6º-D O reconhecimento da condição de refugiado e o consequente registro perante a Polícia Federal implicam renúncia à condição migratória pretérita.”

A Resolução Conjunta do CNIG e do CONARE nº 01 de 09 de outubro de 2018 (RC 01/2018), por sua vez, após estabelecer um tipo de residência, determina que: “Art. 4º A autorização de residência prevista nesta Resolução e o registro perante a Polícia Federal implicam desistência expressa e voluntária da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.”

<sup>252</sup> Acessível na página do CONARE (2021).

entanto, para a análise de como o tempo e a inviabilização do pedido de refúgio estão interrelacionados, os números dessas extinções dizem pouco, uma vez que os processos de haitianos em geral não têm análise do mérito. Isto é, desde 2010 os pedidos de haitianos não são julgados no âmbito do refúgio. Isto significa que a demora ou não do CONARE não influencia essa extinção em particular<sup>253</sup>. Entre as quase oito mil extinções feitas entre 2019 e 2021, cinco mil são de africanos subsaarianos. Ou seja, entre extracontinentais cujos processos normalmente têm análise do mérito, os solicitantes negros e africanos são a maioria de casos extintos.

Tempo, portanto, se torna especificamente relevante no que se refere aos pedidos de africanos subsaarianos. Estes solicitantes de refúgio em geral pedem refúgio como a única opção existente para estarem regulares em território brasileiro, isto é, chegam sem visto, e às vezes sem documentação. O tempo que leva para a análise de seus pedidos, portanto, é chave para determinar as possibilidades de (re)construir suas vidas no país, conforme amplamente descrito no subponto anterior. A espera passiva, no entanto, é concomitante, em muitos casos, a uma espera ativa, isto é, em que esse solicitante busca por si próprio recuperar sua “soberania temporal” e o controle de seu próprio destino.

O tempo prolongado e tendente à infinitude da espera do refúgio estimula, portanto, que esses solicitantes em específico busquem alternativas para que consigam um *status* migratório que, ao menos imediatamente, lhes confira uma situação migratória mais segura que a provisoriedade do *status* de solicitante de refúgio. O pedido de residência não é um abandono do processo de refúgio da parte do solicitante. Representa, por outro lado, o abandono do próprio sistema de refúgio para com quem pediu refúgio. Pedir uma residência, temporária ou de prazo indeterminado, que lhe confira uma CRNM e uma vida cujo *status* migratório (e documento) já não seja mais impeditivo para acessar direitos básicos, não é

---

<sup>253</sup> Por outro lado, a RN 26/2018 normatiza o que antes estava dito de outra forma. Anteriormente a essa resolução, haitianos solicitantes de refúgio tinham seus casos julgados pelo CNIG como *casos omissos* ou pediam residência por acolhida humanitária. Se antes o CONARE se desvinculava da “questão haitiana” por continuamente não os reconhecer como refugiados, atualmente ele se desvincula dessa responsabilidade por questões meramente burocrático-administrativas; haitianos não teriam seus processos extintos necessariamente devido à não serem refugiados, mas porque pediram um tipo de residência, o que implicaria a extinção do pedido de refúgio. A RN 26/2018, portanto, mascara essa “passagem de responsabilidade” na burocracia migratória e de refúgio como objetiva e neutra, pois aplicada a diferentes solicitantes de refúgio, não somente a haitianos.

abandonar o refúgio. O tempo prolongado do processo lhes compele a tomar essas decisões cotidianamente.

Conforme mencionado no capítulo segundo, foram criados diversos tipos de residências cujos destinatários eram, majoritariamente, solicitantes de refúgio negros e africanos. Uma delas especificando aqueles solicitantes de refúgio que tinham algum vínculo laboral até a data de novembro de 2017 – por si só um requisito temporal –, por exemplo, e que poderiam pedir uma residência temporária. Havia tipos de residência específicas a nacionalidades, como aos senegaleses, que tinham processos de refúgio em tramitação. Uma vez feito o pedido desse tipo de residência, as RNs 26/2018 e 31/2019, que estipulam a extinção do processo de refúgio, portanto, afetavam particularmente essa população.

O tempo incerto e que tende à infinitude de seus processos de refúgio não ajuda. Dos cinco mil processos extintos de africanos, 747 (setecentos e quarenta e sete) haviam feito pedidos entre 2011 e 2013, 3150 (três mil cento e cinquenta), de 2014 a 2016, e 1172 (hum mil cento e setenta e dois) de 2017 a 2020. Ou seja, a maioria desses solicitantes estava esperando, portanto, no mínimo, três anos para o julgamento de seus casos. Nesse sentido, pedirem uma residência neste ínterim não é mera coincidência. É consequência direta de uma política temporal desigual e antinegra, que busca tornar a espera do refúgio insuportável, um espaço de espera tão inóspito e hostil, a ponto de que busquem alternativas migratórias – muitas vezes criadas especificamente para estes mesmos solicitantes de refúgio africanos – e depois sejam impactados negativamente pelos entrelaçamentos técnico-normativos-burocráticos criados pelo próprio universo migração/refúgio.

Muito embora o desejo de reduzir os casos no passivo do CONARE é algo que, em um olhar superficial, pode afetar solicitantes de refúgio em geral, ou seja, não somente os solicitantes de refúgio africanos, são eles os principais atingidos por essas medidas dentre os extracontinentais cujos processos normalmente têm análise de mérito. A gestão de tempo, que cria uma situação absolutamente inóspita e *carcerária*, imobilizante, para o solicitante de refúgio, atinge, assim, principalmente o solicitante de refúgio africano subsaariano. Ao perder sua ‘soberania temporal’ (Wajcman, 2015) ao sucumbir-se à permanente provisoriedade da espera do tempo burocrático, o solicitante de refúgio tenta recuperá-la, ainda que parcialmente, ao conseguir *alguma* ou *qualquer* resposta burocrática por meio da aquisição de uma carteira de residente. Ainda que o tempo



de espera aparente, em geral, um momento de passividade para o solicitante de refúgio, buscar alternativas para problemas imediatos que a espera e a condição provisória criam são maneiras de ativamente buscar soluções e ter um senso de maior controle sobre sua vida e futuro.

O caso de Zuri, mencionado anteriormente, reflete precisamente a necessidade de recuperar sua soberania temporal e o paradoxo inerente à decisão de “abandonar” o processo de refúgio. Para lembrar, Zuri me procurou, já desesperada pelo tempo que levava seu processo de refúgio, e mesmo informada sobre as diferenças entre os tipos de residências disponíveis, isto é, temporária e com prazo indeterminado, ela preferiu pedir a residência temporária de toda forma. O seu processo estava dentre aqueles em *backlog*, sem prazo de julgamento. Ela havia feito a entrevista, como Bassekou, há anos, mas sem nenhuma decisão. Quando ela me procurou, ela me perguntou se havia quaisquer alternativas: tudo que ela queria era um documento – ou, no caso, o documento laranja. À época, acabava de sair a RC nº 01/2018 do CONARE e do CNIg, que possibilitava solicitantes de refúgio com processo em aberto até novembro de 2017 e com vínculo laboral de solicitarem essa residência temporária. Eu lhe disse que, em relação a tudo que ela havia me narrado, seria a alternativa mais fácil. Expliquei a ela os pontos negativos, mas ela preferiu pedir a residência.

Isto não significa que ela preferiu a residência ao refúgio. Certamente ela preferiria ter uma residência com prazo indeterminado, garantia de não-devolução, não-exigência de documentos do país de origem, entre outros. O espaço-tempo do refúgio no Brasil, no entanto, se tornou demasiadamente inóspito, e a espera passiva, insuportável. Recuperar o direito ao tempo, e sua soberania temporal, e obter um documento que lhe ofereceria, ao menos de imediato, benefícios que no vazio do presente, com sua permanente provisoriedade, ela ainda não tinha, seria uma melhoria considerável. Mais do que oferecer explicações relativamente aos benefícios e malefícios de solicitar residência temporária – muito embora isso seja importante – é preciso construir um ambiente do refúgio acolhedor, não-violento, e que não viole direitos básicos, como o direito ao tempo. A escolha dessa solicitante de refúgio em particular era, na verdade, quase uma não-escolha: de um lado, a continuidade de uma sucessividade de vazios, de habitar um espaço-tempo carcerário em que não se garante o resultado favorável nem se sabe quando ele ocorreria; e, de outro, uma mudança materializada num documento que resolveria

muitos de seus anseios em trazer sua família, obter melhores oportunidades de emprego, fazer um passaporte, viajar.

Nesse sentido e considerando que: o tempo burocrático é utilizado de tal maneira que atinge em especial solicitantes de refúgio de África; são editadas medidas que implicam a extinção do processo de refúgio caso o solicitante obtenha autorizações de residência; e que a criação de diversos tipos de residências temporárias cujos beneficiários são, principalmente, os solicitantes africanos; é possível concluir que o universo migração/refúgio tem criado uma série de medidas de dissuasão do solicitante de refúgio africano, sob justificativa de “reduzir o passivo”, e mascarada de neutra ou objetiva. A consequência imediata disto é que solicitantes da África Subsaariana terão ainda menos acesso à proteção do refúgio, devido à hostilidade do ambiente processual e às diversas consequências normativas das injustiças e desigualdades temporais que ele cria e propaga.

A gestão do tempo nestes casos é o que Everaert (2020) denomina tempo burocrático, o qual não tem tempo determinado e seu resultado é incerto. É, precisamente, o caso dos solicitantes de refúgio africanos, cujos processos são incertos seja no que se refere às decisões, bem como à sua duração. O aumento do tempo e essa incerteza são, de acordo com a autora, uma técnica para dissuadir e desencorajar solicitantes de refúgio de pedir essa proteção ou de manter os seus pedidos em trâmite. Isto faz parte de uma arquitetura da repulsão (Menjívar, 2020) mais ampla, discutida no capítulo segundo que, do ponto de vista global, se dá no controle espacial e geográfico e, do ponto de vista interno, se dá principalmente por meios de “técnicas de dominação temporal, tais como durações de espera extensas, indeterminação de resultados e incerteza” (*idem*, p. 4, tradução livre<sup>254</sup>). No Brasil, isto é particularmente o caso dos pedidos de refúgio de africanos subsaarianos, contra os quais não há apenas as tentativas de extraterritorialização das fronteiras, mas se aplicam técnicas temporais buscando: dissuadi-los de pedir refúgio; que abandonem o pedido; ou que extingam seus processos diretamente.

Foi o que ocorreu no caso de Dobet, como extensivamente descrito. Mesmo sendo um típico caso de refúgio, que facilmente preenche os requisitos do conceito de refúgio da Convenção de 1951 e da Lei nº 9474/1997, ao ser apresentado um

---

254 Tradução do original, no inglês: “*techniques of temporal domination such as extended waiting periods, indeterminacy and uncertainty*”.

problema da ordem *processual* e não conceitual do refúgio, a solução apresentada pela institucionalidade foi pedir uma autorização de residência temporária, incabível ao caso. Isto sem nenhuma tentativa prévia de solucionar esta questão no âmbito do sistema do refúgio em si mesmo. Essa sugestão não foi, portanto, isolada, mas se insere dentro de um sem número de outras tentativas de extinguir processos de refúgio e reduzir o passivo do CONARE – que atingem particularmente solicitantes de refúgio africanos.

O mais curioso no caso de Dobet é que, a maioria dos casos de refúgio que estavam efetivamente parados há anos, ou “em *backlog*”, como dizia a CG-CONARE, eram relativos a pedidos cuja entrevista já havia sido feita, mas não o parecer oficial. Ou seja, seria preciso que um novo funcionário escutasse toda a entrevista novamente para que pudesse ser produzida uma opinião oficial acerca do reconhecimento da condição de refugiado. Não era o caso de Dobet, cuja entrevista ainda estava por fazer. Em outras palavras, o processo de Dobet não se assemelhava aos muitos que estavam pendentes. O interesse era reduzir o passivo a qualquer custo, estando esse passivo em “*backlog*” ou não, como era a situação do pedido de Dobet.

A título de curiosidade, após pedir que a solução viesse do sistema de refúgio, e insistir que, por lei<sup>255</sup>, pessoas com doença grave deveriam ter prioridade de tramitação processual, também solicitei apoio do ACNUR para intervir. Confirmando o que disse anteriormente sobre as necessárias articulações “por debaixo dos panos” no sistema de refúgio, na falta de caminhos oficiais e formais de realizar demandas. Solicitei a garantia de que, se não fosse possível a exclusão da etapa da entrevista, ela pudesse ser realizada na casa de Dobet, com a presença de sua psiquiatra de confiança, bem como com entrevistadora e tradutora mulheres. Só depois de tudo isto as minhas solicitações foram atendidas. Como previsto, Dobet mal conseguiu falar na entrevista; isto, no entanto, e felizmente, não foi impeditivo e ela foi reconhecida refugiada. Algum tempo depois, uma colega do trabalho me enviou foto dela no aeroporto, onde ela acompanhou Dobet na recepção de sua filha. Foi um final feliz, mas é preciso registrar as dificuldades evitáveis do caminho e os possíveis resultados caso essa solicitante o tivesse percorrido sozinha.

---

<sup>255</sup> De acordo com o art. 69-A da Lei nº 9784/1999.

Esse “final feliz” infelizmente não ocorreu para Koffi e sua família. Quando Koffi me procurou, ele estava precisamente na encruzilhada migratória das múltiplas categorias jurídico-políticas de migrantes/refugiados. No caso, ele aguardava, há quatro anos, a decisão de seu pedido de refúgio. Neste ínterim, ele e sua esposa, também de África Subsaariana, tiveram um filho brasileiro, e foram até a Polícia Federal solicitar residência para fins de reunião familiar<sup>256</sup>. A PF, no entanto, não processou o seu pedido, porque dentre os documentos necessários, os requerentes não tinham nem certidão de antecedentes criminais de seu país de origem, nem passaporte. Note-se que essa situação não é excepcional; quando fui procurada por Koffi, um amigo o acompanhava, e tinha um problema idêntico. Ambos eram solicitantes de refúgio há anos, sem resposta, e tinham membros da família brasileiros, mas não conseguiam solicitar residência por reunião familiar por alguma exigência burocrática. É preciso frisar que a Lei de Refúgio determina que refugiados reconhecidos sejam isentos da apresentação de documentos do país de origem em quaisquer situações, uma vez que obter documentação de seus países poderia implicar um risco caso necessitem se dirigir ao posto consular do país de origem. A lei silencia no que se refere a solicitantes de refúgio, no entanto. Isto significa que, se a decisão do pedido de refúgio demora muito a ser julgada, e o solicitante de refúgio necessita fazer requisições burocráticas, ele pode ser impedido caso não tenha a documentação do país de origem.

O caso de Koffi e sua esposa representava uma situação impossível, nesse sentido; o processo de refúgio não era julgado e, por conseguinte, eles não poderiam ter acesso a esse direito de isenção de documentação. Por sua vez, devido à demora e incerteza quanto ao refúgio, os solicitantes decidiram entrar com pedido de residência por reunião familiar, que lhes garantiria a CRNM e uma residência por prazo indeterminado. Muito embora não seja o mesmo que a proteção do refúgio, ela daria uma segurança imediata e a longo prazo caso fosse concedida. No entanto, os solicitantes foram impedidos de dar entrada precisamente porque lhe exigiam documentos dos quais eles ainda não eram isentos, mas poderiam vir a ser, a depender da decisão do CONARE. Era uma situação impossível, um imbróglio

---

<sup>256</sup> Anteriormente conhecida como residência por prole brasileira.

kafkiano que era bastante comum entre solicitantes de refúgio de África Subsaariana que eu atendia.

Diante disto, Koffi procurou, inicialmente, a Defensoria Pública da União (DPU), que oficiou a Delegacia de Imigração da PF competente. Em resposta, a Delegacia respondeu que o pedido de residência só poderia ser processado após a desistência do refúgio. Novamente, havia uma oposição entre migração e refúgio inexistente em lei. Nem a Lei do Refúgio, nem a Lei da Migração determina essa oposição entre ambos os *status*. É possível ser refugiado, e ser beneficiado com os direitos correspondentes a essa categoria, ao mesmo tempo em que se tem uma residência a qual, por sua vez, lhe protegeria de possível retorno ou irregularidade migratória caso tenha a sua condição de refúgio cessada<sup>257</sup>.

Além disso, o tratamento diferenciado que a lei confere a refugiados com, por exemplo, a desobrigação de apresentação de documento do país de origem, tem um sentido que vai além da burocracia; isto é, esses “benefícios” buscam diminuir a possibilidade de revitimizar pessoas que já foram sujeitas a violência e perseguição, e, portanto, são medidas que diminuem os riscos de que autoridades dos países de origem saibam onde seus nacionais perseguidos estão, evitando um *continuum* de violência, medo e perseguição. Nesse sentido, repito, o refúgio não deveria ser comparado a uma residência qualquer, precisamente porque toda a estrutura normativa que lhe engloba tem um sentido específico: proteger, e isto vai além da regularização migratória.

Assim, suponhamos um ativista político pelos direitos LGBTQ+ em Uganda, torturado e perseguido pelas autoridades daquele país; ao chegar no Brasil, seu processo segue sem resposta, por anos, período no qual esse ativista acaba se casando com um brasileiro, e pede residência por reunião familiar. Mesmo que ele

---

<sup>257</sup> De acordo com a Lei de Refúgio, “Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado”.

ainda não tenha sido reconhecido refugiado formalmente, isto não significa que não tenha sido ou que poderia continuar a ser perseguido. Em outras palavras, isto não significa que ele não estaria em risco caso precisasse obter, por exemplo, antecedentes de país de origem. Isto significa que a condição *protetiva* de refúgio não deveria ser incompatível à existência de algum *status* de residente, precisamente porque a camada de proteção vai além da regularização migratória. Se se equipara a condição de refúgio a qualquer tipo de *status* de residente, e efetivamente se extingue o pedido de refúgio em casos de pessoas que conseguiram alguma residência por quaisquer motivos, a camada de proteção do refúgio não será mais aplicável, sujeitando essas pessoas à possibilidade de revitimização.

De igual maneira, mesmo que se argumente a desnecessidade de ambos os *status*, não é ilegal pedir residência enquanto ainda se aguarda a decisão de refúgio, ou seja, descabe a imposição da desistência. No caso de Koffi, se ele e sua esposa tivessem desistido do pedido de refúgio, seria, de fato, impossível obter permissão de realizar o pedido de autorização de residência sem os documentos do país de origem. Isso porque ambos não teriam nenhuma vinculação formal com o sistema de refúgio para reivindicar a desnecessidade da apresentação dessa documentação, o que poderia implicar uma situação de irregularidade provocada e construída pelo próprio universo migração/refúgio.

