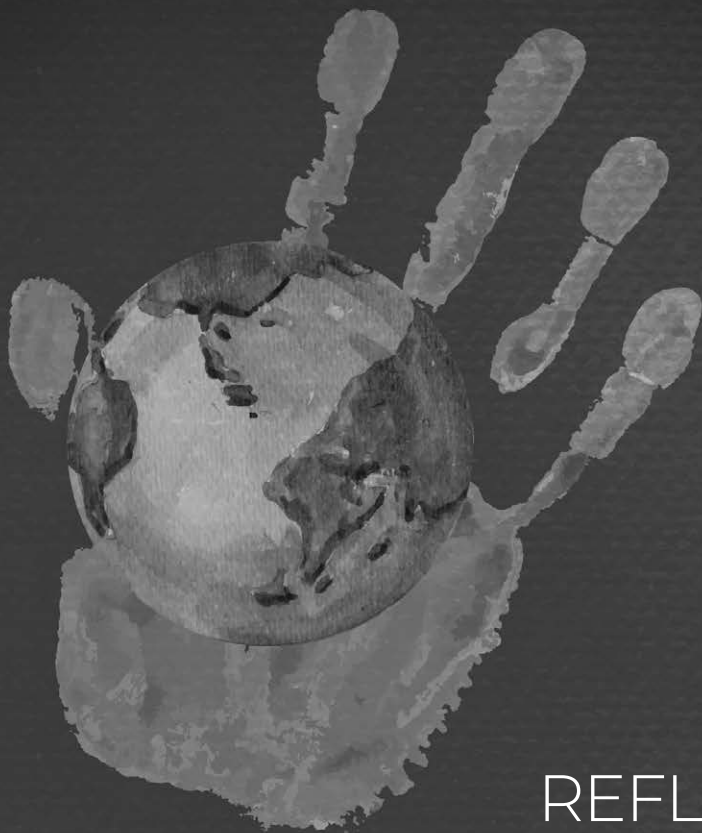


ORGANIZADOR
César Augusto
Silva da Silva



REFLEXÕES
E PERSPECTIVAS
COMPARADAS DAS
MIGRAÇÕES
E DO DIREITO
INTERNACIONAL
DOS REFUGIADOS

ORGANIZADOR
César Augusto
Silva da Silva



REFLEXÕES
E PERSPECTIVAS
COMPARADAS DAS
MIGRAÇÕES
E DO DIREITO
INTERNACIONAL
DOS REFUGIADOS



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reitor

Marcelo Augusto Santos Turine

Vice-Reitora

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Obra aprovada pelo

CONSELHO EDITORIAL DA UFMS

RESOLUÇÃO Nº 148-COED/AGECOM/UFMS,

DE 3 DE OUTUBRO DE 2022

Conselho Editorial

Rose Mara Pinheiro (presidente)

Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz

Andrés Batista Cheung

Alessandra Regina Borgo

Delasnieve Miranda Daspert de Souza

Elizabete Aparecida Marques

Maria Lígia Rodrigues Macedo

William Teixeira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Reflexões e perspectivas comparadas das migrações e do direito internacional dos refugiados [recurso eletrônico] / organizador, César Augusto Silva da Silva -- Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2022.
257 p. : il.

Dados de acesso: <https://repositorio.ufms.br>
Inclui bibliografias.
ISBN 978-65-89995-17-3

1. Direito internacional público e direitos humanos. 2. Refugiados. 3. Refugiados – Estatuto legal, leis, etc. I. Silva, César Augusto Silva da.

CDD (23) 341

Bibliotecária responsável: Tânia Regina de Brito – CRB 1/2.395

ORGANIZADOR
César Augusto Silva da Silva

**REFLEXÕES E
PERSPECTIVAS
COMPARADAS
DAS MIGRAÇÕES
E DO DIREITO
INTERNACIONAL
DOS REFUGIADOS**

Campo Grande - MS
2022



© dos autores:

César Augusto Silva da Silva

1ª edição: 2022

Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica

TIS Publicidade e Propaganda

Revisão

A revisão linguística e ortográfica
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

Direitos exclusivos para esta edição



Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário
Campo Grande - MS, 79070-900
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Fone: (67) 3345-7203
e-mail: sedit.agecom@ufms.br

Editora associada à



ISBN: 978-65-89995-17-3

Versão digital: outubro de 2022



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais. br.creativecommons.org

Para poder ajudar os outros,
é necessário ter somente
o sentimento que os outros
têm necessidade de você.

Stefan Zweig, em
A Unidade Espiritual do Mundo

APRESENTAÇÃO

Esta coletânea procura evidenciar os trabalhos produzidos pelos colaboradores diretos e indiretos do acordo acadêmico entre a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no âmbito da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, implantado em setembro de 2020, debatendo diferentes perspectivas sobre o Direito Internacional dos Refugiados. O papel estratégico das instituições de ensino superior na promoção e na difusão deste ramo do Direito Internacional e as possibilidades de realizar programas e ações nesse campo, em parceria com o Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas (ONU) são primordiais para a proteção internacional destas populações de deslocados vulneráveis.

Os textos destacam a atuação particularmente dos membros da Faculdade de Direito da UFMS que junto com o professor organizador da coletânea tomaram a iniciativa para a construção do acordo final. A existência da Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados (LADIR) no âmbito daquela Faculdade, assim como o projeto de pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados nas Américas: o Processo de Cartagena de 1984”, desenvolvido no âmbito da mesma instituição. Além da política de isentar imigrantes portadores de visto humanitário e refugiados de pagarem taxas para revalidar diplomas de graduação e pós-graduação, enquanto algumas das iniciativas essenciais para que a UFMS conseguisse firmar o acordo com aquele organismo da ONU.

O primeiro trabalho, assinado por Thainy Gomes da Silva e Maria Julia Maschio, resgata a memória e toda atuação da LADIR ao longo dos anos de 2019 e 2020, com seu papel estratégico para o crescimen-

to do Direito Internacional dos Refugiados na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Logo em seguida, aparecem textos desenvolvidos por outros membros colaboradores da Cátedra. Trabalhos que demonstram a relevância da coordenação das ações entre diferentes atores da rede de proteção para pessoas refugiadas no Mercosul, na América Latina, no Brasil ou na Europa. Evidenciando as violações maciças de direitos humanos e o papel primordial da sociedade civil organizada, além dos fluxos migratórios internacionais que não param de crescer ao redor do mundo.

Artigos que demonstram a evolução legislativa do Brasil, a importância da Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, além do papel primordial desempenhado pela Declaração de Cartagena de 1984 nos diferentes países da América Latina. Desde que este documento normativo foi produzido ainda no contexto da Guerra Fria e consequente produção de refugiados nos anos 1970 do século XX.

Camila Felício Borges e César Augusto S. da Silva analisam o sistema de refúgio do Reino Unido, particularmente em relação à saída da União Europeia, e os desdobramentos desta iniciativa chamada Brexit, focando no sistema de detenção de refugiados e no Regulamento de Dublin. Além de uma análise comparativa com o sistema australiano de detenção de solicitantes de refúgio que violam os direitos dessas pessoas vulneráveis.

Paola Cristina Nicolau e Hermes Moreira Júnior verificam o sistema do Mercosul no que tange ao instituto do refúgio, analisando que poucos órgãos daquele bloco possuem capacidade decisória e parecem não priorizar as pautas relativas ao sistema do refúgio, tendo em vista o pouco interesse dos governos dos Estados membros em temáticas consideradas secundárias. O que acaba mantendo um distanciamento entre os Estados, fazendo surgir lacunas legislativas em temas regulamentados internamente por cada ordenamento jurídico dos países da região.

Raphaela Heloína Schiemann, Giovana de Carvalho Florêncio e Ana Clara Fagundes, enquanto membros do projeto de pesquisa sobre Direito Internacional dos Refugiados nas Américas, sublinham os limites e os desafios da aplicação da Declaração de Cartagena de 1984 em diferentes países da América Latina. Estabelecendo diagnósticos e evidenciando as barreiras no que tange à proteção de refugiados em distintos países como o México, Argentina, Peru e Brasil. Fazendo uma análise comparativa do sistema de refúgio nesses países, e não sem mencionar o contexto global de pandemia do COVID-19.

Elaine Dupas e Katiucy Mendes Caitano pesquisam o tema migratório no que se refere às características internas de um sistema migratório. Com os desafios e os limites de sua evolução legislativa e as peculiaridades da atuação central da sociedade civil organizada nas fronteiras do Brasil, particularmente na unidade federativa do Mato Grosso do Sul.

Mas todos os trabalhos de forma geral, direta ou indiretamente, procuram demonstrar a necessidade atual de superar a carência de assistência à população refugiada, de ampliar a divulgação da temática da proteção internacional dos refugiados, por meio de publicações, traduções e organizações de eventos para a difusão do tema em todo o Brasil.

Nesse sentido, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul é mais uma a juntar-se ao grupo de universidades brasileiras que estabeleceu um acordo promissor com o Alto Comissariado da ONU, de modo a difundir a temática dos refugiados por meio da Cátedra Sérgio Vieira de Mello-UFMS.

Assim, essa coletânea apresenta grande potencial sobre a referida temática e deve servir de fonte para pesquisas no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da UFMS, relacionando à linha de pesquisa um (1), particularmente no que tange ao estudo de

Direitos Humanos, Estado e Fronteiras, apoiando-se na investigação sobre populações vulneráveis que se deslocam de maneira forçada de um país a outro. Além disso, alinha-se ao 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, tendo em vista que está voltada ao desenvolvimento sustentável com objetivo da inclusão social de imigrantes em um contexto de recrudescimento dos fluxos migratórios internacionais.

SUMÁRIO

1 LIGA ACADÊMICA DE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO ACNUR/UFMS

Maria Julia Fujii Maschio e Thainy Gomes da Silva Santos.... 11

2 O DIREITO DOS REFUGIADOS COM O BREXIT

Camila Felício Borges e César Augusto S. da Silva 31

3 O COMPROMISSO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL COM A HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA DE NORMAS E PROCEDIMENTOS SOBRE REFÚGIO

Paola Cristina Nicolau e Hermes Moreira Jr. 90

4 O MÉXICO E A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

Raphaella Heloína Schiemann. 114

5 A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984, O PERU E A COVID 19

Ana Clara Fagundes.....143

6 POLÍTICAS PARA REFUGIADOS EM RELAÇÃO À COVID 19: ARGENTINA E BRASIL

Giovana de Carvalho Florêncio.....171

7 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA MIGRATÓRIA: HISTÓRICO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS

Elaine Dupas189

8 A CENTRALIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL

Katiucy Mendes Caitano.....222

LIGA ACADÊMICA DE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO – ACNUR/UFMS

Thainy Gomes da Silva Santos

Maria Julia Fujii Maschio

Introdução

A Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados (LA-DIR-UFMS), enquanto uma das atividades mais expressivas da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFMS, nasceu ainda em 2018 de uma ideia da acadêmica de Direito, e fundadora da Liga, Ádria Saviano Fabrício da Silva. Ao organizar um seminário sobre Direito Internacional dos Refugiados, no âmbito do evento INTEGRA-UFMS daquele ano, procurou estabelecer o planejamento para criar uma Liga Acadêmica no âmbito da Faculdade de Direito, tendo em vista a existência de outras Ligas na Universidade.

O passo seguinte foi reunir alunos do curso de Direito interessados na temática, propor o estatuto e criar um plano de ação, de modo a validar seu funcionamento no âmbito da Faculdade e na própria UFMS, no ano de 2019. Desse modo, ao analisar as demandas e necessidades de imigrantes e refugiados que residiam em Mato Grosso do Sul, percebeu-se a lacuna a respeito de serviços específicos voltados para essa população vulnerável. Os imigrantes e refugiados que chegavam ao Estado com o intuito de reconstruírem suas vidas, encontravam uma série de desafios e condições adversas que precisavam ser evidenciadas e combatidas.

Dentre as principais demandas que foram identificadas por meio de consultas realizadas pelos acadêmicos quatro serviços ficaram evidentes: assessoria jurídica, ensino da língua portuguesa como língua de

acolhimento, desenvolvimento de pesquisas e conteúdos metodológicos, além da realização de cursos e oficinas.

Os objetivos da Liga seriam então alcançar a população de imigrantes e refugiados que encontrava-se residindo nas cidades de Mato Grosso do Sul, trazendo-a para o seio da comunidade a fim de promover a sua integração e garantindo-lhe a dignidade humana e os seus direitos básicos. Buscava-se, também, assegurar-lhes atendimento psicológico, diminuição das barreiras linguísticas e evitar sua exclusão por meio de acolhida humanitária.

Além disso, objetivava-se estabelecer parceria no âmbito político, com o Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas do Estado do Mato Grosso do Sul (CERMA/MS), de modo a buscar melhorias nas condições de vida e o bem-estar da população de refugiados. Nesse sentido, as atividades da Liga Acadêmica foram sendo desenvolvidas nos anos de 2019 e 2020.

Este texto busca estabelecer a memória das atividades da Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande durante aqueles anos, tendo como base o uso dos relatórios apresentados à Pró-Reitoria de Graduação da UFMS, além de destacar a importância da assinatura do convênio entre a UFMS e o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), ainda no ano de 2020, denominado Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2020). A pré-existência da LADIR foi efetivamente um dos elementos decisivos e principais para a UFMS receber o selo do ACNUR, e estabelecer a parceria acadêmica.

1 DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS

1.1 Atividades de 2019

Ao longo do ano de 2019, no primeiro ano de gestão da LADIR/UFMS, foi realizada uma série de eventos, projetos e atividades, a qual representava a união de esforços de todos os seus membros – incluindo diretoria, coordenação, ligantes e colaboradores – em busca de muitos objetivos comuns. Todos elencados no Plano de Ação e nos fundamentos dos princípios presentes no Estatuto da LADIR/UFMS.

É importante ressaltar que a LADIR/UFMS entrou em contato com diversas empresas dos ramos de telefonia, informática, companhias aéreas, organizações sem fins lucrativos e educacionais com o objetivo de conseguir acordos institucionais ou de projetos, bem como doações diversas. Assim, foi formalizado a parceria com a Damásio Educacional de Campo Grande, o que demonstrou ser de grande utilidade, sempre correspondendo às demandas, seja em doações de impressões ou descontos na aquisição de cursos.

A construção da práxis da entidade é fruto do desejo dos seus membros, acadêmicos do curso de Direito da UFMS, em torno de estabelecer uma prestação de serviço qualificada realizada por jovens em formação, com vontade de ajudar populações vulneráveis. Particularmente no que tange a determinadas demandas em específico, como o idioma de acolhimento e a assistência jurídica.

Todas as reuniões foram desenvolvidas baseando-se nos motivos de criação da LADIR, na missão institucional e de acordo com o seu planejamento de atuação. Sendo considerada uma construção ao natural, visto que proveniente do desejo dos discentes em comunhão com a orientação do docente coordenador.

Atividades relacionadas ao ensino (participação em aulas de graduação e pós-graduação, realização de aulas abertas à comunidade

acadêmica, levantamento de dados para subsidiar aulas dos professores, proposição de novas metodologias ou conteúdos no ensino da graduação e/ou pós-graduação). Direcionadas à pesquisa (realização de levantamento de dados de pesquisa, apresentação de trabalhos de pesquisa em eventos científicos, publicação de artigos), e à extensão (realização de oficinas, cursos e eventos, proposição de programas e/ou projetos de extensão, prestação de serviços à comunidade, capacitação de recursos humanos).

a) Atividades de Ensino: apresentação da LADIR acerca do Direito Internacional dos Refugiados para as alunas da Universidade de Washington e os alunos do 1º semestre do Curso de Bacharelado em Direito da UFMS, durante aula da disciplina de Filosofia Jurídica e Ética. Orientação aos alunos da disciplina de Filosofia Jurídica e Ética para um tribunal simulado sobre o tema “Migração”, com enfoque nos refugiados venezuelanos. Além de palestra da LADIR no Simpósio “Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e as Fronteiras sob o enfoque da Defesa” no evento ERABED/Centro-Oeste. Também palestra da LADIR no “IV Colóquio do Grupo de Estudos e Pesquisas em Teoria Sócio-Histórica, Migrações e Gênero”, promovido pela UCDB – Universidade Católica Dom Bosco, na mesa “Desafios dos Fluxos Migratórios Contemporâneos: a Expressão das Desigualdades Sociais”.

Assim como produção da Mesa Redonda: Faces do Refúgio, as vésperas do Dia Mundial dos Refugiados, com a presença da coordenadora do CERMA-MS, Rosângela Rodrigues de Araújo, da Defensora Pública da União, Danielle Osório e de Elton Luís Nasser de Mello, representante da OAB/MS, no CERMA/MS.

b) Atividades de pesquisa: apresentação de artigo no VII Seminário Internacional de Estudos Fronteiriços, no Campus do Pantanal da UFMS, em Corumbá, sob o título “Pontos de Convergência entre o Di-

reito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados: a Prevenção do Deslocamento como Mecanismo de Sobrevivência” (Congresso) e publicação nos Anais do Evento e na Revista Para Onde!?, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Apresentação de banners e apresentação oral no XVI Congresso Internacional de Direitos Humanos promovido pela UFMS e UCDB: “Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados: Educação e Conscientização” e “A Nova Lei de Migração e a Convenção da ONU sobre a Proteção de todos os Trabalhadores Migrantes e membros de suas famílias: proximidades e divergências”. Na pesquisa foi realizado um breve balanço de dados sobre solicitantes de refúgio em Mato Grosso do Sul, utilizando-se as estatísticas da Polícia Federal. Foi repassado material de pesquisa para os ligantes, de modo a melhorar o engajamento sobre a temática. Além disso, ocorreram pesquisas sobre a Lei da Informação, caso pudessem requisitar informações específicas em órgãos direcionados.

c) Atividades de extensão: planejamento de projeto, realizado uma vez por mês, que deve discorrer sobre o instituto do refúgio, sobre migração e sobre os direitos humanos em escolas de ensino médio do município de Campo Grande, intensificando, assim, a relação entre os discentes do curso de bacharelado em Direito da UFMS com a sociedade local. Planejamento e apresentação de parceria com a Cruz Vermelha Brasileira Filial Mato Grosso do Sul (CVBMS) para cursos de língua de acolhimento (português de acolhida), o qual será direcionado para refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade e ocorrerá na sede da CVBMS.

A produção de cartilhas de assistência jurídica em parceria com a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul e outras entidades parte da Rede de Acolhida Humanitária de Campo Grande. Ação social “Braços abertos para acolher” em parceria com a Ordem dos Advogados

do Brasil. Na ocasião, membros da liga realizaram arrecadação de alimentos para o evento organizado pela OAB e a integrante Julia esteve representando a entidade e prestando assistência jurídica.

A Pastoral do Migrante, o chamado Bazar do Bem e a CVBMS também foram parceiras nessa ação. Atividades de capacitações e simpósios do projeto Atuação em Rede, promovido pela Escola Superior do Ministério Público da União e direcionado para profissionais e estudantes que atuam junto aos refugiados e imigrantes no estado de Mato Grosso do Sul: “Refugiados e Migrantes em Mato Grosso do Sul: Como Acolher e Integrar (Simpósio)”; “Articulação de Rede (Oficina)”, “Gênero, Direitos Humanos, Migração e Rede de Proteção”, “Gênero, Direitos Humanos, Migração e Rede de Proteção (Oficina)”, “Imprensa no Combate à Xenofobia contra Refugiados e Migrantes (Oficina)”, “Oficina Preparatória para a Rede Local (Oficina)” e “Vivências, experiências e necessidades de migrantes (Simpósio)”.

Encontro Nacional do projeto Atuação em Rede, o qual ocorreu em Brasília-DF, e teve como objetivo a troca de experiências entre os profissionais das várias regiões do Brasil que participaram dos eventos regionais e a construção de um panorama nacional. Um evento classificado como Simpósio realizado pela Escola Superior da Defensoria Pública: Diálogos Interdisciplinares – “Diálogos Humanitários”. Além da participação dos membros da LADIR em competição de simulação de um julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre migrantes: IV Pré-Moot de Direitos Humanos; “Caso Gonzalo Belano e mais 807 migrantes wairenses vs. República de Arcadia”, promovido na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba/PR.

1.2 Atividades de 2020

O ano de 2020 iniciou com várias atividades de planejamento após a aprovação do relatório final de 2019 no âmbito da Faculdade e da Pró-Reitoria de Graduação da UFMS. Aconteceram algumas mudanças na gestão, tendo em vista a formatura da acadêmica Adria Saviano Fabrício da Silva, até então presidente da LADIR. Além da saída de alguns membros que resolveram focar em outros objetivos profissionais.

Assume a presidência a acadêmica Thainy Gomes da Silva Santos, e ocorre novo processo seletivo para escolher ligantes para os diferentes setores da Liga Acadêmica, bem como tentativas de maior proximidade com o centro acadêmico da faculdade, assim como com outras ligas já existentes. Com o início da pandemia mundial do COVID-19, passou-se às atividades virtuais e a LADIR é obrigada a refazer seus planos e projetos para aquele ano.

Em relação à diretoria de ensino, para marcar o Dia Mundial dos Refugiados, celebrado anualmente no dia 20 de junho, realizou-se o evento online “A Questão dos Refugiados em Época de Pandemia”, com os palestrantes Prof. Dr. Gustavo da Frota Simões e Prof. Dra. Luciana Oliveira. Na sequência, foram realizados quatro outros eventos sobre diferentes temas relacionados com o Direito Internacional dos Refugiados, inclusive acerca da situação deste contingente em meio à recente situação epidemiológica mundial e às medidas preventivas e paliativas de combate ao vírus.

O primeiro evento virtual ocorreu no dia 21 de agosto de 2020 e teve como tema “FACES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E MIGRANTES”, no qual participaram como palestrantes quatro jovens mes-tras, abordando os seguintes temas: Refugiados e o Mercosul, Direito do Trabalho dos Migrantes e o Mato Grosso do Sul, Haitianos Migran-tes e o Mato Grosso do Sul, a atual crise humanitária de refugiados e

a diáspora de imigrantes provenientes de países como Haiti, Síria e Venezuela. As convidadas foram as pesquisadoras Julia Stefanello Pires, Nayla Cristina Santiago da Silva, Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa e Paola Cristina Nicolau.

O evento virtual em questão abordou a realidade do instituto do refúgio e discutiu suas faces frente às análises das palestrantes, bem como do mediador. Foi debatida a questão referente à dificuldade dos refugiados em encontrar um labor digno, tendo em vista que diversas vezes os trabalhos oferecidos aos refugiados caracterizavam-se por atividades braçais nas quais em diversas oportunidades não haviam registros nas carteiras de trabalho. Assim, não é incomum observar refugiados e imigrantes que possuem diplomas de graduação não exercendo atividades relacionadas à sua formação por falta de validação em território brasileiro, ou por xenofobia por parte dos contratantes.

Além disso, foi abordada a necessidade de desburocratização de algumas atividades exercidas que buscam auxiliar os refugiados, haja vista que por diversas vezes há um redirecionamento destes para a Polícia Federal, e que em múltiplas situações acabam realizando uma abordagem rígida demais e dificultando o processo de acolhimento dos imigrantes internacionais. Existe, também, a necessidade de capacitação daqueles que promovem a recepção e o acolhimento, por meio de cursos de idiomas para que haja melhor comunicação e sensibilidade com relação às questões sociais e culturais.

No prisma do Direito Internacional, em específico no momento pandêmico, foi questionada a reabertura das fronteiras internacionais para fins turísticos, em contraponto com a continuidade do bloqueio de entrada de refugiados no Brasil. A primeira medida tomada pelo governo brasileiro foi o de fechamento das fronteiras terrestres. Contudo, o maior índice de proliferação da COVID-19 acontecia no litoral, conforme estatísticas mostradas por Paola Cristina Nicolau. Eviden-

ciando assim, medidas que demonstravam o não acolhimento daqueles que se encontravam em situação de refúgio em detrimento da continuidade da atividade econômica relacionada ao turismo internacional.

Em seguida, foi realizado no dia 26 de setembro, o lançamento virtual do livro *O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Migração Forçada* de Lorena Pereira Oliveira Boechat. Nessa oportunidade foram discutidos temas como o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, o funcionamento dos órgãos internacionais que atuam na fiscalização dos Direitos Humanos nos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Migração Forçada.

Além disso, foi abordada a questão da migração forçada nos países das Américas e o papel do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e das convenções assinadas pelos Estados membros da OEA na fiscalização e manutenção dos Direitos Humanos, no contexto dessa temática.

No dia 25 de novembro, ocorreu o penúltimo e terceiro evento virtual organizado pela diretoria de ensino da LADIR. Trazendo como palestrante Isabelle Dias Carneiro Santos (Direito-UFMS) para discutir acerca do tema “Crianças e adolescentes refugiados: os desafios de crescer longe de casa”, produto de sua tese de doutorado, transformada em livro.