Assim, quando procurada, eu informei a Koffi que seu caso se encontrava em *backlog*, ou seja, era considerado como caso pendente de decisão, juntamente a milhares de outros, e o CONARE não tinha nem planos sistematizados, nem uma metodologia para lidar com essas pendências. Em outras palavras, eu disse a Koffi que o tempo da espera de decisão do refúgio tinha uma natureza burocrática, incerta, com resultado imprevisível. Informei ainda que, em casos semelhantes, como o de Bassekou, a intervenção de advogado ou defesa, tentando *movimentar* o processo ou demandar diretamente da autoridade, pouco adiantou. Sugerir, então, que entrássemos com uma ação em face da União, demandando que a PF aceitasse a solicitação de autorização de residência sem a necessidade de apresentar documentos do país de origem, devido à sua condição de solicitante de refúgio. Tanto Koffi quanto seu amigo aceitaram. Um dos argumentos centrais desse pedido se referia ao tempo burocrático do processamento do pedido de refúgio e seus efeitos normativos, senão veja-se:

Ademais, deve-se frisar que os peticionários são solicitantes de refúgio e até hoje não tiveram os seus pedidos de refúgio analisados definitivamente pelo CONARE. **Por um lado, face à demora excessiva e injustificada do CONARE em processar tais pedidos, os representados não conseguem obter refúgio no Brasil. Por outro lado, não lhes é assegurado o direito à unidade familiar, uma vez que não têm acesso aos documentos do seu país de origem e, portanto, não têm os seus pedidos de residência processados pela Administração Pública brasileira.** Haja vista a unidade da entidade administrativa federal, **é possível afirmar que a União, ao impor uma lentidão desmedida no processamento dos pedidos de refúgio e ao negar-se a processar as autorizações de residência, tem violado sucessivos direitos dos requerentes, seja o direito ao regular desenrolar do processo, seja o direito ao refúgio, sejam os direitos à reunião familiar e à proteção da família**<sup>258</sup> (grifos meus).

A intenção de focar na autorização de residência e não no refúgio era estratégica; Koffi queria a CRNM de maneira imediata. Era mais certa uma ação judicial demandando isenção de documentação no pedido de residência do que um remédio constitucional reclamando da violação dos direitos de refúgio e da regular duração do processo. Além disso, caso o pedido de isenção da documentação fosse deferido, e Koffi e sua esposa obtivessem a residência, isto não obstaría, necessariamente, o pedido de refúgio, e seria uma disputa em outra frente, em que se iria questionar a legalidade da RN 26/2018, caso houvesse interesse. Isto, no entanto, não chegou a ocorrer. O tempo burocrático, neste caso do processo judicial, foi chave para Koffi decidir abandonar não somente o processo de refúgio, mas o país.

Quatro meses depois de dar entrada ao pedido inicial, Koffi me procurou para perguntar acerca do andamento do processo. Muito embora o rito processual tenha se dado de maneira rápida e apenas aguardasse a sentença judicial, seria incerto quando o magistrado decidiria o caso. Eu mesma já havia advogado em casos mais urgentes em que a decisão judicial demorou cerca de dois anos. Este era um processo muito recente, e eu não poderia dar a Koffi uma resposta certa de *quando* o caso seria julgado e qual seria o resultado. Koffi trocou um tipo de incerteza e de espera, por outra. Muito embora ele tenha tentado ativamente e de distintas maneiras recuperar sua soberania temporal, antes comprometida pelo tempo burocrático e controle temporal do CONARE ao longo do processo de

---

258 Excerto da réplica à contestação na ação ordinária relativa ao caso de Koffi e sua família. Muito embora a ação não tenha ocorrido em sigilo, prefiro não mencionar número do processo, a fim de preservar a identidade dos envolvidos e as particularidades da história e narrativa.

refúgio, era perceptível que, no caso do processo judicial, a espera passiva era tudo que poderia ser feito. Eu respondi que ainda aguardávamos sentença, e que ela poderia demorar, e o resultado, ainda que eu esperasse que fosse favorável, poderia não o ser. Um mês depois, veio a sentença: era favorável. Eu tentei me comunicar com Koffi para repassar a feliz notícia, mas ele não atendia o telefone e minhas mensagens não chegavam em seu *whatsapp*. Procurei diferentes líderes de sua comunidade, e um deles encontrou o motivo da falta de respostas: diante de mais um momento de passividade e de incertezas, Koffi, sua esposa e seu filho brasileiro decidiram partir para os EUA, a pé.

À época, era comum notícias de distintas comunidades de africanos no Brasil que relatavam que muitos de seus membros estavam seguindo a pé, de ônibus, com carona, dentre outros meios, para os EUA e o Canadá. Mesmo tendo dedicado anos de suas vidas ao Brasil, o ambiente – ao menos o institucional – se provava demasiadamente hostil. Frente à crise econômica e ao aumento da pobreza, muitos africanos decidiram abandonar o país.

O caso de Koffi, semelhante a tantos outros, é paradigmático. E o uso do tempo é essencial para entender as decisões de Koffi ao longo de seus quatro anos no Brasil enquanto solicitante de refúgio. A espera imobilizante, *carcerária*, do processo de refúgio, não era mais uma opção para ele. Diante do tempo burocrático do refúgio, Koffi buscou a PF, a DPU, a CARJ, e ao CEPRI, onde iniciei uma outra estratégia, a judicial. Koffi ativamente lutou, sem sucesso, contra a condição de passividade e provisoriedade que o uso do tempo no refúgio lhe impunha. O tempo burocrático do refúgio lhe levou a buscar um tipo de residência, também sem sucesso. A espera também presente no processo judicial foi a gota d'água: mesmo com um processo razoavelmente rápido, e uma sentença favorável, Koffi se juntou às centenas de africanos que abandonavam o Brasil à época. A rota, noticiada em 2019 pela Folha de São Paulo, era a seguinte:





*Figura 2 – Recorte de Mapa Produzido pela Folha de São Paulo, retratando a rota de congoleses do Brasil até os EUA (Fonte: Montovani, 2019)*

Em junho de 2019, a Folha de São Paulo noticiou a morte de pelo menos 17 (dezessete) congoleses, que partiram do Brasil, e que faleceram em um naufrágio de um barco entre a Colômbia e o Panamá, quando estavam a caminho da América do Norte. De acordo com a matéria,

Segundo John Beyazo, vice-presidente da Comunidade Congoleza do Brasil (CCB), as vítimas faziam parte de um grupo de 150 pessoas que deixou SP entre 8 e 12 de janeiro. É cada vez mais comum que refugiados da República Democrática do Congo (RDC) assentados no Brasil migrem para os EUA fugindo da pobreza e da crise econômica, afirma Beyazo. Ele diz que o fluxo começou em 2014 e foi crescendo. Agora, “todo dia tem alguém indo”. “Muitos perderam o emprego por causa da crise e preferem arriscar a vida a morrer aqui de fome”, diz. (...) Muitos dos mortos no naufrágio eram vendedores ambulantes no bairro do Brás. “Em dezembro, a polícia confiscou toda a mercadoria que eles tinham armazenado. Como eles iam viver? Decidiram ir embora”, diz Beyazo. (...) Segundo Beyazo, imigrantes de outros países africanos que moram no Brasil também têm seguido a rota. Para a maioria, os EUA nem são o destino final. “Eles ficam uns meses e vão para o Canadá. Lá é terra de imigrante”, diz Joss Bola. (Montovani, 2019).

Espaços carcerários que dificultam a mobilidade de africanos subsaarianos devido a controles migratórios cujos objetivos são dissuadir e/ou inviabilizar a saída de seus países de origem criam a necessidade de fluxos perigosos, custosos, e irregulares até o Brasil. O tempo burocrático, de natureza carcerária do refúgio, provoca a sensação de uma espera imobilizante, indefinida no tempo e incerta no resultado, com consequências normativas importantes na vida imediata e a longo prazo dos solicitantes de refúgio, impactando sobremaneira africanos subsaarianos. Isto, além de contribuir na extinção de seus processos, devido a tecnologias

administrativas que inviabilizam ou dificultam cada vez mais o acesso à proteção, provoca também, aliado às dificuldades econômicas, o abandono do Brasil por alguns desses solicitantes de refúgio.

A saída e o fluxo irregular desses solicitantes de refúgio negros aos EUA são mais um estágio em que migrantes negros e africanos têm de enfrentar tecnologias de controle e encarceramento ao longo de suas vidas. Mecanismos que tornaram o espaço-tempo no Brasil um ambiente inóspito e inabitável para migrantes e solicitantes de refúgio negros, forçando-lhes a buscar alternativas em outros destinos, são paralelos a tecnologias de controle migratórios que dificultam essa mobilidade entre países, forçando-os a percorrer, novamente, caminhos irregulares e perigosos, em que terão de enfrentar riscos gravíssimos. É uma verdadeira gestão necropolítica (Mbembe, 2018b) do refúgio, materializada pelo entrelaçamento entre políticas de extraterritorialização de fronteiras, políticas internas de dissuasão e abandono, e políticas transnacionais de controles de fronteiras e de corpos indesejáveis. E é uma gestão particularmente antinegra.

Recentemente, em 2021, a violência antinegra contra imigrantes, majoritariamente em face de haitianos, mas também incluindo migrantes da África Subsaariana, foi massivamente reportada na fronteira México-EUA. A natureza dessa violência, no entanto, guardava continuidades materiais e simbólicas com a violência a não-pessoas negras escravizadas nos EUA e que marcou a história de controle de fronteiras no Texas do século XIX (Walia, 2021) (Ver Figuras 3 e 4).



*Figura 3 - Haitianos capturados na Fronteira México-Texas, nos EUA, por guarda em cavalo. Fonte: AFP (BBC, 2021)*

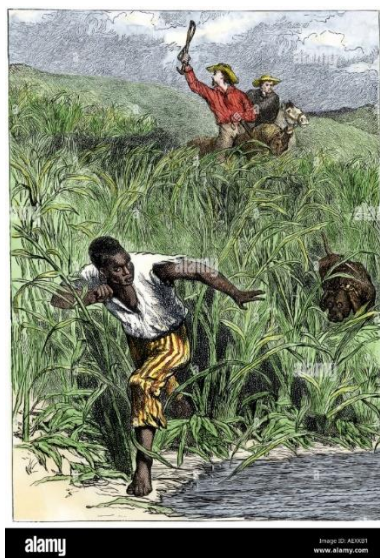


Figura 4 - Ilustração do Século XIX de Não-Pessoa Negra Escravizada nos EUA em fuga.  
Fonte: North Wind Picture Archives (2021)

Ambas as figuras representam continuidades da violência antinegra ao longo dos anos e a figura da *afterlife of slavery* (Hartman, 2007), precisamente refletida na transhistoricidade de tecnologias antinegras de captura, imobilização, morte, e desumanização da não-pessoa negra. De acordo com Hartman (*idem*, p. 06, tradução livre<sup>259</sup>),

Se a escravidão persiste como um problema/uma questão na vida política da América<sup>260</sup> negra, isto não se dá devido a uma obsessão antiquada com eras acabadas ou com o peso de uma memória passada, mas porque vidas negras ainda são desvalorizadas e permanecem em perigo por um cálculo racial e uma aritmética política construídas séculos atrás. Esta é a *afterlife of slavery* - chances de vida diminuídas, acesso limitado à saúde e educação, morte prematura, encarceramento e empobrecimento.

Encarceramento, empobrecimento, falta de acesso à saúde e educação, chances de vida diminuídas, e, adicionei, *imobilidades*, impactam particularmente a migrantes negros, cuja (i)mobilidade e existência em sociedades forjadas na lógica escravista são afetadas pela imbricação das violências múltiplas e combinadas das

<sup>259</sup> Traduzido do original, em inglês: “If slavery persists as an issue in the political life of black America, it is not because of an antiquarian obsession with bygone days or the burden of a too-long memory, but because black lives are still imperiled and devalued by a racial calculus and a political arithmetic that were entrenched centuries ago. This is the afterlife of slavery--skewed life chances, limited access to health and education, premature death, incarceration, and impoverishment.”

<sup>260</sup> Embora Hartman tenha se referido a *America*, em inglês, como EUA, mantive o termo América, em português, para identificar as múltiplas Américas negras, ou *Nossamérica* (Vigoya, 2018).

estruturas antinegras que são impostas não só sobre negros da diáspora, mas também sobre os recém-chegados. No universo migração/refúgio, isto fica claro nas técnicas de controle e violência em fronteiras. As figuras acima demonstram os espelhos da violência contra não-pessoas negras escravizadas fugitivas e migrantes negros fugindo/escapando de péssimas condições de vida, perseguições, violações de direitos, entre outros. A saída de africanos e haitianos do Brasil em direção aos EUA reflete essa realidade. Em 2019, mais de sete mil africanos foram detidos pela *Guardia Nacional* mexicana, um número recorde, principalmente congolese, somalis e camaroneses, entre outros (Morley, 2021). De acordo com MPI (2021, p. 05, tradução livre<sup>261</sup>), “entre o ano fiscal de 2015 ao ano fiscal de 2019, o México deteve mais de 17,000 migrantes de países africanos, (...) e mais de 44,000 dos países caribenhos Haiti e Cuba que viajam de maneira irregular”, acrescentando que:

Para chegar aos Estados Unidos sem um visto estadunidense, os migrantes africanos raramente usam uma rota linear desde os seus países de origem até a fronteira dos Estados Unidos e do México. Frequentemente, os migrantes sequer começam sua viagem com um destino final em mente, mas tomam decisões à medida que se deslocam, unicamente determinando o país seguinte ao qual viajarão em lugar de se estabelecer um objetivo final geral. Alguns migrantes tentam construir uma vida em países africanos ou sul-americanos antes de viajar através da América Central aos Estados Unidos (ou, em menor frequência, ao Canadá). Para aqueles que não começam com a intenção de chegar aos Estados Unidos, o fator de atração do país pode começar uma vez que já estejam no continente americano. Do princípio ao fim, suas viagens podem levar meses ou até mesmo anos. **Estes migrantes geralmente ingressam no hemisfério ocidental através do Brasil ou do Equador**, passando por ao menos nove países antes de chegar aos Estados Unidos. (*idem*, p. 06, tradução livre<sup>262</sup>, grifos meus)

---

261 Tradução livre do original, em espanhol: “Entre el año fiscal 2015 y el año fiscal 2019, México detuvo a más de 17,000 migrantes de países africanos, (...) y más de 44,000 de los países caribeños de Haití y Cuba que viajaban de manera irregular (...)”.

262 Tradução do original, em espanhol: “Para llegar a Estados Unidos sin una visa estadounidense, los migrantes africanos rara vez toman una ruta lineal desde sus países de origen hasta la frontera entre Estados Unidos y México. A menudo, los migrantes ni siquiera comienzan su viaje con un destino final en mente, sino que toman decisiones a medida que se desplazan, únicamente determinando el siguiente país al que viajarán en lugar de un objetivo final general. Algunos migrantes intentan ganarse la vida en países africanos o sudamericanos antes de viajar a través de Centroamérica a Estados Unidos (o, con menos frecuencia, a Canadá). Para aquellos que no comienzan con la intención de llegar a Estados Unidos, el factor de atracción del país puede comenzar una vez que estén en el continente americano. De principio a fin, sus viajes pueden llevar meses o incluso años. Estos migrantes generalmente ingresan al hemisferio occidental a través de Brasil o Ecuador, pasando por al menos nueve países antes de llegar a Estados Unidos.”

A violência da fronteira, portanto, não está apenas na fronteira física, territorial, entre dois países, mas é a fronteira em si, que se materializa em todo o trajeto traçado, na necessidade de percorrer rotas irregulares, perigosas - um projeto de necropoder.

A história de Koffi é paradigmática porque se encaixa em centenas de outras dinâmicas de não-pessoas negras migrantes nas Américas, que se deslocam/fogem para conseguir sobreviver. O arquétipo de Koffi demonstra as falhas inerentes do universo migração/refúgio, incapaz de proteger às não-pessoas afromigrantes. Esse sistema, em muitas ocasiões, ao invés de proteger, produz ainda mais cicatrizes em um *continuum* de violações de direitos. Neste ponto, o enfoque foi no direito ao tempo. A microanálise da gestão e uso do tempo pela institucionalidade no âmbito processual foi chave para construir esse ambiente inóspito que levou, dentre outras razões, à fuga de Koffi e à busca de algum tipo de proteção em outros espaços-tempos. Esse deslocamento prolongado em si, a saída do Brasil, fruto de violações e violências institucionais, contribui para revelar os in/desejáveis do universo migração/refúgio no Brasil e nos demais países das Américas.

Nessa gestão de in/desejabilidade, resta claro que o aparato institucional do universo migração/refúgio utiliza de diversas técnicas e elementos, inclusive do tempo, para fazer do refúgio um ambiente hostil e a proteção internacional inviável para muitos, senão a maioria, de solicitantes de refúgio africanos. O caso de Dobet é importante para demonstrar que, mesmo para uma solicitação que não se encontra em *backlog*, cuja narrativa é típica de “casos fortes” (Rodrigues, 2020a), e diante de um problema processual superável, a primeira solução proposta é o abandono do refúgio por algum tipo de residência temporária incabível. Ainda que seja possível afirmar que, de maneira geral, o refúgio no Brasil está cada vez mais restrito tendo em vista este ‘sem-número’ de regulamentos infralegais e técnicas de gestão processual complexos, e que há, em alguns casos, uma gestão burocrática do tempo desnecessariamente extensa, também é cabível afirmar que os recipientes majoritários destes ônus são os solicitantes de refúgio africanos subsaarianos.

Isto se confirma principalmente com a gestão e o uso do tempo como técnica a fim de reduzir o passivo de casos – o que também ocorreu no caso de Nkrumah. Quando o solicitante pediu refúgio, entre as regras processuais à época, regia-se a de que o processo seria arquivado se o solicitante não comparecesse a duas

entrevistas consecutivas<sup>263</sup>. Mas Nkrumah não recebera notificação para a primeira entrevista para a qual foi chamado, à época feita por meio de carta em correios. Muitos solicitantes de refúgio no Rio de Janeiro vivem em favelas ou mudam de casa constantemente, o que dificulta a comunicação pela via postal, que às vezes não chega, ou chega com atraso. Seu documento, o Protocolo de Solicitação de Refúgio, foi desde então continuamente renovado, até 2018, quando foi avisado pela PF que ele teve seu pedido arquivado. Por essa razão, Nkrumah procurou apoio para melhor entender o que aconteceu. Ao entrar em contato com a CG-CONARE, fui informada de que o caso estava extinto.

Este caso é paradigmático porque demonstra como essas técnicas infralegais de extinção, arquivamento, e a gestão do tempo burocrático são manipuladas em detrimento do solicitante de refúgio. No caso de Nkrumah, a razão para o arquivamento em 2018 decorreu da Resolução Normativa nº 28/2018 do CONARE, que estabeleceu o seguinte: “Art. 3º O inciso I do art. 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014 passa a vigorar com a seguinte redação: I - não comparecer, sem motivo justificado, à entrevista para a qual foi previamente notificado”. Se antes, ausência em duas entrevistas consecutivas era motivo de arquivamento, esta resolução alterou e diminuiu essa tolerância. Ocorre que essa medida foi extemporânea à ausência de Nkrumah à sua entrevista, que havia ocorrido na vigência da medida anterior. Sem chamá-lo para outra entrevista, agora sob a vigência desta nova regra infralegal, e arquivando seu pedido sem informá-lo, demonstra-se como opera a institucionalidade do refúgio: uma máquina que julga casos como números, cujo objetivo é diminuir esses números mais rápido do que chegam novos casos, sem, no entanto, aumentar os recursos da própria máquina migração/refúgio. A extinção do processo de Nkrumah, por sua vez, ocorreu porque ele não renovou seu protocolo de refúgio; ressalte-se que isto foi impossibilitado devido ao arquivamento, do qual ele nunca foi oficialmente notificado. Há uma sequência de ilegalidades processuais interconectadas e que revelam o uso

---

263 Então previsto no artigo 6º da Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE: “Art. 6º Será passível de arquivamento pelo CONARE, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que: I - não comparecer por duas vezes consecutivas à entrevista para a qual foi previamente notificado, com intervalo de 30 (trinta) dias entre as notificações, sem justificação”.

discrecionário de tempo e dos silêncios processuais para atingir o objetivo final: a diminuição de números.

E o uso do tempo é aqui fulcral: em primeiro lugar, o processo foi arquivado porque foi aplicado uma regra extemporânea ao fato ocorrido, isto é, a primeira ausência da entrevista de refúgio e, em segundo, foi extinto porque Nkrumah não renovou seu documento por seis meses, devido ao arquivamento do qual sequer foi oficialmente notificado. É uma cadeia de exigências criadas, alteradas, transformadas, constantemente, com efeitos importantes sobre as vidas de solicitantes de refúgio, em que o tempo é um dos principais elementos manipulados.

Em continuidade aos casos demonstrados *supra*, o que ocorreu no âmbito do processo de Nkrumah revela a violência processual e temporal que, em conjunto com as demais práticas mencionadas, demonstram como tempo é instrumentalizado dentro de uma lógica que busca reduzir, a quaisquer custos, a responsabilidade do CONARE perante os casos que lhe são apresentados. Isto se dá, como extensivamente demonstrado, ao dificultar o acesso de solicitantes de refúgio, em especial africanos, à proteção, inclusive com casos substanciais de abandono do país, em um ciclo de violências e tecnologias espaciais-temporais carcerárias que caracterizam as experiências de (i)mobilidade, refúgio e de cruzamento de fronteiras de solicitantes de refúgio negros e africanos.

É interessante pensar em como a gestão processual do refúgio é majoritariamente responsabilidade da CG-CONARE, um órgão muitas vezes “esquecido” nas análises aprofundadas do tema. Decisões e interpretações cotidianas de resoluções infralegais do órgão, administração e organização dos processos (inclusive do tempo), entre outros, são constantemente feitas pela Coordenação-Geral e nem sempre são debatidas pelos membros do comitê. Textos iniciais de novas resoluções e alterações das já existentes são rascunhados e propostos pela CG-CONARE, baseados nas necessidades e no direcionamento que a liderança da coordenação pretende assumir. No entanto, o órgão muitas vezes cai no esquecimento, mesmo sendo talvez uma das principais entidades que influencia a vida cotidiana de solicitantes de refúgio, juntamente com a Polícia Federal. Importante lembrar ainda que, muito embora sejam os membros do comitê que façam o julgamento final de casos, são os oficiais de elegibilidade, submetidos à hierarquia e estrutura da CG-CONARE, que fazem as entrevistas e elaboram os



pareceres opinativos. Apenas alguns poucos destes são debatidos e alterados em plenária, o que significa que a CG-CONARE é, além de tudo, um dos principais guias para estabelecer quem consegue refúgio ou não no Brasil. É preciso estar mais atento, portanto, ao demonstrado em falas, posicionamentos, e silêncios da Coordenação, para melhor apreender a sua influência dentro do universo migração/refúgio.

No evento de lançamento da Plataforma LGBTQ+ em que o então Coordenador-Geral do CONARE falou, e no qual também estive presente, ele descreveu a sua função como sendo de “secretariado executivo do Comitê”, diminuindo a sua importância ao dizer que ele não vota e “apenas funciona como uma instância que organiza as sessões, organiza os processos e emite recomendações, mas não fala pelo Comitê”, conforme destaquei em caderno de campo. Ao tentar diminuir a importância e o alcance do que faz, o próprio Coordenador-Geral destaca a multiplicidade de funções das quais ele é responsável e que podem diretamente afetar o desenrolar processual. Será rápido, demorado, arquivado, extinto, terá transcrição literal da entrevista, o caso será incluso em pauta de reunião, quais nacionalidades os oficiais de elegibilidade irão focar em distintos momentos e com qual objetivo prévio, é indicativo de deferimento ou indeferimento. Estes, dentre outros, são apenas alguns exemplos de funções da Coordenação-Geral que tornam o ambiente processual habitável ou inóspito. E é, em decorrência disto, um espaço de muito poder. No que se refere aos usos do tempo, é também a CG-CONARE que majoritariamente monopoliza e controla os usos e abusos do tempo:

(...) em que as possibilidades de controlar o tempo – o de si próprio e dos outros – estão conectados à distribuição de poder e de capital (...) porque ‘o capital, nas suas variadas formas, é uma série de direitos preemptivos sobre o futuro’ (Bourdieu 2000, 225), em que aqueles com mais capital e poder estão mais aptos a planejar, organizar e prever suas vidas do que aqueles sem este capital e poder” (Everaert, 2020, p. 4, tradução livre<sup>264</sup>)

---

264 Tradução do original, no inglês: “where the possibilities of controlling time – one’s own and others’ – are linked to power and capital distributions (...). Because ‘capital in its various forms is a set of pre-emptive rights over the future’ (Bourdieu 2000, 225), those with more capital and power are better able to plan, organise, and predict their lives than those without.”



A desigualdade temporal entre solicitantes de refúgio é, portanto, produto de um projeto antinegro mais amplo que estrutura e reflete as transhistoricidades da abjeção do imigrante negro no tempo e no espaço, sob distintas roupagens. A aparência de objetividade e a complexificação dos múltiplos mecanismos tentam mascarar a realidade diferenciada experienciada por solicitantes de refúgio negros e africanos diante da gestão temporal desigual feita pela CG-CONARE. Muito embora isto envolva um projeto injusto, que continua e incrementa o espaço-tempo carcerário em que habitam o migrante e o solicitante de refúgio negro e africano, (re)produzindo diversas violações de direitos, a passividade esperada é muitas vezes contraposta com diversas ações em que se tenta recuperar a sua soberania temporal e readquirir um capital temporal maior para planejar, organizar e prever seus futuros.

A fuga do Brasil, talvez o movimento mais drástico para obter essa soberania temporal, carrega, portanto, este elemento paradoxal: é tanto agência quanto é produto de um projeto migratório e de refúgio antinegro, que busca precisamente inviabilizar a vinda e a permanência de não-pessoas negras migrantes. A isto, impossível não conectar os outros elementos mencionados até então. Políticas de não-entrada, com a exigência e a não concessão de vistos, para uns e não para outros, marcam a continuidade da antinegitude subjacente às políticas de controle e regulação de populações migrantes e refugiadas africanas subsaarianas (e haitianas) ao longo de suas trajetórias. Isto é, práticas levadas a cabo seja para evitar suas chegadas, contribuindo com - e produzindo - o uso de vias irregulares e mais violentas para acessar proteção, seja para criar um espaço processual inóspito na chegada.

O colonialismo epistêmico e discursivo inerente ao processo de refúgio, combinado aos usos e abusos do tempo burocrático, tornam experiências processuais inóspitas e insuportáveis, cujos efeitos ou impactos são precisamente dissuadir a chegada e compelir para a saída, se não do país, da busca à proteção do refúgio. Demonstrar a continuidade da antinegitude depende de uma série de variáveis. É preciso contar com dados quantitativos, qualitativos, históricos, documentais, legislações, experiências, relatos, matérias jornalísticas. De fato, são muitas as técnicas institucionais combinadas para, ao longo dos anos, dar a aparência de neutralidade e objetividade à contínua antinegitude em práticas e

políticas migratórias, isto é, no que refere a quem entra, quem permanece (e em quais condições), e quem o Brasil impulsiona que saia.

Essas interconexões e cruzamentos entre o passado antinegro e suas permanências no universo migração/refúgio foram particularmente bem caracterizadas quando um policial federal descreveu para mim seu próprio papel: “eu sou o capitão do mato travestido de Modernidade”. A impactante frase, proferida em uma longa visita que fiz ao órgão, era extremamente lúcida não só sobre o papel dos poderes de polícia no controle e imobilização do homem-objeto (africano) no passado (Mbembe, 2018a), mas como esses poderes de controle e imobilização se transferem hoje para a não-pessoa negra migrante. Isto não significa uma comparação dos movimentos forçados, por meio do rapto, violência e sequestro, de africanos para fins de escravidão, aos afromovimentos forçados da atualidade, em que ao mesmo tempo que existe o aspecto involuntário do movimento, há também (na maioria dos casos), embora limitadamente, agência. Tal análise se refere à esfera institucional de controle e regulação no Brasil ser historicamente estruturada na antinegitude, e como as origens institucionais da gestão e controle das mobilidades e corpos negros se mantém, transfere e é traduzida, sob outras roupagens, na atualidade. Ser o “capitão do mato travestido de Modernidade” significa precisamente isto, as traduções da antinegitude institucional enraizada nos modos de controlar e regular corpos negros no Brasil. No contexto da Polícia Federal, este corpo é migrante, refugiado, solicitante de refúgio.

A referência à figura do “capitão do mato” também nos remete, diretamente, ao escravo fugitivo sobre quem, em seu movimento “ilegal”, o capitão do mato deveria empreender a busca, o controle, e aplicar a pena. A ideia de “livre” mobilidade era uma incongruência para o cativo, o imobilizado. O capitão do mato era, afinal, somente necessário porque, dentre outras coisas, se criminalizava o movimento livre da não-pessoa negra, e era ele a autoridade responsável por impedir a fuga, imobilizando-a, bem como por capturar, punir e encarcerar aquelas que ousassem fazê-lo. Controle de fronteiras, territorial e extraterritorial, além da regulação e controle cotidiano de migrantes, incorporados nas funções diárias da Polícia Federal (bem como outros órgãos, tais como CONARE e sua coordenação) servem precisamente para criar espaços e tempos *carcerários*, imobilizantes. Como extensivamente defendido ao longo deste trabalho, práticas e políticas do universo

migração/refúgio no Brasil, mesmo aquelas “políticas de segredo”, criam espaços-tempo de imobilização na origem, imobilização no destino, e punições para os que violam as condições de *captura* espacial e temporal que o sistema lhes impõe.

Por outro lado, como o arquétipo do capitão do mato evoca, se há controle imobilizante, carcerário, há movimento que tal controle objetiva coibir. No caso de Koffi, por exemplo, sair/fugir do Brasil representou uma escolha deliberada, dentro de um contexto de violações, de não mais se sujeitar a esse ambiente, uma escolha de sair de um contexto que lhe nega a sua condição de humano, que lhe relega à zona do não-ser, para buscar novas formas de vida. Desígnios fugitivos, ou fugitividade, seria precisamente isto, conforme destaca Fred Moten (2008, p. 179, tradução livre<sup>265</sup>): “*o movimento fugitivo dentro e fora do marco [da negritude], ou quaisquer outras lógicas sociais impostas – um movimento de libertação*”. A separação entre o Negro e o não-Negro, portanto, que marca as fronteiras de morte (em vida) e a sociedade civil, envolveria um tipo de recusa à desumanização antinegra que é inerentemente fugitiva:

Eles identificam um certo desejo histórico entre pessoas de ascendência Africana relativo à evasão de estruturas sociais que tornaram a vida Negra inviável ou menos-que-humana (...) Essas táticas de recusa, digamos, envolvem não somente um movimento físico do corpo, mas também um movimento mental. (...) a fugitividade nomeia tal desejo de fuga dos confins não apenas da plantação do sul do século XIX ou do estado carcerário contemporâneo nos EUA, mas também dos regimes coloniais e pós-coloniais que suprimiram a vida Negra globalmente. (Matthew Omelsky, 2020, p. 56, tradução livre<sup>266</sup>)

Ou, como ressalta Saidiya Hartman (2007), os desígnios fugitivos levam a não-pessoa negra e sua condição transhistórica de captura a “sonhar com outros lugares”. A fugitividade é, portanto, uma lente teórico-analítica chave para pensar o contraponto da morte em vida, ou da *afterlife of slavery*. É a recusa da captura, o desejo de vida, e a persistência diante das muitas tecnologias de desumanização antinegras. A agência na/da afromobilidade, é, precisamente, um importante ponto

<sup>265</sup> Traduzido do original, em inglês: “*fugitive movement in and out of the [blackness] frame bar, or whatever externally imposed social logic—a movement of escape*”.

<sup>266</sup> Traduzido do original, em inglês: “*They identify a certain historical desire among people of African descent to evade those societal structures that have rendered Black life unlivable and less-than-human. (...) These tactics of refusal, we might say, involve a physical movement of the body, but also a movement of the mind. (...) fugitivity names that desire to flee the confines not just of the nineteenth-century southern plantation or the contemporary American carceral state, but of colonial and postcolonial regimes that have suppressed Black life globally.*”.

de análise desde as perspectivas fugitivas, não só porque o movimento físico pode ser lido como uma recusa às heranças do colonialismo em África (e no Haiti), mas também às formas de captura, abuso e violações imbricadas na antinegitude das práticas e políticas do universo migração/refúgio que controla e regula mobilidades. Fazê-lo é um importante giro analítico para centrar esse sistema em seu aspecto de dominação e desumanização da não-pessoa negra (Davidson, 2021), ao mesmo tempo que centra seu contraponto, a recusa à essa realidade, ou fugitividade<sup>267</sup>. Ou, em outras palavras, “*‘podemos imaginar fugitividade como algo que conceitualiza as experiências de vida da Negritude’ como práticas constantes de ‘recusa’ de aceitar e de permanecer na posição estruturalmente condenada da morte social.*” (Von Gleich, 2017, tradução livre<sup>268</sup>). E isto se dá ainda que não seja possível faticamente alcançar os desígnios fugitivos, existentes como sonhos, como menciona Hartman.

Falar em fugitividade é relevante porque apresenta/expõe as políticas de refúgio tanto como inerentes ao modo de fazer estado e fronteira, quanto como instrumentos estratégicos usados para navegar as variadas técnicas de controle que circunscrevem e limitam as afromobilidades. Nesse sentido, para a comunidade afromigrante, o refúgio é uma ambivalência, pois ao mesmo tempo que é manipulado por esses indivíduos com fins de conquistarem seus desígnios (ou sonhos) fugitivos, é também um espaço de violência – epistêmica e temporal, como demonstrado.

#### 4.3. Conclusões parciais

---

<sup>267</sup> Os aspectos que centram os afromovimentos em seus desejos e potências é também estudado por Handerson Joseph (2021, p. 79) no que ele conceitua como a *negrização das migrações*, isto é: “*La negrización de las migraciones no trata sólo del aumento de personas negras entre quienes migran, ni del incremento de su nivel de clase social y educativo, sino sobre todo de la agencia y protagonismo de las personas migrantes negras, las redes creadas y los profundos cambios provocados por ellas en cuanto a educación, cultura, religiosidad, lengua y política en los países de residencia, en función de sus trayectorias constituidas desde sus países de origen. Esto rompe con la idea de que estas personas migrantes esencialmente son miserables económica, política e intelectualmente, para colocar también el énfasis en el potencial de sus trayectorias individuales y colectivas en múltiples escalas de temporalidad y espacialidad, permitiendo una interpretación matizada de la negrización de las migraciones*”.

<sup>268</sup> Traduzido do original, em inglês: “*we may imagine fugitivity as conceptualizing the lived experience of Blackness’ as constant practices of ‘refusal’ to accept and to remain within the structurally ostracized position of social death*”.

Pensar em continuidades e transhistoricidade da antinegitude é, essencialmente, pensar em tempo. No primeiro capítulo deste trabalho, analisei como, mesmo após a independência do Brasil, práticas coloniais permaneceram a fim de construir o país como nação branca, “civilizada”, desenvolvida, ocidental. O desenvolvimento do Brasil se funda, portanto, nas bases coloniais da modernidade, isto é, em ideias de progresso e desenvolvimento que, a despeito de sua materialidade no espaço, são essencialmente *temporais*. A separação entre pessoas e comunidades lidas como subdesenvolvidas, incivilizadas, bárbaras e animais, e aquelas consideradas desenvolvidas e civilizadas, é, efetivamente, uma separação racial-temporal. E a formação do Estado-Nação moderno esteve imbricada nessa ideia de tempo em que são relegados ao passado as (não) pessoas e povos colonizados, negros, indígenas, ao passo que o futuro pertence ao progresso, que é branco; o presente, por sua vez, é o espaço de poder (igualmente branco) (Vázquez, 2009). O passado é obliterado: “o colonialismo não está satisfeito apenas em impor sua norma no presente e no futuro de um país dominado. (...) Por uma lógica perversa, ele se volta para o passado das pessoas dominadas, e o desfigura e o destrói” (Fanon *apud* Mignolo, 2005, p. 84, tradução livre<sup>269</sup>). Efetivamente, de acordo com Mignolo, *tempo* passou a ser, especialmente a partir do século XVIII – muito embora tenha uma gênese tímida no século XVI – um dispositivo de divisão e classificação global de sociedades:

Se você entra na missão civilizatória da equação modernidade vs. tradição, você entenderia que sociedades no planeta passaram a ser medidas e classificadas de acordo com sua semelhança ou diferenças com a ordem natural oferecida pela cosmo-polis. Mas isso não era tudo. História como “tempo” entrou na figura para colocar sociedades numa linha cronológica imaginária indo da natureza até a cultura, de barbarismo até civilização, seguindo um destino progressivo até um ponto de chegada. Hegel, é sabido, organizou a cosmo-polis kantiana numa escala temporal que realocava a distribuição espacial de continentes (Ásia, África, América e Europa) numa ordem cronológica que seguia uma certa direção histórica, do Leste ao Oeste. O planeta estava vivendo em diferentes temporalidades, sendo que a Europa estava no presente e o resto, no passado. (Mignolo, 2011, p. 151, tradução livre<sup>270</sup>).

---

269 Tradução livre do original, em inglês: “Colonialism is not simply content to impose its rule upon the present and the future of a dominated country. ... By a kind of perverse logic, it turns to the past of the oppressed people, and distorts, disfigures and destroys it”.