O evento virtual abordou uma explicação clara referente às crianças e adolescentes refugiados e às dificuldades encontradas por eles ao crescerem em países diferentes de onde nasceram por conta de uma migração forçada. Foram trazidas para debate questões como a repatriação voluntária das crianças e adolescentes, o sequestro internacional de crianças, a Convenção de Haia e como funciona o acolhimento das crianças refugiadas que chegam em outros países totalmente desacompanhadas dos pais ou responsáveis.

Por último, foi realizado pela LADIR o lançamento virtual do livro *Direito Internacional dos Refugiados: o processo de Cartagena de 1984*, no dia 14 de dezembro daquele ano. Tal evento contou com a presença de dois pesquisadores internacionais, o Defensor Público da Colômbia Hugo Ramón Quintero Gómez (Arauca, Colômbia) e o Doutor Carlos Ruz Saldivar (Veracruz, México). Além do grupo de alunos do Projeto de Pesquisa sobre Direito Internacional dos Refugiados nas Américas da UFMS, que explanaram sobre o Processo de Cartagena de 1984 no âmbito de Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela, México e Brasil, e os desafios que ainda persistem em termos de proteção aos refugiados e deslocados.

É válido destacar que todas as atividades virtuais foram mediadas pelo coordenador da Liga e a plataforma utilizada foi o “google meet”. Nesse sentido, não apenas todos os links das respectivas transmissões foram disponibilizados, com antecedência, àqueles que desejaram participar e buscar obter um maior conhecimento sobre a causa a ser trabalhada. Ainda foram gravadas e estão disponíveis nas redes sociais da Liga (youtube e facebook), para que mais pessoas possam ter acesso às questões discutidas dentro e fora do espaço acadêmico.

Por fim, cabe esclarecer que o projeto de visitas às escolas, em que se previa inicialmente palestrar nas escolas públicas de Campo Grande a respeito do tema dos imigrantes e refugiados, foi temporariamente interrompido em virtude da pandemia do coronavírus. Nesse tempo, os membros procuraram buscar alternativas para continuar a executar as atividades já antes desenvolvidas, bem como realizar outras iniciativas.

Na diretoria de pesquisa, comandada cumulativamente pela acadêmica Thainy Gomes, realizou-se inicialmente uma reunião com os novos ligantes – Gabriela Brito Moreira, Laura Lopes Campos e Vinícius Serra de Lima Moraes – para repassar-lhes a forma de trabalho e averiguar potenciais dificuldades na produção de pesquisas científicas a serem realizadas, o que foi feito periodicamente durante a execução de

todos os trabalhos. A primeira pesquisa elaborada foi para a atividade do Integra UFMS 2020, na modalidade banner.

Nesse evento, Gabriela Brito produziu um resumo em que abordou sobre o trabalho da LADIR e sua importância, e os membros Thainy Gomes, Vinícius e Laura escreveram sobre o tema “O Direito Internacional dos Refugiados e a Cátedra Sérgio Vieira de Melo”. A Presidente também apresentou sua pesquisa do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC) nesse evento sobre o tema “Refugiados em Mato Grosso do Sul: uma análise comparativa do número de refugiados no Estado e seu reflexo no acesso aos direitos e garantias fundamentais”. Todos os participantes dos grupos temáticos gravaram um vídeo de apresentação, que foi disponibilizado em endereço eletrônico da UFMS, publicado posteriormente em Anais do evento.

Além disso, Gabriela Brito e Vinícius Serra também participaram do XVII Congresso Internacional de Direitos Humanos (CIDH), na modalidade banner, com a apresentação do tema “Uma análise do fechamento das fronteiras brasileiras sob a ótica do direito internacional dos refugiados”. Outrossim, a então presidente também apresentou seu trabalho no Congresso Brasileiro de Direito Internacional (CBDI), na modalidade banner, com o tema “A (in)visibilidade de refugiados em Mato Grosso do Sul perante os diplomas nacionais e internacionais”. Esta mesma pesquisa também foi submetida em formato de artigo científico para obra coletiva: Direitos Humanos dos Imigrantes e Pandemia, do Instituto Memórias – Centro de Estudos da Contemporaneidade, em Curitiba-PR.

Em relação às atividades de extensão da LADIR, existem as áreas financeira, de marketing, de assessoria jurídica e o curso de português para refugiados. Na diretoria financeira, com a realização do processo seletivo em junho de 2020, as novas ligantes Beatriz Lourençoni e Ana Flávia Fistarol passaram a compor a estrutura desta diretoria específica enquanto diretora e ligante, respectivamente.

A partir da nova gestão, a primeira atividade desenvolvida consistiu na elaboração de uma cartilha informativa que abordava os temas: associações sem fins lucrativos, marco regulatório das organizações da sociedade civil e a relação do governo com as organizações da sociedade civil. Nos meses subsequentes, as atividades foram compostas majoritariamente pelo período de adaptação das novas integrantes, se familiarizando com a estrutura e atuação da Liga, realizando também o acompanhamento das parcerias já existentes e inserção dos prazos de renovação na agenda eletrônica da Liga.

Em seguida, o grande projeto desempenhado pela referida diretoria foi a elaboração e realização da Ação Social de Doação de Alimentos. Com o auxílio de outros membros da Liga, as duas integrantes da diretoria financeira foram responsáveis pela organização de uma ação social que teve como objetivo a arrecadação de alimentos para a Associação Venezuelana de Campo Grande (AVCG).

A respeito da arrecadação, foram confeccionadas caixas de doações que foram distribuídas em 3 pontos principais da cidade: na Defensoria Pública da União, no Instituto Brasileiro de Línguas e no Colégio Classe A. Fora isso, os ligantes tiveram a oportunidade de divulgar a arrecadação de alimentos e a própria Liga por meio de um espaço nas reuniões virtuais do Colégio Classe A, direcionado aos alunos da instituição.

As autorizações para inserção das caixas foram concedidas por meio de ofícios elaborados pelas ligantes ou por correio eletrônico, sendo o recolhimento e o direcionamento das doações à instituição beneficiada realizados com a colaboração dos integrantes de outras diretorias e da presidência da LADIR. Ainda nesse final de ano de 2020 foram estabelecidas relações com a Comissão de Migração da OAB/MS, com o intuito de produzir uma parceria para que essa instituição consiga apoiar todas as ações empreendidas pela Liga Acadêmica.

Na Diretoria de Marketing, por conta do cenário de pandemia, a LADIR buscou meios de contornar a situação e se manter ativa. Dessa forma, foram promovidos eventos virtuais mensais, nos quais os setores de marketing e comunicação contribuíram por meio de divulgação nas redes sociais e disponibilização dos mesmos no canal do youtube.

Em setembro, finalmente a UFMS passou a integrar a Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR após a aprovação da proposta de parceria, tendo como base as atividades da Liga Acadêmica, além de outras experiências desenvolvidas no âmbito da universidade em prol dos refugiados (AMIN, 2020). O setor de marketing trabalhou em cima da divulgação a respeito. Em novembro, ocorreu a promoção da ação social de doação de alimentos, com a divulgação por meio de redes sociais, tais como instagram, facebook e whatsapp. Em dezembro, foi concluído o endereço eletrônico da Liga¹, local onde há mais informações sobre as atividades desenvolvidas e onde é possível exercer serviços importantes que foram prejudicados devido à pandemia, como a assistência jurídica.

A diretoria de assessoria jurídica, em agosto de 2020, elaborou cartilhas para descrever o “Passo a passo de como obter a CRNM”, a “Emissão do passaporte por imigrantes”, o “Passo a passo de como obter Cartão do SUS”, o “Passo a passo de como obter o CPF” e “Como obter a Carteira de Trabalho”.

Em outubro, estabeleceu-se roteiros de pesquisas aos ligantes a respeito de assuntos que poderiam ser tratados na capacitação jurídica, como a “Solicitação de refúgio, direitos e deveres dos refugiados”, “O que é o CONARE” e “Como é solicitada a residência permanente no país”. Em dezembro, realizou-se atendimento a um solicitante de refúgio de origem cubana, e foi elaborado o organograma que fornece

¹ Disponível em: <https://ladirufms.wixsite.com/ladir>. Acesso em: 25 jul. 2021.

informações sobre a revalidação de diplomas e de reconhecimento de títulos estrangeiros de graduação e de pós-graduação stricto sensu para refugiados, solicitantes de refúgio e imigrantes internacionais. E com a possibilidade de isenção de taxas pela UFMS, de acordo com a Resolução nº 23, de 31 de março de 2020, do Conselho Universitário.

Cabe destacar que ao final desse período foi iniciado um diálogo entre a Liga Acadêmica e o Núcleo de Prática Jurídica da UFMS com intuito de integrar a assistência jurídica das duas representações. Para tanto, ocorreu uma reunião entre a presidente da LADIR, Thainy Gomes da Silva Santos, a diretora de assessoria jurídica, Beatriz Lourençoni, e o coordenador responsável do Núcleo de Prática, o Professor Dr. Aurélio Briltes.

De modo que foram alinhados alguns planos iniciais para a formação da parceria e possíveis projetos futuros junto à Defensoria Pública da União e à Polícia Federal como meios de efetivação da assistência jurídica para melhor atender os imigrantes e refugiados. Posteriormente, produziu-se um ofício para formalizar intenção de união dos setores de assistência. Todavia, os demais trâmites para a conclusão do projeto ficaram para a gestão de 2021, haja vista o encerramento daquele período.

Por fim, na diretoria do curso de português, durante o decurso do ano foi elaborado o novo plano do projeto “Curso de Português de Acolhida”. Diante do cenário pandêmico, utilizou-se da seara digital para elaboração de vídeo-aulas de curta duração, versando sobre conhecimentos elementares que facilitem o aprendizado da língua portuguesa ao público interessado.

Para melhor compreensão do assunto, em novembro de 2020, ocorreu a proposição da realização do curso online “Ensino de Português Brasileiro como Língua de Acolhimento - Turma 2020B”, de carga-horária e certificação de 20 horas, disponível no site do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (Moodle-IFRS). Um curso focado no treinamento de

professores e interessados em dar apoio aos refugiados e imigrantes, a fim de contribuir para o seu processo de sua integração à sociedade brasileira.

Ainda, em novembro de 2020, representando a Diretoria de Cursos e Oficinas a ligante Mariana Novelli participou, de forma remota, do V Simpósio Sobre Migração e Proteção de Pessoas – Integração, Pandemia e Novos Desafios, “Painel III – O Aprendizado da Língua Portuguesa e as Demais Dificuldades dos Migrantes”. De modo a corroborar com a construção do conhecimento necessário para a conclusão do Curso de Português de Acolhida. Apresentando aos demais ligantes, posteriormente, suas impressões quanto ao conteúdo do painel e os pontos de maior relevância expostos. E estas são algumas das ilustrações sobre as atividades mais relevantes das atividades de marketing a respeito da atuação da LADIR nos anos de 2019 e 2020, principalmente sobre as atividades online produzidas.

Figura 1 – Mesa redonda faces do refúgio



Créditos: Sarah Thaler Vegini e Gustavo Eufigenio Gomes dos Santos.

Figura 2 – A LADIR promove palestra sobre os refugiados na pandemia



LIGA ACADÊMICA DE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A QUESTÃO DOS REFUGIADOS EM ÉPOCA DE PANDEMIA

20 JUNHO 2020
18h
18h de Brasília

Via Google Meet
Link: meet.google.com/xye-1fcq-pqf

MEDIADOR:
Prof. Dr. César Augusto UFGD

PALESTRANTES:
Prof. Dr. Gustavo Simões UFRR
Profª Drª Luciana Oliveira UFGD

MAS INFORMAÇÕES:
INSTAGRAM: @ladir.ufms
FACEBOOK: @ladirufms oficial
EMAIL: ladir.ufms@gmail.com

*Em caso de falha, um novo link será informado em nossas redes sociais

Créditos: Maria Julia Fujii Maschio.

Figura 3 – Palestra faces do direito internacional dos refugiados e migrantes



LIGA ACADÊMICA DE DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

FACES DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E MIGRANTES

MEDIADOR:
Prof. Dr. César Augusto - UFGD

PALESTRANTES:
Prof. Me. Julia Stefanelli Dires
Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD)
Prof. Me. Nayla Cristina S. da Silva
Mestra em Ciências do Comportamento (UNB)
Prof. Me. Juliana Aizawa
Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD)
Me. Piaçá Nicolau
Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD)

21 DE AGOSTO - 18h (LOCAL)
VIA GOOGLE-MEET
LINK: <https://meet.google.com/uxw-tyvz-eyz>

- Emissão de certificado (inscrever-se no formulário em anexo)
- Em caso de falha, um novo link será informado em nossas redes sociais

MAS INFORMAÇÕES:
@ladirufms
@ladirufmsoficial
ladir.ufms@gmail.com

UFMS DAMASIO

Créditos: Raíssa Chélsa Mota Braga de Carvalho.