270 Tradução do original, em inglês: “If you enter the civilizing mission into the equation modernity vs. tradition, you would understand that societies around the planet began to be measured and classified according to their similarity or dissimilarity with the natural order offered by cosmo-polis. But that was not all. History as ‘time’ entered into the picture to place societies in an imaginary chronological line going from nature to culture, from barbarism to civilization following

Tempo era, e permanece, um conceito fundamental da colonialidade, no sentido de matriz colonial de poder como estabelece Mignolo (*idem*), ou, conforme assevera Mbembe (Taïwó e Mbembe, 2021), “um modo de dominação em que certas pessoas são consideradas descartáveis e, no entanto, são indispensáveis” para a manutenção do próprio sistema de dominação instituído como legado colonial. Isto se dá porque tempo, no sentido da colonialidade, serve para separar, no espaço-tempo, aquelas sociedades que estão no presente e que têm um futuro, no sentido de progresso e desenvolvimento (brancas e europeias), e aquelas que estão no passado, no sentido de tradição e subdesenvolvimento.

No Brasil, como visto, práticas relacionadas às migrações representaram uma continuidade dos fundamentos moderno-colonialistas da formação do país. Nesse sentido, o estímulo à imigração branca, europeia e estadunidense objetivava não só a reserva de mão-de-obra para substituir o trabalho cativo, mas pretendia reafirmar o Brasil enquanto nação branca. Em uma fusão entre raça e nação, e entre branquitude e as ideias de presente/futuro, progresso e civilização, o Brasil, para que saísse do passado, e para que tivesse um futuro, no sentido moderno-colonial, era preciso que fosse *branco* e, especialmente, que fosse não-negro. Não surpreende, pois, os muitos discursos novecentistas relativos a trazer imigrantes “de nação forte e civilizada” cujo sangue não era “aguado” como o do branco brasileiro. Isto significou ainda a continuidade literal de projetos de colonização de terras ocupadas por população autóctone, com sua consequente despossessão de terras originárias e seu permanente genocídio.

O processo de construção da nação continuou, portanto, o projeto moderno-colonial em que os Estados-Nação “se tornaram um exemplar do processo linear e o avanço da história humana global”, estando eles mesmos dentro da matriz colonial de poder (Mignolo, 2011, p. 162). A construção do Brasil enquanto nação independente foi, portanto, um projeto de continuidade da colonialidade cuja base fundamental era o *tempo*. Posicionar o Brasil geopoliticamente enquanto nação

---

*a progressive destination toward some point of arrival. Hegel, as it is known, organized Kant's cosmo-polis on a temporal scale that relocated the spatial distribution of continents (Asia, Africa, America and Europe) in a chronological order that followed a certain directionality of history, from East to West. The planet was all of a sudden living in different temporalities, with Europe in the present and the rest in the past”.*

civilizada, desenvolvida, um país do futuro, era tentar posicioná-lo na ordem temporal-colonial global que separava a Europa (e demais nações brancas) do restante das sociedades. Tornar o Brasil um país branco era reposicioná-lo na matriz colonial de poder e o retirava da ordem do *passado*. E o projeto migratório, que em meados do século XX se tornou um projeto envolvendo também a categoria de refúgio, teve função central para transformar o Brasil em uma nação embranquecida e transformar sua conjuntura temporal e geopolítica.

O projeto migratório historicamente esteve imbricado à desfiguração, apagamento e invisibilização da história escravocrata brasileira e do genocídio da população negra brasileira desde o fim oficial da escravidão de não-pessoas negras no país, bem como de sua contribuição à formação cultural brasileira. Sob diversas falsas justificativas de escassez de mão de obra, bem como de que o ex-escravo não seria capaz de trabalhar como um assalariado, a imigração de não-negros serviu para forçar o brasileiro negro a fazer trabalhos e ir para regiões do país indesejadas pelos imigrantes não-negros, em contínuo processo de empobrecimento e marginalização dessa população. Imbricadas no projeto de embranquecimento da população nacional, disfarçadas de *democracia racial*, as demandas por imigrantes, especialmente os brancos, se davam no sentido de que iria ocorrer a fusão racial. Isto é, o branco imigrante, ao se relacionar com negros, mulatos e indígenas brasileiros, iria eventualmente transformar o Brasil numa nação majoritariamente branca, o que alguns autores classificam como parte importante do genocídio do negro brasileiro (Nascimento, 1978), devido aos seus objetivos de *apagamento* da população negra. Isso, como visto, é uma política de tempo, em que tudo o que é atrasado, incivilizado, e que pertence ao passado, precisa ser obliterado *do presente e futuro nacional*.

Presente e futuro no Brasil são construídos, portanto, como essencialmente não-negros. Ressalte-se que, apesar do projeto brasileiro de embranquecimento, os moldes de formação nacional se deram a partir de políticas antinegras. Assim, apesar de haver uma preferência, ou *linha de desejabilidade*, que colocava o imigrante branco no topo, a formação do país objetivava ser, essencialmente, não-negra. Nesse sentido, sírios, japoneses, chineses, entre outros, eram mais ou menos aceitáveis na formação racial-temporal à brasileira. A continuidade da matriz colonial de poder, configurada pela divisão geopolítica temporal do mundo, se deu

no Brasil, portanto, na divisão entre indivíduos negros e não-negros, estando aqueles na ordem do passado e estes no presente e futuro.

As políticas migratórias no Brasil são, portanto, políticas de tempo racialmente determinadas, porque fusionam *presente e futuro* à *antinegitude* e o passado, negro, precisa ser obliterado. Não surpreende, portanto, que dizer que o Brasil é um país hospitaleiro, um país de imigrantes, é resultado da continuidade do projeto moderno-colonial de apagamento das histórias de violência, despossessão, e genocídio antinegros intimamente imbricados ao projeto migratório nacional. A permanente repulsa ao imigrante negro, por sua vez, reafirma esse apagamento – se o *futuro* moderno-colonial só é possível se for *não-negro*, e a história afro-brasileira é de um passado cada vez mais invisibilizado, resta claro como isso foi traduzido para um controle restritivo das afromobilidades ao Brasil, e o espaço-tempo antinegro no projeto migratório nacional. Efetivamente, a presença negra dentre a população migrante era, até a década de 1990, irrisória. Mesmo durante e após a década de 1990, a população de origem africana permanece a minoria diante dos imigrantes no país, como visto, demonstrando-se a força da antinegitude e as imbricações do projeto racial-nacional e as práticas coloniais-temporais continuadas no universo migração/refúgio.

Especificamente relacionada aos discursos e construções temporais em torno de África, Mbembe (2001) revela como a experiência humana africana aparece em discursos como primitiva, incompleta, mutilada, animalesca. Chinua Achebe (2009), por sua vez, assevera como a África ocupa a posição mais longínqua de *outridão* em relação a Europa, sendo sua verdadeira antítese. Por meio deste olhar moderno-colonial, o lugar de África – e de africanos e sua diáspora – no tempo é o do *passado*. No Brasil, a literatura nacional novecentista, bem como a imprensa, colocariam todas as qualidades positivas do negro brasileiro ligadas ao seu contato com a civilização (branca) brasileira, ao passo que seus defeitos se relacionariam com a sua origem, isto é, África. Ainda com relação à diáspora africana, relegar a negritude ao passado significava seu contínuo genocídio, o apagamento de suas contribuições para a cultura, a língua e o desenvolvimento do país, sua invisibilização em espaços de poder, e sua marginalização e precarização continuadas. A isto se interrelaciona a correspondente e permanente repulsa a



imigrantes<sup>271</sup> negros, especialmente os africanos subsaarianos, e as complexas e sofisticadas tecnologias de dissuasão e controle direcionadas a essa população, combinadas aos bônus experimentados por imigrantes não-negros. Conforme escrevem Évora *et. al.* (2019, p. 141),

À incessante busca por um inimigo soma-se a mobilização contemporânea do racismo, descrita sensível e incisivamente por Mbembe como um dado fundamental de nosso tempo, central na vida das populações em movimento, passando pelas histórias de negação de imigrantes, de nacionais que continuam sendo vistos e chamados de imigrantes, de fronteiras que devem ser restauradas, de intrusos, de inimigos, de segurança nacional e de tradições, infinitas histórias que se reciclam. Como já observado, existe uma relação direta entre o recrudescimento do racismo e a maneira como as populações estrangeiras não brancas são representadas (Santamaría Lorenzo, 2002). Essas populações correm constantemente o risco de serem atingidos por alguém, por uma instituição, por uma voz, por uma autoridade pública ou privada que lhes pede para justificar quem são, por que razão estão ali, de onde vêm, para onde vão, por que não voltam para casa.

Essa política temporal moderno-colonial permanece, portanto, nos dias de hoje, mesmo no seio das democracias liberais, em que a busca por inimigos, ou *Outros*, de quem existe um permanente trabalho de separação (Mbembe, 2018c), é uma constante, corroborando o que Fanon afirmou sobre o “mundo colonizado” ser um “mundo cortado em dois”. Este mundo cortado em dois é também habitado por diferentes espécies, que ocupam esses dois espaços, *do ser* e *do não-ser*, cujas divisões são reforçadas pela colonialidade, ou matriz colonial de poder (Fanon, 2015). Isto também se traduz nos discursos anti-imigrantes que reforçam as fronteiras e desigualdades globais de poder. No caso do Brasil, o discurso anti-imigrante é, historicamente, antinegro. Mesmo havendo discriminações raciais e xenófobas relativamente a imigrantes não-brancos e não-negros, como foi o caso de chineses, japoneses e sírio-libaneses, como visto, todos esses imigrantes tiveram bônus tão-somente pelo fato de não serem negros e africanos. A África e a Negritude, como o outro supremo do ocidente (Mbembe, 2001), permanecem, portanto, em um espaço-tempo que relega as afromobilidades ao passado, e as mobilidades não-negras, mesmo que combatidas e racializadas à sua medida, se tornam possíveis no presente e no futuro.

As estratégias para ganhar maior “aceitabilidade” de imigrantes não-negros e não-brancos eram variadas, conforme se analisou no primeiro capítulo. Os sírios,

---

<sup>271</sup> Aqui me refiro a quaisquer categorias migratórias, incluindo os refugiados.

por exemplo, tinham diferentes estratégias para ingressarem na sociedade brasileira em um *status* embranquecido. De um lado, o ‘abrasileiramento’ de seus nomes, que oferecia aos sírios *passibilidade étnico-racial* entre os brancos brasileiros, pois fenotipicamente indistinguíveis, ao mesmo tempo em que escondiam suas origens culturais e étnicas com a mudança de nome. De outro, a promoção de uma identidade hifenizada, que buscasse reforçar as conexões histórico-culturais das culturas brasileira, portuguesa e árabe, bem como os elementos positivos da migração síria, notadamente sua contribuição econômica e cultural para o Brasil, expandindo a noção de ‘branquitude’ e incluindo o Oriente Médio na matriz colonial de poder. Nota-se, especialmente neste último caso, que os sírio-libaneses se aproximavam da ideia de Europa, apropriando-se dos conceitos moderno-coloniais de desenvolvimento e progresso, para justificarem e legitimarem sua presença no Brasil, em decorrência das próprias sujeições raciais-coloniais que sofriam.

Isto lembra a condição dos migrantes “livres” indianos na África do Sul por volta de 1910. Apesar de sua condição “livre”, eles eram considerados um problema a ser resolvido, e havia um debate local entre as autoridades coloniais (europeias) para evitar que ficassem ali permanentemente. Esses europeus eram os *colonos*, ontologicamente brancos e europeus, e se distinguiam *temporalmente* dos imigrantes, uma vez que era um termo usado pelos europeus que asseverava e confirmava sua superioridade civilizacional, pertencimento social e político, e direito à terra (Mawani, 2014). Nesse sentido, no contexto sul-africano, *colonos* se opunham aos *imigrantes* racial e temporalmente, conforme assevera a autora (*idem*, p. 81, tradução livre<sup>272</sup>):

O termo colono já existia em uma ordem de ocupação hierárquica e competitiva e numa temporalidade desigual. Em suas demandas de serem os primeiros, os colonos europeus inscreveram seus passados em seus futuros. Pessoas indígenas [de África], pelo contrário, ficaram situadas no passado.

Assim como os indianos livres na África do Sul, migrantes sírios (que eram todos livres) não eram igualados à posição de *brancos* e europeus. No Brasil, falar

---

<sup>272</sup> Traduzido do original, em inglês: “the term settler was already arranged in a hierarchical and competing order of occupancy and in a disjointed temporality In their demands to be first, European settlers inscribed their pasts into their futures. Indigenous peoples, by contrast, were situated in the past”.

sobre colonos nas regiões do Sul do Brasil e demais imigrantes na região Sul e Sudeste significava, por muito tempo, falar sobre europeus. E, cumprindo os objetivos de miscigenação, os europeus eram valorizados por já pertencerem ao futuro do Brasil, ao passo que muitos outros grupos de imigrantes tiveram que usar de recursos para provarem seu valor no *presente* e no *futuro* do Brasil, algo que também ocorreu com os indianos na situação descrita na África do Sul de 1910.

Diante das muitas leis e práticas discriminatórias em voga, especialmente que inviabilizavam a permanência de indianos na África do Sul, eles passaram a incorporar o termo *colono* para reivindicarem sua permanência no local e ganharem privilégios e direitos, assemelhando-se aos europeus. No entanto, como fazer isto se o termo colono era ontologicamente conectado à branquitude europeia, aos habitantes legitimados, aos civilizados? Mawani explica que as reivindicações de indianos para serem reconhecidos como colonos foram construídas por meio de um discurso que os separava dos nativos africanos e lhes posicionava em superioridade racial e civilizacional, que inclusive lhes concedia direitos e liberdades que os africanos não tinham. A autora revela que:

Para facilitar a permanente e contínua residência de nativos africanos, (...) autoridades coloniais separaram “grandes reservas de terra.” No entanto, “não existe algo semelhante” para os Chineses e Indianos (...). Muito embora indianos sabiam que os nativos africanos estavam sujeitos a uma intensa legalidade racial-colonial que objetivava assegurar sua desapropriação de terras e sua segregação, eles ao mesmo tempo reconheciam que as populações nativas estavam situadas em uma temporalidade muito distinta, e portanto tinham reivindicações distintas para que pertencessem. Diferentemente de indianos, nativos africanos pertenciam ao passado e ao solo, eram a população com a qual os britânicos eram forçados a lidar, e que podiam reivindicar ocupação prévia, e assim necessitavam meios alternativos para os conter, para sua remoção e apagamento. (...) Os indianos diziam que os nativos africanos, como ocupantes prévios, tinham uma longa história na África do Sul e eram autóctones. (...) Alguns diziam que embora migrantes da Índia tenham chegado muito depois em terras já ocupadas por nativos africanos, outros se viam como estando muito além na linha civilizacional e no desenvolvimento político. Ao reivindicarem serem colonos, indianos enfatizaram sua longa história na África do Sul, seus investimentos futuros no desenvolvimento da terra pelo seu trabalho, seus negócios e seus profissionais, e especialmente devido à sua superioridade racial em comparação às ‘raças aborígenes da África’. (Mawani, 2014, p. 89, tradução livre<sup>273</sup>)

---

<sup>273</sup> Traduzido do original, em inglês: “To facilitate the ongoing and permanent residence of native Africans, (...), colonial authorities set aside ‘huge reserves of land.’ Yet, ‘there is no such thing’ for Chinese and Indians (...). Although British Indians were well aware that native Africans were subjected to an intensifying racial-colonial legality aimed at securing their territorial dispossession and segregation, they equally recognized that native populations were situated in a very different temporality and thus had distinct claims to belonging. Unlike British Indians, native Africans were rendered to be from the past and from the soil, a population with which the British were forced to contend, a population that held claims to prior occupation, and a population that

Nota-se que a manipulação do sentido de colono era *temporal* porque localizava os indianos em uma linha de civilização mais ou menos desenvolvida que, portanto, no contexto colonial, lhes poderia fazer jus a determinados direitos e lhes posicionava mais perto dos brancos europeus. Para fazê-lo, no entanto, os indianos reforçaram a antinegitude inerente à matriz colonial de poder. Comportamentos semelhantes qualificaram a vivência de imigrantes não-negros no Brasil. Se os brancos eram plenamente desejáveis e pertenciam ao futuro desejável de país, onde se situavam os demais imigrantes não-negros? Cada grupo teve ações diferenciadas. Os sírios, como comentei, também procuraram se *embranquecer*, ou aproximar-se do sentido civilizacional europeu, a fim de serem mais bem recebidos na sociedade brasileira. Esse projeto dos sírios funcionou, ao menos a médio e longo prazo.

A história de mobilidade síria ao país, sua contribuição étnica e assimilação à sociedade e cultura brasileiras foram bem-sucedidas, como fica demonstrado com a materialização da RN17/2013. Essa resolução, como explicitado anteriormente, teve como seu fundamento os laços históricos entre a Síria e o Brasil, “onde reside grande população de ascendência síria”.

O passado das mobilidades sírias foi reconhecido como constitutivo do presente da configuração demográfica e cultural do país, com repercussões normativas no que se refere à maior aceitabilidade dos refugiados sírios, que, conseqüentemente, não só pertencem ao presente, mas também ao futuro sócio-racial e cultural do país. Não surpreendem as taxas de 100% de casos de refúgio reconhecidos, o tratamento positivo em termos de políticas de visto, e um tratamento temporal processual agilizado que diferencia a experiência de refúgio dos sírios no Brasil, algo notado até mesmo pelo representante da CASP no

---

*required alternative means of containment, removal, and erasure. (...) British Indians claimed that native Africans, as the prior occupants, had a long history in South Africa and were indigenous to the land. (...) some agreed that migrants from India arrived much later to lands that were already inhabited by native Africans, others viewed themselves to be much further ahead in their civilizational and political development. In their claims to be settlers, British Indians emphasized their long histories in South Africa, their futural investments in the development of the land through their forced labor, their business and professional acumen, and especially their racial superiority over the “aboriginal races of Africa.”*

CONARE, Padre Marcelo Maróstica, na 102ª reunião plenária do Comitê, de abril de 2015:

[representante da CASP] aproveita o ensejo para criticar a estratégia do CONARE de dar rito acelerado para o procedimento dos sírios em detrimento de outras nacionalidades. Aduz que os solicitantes de outras nacionalidades sentem que seus casos são preteridos aos casos dos nacionais sírios. (CONARE, 2015a)

Nenhum outro membro do CONARE, no entanto, comentou ou interagiu com a preocupação trazida pelo representante da CASP. Era notável, pois, a diferença de tratamento. Os sírios pertenceram ao passado, pertencem ao presente do Brasil, e serão parte do futuro. Algo não correspondente a imigrantes e refugiados negros e africanos: as saídas de haitianos e africanos subsaarianos do Brasil em direção à América do Norte revelam sua indesejabilidade e as dificuldades estruturais que previnem e evitam sua permanência *no futuro* do Brasil. As muitas técnicas burocrático-temporais que especialmente afetam africanos subsaarianos a eleger residências temporárias em detrimento do refúgio também revelam o objetivo institucional de manter migrantes negros no país se possível apenas temporariamente. Em outras palavras, dificultar ou impedir que tenham um futuro no país.