Figura 4 – Lançamento do livro *O sistema interamericano de direitos humanos e a migração forçada*



Créditos: Raíssa Chélsa Mota Braga de Carvalho.

Figura 5 – Palestra “Crianças e adolescentes refugiados: os desafios longe de casa”



Créditos: Raíssa Chélsa Mota Braga de Carvalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados, denominada LADIR, é um dos principais braços da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFMS, no âmbito do acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

Desde antes da assinatura do convênio, em setembro de 2020, essa iniciativa dos acadêmicos do curso de Direito da UFMS vem desenvolvendo diversas atividades no contexto do ensino, pesquisa e extensão, de modo a divulgar o Direito Internacional dos Refugiados e o próprio fato de que a UFMS é uma das universidades brasileiras que mantêm este acordo com aquele organismo da Organização das Nações Unidas (ONU), de modo que coloque a universidade em destaque no que tange a políticas voltadas para essa população com alto grau de vulnerabilidade.

A UFMS é destaque na política de revalidação de diplomas de refugiados, portadores de visto humanitário ou imigrantes, estabelecendo isenção para o pagamento de taxas. Mas principalmente destaca-se com o trabalho dessa Liga Acadêmica em específico desde que iniciou suas atividades em 2019. Criou um endereço eletrônico próprio, promoveu e participou de eventos, cursos e oficinas na temática, e mesmo durante os efeitos da pandemia mundial da COVID-19 não parou suas atividades, particularmente promovendo “lives” com especialistas no campo da migração e do refúgio. Além de operações de assistência social, arrecadando alimentos para esta comunidade específica presente em Campo Grande.

A intensa atividade da Liga deve continuar nos próximos anos, renovando seus quadros periodicamente, à medida que novos alunos, técnicos e professores resolvam participar. A demanda voltada para o tema dos fluxos migratórios internacionais em Mato Grosso do Sul e regiões ao redor deve permanecer, e assim as atividades da LADIR no que tange ao ensino, pesquisa e extensão devem continuar para os próximos

anos, visto a existência do Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas do Estado do Mato Grosso do Sul (CERMA-MS), e outras instituições que buscam proteger essa população de vulneráveis.

As possibilidades de continuidade são excelentes, e podem impactar positivamente a comunidade universitária nos próximos anos, particularmente para chamar a atenção para a existência da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na UFMS, promovendo parcerias e atividades em ensino, pesquisa e extensão nos demais campus da Universidade Federal.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Cinco universidades se unem à Cátedra Sérgio Vieira de Mello em 2020. **ACNUR**, São Paulo, out. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/10/22/cinco-universidades-se-unem-a-catedra-sergio-vieira-de-mello-em-2020/>. Acesso em: 29 set. 2021.

AMIN, Vanessa. UFMS passa a integrar cátedra de Agência da ONU para refugiados. **UFMS**, Campo Grande, set. 2020. Disponível em: <https://www.ufms.br/ufms-passa-a-integrar-catedra-de-agencia-da-onu-para-refugiados/#:~:text=No%20dia%2025%20de%20setembro,Brasil%20Jose%20Andres%20Egas%20Loaiza>. Acesso em: 21 set. 2021.

LADIR. Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados. **LADIR**, Campo Grande, 2020. Disponível em: <https://ladirufms.wixsite.com/ladir>. Acesso em: 21 set. 2021.

O DIREITO Internacional dos Refugiados e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello. O Direito Internacional dos Refugiados e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Apresentação por Thainy Gomes da Silva Santos; Vinícius Serra de Lima Moraes; Laura Lopes Campos e César Augusto S. da Silva. Campo Grande: TV UFMS, 2021. Disponível em: <https://integra.ufms.br/o-direito-internacional-dos-refugiados-e-a-catedra-sergio-vieira-de-melo/>. Acesso em: 21 set. 2021.

SANTOS, T. G. S. et al. O Direito Internacional dos Refugiados e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello. In: INTEGRA UFMS, 5., 2021, Campo Grande. **Resumos** [...]. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2021. Disponível em: <https://integra.ufms.br/o-direito-internacional-dos-refugiados-e-a-catedra-sergio-vieira-de-melo/>. Acesso em: 21 set. 2021.

O DIREITO DOS REFUGIADOS COM O BREXIT

Camila Felício Borges
Cesar Augusto S. da Silva

Introdução

Em junho de 2016 foi votado o referendo para a retirada britânica da União Europeia, e com 52% dos votos a proposta foi aprovada em um pleito polêmico que terminou por findar o mandato do ex-primeiro-ministro David Cameron. Um opositor da tentativa de retirada, culminando em muitos anos de negociação com o intento de vários acordos malsucedidos para uma saída menos traumática e finalmente terminado ao final de 2020, às vésperas do fim do período de transição.

O Brexit, como ficou conhecido o movimento de retirada britânico, teve a ideia disseminada como reflexo da grande crise que arrasou mercados financeiros em todo o mundo entre o final da década de 2000 e começo de 2010, influenciando um crescimento de partidos políticos conservadores, nacionalistas e anti-imigração. Com o advento de 2021 e a saída definitiva do Reino Unido do bloco europeu, a nova política britânica busca um afastamento total das decisões tomadas em Bruxelas, capital política da União Europeia, almejando novos acordos bilaterais e reformas importantes em sua estrutura social, e dentre as pautas em discussão, existe um foco em alterações legislativas que devem influenciar na política para refugiados.

Para melhor compreensão do tema primeiro serão analisadas as leis britânicas referentes ao refúgio como a pioneira *Aliens Act* de 1905 e a restritiva *Immigration Act* de 1971, o caráter racial nas determinações de nacionalidade com o fim do Império Britânico, e logo serão analisadas as normas da União Europeia referentes aos refugiados du-

rante a crise propiciada pelas revoluções causadas no Oriente Médio, enquanto uma consequência da denominada Primavera Árabe. E então, para finalmente tratar do chamado Brexit e a nova reforma do sistema migratório que está em discussão pelo *Home Office* causando grandes preocupações na comunidade internacional (EL PAÍS, 2021).

A temática é importante no contexto atual com restrições aos direitos humanos no continente europeu, na iminência de enfrentar uma nova crise que está sendo desencadeada pela ascensão do regime do Talibã no Afeganistão. Um país no qual o Reino Unido participou ativamente com objetivo de liberação das políticas terroristas e desumanas praticadas pelo grupo em questão e que terá importância na possível recepção de refugiados.

1 SITUAÇÃO PRÉ-BREXIT

Dentro dos inúmeros países centrais, o Reino Unido foi outrora um exemplo de mundo ideal para um refugiado, e sua política aberta a imigração era motivo de orgulho para grande parte de sua população.

Conforme expandia seu império, a Inglaterra abria suas fronteiras e recepcionava diversos povos, sendo Londres considerada uma das capitais mais multirraciais durante o século XIX, e não apenas imigrantes comuns, econômicos, que podiam habitar seu império, como da mesma forma numerosos indivíduos que fugiam de perseguição religiosa (BASHFORD; McADAM, 2014). Sendo que a aceitação desse tipo de refugiado por parte dos bretões era devido sobretudo pelo fato dos próprios ingleses terem migrado para as novas colônias fugindo da intolerância religiosa que regia a Europa nos séculos XVI a XVIII, constituindo parte de sua própria história o convívio com diversos povos (IBRAHIM; HOWARTH, 2018).

Ainda na época de fronteiras abertas, desde 1880 até o começo do século XX, os britânicos emitiram diversos atos alterando critérios

imigratórios, alguns tentavam ser mais amplos, outros eram de caráter mais técnico. No entanto, a grande revolução (ainda que momentânea) veio com a Lei Imigratória (*Aliens Act*) de 1905, e não apenas no contexto do Grande Império, mas sim para todo o ordenamento internacional.

O começo do século passado foi marcado pelo início da imigração asiática em direção aos demais continentes, fugindo da fome e de guerras regionais que já estavam eclodindo, e alguns países viram a necessidade de buscar algumas limitações, no geral com interesse em restringir a imigração de acordo com caráter racial (LAMBERT, 2021). E dessa forma, algumas nações começaram a colocar barreiras para a chegada de embarcações ou imigrantes de outra origem étnica, e neste cenário iniciou-se uma discussão no Reino Unido, com propostas por um novo procedimento para recepção de imigrantes através de normatização rígida (BASHFORD; McADAM, 2014).

Depois de longa discussão entre conservadores e liberais, a lei acabou sendo aprovada e passando pela aprovação real. Todavia, ao vetar a entrada a imigrantes indesejáveis, sejam criminosos ou doentes com moléstias contagiosas, sem esquecer da recusa a indivíduos que pudessem gerar problemas para o Estado (uma referência clara aos anarquistas que estavam em ascensão na época), acabou surgindo uma cláusula no Artigo 1º (3) (d), ao mencionar que o imigrante internacional estaria isento de expulsão. Ou ainda de ter sua entrada barrada, caso prove que deseja ser admitido pois corre risco de perseguição, processo judicial por razões políticas ou religiosas, ora por estarem vivenciando situações de risco físico de vida (IBRAHIM; HOWARTH, 2018).

A cláusula criada pelo Parlamento produziu pela primeira vez na Europa um direito regulamentar ao asilo, em normas e não costumes consuetudinários, ainda que a intenção inicial fosse motivada pelo racismo latente e um antisemitismo enraizado. Depois de muita discussão política, com várias sessões de debates, ficou claro o oti-

mesmo gerado por parte dos legisladores, e neste contexto afirmaram Alison Bashford e Jane McAdam (2014, p. 55, tradução nossa)

Tem sido uma distinção orgulhosa para a Inglaterra oferecer um asilo inviolável para homens de todas as classes sociais e condições financeiras, buscando refúgio nas costas britânicas da perseguição e perigos que viviam em sua terra natal. A Inglaterra era um santuário para os refugiados flamengos expulsos pelas crueldades de Alva; aos protestantes que fugiram das perseguições de Luís XIV; e para os nobres católicos e padres que buscaram refúgio da sanguinária guilhotina da França revolucionária. Todos os exilados, quer tenham fugido do despotismo ou da democracia, fossem eles reis desacreditados, ou cidadãos humildes em perigo – olharam para a Inglaterra como seu lar. Esses refugiados estavam seguros dos perigos que escaparam. Nenhuma solicitação ou ameaça de seus próprios governos pode perturbar o direito de asilo; e eles eram igualmente livres das perturbações das leis locais.

Pelo exposto, fica claro que Inglaterra não desejava perder este passado glorioso, e normatizou um instituto que os demais países tardariam anos em produzir. Além disso, também esta característica de trazer um caráter individual ao asilo, entendido como um direito do solicitante e não um poder do Estado, seria uma grande novidade naquele contexto. No entanto, uma posição que durante as grandes guerras mundiais do século XX seria reformada, assim como as leis migratórias.

A norma foi alterada em 1914, com a influência da imigração russa que começava a ocorrer e explodiria com a Revolução Bolchevique de 1917. Todavia, a posição ímpar da Inglaterra dava sinais do envolvimento que o país teria na confecção de instrumentos legais internacionais para proteção dos refugiados que viriam, ainda que já não tão vanguardista como outrora (BASHFORD; McADAM, 2014).

Ao explodir a Primeira Guerra Mundial e testemunhar o incremento contínuo de imigrantes e deslocados indocumentados, a Grã-Bretanha foi alterando a política migratória, surgindo um movimento francamente restritivo na recepção de indivíduos em situação de risco. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o continente europeu se preocupou com pequenos grupos e criou-se algumas convenções pouco abrangentes, e os refugiados e migrantes não lograram grande proteção. Uma situação que foi sendo alterada com o fim da guerra, e o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948.

1.1 Os refugiados no Pós-Segunda Guerra Mundial

Após anos de guerras intensas na Europa, prevaleceu uma certa tranquilidade no continente, ao menos dentro dos países da Europa Ocidental. Com exceção dos eventos que seguiram ocorrendo dentro da Península Ibérica com ditadores que buscavam salientar a simpatia perante governos capitalistas em plena Guerra Fria (DELGADO, 2003).

No entanto, a mesma premissa não ocorria no lado oriental onde tensões étnicas seguiam gerando intensos conflitos. Sem contar que os regimes implantados na antiga União Soviética e nos seus países satélites evidenciavam que a Europa deveria seguir em eterna vigilância em plena escalada bélica e ameaças atômicas.