A isto se relacionam, de um lado, as mencionadas tecnologias e técnicas processuais temporais que caracterizam e diferenciam as experiências de solicitantes de refúgio negros, notadamente os africanos, que como consequência *perdem seu senso de futuro*. Conforme assevera (Mattoscio e Atehortúa, 2019, p. 88, tradução livre<sup>274</sup>):

Defuturização pode ser compreendido como um processo discursivo e afetivo de desumanização que resulta em perder a posse do próprio futuro. Numa condição pós-colonial em que a colonialidade se tornou propriedade do poder, a prioridade dada aos interesses de sujeitos privilegiados supera qualquer outra narrativa ou imaginário. Ao ser subitamente distanciado de suas experiências vividas e herdadas de passado, as pessoas perdem seu arquivo afetivo para construir suas visões de futuro.

---

<sup>274</sup> Traduzido do original, em inglês: “*defuturing can be understood as a discursive and affective process of dehumanization and unsettlement that results in being dispossessed of one’s future. In a postcolonial condition in which coloniality has become a property of power itself, the priority given to the privileged subjects’ interests trumps any other narrative or imaginary. In being suddenly distanced from one’s lived and inherited experiences of the past, one loses the affective archive able to open up one’s visions of the future*”.

De outro lado, destacam-se ainda os mecanismos de fechamento, segredos e silenciamento que não apenas afetam solicitantes de refúgio, mas também seus defensores, transformando o processo em um ambiente inóspito e desconhecido para seus interessados diretos. Conforme visto, muito embora os termos de maior ou menor aceitabilidade de alguns migrantes em detrimento de outros tenham sido traduzidos para a linguagem do tempo contemporâneo dos direitos humanos, ela é por si só insuficiente para romper com a antinegritude subjacente às continuidades do projeto moderno/colonial e suas consequentes clivagens raciais contemporâneas. Se isto fica evidente na análise do projeto e práticas migratórias novecentistas e do começo do século XX, não significa que não tenha havido permanências.

No caso do Brasil, a antinegritude significou não só normas e discursos abertamente antinegros no passado, mas também consiste: nos baixos números de migrantes/refugiados negros e africanos; nas altas taxas de indeferimento no refúgio no caso de africanos; no *deslocamento* ou *não-lugar* ocupado por haitianos na estrutura migração/refúgio; na criação de um “muro de vistos” contra haitianos e no desejo institucional de não formar uma “diáspora haitiana” no Brasil; nas diferenças e desigualdades epistêmicas e temporais no que se refere ao tratamento estrutural e institucional no sistema de refúgio para solicitantes extracontinentais, notadamente sírios e africanos subsaarianos; e no contínuo processo de apagamento das populações africanas no Brasil, de sua contribuição cultural e histórica, combinado com sua invisibilização e genocídio no presente, e no consequente projeto de sua extinção no futuro, incluindo-se aqui, por consequência, as populações afromigrantes.

Traduzir os direitos humanos em *pretuguês*, como ensina Thula Pires (2017c), inspirada em Lélia González (1988), é efetivamente romper com a linguagem hegemônica dos direitos humanos que por si só é incapaz de superar a divisão colonial do mundo em dois, separando os que *são* dos que *não são*. As divisões coloniais antinegras que persistem, sob outras roupagens, no Brasil, atingindo também as comunidades recém-chegadas de afromigrantes no país, são parte de uma estrutura que, a despeito de se basear legalmente nos direitos humanos, (re)produz desigualdades e reafirma clivagens antinegras que dividem migrantes entre desejáveis e indesejáveis. Falar em *pretuguês*, no âmbito das afromobilidades, é essencial para reconhecer e chamar atenção “para múltiplas formas em que a colonialidade se impôs” (*idem*, p. 2) às não-pessoas negras no Brasil, inclusive às

migrantes, que, ao final do século XX, voltam a movimentar-se de África às Américas, mas desta vez, não como fruto de rapto/sequestro. Falar em *pretuguês* no âmbito das afromobilidades no Brasil e na *América Ladina* é uma urgência, portanto, não só para desvendar os limites da linguagem hegemônica dos direitos humanos, mas é um compromisso epistêmico com “as múltiplas formas de ser, estar e bem-viver, [desarrumando] as fronteiras que estabelecem o centro e a periferia, [acessando] os diversos rostos e corpos que compõem o mosaico da América Ladina” (Pires, 2017c, p. 11), que também passa a incorporar novas afrocomunidades em movimento.

## 5

### Conclusão

O presente trabalho buscou evidenciar as formas pelas quais o princípio de raça impacta o processo e o sistema de refúgio. As análises existentes até então, referentes ao sistema migratório em geral, tinham como aspecto central os processos de racialização institucionais e normativos e suas consequências no que se refere a populações não-nacionais e tinham majoritariamente um cunho historiográfico, enfocando-se mormente no final do século XIX até meados do século XX. A pergunta que guiava este trabalho dizia respeito precisamente aos impactos do princípio de raça na institucionalidade e processo de refúgio no Brasil contemporâneo, haja vista ser um país forjado no escravismo. Seria possível falar e pensar em racismos mesmo no âmbito de um instituto dito humanitário, e como isso se daria?

Ao revisitar a historiografia das migrações, ficaram claros os limites da proposta analítica feita, que se centrava na branquitude. Assim, demonstrava-se como o princípio de raça operava no desenvolvimento histórico migratório até meados do século XX tendo como centro o branco e, no polo oposto, todos os migrantes não-brancos. Muito embora essa análise tenha logrado um alcance importante, propus uma releitura das fontes históricas secundárias, e nisto enfoquei o primeiro capítulo. Ora, numa análise holística, ficava claro que, apesar de haver processos de racialização que diferenciavam brancos de imigrantes não-brancos, como chineses, sírio-libaneses, japoneses, entre outros, estava completamente ausente o migrante negro dos debates migratórios. Ou, conforme restou vislumbrado, migrantes negros estavam presentes na medida de sua ausência, haja vista que muitos imigrantes, em especial os não-negros e não-brancos, tinham benefícios ou bônus tão-somente devido ao fato de não serem negros. Assim, restou evidenciada a importância fundacional da antinegitude no que se refere às práticas e políticas de imigração e colonização brasileiras, e o trabalho passou a reescrever as leituras das fontes historiográficas secundárias a partir da lente da díade negro/não-negro.

Se alguns migrantes não-negros eram explicitamente escolhidos enquanto possíveis imigrantes porque não eram negros, como foi o caso dos chineses, outros,



como os sírios e japoneses, usavam de possíveis aparatos raciais, culturais e de classe para tentarem aproximar-se da branquitude e da Europa, ao mesmo tempo em que se afastavam ainda mais da não-pessoa negra. De fato, o que fica evidente na releitura da historiografia é que as análises que se centram na díade branco/não-branco localizam os não-brancos em distintas gradações de humanidade. A antinegitude, por sua vez, evidencia que, de todos os não-brancos, apenas a não-pessoa negra tem a sua humanidade completamente negada, descabendo-se falar, portanto, em subumanidade, pois evidentes os mecanismos de desumanização completa da negritude.

A antinegitude é algo que ficou evidente até meados do século XX, devido aos discursos e normas mais explicitamente antinegros, e também devido à profusão de estudos e fontes do período. No entanto, os estudos migratórios que buscam analisar períodos posteriores, especialmente a partir da Ditadura Civil-Militar brasileira, silenciam praticamente por completo no que tange aos aspectos raciais (e antinegros) das práticas e políticas migratórias do período. Isto também deriva dos próprios objetivos políticos dos governos da época, que pretendiam se projetar enquanto democracia racial internacionalmente. Os desígnios e objetivos raciais se tornaram, portanto, cada vez mais escondidos, existentes em segredo. Para observar como se deram as continuidades e permanências da antinegitude, *cavei* nas distintas fontes secundárias a fim de montar um panorama que permitisse entender o perfil das práticas e políticas migratórias no que se refere ao princípio de raça.

A função talvez mais laboriosa do estudo no que se refere ao capítulo primeiro se deu, precisamente, em entender, de um ponto de vista mais geral, as continuidades da antinegitude no que se refere às práticas e políticas migratórias a partir do período ditatorial até 2019. Enfoquei-me em migrações em geral, sem especificar as múltiplas categorias de gestão de pessoas (e não-pessoas) em mobilidade, e lancei mão principalmente de dados de censos e de análises de microdados de órgãos da institucionalidade migratória. Diante desta análise, foi perceptível como as não-pessoas negras ainda são uma minoria de migrantes no país, muito embora com maiores números do que até meados do século XX. Esse crescimento, no entanto, se deu principalmente no que se refere às categorias de migrantes *indesejáveis*, isto é, aqueles para quem não há política clara de estímulo à chegada, e cujas práticas de “recepção” são *reativas*, motivando, ainda, a temporariedade da estadia. Afromigrantes, portanto, eram uma minoria irrisória até

pelo menos 1990, e, apesar de seus números terem crescido a partir de então, ainda eram baixos em relação ao total de migrantes no país, e, além disso, eram uma maioria no que tange aos tipos de residência e práticas e políticas migratórias destinadas aos *indesejáveis*.

O segundo capítulo enfocou-se na política de refúgio, que se desenvolve em paralelo à política migratória em geral. É comum que trabalhos que tratem do sistema de refúgio não o relacionem com o sistema de migração, tratando-os em apartado. No entanto, busquei evitar fazê-lo, mesmo porque muitos refugiados, não oficialmente reconhecidos, passaram pelo crivo do sistema migratório para conseguir algum tipo de proteção. O capítulo demonstra o caráter ficcional de ambas as categorias, isto é, refugiado e imigrante, revelando como sua existência só é necessária devido aos problemas gerados pelo próprio sistema de fronteiras entre Estados-Nação. Afinal, se não houvesse controle de fronteiras, não haveria nem migração, nem refúgio, apenas mobilidade. Assim, ressalto a ambivalência do refúgio: parte constitutiva do sistema de controle de movimentos, ao mesmo tempo em que oferece uma possibilidade excepcional de entrada e estadia. A isto se relaciona também o caráter autolegitimado do controle de fronteiras, isto é, destaco a naturalização inquestionada da capacidade que Estados-Império-Nação têm de controlar suas fronteiras, algo que surge precisamente para o controle dos movimentos de populações colonizadas. O sistema de fronteiras e de controle de mobilidades, portanto, tem sua gênese imbricada na modernidade e colonialidade, e o refúgio é parte inerente dessa estrutura.

Ressalto, ainda neste capítulo, o desenvolvimento da categoria no Brasil que, apesar de ser frequentemente elogiado, demonstrou continuidades com as políticas migratórias antinegras e uma preferência escancarada por refugiados europeus até pelo menos 1990. A partir desta data, a entrada de africanos subsaarianos por meio do refúgio se destaca, e africanos se tornam o principal grupo de solicitantes de refúgio, demonstrando-se, de um lado, as limitadas vias existentes no sistema migratório para essa população, e, de outro, a relevância do refúgio como uma das únicas vias possíveis. Apesar disto, os números de refugiados africanos eram irrisórios tendo-se em conta a população migrante em geral no país e, apesar dos baixos números relativos, a proporção de indeferimentos era constantemente alta, o que levava muitos à situação de irregularidade. Isto, demonstrou-se, pouco mudou com a lei de refúgio promulgada em 1997.

O capítulo segue enfocando-se nos extracontinentais a partir de 2010, isto é, africanos subsaarianos, sírios e haitianos. Mesmo não sendo o maior número de solicitações, sírios eram os principais refugiados, integralmente reconhecidos. Africanos tinham, em média, taxas de indeferimento altíssimas, em especial as nacionalidades com maiores números de pedidos, notadamente nigerianos, angolanos, ganenses, entre outros. A isto se relaciona a política de vistos entre ambos os grupos, uma vez que sírios foram o primeiro (e único) grupo de migrantes a quem se concedia vistos *para que pedissem refúgio*. Eram, demonstra-se, os refugiados ideais, e as bases nas quais se fundava esse tratamento diferenciado eram justificadas pelos “laços históricos” entre Brasil e a Síria, em um total apagamento da história afro-brasileira, especialmente no que se refere aos movimentos de africanos vindos da Costa Oeste africana. A vida póstuma da escravidão é notável nas decisões institucionais relativas ao refúgio, portanto, intencionalmente ou não. Ao passo que sírios tinham acesso a um visto para pedir refúgio, a profusão de pedidos de vistos para grandes eventos, seguida do aumento de solicitações de refúgio de algumas nacionalidades africanas, demonstram as muralhas de vistos existentes em África para dissuadir a vinda de africanos ao país.

Essa muralha de vistos se replica na gestão das mobilidades haitianas, pois, evitando-se que *formem diáspora* no Brasil, pressões diplomáticas influenciaram que Peru, Bolívia e Equador passassem a cobrar vistos de haitianos, dificultando assim a sua chegada ao país pela via terrestre. O visto humanitário, criado em decorrência das chegadas de haitianos, pretendia-se pontual, limitado e temporário. E o refúgio foi completamente desconsiderado. Assim, se sírios tinham acesso a um visto para que pudessem pedir refúgio, haitianos tinham acesso a um visto para que não pedissem, demonstrando-se sua indesejabilidade e o seu não-lugar no universo migração/refúgio.

A análise deste universo, que demonstra as continuidades da antinegritude, é corroborada pela incursão em campo, na vivência processual cotidiana. Se na macro perspectiva se vislumbra um muro de vistos, na micro análise há uma muralha institucional que separa solicitantes de refúgio e seus defensores de acessar as instituições e os membros julgadores, havendo um verdadeiro *dentro e fora* sistêmico de um muro institucional quase impenetrável. Mesmo advogados e defensores são, em alguns aspectos, *vozes baixas* nesse sistema, ao passo que solicitantes sequer têm seus ruídos ouvidos. A advocacia de defesa passa a

constituir, portanto, uma mediação da humanidade desses afromigrantes, bem como a possibilidade de romper com alguns muros sistêmicos a fim de encontrar melhores caminhos de mediação com as instituições envolvidas.

Aos espaços fechados do refúgio, se revela ainda a importância do aspecto temporal, seja do ponto de vista das vivências de solicitantes, seja das técnicas utilizadas pelo sistema de refúgio. Assim, se a experiência de espera tendente à infinitude consiste em uma violação em si mesma, retirando de solicitantes seu direito ao tempo e colocando-lhes em uma camisa de força temporal, ou em uma permanente provisoriade – processual e existencial –, a institucionalidade lança mão de técnicas temporais que tornam o processo cada vez mais inóspito. Usos políticos do tempo burocrático constantemente tornam a espera insuportável e fazem com que solicitantes de refúgio, majoritariamente africanos, ou abandonem seus pedidos de refúgio, ou sejam compelidos a abandonar o Brasil.

Em uma análise conjunta, resta claro que, apesar de não tão evidente ao olho nu, é possível perceber distintos elementos de continuidades da antinegitude não só no sistema migratório brasileiro contemporâneo, mas também no de refúgio. Políticas de não-entrada e de externalização da fronteira para afromigrantes, em paralelo a políticas opostas para solicitantes de refúgio não-negros, combinadas à gestão temporal diferenciada e números de deferimentos e indeferimentos contrastantes, são capazes de, em conjunto, demonstrar para quem o sistema de refúgio não se abre, isto é, aos afromigrantes. A isto se confirma o que Mbembe (2019) ressalta, referente aos horizontes carcerários globais que particularmente provocam imobilidades das populações africanas e afrodescendentes. E o refúgio e sua gestão no Brasil demonstram ser parte desses horizontes carcerários antinegros em distintos aspectos, conforme demonstrado, pois, afinal, incorporam os *capitães do mato vestidos de modernidade*.

A antinegitude se faz essencial como lente analítica, portanto, não para realizar uma gradação de sofrimentos entre distintos refugiados e migrantes, mas porque ao centralizar a não-pessoa negra, ela permite direcionar o olhar para experiências específicas daqueles indivíduos que habitam a zona do não-ser. Pensar o refúgio, por exemplo, a partir da diáde do branco/não-branco no Brasil não permitiria ver as singularidades das desumanizações constantes que enfrentam principalmente os afromigrantes e as falhas constitutivas e inerentes da própria categoria de refúgio, que muitas vezes não afetam (ou afetam muito menos)

solicitantes de refúgio não-negros. A centralidade na não-pessoa negra é essencial em países como o Brasil, que é forjado no escravismo e cujas heranças institucionais derivam dessas raízes antinegras. Pensar como o universo migração/refúgio particularmente afeta as chamadas afro(i)mobilidades é, assim, chave para entender as particularidades dos movimentos negros no Atlântico Sul.

O resultado da pesquisa não é clamar pelo fim da categoria de refúgio, mas lançar luz em suas ambivalências e, principalmente, na antinegritude fundante do sistema de gestão de corpos e fronteiras, do qual o refúgio deriva. Assim, mesmo sendo o refúgio um meio pelo qual muitos afromigrantes materializem seus sonhos fugitivos, ele é incapaz de, por si só, romper com as fronteiras de humano e não-humano à qual localizam afromigrantes na zona do não-ser. Pensar em um sistema de mobilidade global que supere a antinegritude só é possível, portanto, em um contexto em que sejam abolidas as fronteiras moderno-coloniais do mundo que os afromigrantes herdaram. Neste novo mundo, no entanto, não haveria refúgio, pois, afinal, apenas existiria mobilidade.

## 6

## Referências bibliográficas

ABUYA, Edwin; KRAUSE, Ulrike; MAYBLIN, Lucy. The neglected colonial legacy of the 1951 refugee convention. *International Migration*, 2021, v. 59, p. 265–267.

ACHEBE, Chinua. *Africa's Tarnished Name*. Milton Keynes: Penguin Books, 2009.

ACHIUME, Tendayi. Migration as Decolonization. *Stanford Law Review*, v. 71, n. 06, jun. 2019, p. 1509-1574.

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Avaliação de Credibilidade em Procedimentos de Refúgio: Manual de Treinamento Multidisciplinar*. Volume 1. Hungarian Helsinki Committee, 2013. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-credibilidade-em-procedimentos-de-ref%C3%BAgio\\_ACNUR-2013.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-credibilidade-em-procedimentos-de-ref%C3%BAgio_ACNUR-2013.pdf)>. Acesso em Janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. *Perfil Socioeconômico dos Refugiados no Brasil: subsídios para elaboração de políticas*. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>>. Acesso em Janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes Sobre Proteção Internacional n. 03: Cessação da Condição de Refugiado nos termos do Artigo 1C(5) e (6) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (as Cláusulas de “Cessação das Circunstâncias”)*. 2003. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9742.pdf>>. Acesso em Janeiro de 2022.

ADEPOJU, Aderanti. Creating a borderless West Africa: constraints and prospects for intra-regional migration. In: PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul (Eds.). *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People*. Nova York: Berghan Books e UNESCO, 2007.

AIDA. *Country Report: Statistics, Germany*. 2020. Disponível em: <<https://asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics/>>. Acesso em Janeiro de 2022.

ALBUQUERQUE, Wlamyra R. de. *O jogo da dissimulação: abolição e cidadania negra no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

AMARAL, Ernesto F; FUSCO, Wilson. Shaping Brazil: The Role of International Migration. *Migration Information Source*, Washington, DC: 1 jun. 2005.

ANDRUCKI, Max J. The visa whiteness machine: Transnational motility in post-apartheid South Africa. *Ethnicities*, v. 10, n. 3, 2010, pp. 358–370.

AZEVEDO, Celia M. M. *Onda Negra, Medo Branco: O Negro no Imaginário das Elites Século XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Back, L.; Sinha, S. *Migrant City*. 1st ed. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2018.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice. Espaços das migrações transnacionais: perfil sociodemográfico de imigrantes da África para o Brasil no século XXI. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 27, n. 56, ago. 2019, p. 35-60.

BARRETO, Gustavo. *Dois séculos de imigração no brasil: A construção da imagem e papel social dos estrangeiros pela imprensa entre 1808 e 2015*. Tese de Doutorado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

\_\_\_\_\_. *Dois Séculos de Imigração no Brasil: imagem e papel social dos estrangeiros na imprensa*. Volume 1. Curitiba: Appris, 2019.

BARRETO, Luiz Paulo. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua História. In: BARRETO, Luiz Paulo. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BEHRMAN, Simon. Refugee Law as a Means of Control. *Journal of Refugee Studies*, v. 32, n. 1, 2018, p. 42-62.

BERTINO, Julia. Direitos Humanos e Refugiados No Brasil. Políticas a partir de 1997. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, n. 31, 2008, p. 412-421.

BETTS, Alexander. *The Wealth of Refugees: How Displaced People can Build Economies*. Oxford: OUP, 2021.

BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BIANCHI, Paula. Participantes da Jornada Mundial da Juventude terão isenção de visto. *Terra*, 28 de novembro de 2012. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/participantes-da-jornada-mundial-da-juventude-terao-isencao-de-visto,3de874e30862d310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em agosto de 2021.

BIDASECA, Karina. "Mujeres blancas buscando salvar a mujeres color café": desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial. *Andamios, Revista de Investigación Social*, v. 8, n. 17, Cidade do México, set.-dez. 2011, pp. 61-89.

BITTENCOURT-FRANCISCO, Julio. *Dos Cedros aos Pampas: Memória da Imigração. Sírios e libaneses no Sul do Brasil*. Porto Alegre: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

BLAABJERG, Anne. Unmasking The Human Smuggler. *DIIS*, 10 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.diis.dk/en/node/24571>>. Acesso em Janeiro de 2022.

BLACK, Richard. Breaking the Convention: Researching the "Illegal" Migration of Refugees to Europe. *Antipode*, v. 35, n. 01, jan. 2003, p. 34-54.

BLIGHT, Karin J. Questioning Fairness in Swedish Asylum Decisions. *State Crime Journal*, v. 4, n. 1, 2015, pp. 52-76.

BRITO, Luciana. Retornados Africanos. In: SCHWARCZ, L; GOMES, F. (Orgs.). *Dicionário da Escravidão e Liberdade: 50 textos críticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BRONZ, Deborah. Experiências e contradições na etnografia de práticas empresariais. In: CASTILHO, Sérgio; et al. *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014, pp. 221-242.

BUXTON, Rebecca. Justice in waiting: The harms and wrongs of temporary refugee protection. *European Journal of Political Theory*, 2020, doi:10.1177/1474885120973578.

CASA CIVIL. Nação acolhedora: Brasil tem cerca de 43 mil pessoas reconhecidas atualmente como refugiadas. 15 de junho de 2020. Disponível em:



<<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/nacao-acolhedora-brasil-tem-cerca-de-43-mil-pessoas-reconhecidas-atualmente-como-refugiadas>>. Acesso em junho de 2020.

CASTLES, Stephen. Global Perspectives on Forced Migration. *Asian and Pacific Migration Journal*, v. 15, 2006, p. 17–28.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; DICK, P.; QUINTINO, F.; MACÊDO, M. *Autorizações concedidas a imigrantes, Relatório 4º Trimestre (out-dez) 2019*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; TONHATI, T.; DUTRA, D. *A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro*. Relatório Anual 2015. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2015.

CHLOEY, Sidney. Internal Displacement Is Not An Acceptable Alternative To International Protection. *IDMC*, março 2020. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/expert-opinion/internal-displacement-is-not-an-acceptable-alternative-to-international-protection>>. Acesso em outubro de 2021.

CINTRA, Natalia. Colonialismo Jurídico e a Nova Lei de Migração: Entre estratégias de sobrevivência e a proteção ilusória do Direito. 15 de Junho de 2020. Disponível em: <[https://emporiododireito.com.br/leitura/colonialismo-juridico-e-a-nova-lei-de-migracao-entre-estrategias-de-sobrevivencia-e-a-protecao-ilusoria-do-direito#:~:text=Em%20novembro%20de%202017%20entrou,quase%2040%20\(quarenta\)%20anos.](https://emporiododireito.com.br/leitura/colonialismo-juridico-e-a-nova-lei-de-migracao-entre-estrategias-de-sobrevivencia-e-a-protecao-ilusoria-do-direito#:~:text=Em%20novembro%20de%202017%20entrou,quase%2040%20(quarenta)%20anos.)>. Acesso em 15 de Agosto de 2021.

\_\_\_\_\_. Visa Policies as Externalisation Practices in the Global South. *E-International Relations*, 2 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2021/10/02/visa-policies-as-externalisation-practices-in-the-global-south/>>. Acesso em outubro de 2021.

CLETON, Laura. The time politics of migrant deportability: an intersectional analysis of deportation policy for non-citizen children in Belgium and the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021.

CNIg – Conselho Nacional de Imigração. *Ata da Reunião Extraordinária do CNIg*. 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2012>>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Ata da Reunião Ordinária do CNIg de 2012*. 08 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2012>>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Ata da Reunião Ordinária do CNIg*. Dezembro de 2012. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2012>>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Ata da Reunião Ordinária do CNIg*. Maio de 2013. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/atas-de-reunioes#2012>>. Acesso em julho de 2021.

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados. *Refúgio em Números 2010-2016*. Brasília: CONARE, 2017.

\_\_\_\_\_. *Refúgio em Números – 3ª Edição*. Brasília: CONARE, 2018.

\_\_\_\_\_. *Refúgio em Números – 4ª Edição*. Brasília: CONARE, 2019.

\_\_\_\_\_. *Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado* - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a janeiro de 2019). 01 de Abril de 2019. Disponível em: <<https://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados/resource/0db966bd-c503-4546-aa08-d86f28df3deb>>. Acesso em 19 setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. *Tabela de Decisões sem Análise de Mérito*. 2021. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/ConareCGDecisoessemanalisedemerito.xlsx>>. Acesso em 14 de outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. *Ata da 68ª Reunião Ordinária do CONARE*. 18 de março de 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 102ª Reunião Ordinária do CONARE*. 24 de abril de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 103ª Reunião Ordinária do CONARE*. 17 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 104ª Reunião Ordinária do CONARE*. 30 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 105ª Reunião Ordinária do CONARE*. 14 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 110ª Reunião Ordinária do CONARE*. 26 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 119ª Reunião Ordinária do CONARE*. 24 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>>. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. *Ata da 134ª Reunião Ordinária do CONARE*. 29 de novembro de 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei\\_mj\\_ata\\_134.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_134.pdf)>. Acesso em janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. *Ata da 140ª Reunião Ordinária do CONARE*. 14 de junho de 2019. Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei\\_mj\\_ata\\_140.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_140.pdf)>. Acesso em janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. *Ata da 19ª Reunião Extraordinária do CONARE*. 28 de abril de 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei\\_mj\\_ata\\_19\\_reuniao\\_extraordinaria.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_19_reuniao_extraordinaria.pdf)>. Acesso em janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. *Ata da 155ª Reunião Ordinária do CONARE*. 17 de junho de 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei\\_mj\\_ata\\_155.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_155.pdf)>. Acesso em janeiro de 2022.

COHEN, Elizabeth. *The Political Value of Time: Citizenship, Duration, and Democratic Justice*. 2018. Cambridge: CUP, 2018.

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

CRISP, Jeff. *Externalization and the erosion of refugee protection*. 25 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://arts.unimelb.edu.au/school-of-social-and-political-sciences/our-research/comparative-network-on-refugee-externalisation-policies/blog/externalization-and-the-erosion-of-refugee-protection>>. Acesso em outubro de 2021.

CURIEL, Ochy. *Un golpe de estado: La Sentencia 168-13 Continuidades y discontinuidades del Racismo en República Dominicana*. Tese de Doutorado, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Antropología, Universidade Nacional da Colômbia, 2019.

DAUVERGNE, C. *Making people illegal: What globalization means for migration and law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

DAVIDSON, Julia O'Connell. Slavery Versus Marronage as an Analytic Lens on "Trafficking". In: MORA, C.; PIPER, N. (Eds.). *The Palgrave Handbook of Gender and Migration*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

DPU. Notícias: Brasília, 19/12/2012. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/legislacao/leis?id=10134:dpu-participa-pela-primeira-vez-de-reuniao-plenaria-do-conare&catid=79>>. Acesso em: 08 de junho de 2019.

DPUSC – Defensoria Pública da União do Estado de Santa Catarina. Togolesses em Santa Catarina solicitam auxílio para regularizar permanência no Brasil. 25 de outubro de 2017. Disponível: <<https://dpusc.wordpress.com/tag/cnig/>>. Acesso em junho de 2021.

DE GENOVA, Nicholas. 'We are of the connections': migration, methodological nationalism, and 'militant research'. *Postcolonial Studies*, 2013, v. 16, n. 3, 250–258.

\_\_\_\_\_. Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life. *Annu. Rev. Anthropol.*, v. 31, 2002, p. 419–47.

\_\_\_\_\_. Detention, Deportation, and Waiting: Toward a Theory of Migrant Detainability. *Gender a výzkum / Gender and Research*, v. 20, n. 1, 2019, p. 92–104.

DICKINSON, Marley. Canada to take in athletes from Olympic refugee team. *Running Magazine*, 3 de Agosto de 2021. Disponível em:

<<https://runningmagazine.ca/the-scene/canada-to-take-in-athletes-from-olympic-refugee-team/>>. Acesso em Agosto de 2021.

DÜVELL, F. Paths into irregularity: The legal and political construction of irregular migration. *European Journal of migration and Law*, 13(3), 2011, p. 275–295.

EUROSTAT. *Asylum Statistics*. 2021. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics#First\\_instance\\_decisions\\_on\\_asylum\\_applications](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#First_instance_decisions_on_asylum_applications)>. Acesso em 25 agosto 2021.

ÉVORA, Iolanda; KOWALEWSKI, Daniele; SCHILING, Flávia; MAGALHÃES, Giovanna. Mobilidades Contemporâneas no Contexto Pós-Colonial: Mbembe, Glissant e Mattelart. *Lua Nova*, São Paulo, v. 108, 2019, p. 137-156.

EVERAERT, Isabel Gil. Inhabiting the meanwhile: rebuilding home and restoring predictability in a space of waiting. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2020, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1798747>

FANON, Frantz. *Los Condenados de la Tierra*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

\_\_\_\_\_. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS, Juliana. *Governo de Mortes: Uma etnografia da gestão de populações de favelas no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). *Antropologia das Sociedades Contemporâneas*. São Paulo: Global, 1987.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *R. Bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, v.34, n.1, jan./abr. 2017, p.145-161.

FERNANDES, Pádua. Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina de segurança nacional. In: *América Latina y el Derecho Internacional – herencia y perspectivas: anais do Segundo Congresso de La Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/18958197/Migra%C3%A7%C3%A3o\\_na\\_ditadura\\_](https://www.academia.edu/18958197/Migra%C3%A7%C3%A3o_na_ditadura_)

militar\_brasileira\_desejados\_e\_indesejados\_perante\_a\_doutrina\_de\_seguran%C3%A7a\_nacional>. Acesso em 30 de janeiro de 2021.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Refugee Protection in Brazil (1921–2014): an analytical narrative of changing policies. In: *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: School of Advanced Study, University of London, 2015, p. 153-184.

\_\_\_\_\_. Brazil and The International Refugee Organization (1946–1952). *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 1, 2011, p. 65-88.

\_\_\_\_\_. Aspectos Históricos, Jurídicos E Políticos Da Proteção De Refugiados No Brasil (1951-1997). *X Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, v. 01, 2016, p. 132-168.

FRANCO, Thalita Leme. *Desafios da Regulamentação da Lei de Migração Brasileira*. Tese de Doutorado, Instituto de Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2019.

FRANCO, Marina. Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos. *GI*, 03 de março de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>>. Acesso em 24 de Outubro de 2021.

FRAZÃO, Samira M. Política (i)migratória brasileira e a construção de um perfil de imigrante desejado: lugar de memória e impasses. *Antíteses*, v. 10, n. 20, jun./dez. 2017, p. 1103-1128.

FREIER, Luisa. Crossing the Atlantic in search of new destinations: Contemporary African migration to Latin America. *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*. Maio 2001. Flacso-Quito, Ecuador. Disponível em: <<https://www.flacsoandes.edu.ec/pt-br/agora/crossing-atlantic-search-new-destinations-contemporary-african-migration-latin-america>>. Acesso em janeiro de 2022.

FREIER, L.; HOLLOWAY, K. The Impact of Tourist Visas on Intercontinental South-South Migration: Ecuador's Policy of "Open Doors" as a Quasi-Experiment. *International Migration Review*, v. 53, n.4, 2019, pp. 1171-1208.

GELEDES. Brasil, um país africano – professor Luiz Felipe de Alencastro. 16 DE novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/brasil-um-pais-africano-professor-luiz-felipe-de-alencastro/>>. Acesso em 14 de dezembro de 2021.

GERARD, Alison. *The Securitization of Migration and Refugee Women*. Nova York: Routledge, 2016.

GILL, Rebecca D.; KAGAN, Michael; MAROUF, Fatma. The impact of maleness on judicial decision making: masculinity, chivalry, and immigration appeals. *Politics, Groups, and Identities*, v.7, n.3, 2019, pp. 509-528.

GLYNN, Irial. The Genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. *Journal of Refugee Studies*, v. 25, n. 1, 2011, p. 134-148.

GODOY, Gabriel; JUBILUT, Liliana (Eds.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALEZ, Lelia. HASENBALG, Carlos. *Lugar de Negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

\_\_\_\_\_. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, n. 92/93, Rio de Janeiro, jan./jun. 1988, p. 69-82.

\_\_\_\_\_. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GRIFFITHS, M.; ROGERS, A; ANDERSON, B. Migration, Time and Temporalities: Review and Prospect. *COMPAS Research Papers*, University of Oxford, 2013.

GRUNDLER, Maja. Refugee status for survivors of dangerous journeys? Establishing a nexus to nationality. In: BRUEY, V.; BRENDER, S (Eds.). *Deadly Voyages: Migrant Journeys across the Globe*. Minneapolis: Lexington Books, 2019.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, E. The Coloniality of Migration and the “Refugee Crisis”: On the Asylum-Migration Nexus, the Transatlantic White European Settler Colonialism-Migration and Racial Capitalism. *Refuge*, v. 34 (1), 2018, p. 16-28.

HAMLIN, Rebecca. *Crossing: How we Label and React to People on the Move*. Stanford: Stanford University Press, 2021.

HARLEY, Tristan. Refugee Participation Revisited: The Contributions of Refugees to Early International Refugee Law and Policy. *Refugee Survey Quarterly*, Volume 40, Issue 1, March 2021, Pages 58–81.

HARTMAN, Saidiya. *The Path of Strangers*. In: HARTMAN, Saidiya. *Lose Your Mother: A Journey Along the Atlantic Slave Route*. New York: Farrar Straus Giroux, 2007.

HAYDU, Marcelo. A Integração de Refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme (Orgs.). *60 anos de ACNUR : perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

HERLIHY, J.; GLEESON, K.; TURNER, S. What Assumptions about Human Behaviour Underlie Asylum Judgments? *International Journal of Refugee Law*, v. 22, n. 3, 2010, pp. 351–366.

HOME OFFICE. *Home Secretary unveils plans to further support refugees in the UK and around the world*. 20 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-unveils-plans-to-further-support-refugees-in-the-uk-and-around-the-world>>. Acesso em Agosto de 2021.

HORWOOD, C.; FROUWS, B. (Eds.). *Mixed Migration Review 2021. Highlights. Interviews. Essays. Data*. Geneva: Mixed Migration Centre. 2021. Disponível em: <<https://mixedmigration.org/resource/mixed-migration-review-2021/>>. Acesso em Dezembro de 2021.

HUGHES, Vanessa. Tense times for young migrants: temporality, life-course and immigration status. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Brasileiro de 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. Censo Brasileiro de 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

\_\_\_\_\_. Censo Brasileiro de 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

\_\_\_\_\_. Censo Brasileiro de 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IRCC – IMMIGRATION, REFUGEES AND CITIZENSHIP CANADA. *The Economic Mobility Pathways Project: Exploring labour mobility as a complementary pathway for refugees*. Julho de 2020. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/economic-mobility-pathways-project-labour-mobility.html>>. Acesso em junho de 2021.

\_\_\_\_\_. *Providing protection to human rights defenders at risk*. 16 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2021/07/providing-protection-to-human-rights-defenders-at-risk.html>>. Acesso em agosto de 2021.



JENSEN, Katherine. Contexts of Reception Seen and Constituted from Below: The Production of Refugee Status Apathy. *Qualitative Sociology*, v. 44, n. 1, 2021, pp. 1-17.

JOSEPH, Handerson. Diáspora, refugiado, migrante: perspectiva etnográfica em mobilidade e transfronteiriça. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 2, jul./dez. 2017, pp. 173-192.

\_\_\_\_\_. La negrización de las migraciones. In: JOSEPH, H, *et. al.* (Eds.). *(Trans)Fronteriza : movilidades y diásporas negras en las Américas*. Buenos Aires: CLACSO, 2021.

JUBANY, Olga. The Unspoken Legacy of Asylum: Racism, Nationalism, and the Neo-colonialist Social Construction of Asylum Policies. In: Stone, J.; Dennis, R.; Rizova, P.; Hou, X. *Race, Ethnicity, and Nationalism*. New Jersey: Wiley-Blackwell, 2020.

KARATANI, Rieko. How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins. *International Journal of Refugee Law*, v. 17, n. 3, 2005, p. 517–541.

KELLEY, Ninette. Internal Flight/Relocation/Protection Alternative: Is it Reasonable? *International Journal of Refugee Law*, v. 14, n. 01, 2002, pp. 4-44.

KHOUDOUR, David; ANDERSSON, Lisa. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. *OECD*, 28 de setembro de 2017. Disponível em: <[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC\(2017\)1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En)>. Acesso em novembro de 2021.

KILOMBA, Grada. *Memórias da Plantação: Episódios de Racismo Cotidiano*. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

KOBELINSKY, Carolina. Judging Intimacies at the French Court of Asylum. *Political and Legal Anthropology Review*, v. 38, n. 2, nov. 2015, pp. 338-355.