Em outras regiões do mundo nas décadas seguintes ao fim das grandes guerras, e dentro de um contexto de bipolaridade mundial, surgiam ditaduras ao redor do planeta, desde a África passando pela América Latina, sem mencionar as guerras que tinham como palco o continente asiático, com a derrota japonesa, e a Coreia passando a ser disputada pelas duas superpotências da época. Na Ásia, o Vietnã se converteu em um grande ensaio bélico proporcionado por soviéticos e estadunidenses

e ocasionando novas crises humanitárias, com milhões de civis abandonando seus países em busca de dignidade em outras nações, já dentro do escopo da Convenção de Genebra de 1951 (ESPIRITU, 2014).

A situação econômica e migratória já não evoluía da mesma forma que no começo do século, e assim observou-se o *Aliens Act* de 1905 ser substituído por uma sequência de leis imigratórias mais restritas (BASHFORD; McADAM, 2014). Ainda que de certa forma os delegados ingleses presentes na elaboração da Convenção de Genebra de 1951 pedissem definições mais abrangentes (HATHAWAY, 1984). A sociedade britânica e particularmente o Ministério do Interior, sendo esse o responsável por trâmites imigratórios, encaminhavam-se para uma nova visão do imigrante e do refugiado, ainda que segundo Sartoretto (2018) a recepção de refugiados russos tenha sido intensa em virtude do uso de suas histórias como forma de expandir vozes contra o que seria uma ameaça comunista após a Revolução Bolchevique.

No entanto, em relação aos judeus, devido a um intenso antisemitismo disseminado nas ilhas britânicas, ainda que ocorresse auxílio preliminarmente em suas zonas de ocupação, os inumeráveis judeus tiveram em 1946 sua permanência negada: “os britânicos, por outro lado, decretaram em 1946 que nenhum judeu que houvesse ingressado irregularmente em sua zona de ocupação seria admitido nos seus centros de acolhida” (ANDRADE, 2006, p. 98). Ocorrendo segundo o autor a devolução dessas pessoas à Alemanha, sendo o governo britânico também opositor da solução proposta por inúmeros países ocidentais de criar o Estado de Israel, temendo um fluxo intenso de imigrantes palestinos.

A Inglaterra durante o período enfrentava o declínio de seu grande império, aliado à crise econômica herdada por conflitos europeus. Nesse sentido, “com a dissolução do império e o autogoverno em suas ex-colônias entre as décadas de 1950 e 1960 o Reino Unido buscou a redução de suas responsabilidades residuais com ex-colô-

nias ou a concessão de direitos especiais” (IBRAHIM; HOWARTH, 2018, p. 85, tradução nossa). Logo, segundo as autoras acabou surgindo uma política tipicamente racial com vistas a evitar a imigração em massa de pessoas com origem étnica não europeia.

Surgiu na Inglaterra uma *race-based policy*, que em português seria uma política com base racial, modelo copiado por ex-colônias como a Austrália, com a caracterização de cidadãos desejáveis ou indesejáveis de acordo com a sua cor, ainda que abrisse exceção aos refugiados, demonstrava um caráter extremamente segregador. Nessa esteira, em 1968 foi elaborada uma lei retirando a nacionalidade britânica de todos os ex-colonos, provocando tensões graves em regiões onde a instabilidade e as incertezas eram recorrentes.

Um caso foi mencionado por Dembour (2015), em que ao retirar passaportes britânicos de asiáticos expulsos do Quênia retirou-se a proteção estatal de vários cidadãos, sendo negados direitos tanto na Índia quanto no Reino Unido. O fato foi julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos que acabou por condenar os britânicos por infração ao Artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Da mesma forma, a *Commonwealth Immigration Act* de 1968 retiraria o direito à nacionalidade britânica, posto que em sua seção 1 determinava quem seriam os britânicos dentro das suas antigas colônias, separando pessoas por critério de sangue e logo por estereótipo mais europeizado (UNITED KINGDOM, 1968). E assim retirando o direito dos demais que em apenas um ato deixaram de ter direitos criando uma segregação racial que sobrevive até hoje, em ex-colônias como o caso da Nova Zelândia e da África do Sul.

A evolução na concepção de imigração ocorreu com a confecção da norma conhecida como *Immigration Act* de 1971, separando a cidadania britânica de acordo com as características físicas mais europeias. Os

chamados pátrios, brancos com aparência mais europeia, teriam direito a nacionalidade e cidadania britânica, no entanto os não pátrios, de origem asiática ou africana, não teriam os mesmos direitos, perdendo a proteção britânica, o direito de residência e entrada livre no Reino Unido. Logo, vários cidadãos da Commonwealth, comunidade de antigas colônias britânicas, tiveram muitos direitos retirados em virtude de sua etnia e de sua cor (IBRAHIM; HOWARTH, 2018). Afetando inclusive o ingresso de possíveis solicitantes de refúgio, o que já ocorria com a edição de leis anteriores que detinham um caráter cada vez mais restrito.

Da mesma maneira, Cohen (1994) cita a imposição da política de vistos assim que surgiam novos conflitos, como a guerra no Sri Lanka que veio a provocar um intenso fluxo de refugiados, impedindo o deslocamento e a entrada de solicitantes de refúgio. Sendo as décadas de 1960 a 1990 as mais severas para o controle migratório britânico, com retirada de direitos, militarização e edição de leis visando evitar um fluxo intenso de cidadãos provenientes do antigo império inglês já findado.

1.2 *Immigration and asylum act de 1999* e a cultura de detenção

As normas referentes à imigração e direito dos refugiados estão disciplinadas em vários atos legislativos e executivos, conforme tradição da *common law*, não existindo lei específica para disciplinar toda a temática. No entanto, dentro do escopo normativo britânico existem duas normas importantes, a Lei de Imigração de 1971 e a *Immigration and Asylum Act* de 1999 que já tiveram trechos revogados no que se referia a normas ligadas à União Europeia, e serão reformuladas com a nova reforma a ser apresentada por Priti Patel, Secretária do *Home Office*, nomeada pelo Primeiro-Ministro Boris Johnson em julho de 2019 com uma das peças principais na construção de um novo sistema de asilo.

O *Immigration and Asylum Act* de 1999 não trazia em seu bojo a separação entre refugiados com entrada legalizada e irregular diretamente. Todavia, a lei já fazia referência a pessoas que entravam sem visto, no

caso em que fosse necessário, ou que buscavam evadir o controle migratório dentro de caminhões que cruzam o canal da Mancha através da França ou por balsas usadas por traficantes de imigrantes, geralmente de origem líbia conforme mencionam Betts e Collier (2017). A lei em sua seção 32 (1) descreve quem seriam considerados clandestinos:

Uma pessoa é considerada clandestina se

(a) ele chega ao Reino Unido escondido em um veículo, navio ou aeronave,

(a') ele chega ao Reino Unido escondido em um vagão de carga ferroviária,

(b) ele passa, ou tenta passar, através do controle de imigração escondido em um veículo, ou

(c) ele chega ao Reino Unido em um navio ou aeronave, tendo embarcado:

(i) escondido em um veículo;

(ii) em um momento em que o navio ou aeronave estava fora do Reino Unido e afirma, ou indica que ele pretende buscar asilo no Reino Unido ou evita, ou tenta fugir do controle migratório (UNITED KINGDOM, 1999, tradução nossa).

Logo em seguida, na subseção 2 da seção 32, a lei determina que o Secretário de Estado pode multar transportadores, aumentando o controle fronteiriço e sancionando empresas que trouxessem algum imigrante sem os documentos correspondentes. Ou de forma intencional tenham levado pessoas de forma oculta em alguma parte do transporte, não importando o tipo de imigrante que tivesse tentado adentrar a ilha. Dessa forma criando um mecanismo *non-entrée* efetivo, exigindo de várias empresas, sejam aeronáuticas ou ferroviárias, um maior zelo ao autorizar o embarque de passageiros.

No entanto, o governo britânico através de uma política conservadora a fim de blindar fronteiras e evitar um possível incentivo a chegada de mais imigrantes, sejam eles possíveis refugiados ou de outra classificação, criou um sistema repulsivo de detenção, em um primeiro momento dentro de seu próprio território. Algo que será alterado com a criação de campos de detenção fora de sua soberania, e da mesma forma, firmando acordos bilaterais como o efetuado com a França, o famoso Tratado de *Le Touquet* de 2003 (RODIER; PORTEVIN, 2017).

Criando um controle de postos fronteiriços entre ambos os países, formando na cidade de Calais, no lado francês, uma verdadeira barreira desumana, conhecida como Calais Jungle que pouco se diferenciava dos conhecidos campos gregos em Lesbos, que tanto impressionaram o mundo. No entanto, o campo de Calais ao ser desabilitado em 2016, encontrou-se abandonado pelos governos tanto da França quanto da Inglaterra, e os seus habitantes foram privados de qualquer auxílio, estimando-se que em 2015, existiam 9.100 pessoas entre várias nacionalidades (FRESNEDA, 2016). Dentre elas, estariam curdos, sírios e iraquianos, que no ano seguinte se viram desprotegidos e aguardando a tramitação de suas solicitações.

Do lado francês, o governo controlava a circulação de pessoas através de checagens em vários transportes, em especial caminhões que pudessem levar imigrantes ocultos, os imigrantes que solicitassem o status de refugiado esperariam o trâmite e a autorização dentro do campo, em Calais. Este sistema só era possível tendo em vista que o Reino Unido até 2020 ainda que fizesse parte da União Europeia, não participava do Espaço Schengen (CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 2014). Assim, a fronteira franco-britânica nunca foi um espaço de passe livre para os cidadãos, uma questão que levou à possibilidade da implementação de um controle mais rígido na região.

Aos solicitantes de refúgio que lograram ingressar no Reino Unido, a lei britânica os dividia entre solicitantes de refúgio e refu-

giados, e que para Faria e Pereira Junior (2020) a diferença residiria na conclusão da tramitação do pedido a ser feito, sendo os primeiros contados como população temporária, vivendo no Reino Unido enquanto aguardavam a respeito de sua solicitação perante o *Home Office*, o Ministério do Interior da Grã-Bretanha. No entanto, o refugiado seria o cidadão que já teve sua petição atendida pelo órgão julgador, logo tendo direito a residência primeiro temporária de 5 anos, podendo transformar-se em definitiva; e desta maneira, formariam parte da população permanente, sendo estendido o benefício no caso de dependentes. Outro apontamento feito pelos autores supramencionados refere-se à forma de solicitação de refúgio, separando-se entre refugiado e refugiado reassentado:

Soma-se ao exposto a diferença existente entre o refugiado e o refugiado reassentado, sendo o primeiro aquele que, após chegar ao Reino Unido, inicia o processo de requerimento de refúgio enquanto, o segundo, é reconhecido como refugiado antes de entrar no Reino Unido, e chega ao país com a ajuda do Governo Britânico e das Nações Unidas (BLINDER, 2017, p. 3 apud FARIA; PEREIRA JUNIOR, 2020, p. 10).

No caso de rechaço em sua petição, o solicitante poderá recorrer da decisão, ou buscar a autorização para manter-se no país por um motivo humanitário. E não tendo uma resposta objetiva ao recurso ou a nova solicitação, o solicitante e seus dependentes deverão retirar-se de território britânico (HOME OFFICE, 2021). O problema reside na saída do sujeito que teve sua solicitação denegada, dado que em caso de não conseguir ajuda para retirar-se ou não contar com meios suficientes para poder regressar ao seu país ou buscar um terceiro país seguro, acaba por ser detido em centros de imigração.

Os centros de detenção foram criados com a Lei de Imigração de 1971, no entanto foi uma prática pouco utilizada pelo governo

britânico. Sendo que na década de 1990 não passava de 250 leitos, ao passo que ocorre atualmente um explosivo aumento dos detentos conforme narra Rowlands (2018, p. 73, tradução nossa):

Em 1993, 22 anos após a criação do poder de detenção de imigrantes, havia apenas 250 leitos no Reino Unido para que imigrantes fossem detidos. No início de 2015, esse número havia subido drasticamente para cerca de 3.915 leitos. Assim, no Reino Unido, estamos detendo rotineiramente mais de 32.000 imigrantes por ano em dez centros de detenção na Inglaterra e na Escócia por períodos que variam de alguns dias a vários anos.