KOHLI, Ravi; KAUKKO, Mervi. The Management of Time and Waiting by Unaccompanied Asylum-Seeking Girls in Finland. *Journal of Refugee Studies*, v. 31, n. 4, 2017, p. 488-506.

KOIFMAN, Fabio. O Estado Novo e as Restrições à Entrada de Refugiados: História e Construção de Memória. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 71-88, jul./dez. 2017.

KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e Vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LAUER, R.H. *Temporal man: The meaning and uses of social time*. New York: Praeger Publishers, 1981.

LEE, Ana P. *Mandarin Brazil: Race, representation and memory*. Stanford: SUP, 2018.

LEITE, Larissa. Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: Uma expectativa brasileira. In: GODOY, Gabriel; JUBILUT, Liliana (Eds.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

LESSER, Jeffrey. *Negotiating National Identity: immigrants, minorities and the struggle for ethnicity in Brazil*. Durham & London: Duke University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Immigration, Ethnicity, and National Identity in Brazil, 1808 to the Present*. Nova York: Cambridge University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. *Welcoming the Undesirables: Brazil and the Jewish Question*. London: University of California Press, 1995.

LIMA, João B. B; MUÑOZ, Fernanda; NAZARENO, Luísa; AMARAL, Nemo. *Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)*. Brasília: Ipea, 2017.

LIMA, Maria Roseane Pinto. *Ingleses pretos, barbadianos negros, brasileiros morenos? Identidades e memórias (Belém, séculos XX e XXI)*. Dissertação de Mestrado, Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade federal do Pará, 2006.

\_\_\_\_\_. *Barbadianos Negros e Estrangeiros: trabalho, racismo, identidade e memória em Belém de início do século XX*. Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, 2013.

MACKLIN, Audrey. *Truth and consequences: Credibility Determination in the Refugee Context*. Conference paper. Ottawa: International Association of Refugee Law Judges. 1998. Disponível em: <<http://refugeestudies.org/UNHCR/97%20-%20Truth%20and%20Consequences.%20Credibility%20Determination%20in%2>

0Refugee%20Context.%20by%20Audrey%20Macklin.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2021.

MADOKORO, Laura. Borders Transformed: Sovereign Concerns, Population Movements and the Making of Territorial Frontiers in Hong Kong, 1949–1967. *Journal of Refugee Studies*, v. 25, n. 3, Oxford, 2012, p. 407-427.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n.49, São Paulo, junho 2002.

MANTOVANI, Flávia. Congolese deixam Brasil fugindo da crise e morrem no mar na Colômbia. *Folha de São Paulo*, 3 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/congoleses-deixam-brasil-fugindo-da-crise-e-morrem-no-mar-na-colombia.shtml2019>> Acesso em 02 de Junho de 2019.

MARTÍNEZ, Susana M.; DUTRA, Delia. Experiencias de racismo desde la inmigración haitiana y africana en Brasil. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 26, n. 53, ago. 2018, p. 99-113.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. “*Refúgio Significa Saudades*”: A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018). Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2019.

MATTOSIO, Mara; ATEHORTÚA, Juan Velásquez. Undoing Colonial Temporalities: Presentism and the Future of the Post/Past. *Anglistica AION*, v. 23, n. 2, 2019, p. 83-96.

MAWANI, Renisa. Law as Temporality: Colonial Politics and Indian Settlers. *U.C. Irvine L. Rev*, v. 04, n. 01, 2014, p. 65-96.

MAYBLIN, Lucy; WAKE, Mustafa; KAHZEMI, Mohzen. Necropolitics and the Slow Violence of the Everyday: Asylum Seeker Welfare in the Postcolonial Present. *Sociology*, v. 54 (1), 2020, p. 107-123.

MAYBLIN, Lucy. *Asylum After Empire: Colonial Legacies in the Politics of Asylum Seeking*. Londres: Rowman & Littlefield International Ltd., 2017.

MBEMBE, Achille. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

\_\_\_\_\_. A ideia de um mundo sem fronteiras. *Revista Serrote*, 2019. Disponível em: <<https://www.revistaserrote.com.br/2019/05/a-ideia-de-um-mundo-sem-fronteiras-por-achille-mbembe/>>. Acesso em: 02/01/2021.

\_\_\_\_\_. *Sair da Grande Noite: Ensaio sobre a África Descolonizada*. Luanda: Mulemba, 2014.

\_\_\_\_\_. *Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

\_\_\_\_\_. *On the Postcolony*. Londres: University of California Press, 2001.

\_\_\_\_\_. *Políticas de la Enemistad*. Barcelona: Nuevos Emprendimientos Editoriales, 2018.

MELO, Ovídio de Andrade. Melo. *Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: relatos de política externa de 1948 à atualidade*. Brasília: FUNAG, 2009.

MENDES, A.; GONÇALVES, M. Governo Bolsonaro retira status de refugiados de três paraguaios. *O Globo*, 23 de julho de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-retira-status-de-refugiado-de-tres-paraguaios-23826364>>. Acesso em dezembro de 2021.

MENJÍVAR, Cecília. The Racialization of “Illegality”. *Daedalus, Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, v. 150, n. 2, 2021, p. 91-105.

\_\_\_\_\_. An architecture of repulsion. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, v. 49, n. 4, junho 2020, pp. 318-322.

MEZZADRA, Sandro. *Derecho de fuga: migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2005.

MIGNOLO, Walter. *The Idea of Latin America*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

\_\_\_\_\_. *The Darker Side of Western Modernity: Global futures, Decolonial Options*. Durham & London: Duke University Press, 2011.

MILESI, Rosita. Refugiados e Migrações Forçadas: uma reflexão sobre os vinte anos da Declaração de Cartagena. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org). *Travessias na Desordem Global*. São Paulo: Paulinas, 2005.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William C. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MINCHOLA, Luís Augusto B. *O Que É A Imigração Internacional? Uma Análise Do Processo De Elaboração Da Nova Lei De Migração Brasileira*.

Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria, 2020.

MJ – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Em Número Recorde, Brasil concede refúgio a 680 estrangeiros de 15 países. 30 de julho de 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/em-numero-recorde-brasil-concede-refugio-a-680-estrangeiros-de-15-paises>>. Acesso em junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio. 08 de Agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/pagina>>. Acesso em: 20 de Setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério revoga refúgio de paraguaios acusados de extorsão e sequestro. 23 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1563897220.13>>. Acesso em agosto de 2021.

\_\_\_\_\_. Plenária do Conare tem presença inédita de refugiado. 01º de agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/plenaria-do-conare-tem-presenca-inedita-de-refugiado>>. Acesso em julho 2021.

\_\_\_\_\_. Solicitantes de refúgio terão documento de identificação no Brasil. 06 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/solicitantes-de-refugio-terao-documento-de-identificacao-no-brasil>>. Acesso em setembro de 2021.

MONGIA, Radhika. *Indian Migration and Empire: A colonial genealogy of the Modern State*. Croydon: Duke University Press, 2018.

MORLEY, S. Priya. Hacer frente al racismo contra los migrantes negros en México. *Open Global Rights*, 16 de Fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.openglobalrights.org/reckoning-with-racism-against-black-migrants-in-mexico/?lang=Spanish>>. Acesso em 14 de Outubro de 2021.

MORO, Sergio. “O Brasil não será mais refúgio para estrangeiros acusados ou condenados por crimes comuns (no caso, extorsão mediante sequestro), seja de Battisti, Arrom, Martí ou de outros. A nova postura é de cooperação internacional e respeito a tratados. Aqui não é terra sem lei”. 23 de julho de 2019, 13:01. Twitter: @SF\_Moro. Disponível em:

<[https://twitter.com/sf\\_moro/status/1153636162139033600](https://twitter.com/sf_moro/status/1153636162139033600)>. Acesso em: 02 de dezembro de 2021.

MOTEN, Fred. The Case of Blackness. *Criticism*, v. 50, n. 2, 2008, pp. 177-218.

MOUNTZ, Alison. *The Death of Asylum: Hidden Geographies of the Enforcement Archipelago*. Londres: University of Minnesota Press, 2020.

YATES, Caitlyn; BOLTEN, Jessica. *African Migration through the Americas: Drivers, Routes and Policy Responses*. MPI, outubro 2021. Disponível em: <[https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpi-african-migration-americas-eng\\_final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpi-african-migration-americas-eng_final.pdf)>. Acesso em janeiro de 2022.

MTPS – Ministério do Trabalho e Previdência Social. Governo concede residência para 330 ganeses que moram no Distrito Federal. ASCOM, 08 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/noticias/previdencia/institucional/trabalho-governo-concede-residencia-para-330-ganeses-que-moram-no-distrito-federal>>. Acesso em junho de 2021.

MRE. Produção Detalhada de Vistos para Grandes Eventos para Todos os Postos. 2014. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/http-www-itamaraty-gov-br-pt-br-dados-abertos/resource/7653b38c-7117-4dc6-a5fb-85af273e021c>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Produção Detalhada de Vistos para Todos os Postos. 2014b. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/http-www-itamaraty-gov-br-pt-br-dados-abertos/resource/dd6a8885-463b-4ec6-94c6-30f053708587>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Produção Detalhada de Todos os Postos. 2016. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/http-www-itamaraty-gov-br-pt-br-dados-abertos/resource/f9a48388-bc63-4b90-9be4-0f70d9bf335f>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Informações Reservadas Desclassificadas - 01/12/2016 a 31/05/2017. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_acesso\\_info/info\\_classificadas/reservados/desclassificados/R-desclassificados-II-2016-2017.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_acesso_info/info_classificadas/reservados/desclassificados/R-desclassificados-II-2016-2017.pdf)> Acesso em agosto de 2021.

MURRAY, David A. B. *Real Queer? Sexual Orientation and Gender Identity Refugees in the Canadian Refugee Apparatus*. Toronto: Rowman and Littlefield International, 2015.

NASCIMENTO, Abdias do. *O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

NÍ GHRÁINNE, B. Safe zones and the internal protection alternative. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 69(2), 2020, p. 335-364.

North Wind Picture Archives. *Escaping African American Slave Fleeing From Slave Hunters*. Disponível em: <<https://www.alamy.com/escaping-african-american-slave-fleeing-from-slave-hunters-and-their-image4496304.html>>.

Acesso em agosto de 2021.

O Globo. *Paraguai pede ao Brasil que cancele refúgio concedido a opositores*. 10 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/paraguai-pede-ao-brasil-que-cancele-refugio-concedido-opositores-1-23360148>>. Acesso em novembro de 2021.

OBMigra. *Autorizações concedidas a estrangeiros, Relatório Anual 2016-2017*: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2018.

\_\_\_\_\_. *Autorizações concedidas a estrangeiros, Relatório Anual 2015-2016*: Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017.

\_\_\_\_\_. *Autorizações concedidas a imigrantes, Relatório Anual 2017 - 2018*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

ODOLOMA OPI, Bosco. *Refugee Coloniality: An Afrocentric Analysis of Prolonged Encampment in Kenya*. Tese de Doutorado, College of Business, Government and Law, Flinders University, 2021.

OLIVER, Kelly. *Carceral Humanitarianism*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2017.

OMELSKY, Matthew. African Fugitivities. *The Black Scholar*, v. 50, n. 1, 2020, pp. 56-69.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Bauru: EDUSC, 2005.

OWEN, David. Refugees and the politics of indignity. In: Oliver, Kelly, Madura, Lisa M. and Ahmed, Sabeen (eds.) *Refugees Now: Rethinking Borders, Hospitality, and Citizenship*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2019.

PAIK, Naomi. Testifying to Rightlessness: Haitian Refugees Speaking from Guantánamo. *Social Text*, v. 28, n. 3, 2010.

PARES. O que fazemos. Disponível em: <<http://www.caritas-rj.org.br/opares.html>>. Acesso em dezembro de 2021.

PASSPORT INDEX. *Global Passport Power Rank* 2021. Disponível em: <<https://www.passportindex.org/byRank.php>>. Acesso em outubro de 2021.

PIJNENBURG, Annick; RIJKEN, Conny. Moving beyond refugees and migrants: reconceptualising the rights of people on the move. *Interventions*, 23:2, 2021, p. 273-293.

PIRES, Thula. Prefácio. In: STREVA, Juliana. *Corpo, Raça, Poder: Extermínio Negro no Brasil. Uma leitura crítica, decolonial e foucaultiana*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2018.

\_\_\_\_\_. Racializando o Debate sobre os Direitos Humanos. *Revista Sur*, v. 15, n. 28, 2018, pp. 65-75.

\_\_\_\_\_. Criminologia Crítica e Pacto Narcísico: Por uma Crítica Criminológica Apreensível em Pretuguês. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 135, ano 25, São Paulo: Ed. RT, 2017, pp. 541-562.

\_\_\_\_\_. Estruturas Intocadas: Racismo e Ditadura no Rio de Janeiro. *Revista Direito & Práxis*, v. 09, n. 02, Rio de Janeiro, 2018, p. 1054-1079.

\_\_\_\_\_. O que significa renunciar a uma categoria? *Empório do Direito*, 22 de maio de 2017. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-que-significa-renunciar-a-uma-categoria-1508244312>>. Acesso em 02 de julho de 2021.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos Traduzidos em Pretuguês. *13th Mundo de Mulheres & Fazendo Gênero* 11, 1–12, 2017. Florianópolis: UFSC. Disponível em: <[http://www.en.www2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499473935\\_AR\\_QUIVO\\_Texto\\_completo\\_MM\\_FG\\_ThulaPires.pdf](http://www.en.www2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499473935_AR_QUIVO_Texto_completo_MM_FG_ThulaPires.pdf)> Acesso em 10 de Agosto de 2021.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e Améfrica Ladina: Por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. In: Viveros-Vigoya, Mara (Org.). *Améfrica*



*Ladina: Vinculando Mundos y Saberes, Tejiendo esperanzas*. Guadalajara: LASA, 2019.

REED-HURTADO, Michael. *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Genebra: UNHCR, 2013.

RIBEIRO, Bruno. *Tráfico usa refugiados no Brasil para levar droga para a Europa*. O Estado de São Paulo, 14 de junho de 2015. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,trafico-internacional-usa-lei-brasileira-de-refugiados-para-levar-droga-para-europa,1705845>>. Acesso em outubro de 2021.

ROCHA, Elaine; ALLEYNE, Frederick. Imigrantes Negros: Na Contramão da História. In: MENEZES, Lena; MATOS, Maria Izilda. (Orgs.). *Deslocamentos e Cidades: experiências, movimentos e migrações*. Rio de Janeiro: UERJ/LABIMI/FAPERJ, 2012.

RODRIGUES, Flavia. *Refúgio e Injustiça Epistêmica: Uma Análise a partir do Brasil*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2020a.

\_\_\_\_\_. A Atuação da Sociedade Civil no Processo Brasileiro de Refúgio. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 28, n. 58, dez. 2020b, p. 147-165.

RODRIGUES, Flavia; CINTRA, Natalia. O Processo De Refúgio No Brasil À Luz Da Distopia Kafkiana. *Anamorphosis – Revista Internacional de Direito e Literatura*, v. 5, n. 2, jul./dez. 2019, pp. 587-611.

RODRIGUES, Flavia; ZAPATA, Gisela; ESPINOZA, Marcia Vera. Os desafios à proteção de imigrantes e refugiados no Brasil em tempos de pandemia de Covid-19. *MigraMundo*, 22 de julho de 2021. Disponível em: <[https://migramundo.com/os-desafios-a-protecao-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-em-tempos-de-pandemia-de-covid-19/?fbclid=IwAR1MTofAxlSnRe-tBn4tf7vIolwT9\\_aOLRv6DaMEeY9NP4u8vGMP6GIYTeI](https://migramundo.com/os-desafios-a-protecao-de-imigrantes-e-refugiados-no-brasil-em-tempos-de-pandemia-de-covid-19/?fbclid=IwAR1MTofAxlSnRe-tBn4tf7vIolwT9_aOLRv6DaMEeY9NP4u8vGMP6GIYTeI)>. Acesso em dezembro de 2021.

ROCHA, Elaine. Antes índio que negro. *Dimensões*, n. 18, Vitória, 2006, pp. 203-220.

SANCHES, Mariana; ILHA, Flávio. *Depois da Copa, mais de 500 ganeses solicitam refúgio no Brasil*. O Globo, 19 de julho de 2014. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/politica/depois-da-copa-mais-de-500-ganeses-solicitam-refugio-no-brasil-13317349>>. Acesso em setembro de 2021.

SÁNCHEZ, Gabriella. Portrait of a Human Smuggler: Race, Class and Gender among Facilitators of Irregular Migration on the US-Mexico Border. In: BOSWORTH, Mary; PARMAR, Alpa; VÁZQUEZ, Yolanda (Eds). *Race, criminal justice, and migration control*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

SEYFERTH, Giralda. A Estratégia do Branqueamento. *Ciência Hoje*, v. 05, n. 25, jul./ago. 1986, pp. 54-56.

\_\_\_\_\_. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incômoda no campo político. In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (Org.). (Org.). *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais / LACED, 2014, p. 254-273.

\_\_\_\_\_. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, n. 53, São Paulo, março/maio, 2002, pp. 117-149.

\_\_\_\_\_. As identidades dos imigrantes e o *melting pot* nacional. *Horizontes Antropológicos*, ano 6, n. 14, Porto Alegre, nov. 2000, pp. 143-176.

SAITO, Hiroshi. O suicídio entre os imigrantes japoneses e seus descendentes. *Sociologia*, v. 15, n. 02, mai. 1953, pp. 109-130.

SAMADDAR, Ramabir. *The Postcolonial Age of Migration*. Nova York: Routledge, 2020.

SCHLICKMANN, Mariana. Divisão África: As diretrizes da política externa brasileira para o continente africano durante a ditadura militar no Brasil (1964 – 1985). *Revista Cadernos de Campo*, n. 23, Araraquara, jul./dez. 2017, p. 203-216.

SHACKNOVE, Andrew. Who is a refugee? *Ethics*, Vol. 95, No. 2, jan., 1985, pp. 274-284.

SIGONA, Nando; KATO, Jotaro; KUZNETSOVA, Irina. Migration infrastructures and the production of migrants' irregularity in Japan and the United Kingdom. *Comparative Migration Studies*, v. 9, n. 31, 2021, p. 1-19.

SILVA, Antonio Cândido da. *Enganos da nossa história*. Porto Velho: EDUFRO, 2007.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

\_\_\_\_\_. *Refúgio em Números*, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

TAÏWÓ, Olúfémi; MBEMBE, Achille. Overcoming the politics of abandonment. *New Frame*, 17 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.newframe.com/long-read-overcoming-the-politics-of-abandonment/?s=08>>. Acesso em 24 de novembro de 2021.

TAN, Nikolas Feith. Conceptualising externalisation: still fit for purpose? *Forced Migration Review*, v. 68, nov. 2021, pp. 8-9.