A autora segue criticando a política britânica ao não direcionar um mínimo legal para que cesse a detenção, sendo o único país da Europa Ocidental onde uma pessoa poderá ficar presa por um tempo excessivamente prolongado, sem ao menos saber quando poderá deixar o país. Enquanto nos demais países europeus a média seria de 21 a 28 dias de detenção, na Inglaterra e na Escócia aparece a média de 4 meses, um excesso que gradativamente transforma os centros em locais completamente lotados. Sendo uma das razões pela qual o atual governo decidiu produzir uma reforma geral em seu sistema, que já vinha saturado e acatando apenas 49% dos pedidos e solicitações, em 2020 (REFUGEE COUNCIL, 2021a). No entanto, um número bastante alto se considerarmos que em 2017 não passou de 30% (FARIA; PEREIRA JUNIOR, 2020).

Além de todas as normas emanadas no Parlamento Britânico, o Reino Unido até 2020 foi membro da União Europeia e ainda que não fizesse parte de todos tratados e acordos, foi signatário do Regulamento de Dublin.

1.3 O Reino Unido e o Regulamento de Dublin

Membro ativo nos *travaux préparatoires* o Reino Unido assinou a Convenção de Genebra de 1951 em 28 julho de 1951 ratificando-a em

11 de março 1954 com reservas, entendendo que o conceito de refúgio não deveria ficar restrito ao contexto europeu:

O Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte declara que, no que se refere às obrigações por ele assumidas em virtude da Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951’, que figuram no Artigo 1, seção A, serão compreendidas como referentes a acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa ou fora desta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Desta forma, ao ser signatário da Convenção dos Refugiados e seu subsequente Protocolo de 1967, algo incomum no costume britânico, posto que segundo Faria e Pereira Junior (2020) não é convencional que o Reino Unido assinasse ou ratificasse todas as normas internacionais de direitos humanos. E quando o faz não assina seus protocolos adicionais, as leis britânicas foram adequando-se às determinações contidas na Convenção, sendo compilado nas regras de imigração na parte 11, parágrafos 326A a 352H, contendo definições no parágrafo 334:

334. Um requerente de asilo receberá o *status* de refugiado no Reino Unido se o Secretário de Estado considerar que:

- i) se encontram no Reino Unido ou chegaram a um porto de entrada no Reino Unido;
- (ii) são refugiados, conforme definido no regulamento 2 do Regulamento do Refugiado ou Pessoa com Necessidade de Proteção Internacional (Qualificação) de 2006;
- (iii) não há motivos razoáveis para considerá-los como um perigo para a segurança do Reino Unido;
- (iv) tendo sido condenados por uma sentença final por um crime particularmente grave, não constituem um perigo para a comunidade do Reino Unido; e

(v) a recusa de seu pedido resultaria em que eles fossem obrigados a ir (seja imediatamente ou após o tempo concedido por qualquer licença existente para entrar ou permanecer) em violação da Convenção sobre Refugiados, para um país em que sua vida ou liberdade seriam ameaçadas por conta de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a um determinado grupo social (UNITED KINGDOM, 2016, tradução nossa).

No entanto, depois de anos e tentativas sem sucesso na década de 1960, o Reino Unido concretizou sua entrada na Comunidade Europeia (CEE) em 1973 através do Primeiro-Ministro Conservador Edward Heath (EL PAÍS, 2013). Destarte, com o posterior surgimento em 7 de fevereiro de 1993 da União Europeia através do Tratado de Maastricht estabelecendo “as bases para uma política externa e de segurança comum, uma cooperação mais estreita nos domínios da justiça e dos assuntos internos e a criação de uma união económica e monetária, incluindo uma moeda única” (EUROCID, 2021), a política britânica esteve ligada às determinações europeias, com leis comunitárias tanto econômicas como migratórias.

Nada obstante, “nem todos os Estados-Membros da UE estão vinculados pela totalidade dos atos legislativos da UE no domínio do asilo, da gestão de fronteiras e da imigração” (CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS, 2014). Tendo em vista que em março de 1995 entrou em vigor o Acordo Schengen, que criou uma fronteira comum europeia, com livre trânsito entre todos os países membros (EUROCID, 2021). E o Reino Unido decidiu não participar, mantendo a autonomia de suas fronteiras, assinando porém, diversos outros documentos migratórios entre eles a Convenção de Dublin, sendo que desde 2013 está em vigência o Regulamento de Dublin III.

O documento em questão segundo o ACNUR (2018a, tradução nossa):

Se trata de uma lei internacional que tem como finalidade determinar qual estado membro da UE será responsável por cada solicitação de asilo realizada por uma pessoa em solo europeu. Igualmente, busca evitar que uma mesma pessoa solicite asilo em vários países da União Europeia ao mesmo tempo, de modo a harmonizar as decisões neste âmbito e evitar contradições. O grande objetivo é que sempre haja um estado que seja responsável por examinar qualquer solicitação de asilo realizada por uma pessoa na Europa.

Na prática o Regulamento trouxe normas comuns a todos os membros de como proceder pedidos de asilo, lembrando que dentro da realidade europeia asilo e refúgio são sinônimos, reforçando a ideia de um sistema europeu comum de asilo (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2007). O chamado SECA (Sistema Europeu Comum de Asilo), designando direitos e definições em seus primeiros artigos, determinando a competência para processamento das solicitações em seu Capítulo III, Artigo 7º:

Os critérios de determinação do Estado-Membro responsável aplicam-se pela ordem em que são enunciados no presente capítulo.

2. A determinação do Estado-Membro responsável em aplicação dos critérios enunciados no presente capítulo é efetuada com base na situação existente no momento em que o requerente tiver apresentado pela primeira vez o seu pedido de proteção internacional junto de um Estado-Membro.

3. Para a aplicação dos critérios referidos nos Artigos 8.o, 10.o, e 16.o, os Estados-Membros devem ter em consideração todos os elementos de prova disponíveis que digam respeito à presença, no território de um Estado-Membro, de membros da família, de familiares ou de outros parentes do re-

querente, na condição de tais elementos de prova serem apresentados antes de outro Estado-Membro ter aceitado o pedido de tomada ou retomada a cargo da pessoa em causa, nos termos dos Artigos 22.o e 25.o, respetivamente, e de os anteriores pedidos de proteção internacional do requerente não terem sido ainda objeto de uma primeira decisão quanto ao mérito (PARLAMENTO EUROPEU, 2013).

No entanto, em caso de entrada irregular, o Artigo 13 do Regulamento de Dublin III determina que a análise do requerimento de asilo será feita pelo Estado-Membro que não impediu a entrada, ou seja, pelo primeiro país acessado pelo migrante, o que gera uma extrema discrepância na distribuição de refugiados dentro do espaço europeu, sobrecarregando países costeiros como Itália e Grécia (RODIER; PORTEVIN, 2017).

Para ilustrar a diferença, o Parlamento Europeu em sua página dispõe de dados de solicitação de refúgio em 2015 durante a grande crise de refugiados na Europa: a Itália recebeu 84.085 solicitações de refúgio, a Hungria, na rota de fuga dos refugiados vindos da Turquia, 177.135, e o Reino Unido 38.800 solicitações somente. Outrossim, nada comparado a Alemanha que ao ter decidido apostar em uma política pró-refugiados recebeu mais de 475.000 pedidos (PARLAMENTO EUROPEU, 2021). No entanto, a maioria viria a ser denegada em virtude da política do processamento de pedidos recair ao país que recebeu o solicitante, causando um verdadeiro caos na região e instabilidade em toda a Europa.

Dentro da política europeia e de uma intenção do Sistema Europeu Comum de Asilo:

É um quadro legislativo estabelecido pela União Europeia (UE). Com base na sua 'conformidade' com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção sobre Refugiados), conforme

alteração pelo seu Protocolo de 1967, o SECA regula e estabelece padrões comuns no campo da proteção internacional com o objetivo de desenvolver conceitos e critérios comuns e para harmonizar a interpretação e aplicação do direito de asilo entre os Estados-Membros da União Europeia. O conceito de proteção internacional refere-se ao status de refugiado e ao status de proteção subsidiária (1). Comparado a outros sistemas de asilo em nível regional, como os estabelecidos na União Africana ou na América Central ou América Latina, o SECA tem um caráter excepcional na medida em que regula tanto questões substantivas quanto processuais de proteção internacional, desde a entrada em um Estado-Membro para a resolução final sobre o estatuto de proteção (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2016, p. 25, tradução nossa).

Logo, através do Regulamento de Dublin que sofreu a atualização em 2013 transformando-se em Regulamento de Dublin III, a Europa reafirmou uma posição de maior integração de seu sistema de asilo e busca de soluções jurisdicionais conjuntas, em caso de lesão aos direitos humanos promovidos pelos Estados na recepção de requerentes de refúgio ou refugiados propriamente ditos. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem competência para emitir decisões que condene os Estados-Membros infratores, buscando em teoria decisões vinculativas configurando um sistema de precedentes a fim de formular diretrizes e princípios a serem seguidos por todos os membros.

Não obstante, em virtude de todo o processo caótico de recebimento de refugiados, o sistema europeu de asilo esteve à beira do colapso, sendo que as guerras civis no Oriente Médio após a Primavera Árabe, caracterizada por protestos políticos de árabes contra seus governantes, fizeram o continente europeu ver-se acuado e testado frente às novas ondas migratórias que influenciaram a extrema crise

econômica que golpeou o continente depois de 2008; com a ascensão de políticas populistas e o fortalecimento de discursos nacionalistas. Sendo o mais importante de todos no contexto europeu, o referendo de 2016 que culminou com o Brexit que teve como uma de suas pautas a política de refugiados (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016).

2 O FENÔMENO DO BREXIT

O ano de 2016 foi um ano conturbado dentro da política internacional, e traria surpresas com várias novidades surgindo e reorganizando as relações internacionais. Nos Estados Unidos aparecia uma espécie de “trumpismo”, capitaneado pelo republicano Donald Trump, candidato vitorioso nas eleições norte-americanas, que reorganizaria o populismo à direita no continente com ideias antiglobalização e anti-imigração, um movimento que também ocorreria no Brasil (GILMARTIN; WOOD; O’CALLAGHAN, 2018).

Na Europa, o Reino Unido vivenciou um momento parecido ao dos dois países citados quando em 23 de junho votou-se um referendo determinando a retirada das ilhas britânicas da União Europeia após mais de 30 anos no bloco econômico. Era o fim da ideia de uma Europa homogênea, unida, forte e coesa.

Ao analisar o Brexit, a retirada dos britânicos da União Europeia, muitos terminavam por fazer uma análise meramente econômica ou política, citando tão somente a disputa geopolítica pelo poder na região que estava nas mãos da chanceler alemã Angela Merkel. No entanto, o problema era mais profundo, indo muito além de uma crise econômica na região, tendo uma conotação ampla envolvendo muitas questões sociais. Tais como a política de refugiados que desde a Primavera Árabe estava no centro das discussões europeias, com uma nova crise de refugiados como não se via desde o período das grandes guerras mundiais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016).

Para melhor compreensão da influência da política de refugiados no Reino Unido, primeiro será analisada a grave crise dos fluxos migratórios internacionais que emergiu na metade da década de 2010 e logo será examinado o referendo do Brexit.

2.1 Nova crise de refugiados

O começo da década de 2010 foi marcado por intensos conflitos no norte da África e no Oriente Médio, mas ao contrário da década anterior os motivos já não seriam invasões estrangeiras e sim eminentemente questões civis internas. Dentro das sociedades árabes e persas nasceu uma crítica direcionada aos governos com tendências autocratas, sendo um exemplo o movimento que surgiu na Líbia com a queda de Muammar Kadafi, um dos mais peculiares ditadores das últimas décadas. Um líder político que acabou assassinado e deixando o país na completa instabilidade; e ao contrário do que se imaginava, a Líbia acabou mergulhando em uma situação social ainda mais dramática e instável do que antes (PEREGIL, 2016). E conseqüentemente, conforme analisam Betts e Collier (2017) contribuiu para o surgimento de uma grande máfia no tocante ao tráfico internacional de pessoas em direção ao continente europeu.

No entanto, nenhum conflito chamou mais a atenção do que a guerra civil da Síria, em que entre acusações de várias potências ocidentais por suposto financiamento, surgiu o Estado Islâmico que foi responsável por gerar grande calamidade política na região. Perseguiu minorias e provocando um fluxo gigantesco de deslocados que chegaria em torno de 5 milhões de pessoas segundo Rodier e Portevin (2017). E nas quais 20% buscariam auxílio dentro da comunidade europeia, em especial na Alemanha e nos países vizinhos.

Crises que geraram grandes deslocamentos em massa não é algo incomum, pois o Oriente Médio lidou por décadas com esta rea-

lidade. Pois, com a fundação do Estado de Israel em 1948 uma massa de palestinos buscou um novo lar em vários países vizinhos ou formando grupos deslocados dentro do território. A posição israelense também provocou guerras entre vizinhos, sem contar as diversas intervenções internacionais no Golfo Pérsico gerando mortos e migrantes forçados. No entanto, o continente europeu não tinha sofrido com o fluxo de pessoas nesse nível, posto que a maioria da população terminava instalada em países vizinhos e apenas uma minoria buscava refúgio em países europeus, mas segundo Betts e Collier (2017) em 2015 a situação alterou-se dramaticamente com um aumento excessivo do fluxo de refugiados buscando auxílio europeu:

Então, de repente, em abril de 2015, algo mudou. Algo aconteceu que foi tão alarmante que o mundo acordou. Não houve uma escalada durante a noite em números de refugiados no mundo. O que mudou foi que, pela primeira vez, refugiados se mudaram espontaneamente em grande número das regiões mais pobres do mundo para as mais ricas. Com a violência em massa na Síria desde 2011, cerca de 10 milhões pessoas foram deslocadas: 6 milhões dentro de seu próprio país e 4 milhões para países vizinhos. Inicialmente, a maioria não tinha se mudado para mais longe do que a Jordânia, o Líbano e a Turquia. Mas, uma vez que existem oportunidades limitadas para refugiados nesses países, a dinâmica começou a mudar. Pela primeira vez em sua história, a Europa recebeu um fluxo de massa de refugiados de fora da região europeia. Ao longo de 2015, mais de um milhão de requerentes de asilo vieram para a Europa. A maioria veio da Síria, mas muitos também vieram de outros estados frágeis como Afeganistão e Iraque, bem como de uma série de países da África Subsaariana (BETTS; COLLIER, 2017, p. 13-14, tradução nossa).

Todavia, na visão de Claire Rodier e Portevin (2017) essa migração não é gigantesca como dá a entender as autoridades europeias,

ainda que sem dúvidas seja a mais ampla dos últimos 50 anos, mas muito abaixo das enfrentadas por inúmeros países periféricos do chamado “Terceiro Mundo”:

O bloco constituído pelos grandes países ocidentais industrializados (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Austrália) correspondia somente aos 15% dos 19,5 milhões de refugiados registrados contra 25% da África subsaariana. O número total de refugiados instalados nos 28 países membros da União Europeia equivale ao número de pessoas que o Paquistão acolhe em seu solo (RODIER; PORTEVIN, 2017, p. 35-36, tradução nossa).

Diante da realidade as autoridades europeias estavam despreparadas, os refugiados chegaram ao continente europeu em sua maioria em barcos rústicos levados por traficantes, superlotando os centros de recepção na Itália e Grécia. E desta forma, o governo italiano implementou em outubro de 2013 a operação de controle de barcos e resgate de imigrantes chamada *Mare Nostrum*, que contaria com uma área de atuação maior que a do Espaço Schengen chegando até as costas da Tunísia.

A ideia inicial era ajudar no resgate de barcos em perigo fazendo-se cumprir o SAR (Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo) de 1979, sendo investido no início cerca de 9 milhões de euros mensais (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2018). E tendo como resultado 150.000 indivíduos resgatados, toda a operação ocorrendo em virtude do naufrágio em Lampedusa, na Itália, deixando centenas de mortos vindos da Líbia, sendo considerado uma espécie de choque inicial na política europeia de refugiados. A operação contou com ajuda da Tunísia, cooperação garantida em acordos para auxílio entre de acordo com o capítulo 3 da Convenção SAR:

Se estabelece a obrigação das partes de coordenar suas organizações em busca e salvamento e, sempre que seja necessário, de coordenar as operações com

seus Estados vizinhos. Nesse capítulo, a menos que se acorde outra coisa entre os Estados interessados, se recomenda que todas as partes autorizem a entrada imediata em suas águas territoriais ou por em cima destas, ou em seu território, de unidades de salvamento de outras partes cujo objeto seja a busca e o salvamento (ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL, 2014, tradução nossa).

Da mesma forma, cumpriria outras Convenções sobre direito marítimo como a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) de 1974 que:

A Convenção SOLAS obriga a cada Estado Parte a ‘... garantir a adoção de qualquer medida necessária para manter as comunicações de socorro e a coordenação em sua zona de responsabilidade e para salvar as pessoas que se encontrem em perigo no mar perto de suas costas. Ditas medidas compreenderão o estabelecimento, a utilização e a manutenção das instalações de busca e salvamento que se julguem factíveis e necessárias’ (Convenção SOLAS, capítulo V, regra 7) (ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL, 2015, tradução nossa).

No entanto, as medidas do governo italiano serviram de incentivo às máfias da Líbia, e as embarcações continuaram chegando, ocasionando acidentes e vítimas, convertendo a Itália e a Grécia em *Hotspots* (RODIER; PORTEVIN, 2017). Ou seja, em países que deveriam fazer todos os trâmites iniciais de recepção dos grupos recém-chegados. No entanto, não poderiam comportar tantas pessoas em seus territórios e clamaram por ajuda à comunidade europeia buscando a divisão de responsabilidades que inicialmente foi respondida por Angela Merkel, em seu convite para todos os refugiados buscarem auxílio na Alemanha. E logo, com a sugestão de um sistema de cotas de refugiados, com todos os Estados membros da União Europeia devendo receber e realocar os refugiados.

Isto posto, em março de 2015, os membros da União Europeia receberam um chamado de solidariedade para cumprirem um pacto de compartilhar cotas de refugiados, sendo emitidos pelo Conselho Europeu as decisões 2015/1523 e 2015/1601, permitindo o reassentamento de milhares refugiados que chegassem às costas italianas e gregas, realocando-os em todos os países membros e aliviando as pressões sofridas nas *Hotspots* (RODIER; PORTEVIN, 2017). Estes autores descrevem como uma espécie de imigração de entrada, ou seja, o local de início dos trâmites para o reconhecimento da condição de refugiado, designando o Conselho Europeu uma espécie de metas de recepção a serem cumpridas, algo que nunca fora realmente efetivado e recebeu muitas críticas de vários países que entenderam que deveria ocorrer um respeito às suas soberanias.

Dentre eles, a Eslováquia e a Hungria que recorreram ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), e conforme o Acórdão (a decisão judicial colegiada) do caso, em um primeiro momento buscava-se a realocação de 120 mil refugiados procedentes da Itália e da Grécia:

‘A proposta inicial da Comissão previa a recolocação de 120 000 requerentes de proteção internacional a partir de Itália (15 600 pessoas), da Grécia (50 400 pessoas) e da Hungria (54 000 pessoas) para os outros Estados-Membros. O anexo que acompanhava a proposta incluía três quadros que repartiam esses requerentes a partir de cada um desses três Estados-Membros entre os outros Estados-Membros, à exceção do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, sob a forma de contingentes fixados para cada um desses Estados-Membros de acolhimento’ (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 10).

A Bulgária alegava que os requerentes deveriam perceber seus pedidos processados dentro do país de entrada de acordo com o Regulamento de Dublin, e não poderiam ser retirados dos territórios

em que estivessem com os pedidos ainda em análise. Acontecimento rechaçado pelo Tribunal por entender que não seria arriscado aos refugiados estarem realocados em outros países da União Europeia, alegando, novamente, o nível crítico que enfrentavam os governos grego e italiano, não ocorrendo qualquer ameaça de lesão ao princípio do *non-refoulement*.

Por outro lado, a União Europeia através da polícia de fronteiras Frontex, começou um monitoramento forte de fronteiras como maneira de combater o tráfico de pessoas pelo Mar Mediterrâneo e financiando a Operação *Tritón*, que ao contrário da *Mare Nostrum*, cuidou somente das fronteiras do Espaço Schengen, e com auxílio dos demais países europeus como o Reino Unido, foi instaurado em novembro de 2014, com um caráter muito mais protetivo que humanitário (OLIVEIRA; CARNEIRO, 2018). Foi posta em prática pela União Europeia através de interceptação de barcos em alto-mar, evitando que os solicitantes pudessem alcançar o mar territorial ou zona contígua que estariam sob jurisdição da Itália, evitando a entrada e os procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado.

De igual maneira, a interceptação resultaria na expulsão imediata de indivíduos em perigo de vida em seus países, não cumprindo com o princípio do *non-refoulement*, e poderia gerar responsabilização internacional para a União Europeia. Dessa forma, o ACNUR clamou para que a política fosse alterada e que fosse iniciada uma nova operação mais efetiva e humanitária, “o foco tem que ser salvar vidas. Precisamos de uma operação robusta de busca e resgate no Mediterrâneo Central, não apenas uma patrulha de fronteira” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2015).

O fato é que naquele momento a única preocupação europeia era evitar a entrada em massa de pessoas, abandonando-se qualquer

ideia inicial humanitária, situação que foi reafirmada no final de 2015 com o início de atividades terroristas de células do ISIS, ou Estado Islâmico. Um grupo *jihadista* conhecido por pregar o terrorismo em busca da formação de um califado no Oriente Médio, gerando uma reação de intolerância ante o Islã e a política para refugiados (IR-SHAID, 2017).

Dessa maneira, do número de imigrantes unidos às máfias líbias de tráfico de pessoas, surge uma triste e dura realidade com refugiados cruzando mares em barcos precários, sem apoio humanitário e causando grande comoção internacional. O que resultaria num saldo de milhares de mortos, desencadeando o endurecimento da política europeia e o crescimento de um discurso nacionalista anti-imigração, que contribuiria para o fenômeno do Brexit em um Reino Unido antes orgulhoso de sua faceta multicultural.

Em 23 de junho de 2016, durante a crise de refugiados, a saída britânica da União Europeia foi votada, apelidada pelos partidários como Brexit, formada pela união das palavras em inglês *british* (britânica) e *exit* (saída) (G1, 2020). Apareceu unida a outras propostas tanto econômicas, quanto políticas ou sociais; em torno de maior liberdade em tratados bilaterais, aumento de soberania nacional para decidir questões referentes aos interesses internos, tais como o sistema laboral e migratório.

As questões de interesse econômico, cuja situação era alarmante após a forte crise de 2008, desencadearam a sensação de que a União Europeia não fornecia contrapartida aos britânicos e desembocava na sensação que com a falta de emprego poderia decorrer de questões migratórias, existindo dentro da sociedade a sensação de migrantes e refugiados que se apoderam de empregos e de ajuda governamental (BETHENCOURT, 2016). Emergindo dessa forma, um forte aumento do sentimento de xenofobia, com crescente ódio con-

tra o imigrante em especial ao islâmico que possa trazer sua cultura religiosa ao país receptor. E a percepção de antieuropa, com o entendimento de que a União Europeia possa ser a responsável por problemas sociais e econômicos dentro do Reino Unido (COSTA, 2017).

O tema foi pautado e tratado com extrema preocupação pela imprensa e pelos cidadãos contrários à medida, posto que a saída resultaria no fim de normas e acordos comuns que o Reino Unido mantinha com os demais países europeus. O que configuraria uma verdadeira rede de países unidos por interesses conjuntos, e a ruptura poderia desembocar em um Reino Unido totalmente separado do mundo globalizado.

Certamente, o referendo convocado no Reino Unido obrigou os seus cidadãos a escolherem entre uma opção conhecida, a permanência na UE, ou um futuro incerto, uma vez que resultará das condições em que a saída do Estado-Membro se concretizar no futuro. Uma negociação, nos termos do Artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE). Preceito novo, uma vez que foi incorporado na última modificação dos tratados constituintes, concretizada com o Tratado de Lisboa (aprovado a 13 de dezembro de 2007), em vigor desde 1º. Novembro de 2009.2 (GARCIA-LOZANO; FUENTES, 2017, p. 95, tradução nossa).

Apesar de ser tortuoso, o caminho foi escolhido pela maioria dos britânicos com 52%, em uma votação que custou o cargo do Primeiro-Ministro David Cameron, cuja renúncia se deu em virtude de não concordar com a votação que colocou em pauta por pressão da vertente mais radical do Partido Conservador britânico (ROMÁN; HERNÁNDEZ, 2020). O que chocaria a comunidade internacional que não acreditava na possibilidade de vitória da proposta de retirada, visão que fora compartilhada por parte da população que não compareceu de forma ampla a votação, contando com apenas 72% dos britânicos aptos a votar. No lu-

gar do ex-Primeiro-Ministro Cameron, Theresa May, representante do Partido Conservador e com uma postura mais severa ficou com a missão de formular uma solução jurídica para concretizar o Brexit.