TANNURI, Maria Regina Petrus. *Refugiados Congolese No Rio De Janeiro E Dinâmicas De “Integração Local”*: Das ações institucionais e políticas públicas aos recursos relacionais das redes sociais. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

TAVARES, Natalia Cintra; CABRAL, Vinícius P. The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees. *Latin American Law Review*, n. 05, 2020, p. 121-137.

\_\_\_\_\_. O Sistema de Determinação da Condição de Refugiado LGBTQIA+ como Instrumento Colonizatório. In: BOITEUX, Luciana *et. al.* (Eds.). *Gênero, feminismos e sistemas de Justiça*: discussões interseccionais de gênero, raça e classe. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2018.

TAVARES, Natalia Cintra de O. Onde as fronteiras terminam? Aspectos Da Securitização Das Migrações No Brasil. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 8, n. 15, jul-dez. 2017, pp. 181-199.

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 4, 2013, p. 131-143.

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

UEBEL, Roberto. Política Externa Migratória do Brasil: a política imigratória brasileira. *Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, v. 2, n. 3, Santa Vitória do Palmar, set./dez. 2020, p. 87-112.

URIARTE, Urpi Montoya. O que é fazer etnografia para os antropólogos. *Ponto Urbe, Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*, v. 11, São Paulo, dez. 2012, pp. 01-13.

VAMMEN, I. D. M. New contested borderlands: Senegalese migrants en route to Argentina, *CMS*, v. 7, n. 8, 2019, p. 1-17.

VANYORO, Kudakwashe. 'Bringing time' into migration and critical border studies: Theoretical and methodological implications for African research. *Migration Out of Poverty Research Programme Consortium*, Working Paper 60, Surrey, 2019. Disponível em: <<http://www.migratingoutofpoverty.org/files/file.php?name=wp60-vanyoro-2019-bringing-time-into-migration-and-border-studies.pdf&site=354>>. Acesso em 30 de Setembro de 2021.

VARGAS, João. Por uma Mudança de Paradigma: Antinegitude e Antagonismo Estrutural. *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, Fortaleza, 2017, pp. 83-105.

\_\_\_\_\_. *The Denial of Antiracism: Multiracial redemption & Black suffering*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2018.

VÁZQUEZ, Rolando. Modernity, Coloniality and Visibility: The Politics of Time. *Sociological Research Online*, v. 14, n. 4, 2009, p. 109-115.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana Rocha. Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. *Carta Capital*, 21 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419/>>. Acesso em 01 de Agosto de 2021.

VERGARA-FIGUEROA, A. *Afrodescendant Resistance to Deracination in Colombia: Massacre at Bellavista-Bojaya-Chocó*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

VIANNA, Adriana. Prefácio: Nos limiares do que escapa, do que fica e do que sobra. In: FACUNDO, Angela. *Êxodos, Refúgios e Exílios: Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017, pp. 13-17.

\_\_\_\_\_. Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais. In: CASTILHO, Sergio; et al. *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa; Faperj, 2014, pp. 43-70.

Vieira, Camilla. Migrações internacionais e inserção de equatorianos no mercado de trabalho da cidade do Rio de Janeiro. *XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP*. Águas de Lindóia, novembro de 2012. Disponível em:

<<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/2057/2016>>. Acesso em janeiro de 2022.

VIGOYA, Mara Viveros. *As Cores da Masculinidade: Experiências interseccionais e práticas de poder na Nossa América*. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018.

VON GLEICH, Paula. Fugitivity Against the Border: Afro-Pessimism, Fugitivity and the Border to Social Death. In. WOONS, M; WEIER, S. *Critical Epistemologies of Global Politics*. Bristol: E-International Relations, 2017.

WALIA, Harsha. *Border & Rule: Global Migration, Capitalism, and the Rise of Racist Nationalism*. Chicago: Haymarket Books, 2021.

WAJCMAN, Judy. *Pressed for Time*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

WILDERSON, F. B. *Red, White, and Black: Cinema and the Structure of U.S. Antagonisms*. Durham: Duke University Press, 2010.

YAMAMOTO, R. Crossing boundaries: Legality and the power of the state in unauthorized migration. *Sociology Compass*, v. 1, n. 1, 2007, p. 95–110.

YUVAL-DAVIES, Nira; WEMYSS, Georgie; CASSIDY, Kathryn. *Bordering*. Cambridge: Polity Press, 2019.

## Legislações Citadas

APEBA. Lei n. 09 de 05 de maio de 1835. *Assembléia Provincial da Bahia*. Série: Registros de Leis, Livro 1.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de 1º de fevereiro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de agosto de 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm)>. Acesso em janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm)>. Acesso em janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 de novembro de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm)>. Acesso em janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, de 15 de agosto de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em dezembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nºs 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de junho de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12663.htm)>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto 528, de 28 de junho de 1890. Regularisa o serviço da introdução e localização de immigrants na Republica dos Estados Unidos do Brazil. *Coleção de Leis do Brasil*, 1890, Página 1424, v. 1 fasc.VI.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 6/5/1938, Página 8494.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.691, de 6 de fevereiro de 1939. Aprova o regimento do Conselho de Imigração e Colonização. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 8/2/1939, Página 3197.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941. Restringe a imigração e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 9/4/1941, Página 7123.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 6/10/1945, Página 15825.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969. Dispõe sobre a expulsão de estrangeiros. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 13/1/1969, Página 337.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921. Regula a entrada de estrangeiros no território nacional. *Diário Oficial da União*, Seção, 8/1/1921, Página 484.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 30/1/1961, Página 838.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de agosto de 1972. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D70946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm)>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto legislativo nº 59, de 1954. Aprova o Tratado de Amizade e Consulta firmado no Rio de Janeiro, entre os governos do Brasil e de Portugal. *Coleção de Leis do Brasil*. 1954, Página 9, Vol. 7.

CASA CIVIL. Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013. Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 de março de 2013. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm)>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm)>. Acesso em abril de 2021.

CNIg. Resolução Normativa CNIg nº 27 de 25/11/1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 de dezembro de 1998. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=96401>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de janeiro de 2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução normativa nº 23, de 12 de dezembro de 2017. Disciplina os casos especiais para a concessão de autorização de residência associada às questões laborais. *Diário Oficial da União*, n. 245, Seção 1, p. 380, Brasília, DF, de 22 de dezembro de 2017. Disponível em: <[https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes\\_normativas/RN\\_23\\_2019.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolucoes_normativas/RN_23_2019.pdf)>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa Nº 06, de 21 de agosto de 1997. Concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/estrangeiros/tmp/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20Normativas%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%BA%2006.pdf>>. Acesso em janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa CNIg nº 91 de 10/11/2010. Altera dispositivo na Resolução Normativa nº 6, de 21 de agosto de 1997. *Diário Oficial da União*,



Brasília, DF, 12 de novembro de 2010. Disponível em: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-91-2010\\_112817.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-91-2010_112817.html)>. Acesso em janeiro de 2022.

MJ. Portaria interministerial nº 10, de 5 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão e os procedimentos de autorização de residência aos nacionais da República do Senegal, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 06 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/12/2019&jornal=515&pagina=103>>. Acesso em outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria interministerial nº 5, de 26 de julho de 2019. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência aos nacionais da República Dominicana, que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 29 de julho de 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/07/2019&jornal=515&pagina=43>>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 26 de julho de 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/07/2019&jornal=515&pagina=166>>. Acesso em julho de 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019. Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 14 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/10/2019&jornal=515&pagina=34>>. Acesso em setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução normativa nº 18, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 89, de 13 de maio de 2014.

Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=13/05/2014>>. Acesso em janeiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução normativa nº 26, de 26 de março de 2018. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 68, de 10 de abril de 2018. Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/04/2018&jornal=515&pagina=25&totalArquivos=74> >. Acesso em outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019. Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados - Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 29, de 11 de fevereiro de 2020. Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/02/2020&jornal=515&pagina=44&totalArquivos=64>>. Acesso em março de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução normativa nº 23 de 30 de setembro de 2016. Estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiados e solicitantes de refúgio. *Diário Oficial da União*, Seção 1, n. 241, de 16 de dezembro de 2016. Disponível em:  
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=16/12/2016&pagina=189>>. Acesso em junho de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa CONARE Nº 17 de 20/09/2013. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. *Diário Oficial da União*, 24 de setembro de 2013. Disponível em:  
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em julho de 2021.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência, associada à questão laboral, à solicitante de reconhecimento da condição de refugiado junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 14 de dezembro de 2018. Disponível em:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/12/2018&jornal=515&pagina=96>>. Acesso em fevereiro de 2021.

ONU. Constitution of the International Refugee Organization. Nova York, 15 de dezembro de 1946. United Nations, *Treaty Series*, vol. 18, p. 3. Disponível em: <[https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch\\_V\\_1p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf)>. Acesso em setembro de 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>. Acesso em março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 6 de fevereiro de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm)>. Acesso em novembro de 2021.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. Adopted on 28 July 1951 by the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/refugees.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2021.

\_\_\_\_\_. Declaração de Cartagena de 1984. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em maio de 2021.

## ANEXO I – Quadro Geral de Regime de Vistos para a Entrada de Estrangeiros no Brasil de 2020

Ministério das Relações Exteriores  
Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania  
Departamento de Segurança e Justiça  
Divisão de Controle Imigratório

**Quadro Geral de Regime de Vistos para a Entrada de Estrangeiros no Brasil**  
(Atualizado em 14/01/2020)

<u>Legenda</u>
PADIP – Portadores de passaporte diplomático
PASOF – Portadores de passaporte oficial ou de serviço
VIVIS – Visto de Visita, para portadores de passaporte comum
# – Ingresso permitido com Cédula de Identidade Civil
@ - Dispensa de Visto, por até 90 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, isenção pelo prazo da missão, inclusive para filhos dependentes com até 16 anos. Filhos dependentes, maiores de 16 anos, vistos por até 2 anos.
* - Máximo 90 dias de estada a cada 180 dias.
1. Visto exigido.
2. Dispensa de Visto, por até 30 dias.
7. Dispensa de Visto, por até 60 dias. Passaportes venezuelanos são válidos por 5 anos adicionais a partir da data de sua expiração.
8. Dispensa de Visto, por até 90 dias.
9. Dispensa de Visto, por até 90 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, Visto pelo prazo da missão.
10. Dispensa de Visto, por até 90 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, dispensa de visto para entrar no território brasileiro, mas deverão solicitar ao MRE visto pelo prazo da missão no período de 30 (trinta) dias da primeira entrada.
11. Dispensa de Visto, por até 30 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, Isenção pelo prazo da missão.
12. Dispensa de Visto, por até 90 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, Isenção pelo prazo da missão.
13. Dispensa de Visto, por até 180 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, Isenção pelo prazo da missão.
14. Dispensa de Visto, por até 14 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, Visto pelo prazo da missão.
15. Isenção de Visto, por prazo indeterminado, para funcionários acreditados e não acreditados.
16. O Brasil não mantém relações diplomáticas. Visto concedido por até 90 dias. Não se concede Visto Diplomático ou Visto Oficial.
17. O Brasil não mantém relações diplomáticas. Visto concedido sobre "laissez-passer", por até 90 dias. Não se concede Visto Diplomático ou Oficial.
18. O Brasil não mantém relações diplomáticas. VIVIS concedido com validade de até 5 anos, com estada de

até 90 dias e permanência total de até 180 dias por ano, contados da primeira entrada. Não se concede vistos em PADIP, PASOF ou PASER taiwanês.
19. Dispensa de Visto, por até 30 dias, para funcionários não acreditados no Brasil. Para funcionários acreditados, dispensa de visto para entrar no território brasileiro, mas deverão solicitar ao MRE visto pelo prazo da missão no período de 30 (trinta) dias da primeira entrada.
21. Dispensa de Visto por até 14 dias, prorrogáveis por período máximo de 90 dias a cada 12 meses.

Base Legal: - Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração ("CNIg").  
 - Lei nº. 13.447/2017  
 - Decreto 9.199/2017

Obs: O QGRV é válido para a entrada de estrangeiros no Brasil. Os cidadãos brasileiros interessados em viajar ao exterior devem consultar a repartição consular do PAÍS estrangeiro antes de viajar.

Quadro Geral de Regime de Vistos para a Entrada de Estrangeiros no Brasil

PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Afganistão	1	1	1
África do Sul	9	9	8
Albânia	12	12	8*
Alemanha	12	12	8*
Andorra	1	1	8
Angola	12	12	1
Antígua e Barbuda	12	12	8
Arábia Saudita	1	1	1
Argélia	12	12	1
Argentina	15	12	8#
Armênia	12	12	8
Austrália	1 <sup>1</sup>	1 <sup>1</sup>	8
Áustria	12	12	8
Azerbaijão	12	12	1
Bahamas	12	12	8
Bahrein	1	1	1
Bangladesh	1	1	1
Barbados	12	12	8
Belarus	12	12	8
Bélgica	12	12	8*
Belize	12	12	8
Benin	12	12	1
Bolívia	9	9	8#

<sup>1</sup> - Portadores de PADIP e PASOF em viagem com propósito de visita farão jus à isenção do Decreto nº 9.731/2019.

PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Bósnia	12	12	8
Botsuana	11	11	1
Brunei	1	1	1
Bulgária	9	9	8*
Burkina Faso	12	12	1
Burundi	12	12	1
Butão	1	1	1
Cabo Verde	12	12	1
Camboja	11	11	1
Cameroun	12	12	1
Canadá	1 <sup>2</sup>	1 <sup>2</sup>	8
Catar	12	12	8
Cazaquistão	12	12	2
Chade	1	1	1
Chile	12	12	8#
China	11	11	1
Chipre	9	9	8*
Colômbia	15	12	8#
Comores	1	1	1
Congo, República do	12	12	1
Congo, República Democrática do	1	1	1
Cook, Ilhas	1	1	1
Coreia do Norte	1	1	1
Coreia do Sul	12	12	8
Costa do Marfim	12	12	1
Costa Rica	12	12	8
Croácia	12	12	8
Cuba	13	1	1
Dinamarca	12	12	8*
Djibouti	1	1	1
Dominica	12	12	8*
Egito	9	9	1
El Salvador	9	9	8
Emirados Árabes	9	9	8
Equador	15	12	8#
Eritreia	1	1	1
Eslováquia	12	12	8

<sup>2</sup> - Portadores de PADIP e PASOF em viagem com propósito de visita farão jus à isenção do Decreto nº 9.731/2019.

PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Eslovênia	12	12	8*
Espanha	12	12	8
Estados Unidos	1 <sup>3</sup>	1 <sup>3</sup>	8
Estônia	9	9	8*
Etiópia	12	12	1
Fiji, Ilhas	12	12	8
Filipinas	13	13	8
Finlândia	12	12	8
França	9	9	8*
Gabão	12	12	1
Gâmbia	1	1	1
Gana	12	12	1
Geórgia	12	12	8*
Granada	12	12	8
Grécia	12	12	8*
Guatemala	9	9	8
Guiana	11	11	8
Guiné	1	1	1
Guiné-Bissau	12	12	1
Guiné Equatorial	10	10	1
Haiti	12	12	1
Honduras	12	12	8
Hong Kong	-	-	8
Hungria	12	12	8*
Iêmen	1	1	1
Índia	9	9	1
Indonésia	19	19	2
Irã	11	1	1
Iraque	1	1	1
Irlanda	15	15	8
Islândia	9	9	8
Israel	15	12	8
Itália	12	12	8*
Jamaica	12	12	8
Japão	12	12	8
Jordânia	11	11	1

<sup>3</sup> - Portadores de PADIP e PASOF em viagem com propósito de visita farão jus à isenção do Decreto nº 9.731/2019.

PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Kiribati	1	1	1
Kosovo	16	16	16
Kuwait	1	1	1
Laos	12	12	1
Lesoto	1	1	1
Letônia	9	9	8*
Libano	12	12	1
Libéria	1	1	1
Líbia	1	1	1
Liechtenstein	1	1	8
Lituânia	12	12	8*
Luxemburgo	12	12	8*
Macao	–	–	8
Macedônia	12	12	8*
Madagascar	1	1	1
Malásia	12	12	8
Malawi	9	9	1
Maldivas	1	1	1
Mali	12	12	1
Malta	9	9	8*
Marianas, Ilhas	1	1	1
Marrocos	12	12	8
Marshall, Ilhas	1	1	1
Maurício	1	1	1
Mauritânia	12	12	1
México	12	12	8
Micronésia	1	1	1
Moçambique	12	12	1
Moldova	12	12	1
Mônaco	1	1	8
Mongólia	12	12	8
Montenegro	12	12	8*
Myanmar	19	19	1
Namíbia	12	12	8
Nauru	1	1	1
Nepal	12	12	1
Nicarágua	12	12	8
Níger	1	1	1



PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Nigéria	10	10	1
Noruega	12	12	8
Nova Zelândia	1	1	8
Omã	10	10	1
Ordem Soberana e Militar de Malta	15	15	8
Países Baixos	9	9	8*
Palau	1	1	1
Palestina	1	1	1
Panamá	12	12	8
Papua Nova Guiné	1	1	1
Paquistão	9	1	1
Paraguai	15	12	8#
Peru	15	13	8#
Polônia	12	12	8
Portugal	12	12	8
Quênia	12	12	1
Quirguistão	12	12	1
Reino Unido	15	15	8
República Árabe Saaraui Democrática (RASD)	17	17	17
República Centro-Africana	1	1	1
República Dominicana	12	12	1
República Tcheca	12	12	8*
Romênia	12	12	8
Ruanda	1	1	1
Rússia	12	12	8
Salomão, Ilhas	1	1	1
Samoa Ocidental	1	1	1
San Marino	15	15	8
Santa Lúcia	12	12	1
São Cristóvão e Nevis	12	12	8
São Tomé e Príncipe	12	12	1
São Vicente e Granadinas	12	12	8
Senegal	12	12	1
Serra Leoa	1	1	1
Sérvia	12	12	8
Seicheles	12	12	8*
Singapura	11	11	2

PAÍS	PADIP	PASOF	VIVIS (VISITA)
Síria	1	1	1
Somália	1	1	1
Sri Lanka	12@	12@	1
Suazilândia	1	1	1
Sudão	11	11	1
Sudão do Sul	1	1	1
Suécia	12	12	8*
Suíça	12	12	8*
Suriname	9	9	8
Tajiquistão	1	1	1
Tailândia	12	12	8
Taiwan	16	16	18
Tanzânia	12	12	1
Timor-Leste	1	1	1
Togo	12	12	1
Tonga	1	1	1
Trinidad e Tobago	12	12	8
Tunísia	15	13	8
Turcomenistão	1	1	1
Turquia	12	12	8
Tuvalu	1	1	1
Ucrânia	12	12	8*
Uganda	1	1	1
Uruguai	15	15	8#
Uzbequistão	12	1	1
Vanuatu	1	1	1
Vaticano	15	15	8
Venezuela	12	9	7#
Vietnã	12	12	1
Zâmbia	12	12	1
Zimbábue	1	1	1