O referendo a princípio foi de natureza consultiva, dependendo do Parlamento Britânico a anuência para poder ser efetivado e pleitear sua saída da UE de acordo com o Artigo 50 do Tribunal da União Europeia:

O Supremo Tribunal britânico concluiu que o governo não podia utilizar-se do Artigo 50 da TUE sem submeter previamente ao Parlamento e depois de duas votações, Theresa May conseguiu a aprovação para levar uma proposta à União Europeia. O Artigo 50.1 do TUE indica: '1. Todo Estado membro poderá decidir, de conformidade com suas normas constitucionais, retirar-se da União', de igual forma, o Artigo 50.2 do TUE prevê o seguinte: '2. O Estado membro que decida retirar-se notificará sua intenção ao Conselho Europeu. À luz das orientações do Conselho Europeu, a União negociará e celebrará com esse Estado um acordo que estabelecerá a forma de sua retirada, tendo em conta o marco de suas futuras relações com a União. Este acordo se negociará de acordo com a seção 3 do Artigo 218 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. O Conselho celebrará em nome da União Europeia. O Conselho o celebrará em nome da União por maioria qualificada, com prévia aprovação do Parlamento Europeu' (VILLALÓN, 2018, p. 35, tradução nossa).

Restava então a perspectiva de uma complicada saída das ilhas de uma União Europeia que não concordava com uma retirada total sem nenhuma contrapartida. E da mesma forma, o Parlamento Britânico passou por várias tratativas para firmar uma proposta a ser apresentada ao Conselho Europeu.

Autorizado o processamento do Brexit a busca do governo seria uma saída menos radical, sem cortar todos os laços econômicos, porém não seria um caminho fácil. Theresa May conseguiu a aprovação para negociar com a União Europeia, desta forma, todo o esforço do governo foi em torno de que os acordos efetuados fossem aceitos pelo Parlamento o mais breve possível, posto que um primeiro período de transição terminaria em 2019, fato que foi estendido por falta de acordos e por todos os problemas ocasionados pela pandemia de C-19.

O Parlamento Britânico foi irreduzível com as várias propostas de acordos bilaterais da UE com o Reino Unido trazidas por Theresa May, até o ponto que a então Primeira-Ministra não aguentasse a pressão e fosse sucedida por Boris Johnson, também conservador e com uma tendência menos favorável à União Europeia. No entanto, mesmo vendo o prazo esgotar-se não conseguia obter uma solução, apelando inclusive para formas antidemocráticas como a tentativa de suspensão provisória do Parlamento em 2019, decisão revertida pela justiça britânica (G1, 2020; ROMÁN; HERNÁNDEZ, 2020).

Finalmente, depois de uma intensa batalha política e jurídica, foi fechado o Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE e o Reino Unido, selando questões econômicas que foram aprovadas pelo Parlamento Britânico no mesmo ano e ratificado pelo Parlamento Europeu em abril de 2021 (DW, 2021a); não obstante, nunca tenham sido acordadas questões relativas ao Regulamento de Dublin. No que se refere à questão migratória houve um período de transição para que europeus se regularizassem no Reino Unido e que britânicos fizessem o mesmo nos Estados membros da UE.

O fato da ausência de qualquer tratativa referente aos refugiados, o Reino Unido já não havia participado do sistema de realocação promovido anteriormente pela União Europeia. O tratado bilateral com a França relativo à cidade de Calais foi reafirmado porquanto independe

de qualquer anuência europeia, reforçando as fronteiras franco-britânicas e com o governo francês exercendo alto controle de veículos e demais meios de transportes que cruzem o Canal da Mancha (SERRANO, 2021). A pauta de imigração foi uma questão discutida e foi ganhando força em decorrência da crise de refugiados enfrentada pela Europa, cujas lideranças políticas se mostraram unidas contra atentados terroristas ocorridos na França em 2015, e logo em seguida em Manchester, em maio de 2017.

Desta forma o governo de Boris iniciou o plano de implementação das propostas feitas pelos conservadores pró-Brexit, entre elas a dos sistemas migratórios e de refugiados, trazendo intensas restrições aos solicitantes de refúgio.

3 REFORMA MIGRATÓRIA

No contexto do aumento da animosidade europeia e da crise humanitária enfrentada pelas populações de países periféricos em risco, surge no Reino Unido um intenso sentimento nacionalista e anti-imigração, através de um discurso isolacionista do Partido Conservador britânico, apoiado por cidadãos inconformados pela crise econômica advinda desde 2008, e que termina desembocando no agora chamado Brexit. Com a consequente retirada do Reino Unido da União Europeia e o fim da influência que o Estatuto de Dublin exercia na política para refugiados dentro da Grã-Bretanha, nasce então uma profunda reforma no sistema migratório capaz de minar os direitos dos refugiados no território.

Conquanto, analisando os dados britânicos, constata-se que eles nunca tiveram uma política migratória totalmente liberal. Muito pelo contrário, em relação aos migrantes forçosos a porcentagem de deferimento nos requerimentos de asilo ronda em torno dos 30 a 35% de todas as solicitações (FARIA; PEREIRA JUNIOR, 2020). No entanto, a retórica nacionalista parece querer puni-los pelos fracassos econômicos britânicos (RYAN, 2018).

De igual maneira, a quantidade de requerimentos deferidos é inferior à dos membros da União Europeia, segundo Faria e Pereira Junior (2020) chegando em média a 27% frente aos 65% do bloco europeu. No entanto, dentro do imaginário inglês médio (assim como ocorre no continente europeu) estaria ocorrendo uma invasão de imigrantes internacionais de origem étnica diversa (DW, 2016), inaptos para adaptar-se ao cotidiano e aos costumes europeus. O que levaria a Europa à ruína e ao seu fim, transformando a questão migratória em um ponto essencial na pauta política (COSTA, 2017).

Isto posto, com o incremento do sentimento nacionalista e uma política conservadora, o governo britânico lançou em 24 de março de 2021, um complexo plano de interceptação de refugiados que chegassem por barcos. Os imigrantes irregulares seriam enviados aos centros *offshore*, cumprindo anseios de parte da população, enquanto um modelo até então característico da política australiana (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES UK, 2021a).

No entanto, em 2021 outro país já tinha efetivado este novo sistema, visto que em 03 de junho o Parlamento da Dinamarca autorizaria o envio dos solicitantes de refúgio para países terceiros, longe do continente europeu (FRANÇA, 2021). E entre os destinos possíveis estaria Ruanda, nação que assinou com a Dinamarca um acordo em abril de 2021 para cooperação em temas migratórios e de asilo.

O fato foi severamente criticado por organismos como o Conselho Europeu que considerava que o novo sistema era incompatível com as leis europeias de direitos humanos e de asilo. E pelo ACNUR que considerava que poderia ser um “caminho sem volta” caso outros países seguissem esse modelo (BBC, 2021).

Nesse mesmo sentido, o governo dinamarquês pretendia retirar o *status* de refugiados de sírios e repatriá-los por entender que os conflitos no país já tinham sido solucionados, ameaçando o direito de solicitar re-

fúgio obtido por 1.200 sírios (SOARES, 2021). As decisões que estariam sendo tomadas no país nórdico seriam perigosas para todo o continente europeu, segundo a Anistia Internacional: “estas propostas levam ao transpasso da responsabilidade da proteção da população refugiada por governos da UE a um novo mínimo e firmariam um precedente perigoso na Europa e no mundo” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2021).

Todavia, ainda que União Europeia pudesse tentar influenciar a Dinamarca a não colocar em prática a nova lei utilizando de mecanismos jurisdicionais como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos ou alguma sanção proposta pelo Conselho Europeu, o mesmo poder não teria com as decisões britânicas, pois a partir de 31 de janeiro se esgotaria o período de transição. Logo, o Reino Unido possuiria total autonomia de suas políticas e de seus acordos internacionais.

O Reino Unido busca, portanto, com uma reforma polêmica alterar alguns pontos de sua política de asilo, separando os considerados requerentes com entrada regular dos chamados irregulares, mantendo os primeiros direitos consagrados dentro do sistema britânico, vedando sua remoção para países terceiros ou o envio aos centros *offshore*. Dessa maneira, aos requerentes cuja entrada fora considerada irregular de acordo com as leis migratórias, já mencionadas no *Immigration and Asylum Act* de 1999, o processamento poderia ser feito em um centro fora do território do reino, alterando-se as seções 77 e 78 da *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002 que impediam a remoção de solicitantes de asilo durante a petição e seu possível recurso, a seção 77 que determinava que:

Não há remoção enquanto pedido de asilo pendente... (1) Enquanto o pedido de asilo de uma pessoa está pendente, ele pode não estar...a) removido do Reino Unido de acordo com uma disposição dos Atos de Imigração, ou b) necessário para deixar o Reino Unido de acordo com uma disposição dos Atos de Imigração (UNITED KINGDOM, 2002, tradução nossa).

A seção 78 impede a remoção de indivíduos que tenham recursos pendentes, contudo, nada impediria a deportação em caso de que haja uma possível ofensa ao Reino e a sua segurança interna, conforme já determina o Artigo 33.2 da Convenção de Genebra de 1951.

O plano foi apresentado pelo Ministério do Interior em 24 de março de 2021, e já era esperado desde o momento da retirada definitiva dos britânicos efetivada pelo Brexit, propondo que:

Certifique-se de quem chega ao Reino Unido, tendo passado por países seguros, ou que tenha uma conexão a um país seguro onde poderiam ter pedido asilo, será considerada inadmissível para o sistema de asilo do Reino Unido;

Buscar a remoção rápida de casos inadmissíveis para o país seguro de onde embarcaram ou para um terceiro país seguro;

Insira um novo status de proteção temporária com direitos menos generosos e limitados, direitos de reunião familiar para pessoas que são inadmissíveis, mas não podem ser devolvidas ao seu país de origem (visto que violaria obrigações internacionais) ou para outro país seguro;

Apresentar planos para expandir o estado de asilo do governo. Esses planos incluirão propostas para centros de recepção para fornecer alojamento básico durante o processamento de reivindicações de requerentes de asilo;

Tornar possível que os pedidos de asilo sejam processados fora do Reino Unido e em outro país alterando as seções 77 e 78 da Lei de Imigração e Asilo da Nacionalidade de 2002;

Reduzir o limite de criminalidade para que aqueles que foram condenados e sentenciados a pelo menos

12 meses de prisão e constituem um perigo para a comunidade no Reino Unido, podendo ter seu status de refugiado revogado e ser considerado apto para remoção do Reino Unido (em linha com as disposições do UK Borders Act 2007);

Apoiar a tomada de decisão aprimorada, definindo um padrão mais claro e alto para o teste se um indivíduo tem um medo bem fundado de perseguição, consistente com o Convenção sobre Refugiados;

Criar uma abordagem robusta para avaliação de idade para garantir que agimos o mais rápido possível para salvaguarda contra adultos que afirmam ser crianças e podem usar novos métodos científicos para melhorar as habilidades para avaliar com precisão a idade (HOME OFFICE, 2021, p. 8, tradução nossa).

O governo planeja diminuir o tempo de processamento das solicitações e esvaziar o sistema de detenção local, que como fora mencionado detém um número alto de indivíduos sem perspectiva de liberação. Tendo em vista a lentidão na análise dos pedidos pelos órgãos jurisdicionais britânicos, podendo demorar longos períodos em caso de recurso, ficando o requerente detido por tempo indeterminado e os centros de detenção totalmente lotados.

Ao separar os requerentes entre os que entraram pela via regular daqueles clandestinos, o Reino Unido pretende diminuir a atuação das máfias africanas, em geral líbias, de tráfico de pessoas através do Mediterrâneo e posteriormente no Canal da Mancha, buscando “incluir sanções criminais mais duras para aqueles que tentarem entrar no Reino Unido irregularmente, incluindo o aumento de pena para a entrada irregular” (HOME OFFICE, 2021, p. 8). Cabendo até 4 anos de detenção, sem medir consequências com relação à lesão aos direitos básicos, como

dignidade humana e direito ao agrupamento familiar, além de ferir o Artigo 31 da Convenção de 1951 que impede sanções aos refugiados que entrem por via não regular através de vistos:

Artigo 31 – Refugiados em situação irregular no país de refúgio 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo Artigo 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

Da mesma forma, há preocupação acerca do cumprimento do devido processo legal durante o processamento das solicitações em virtude da possibilidade do requerente poder encontrar-se a quilômetros de distância das cortes julgadoras. Escondidos da opinião pública que poderia pressionar o governo a buscar soluções como ocorre na Austrália, a grande idealizadora do modelo em questão.

3.1 Sistema *offshore* e o modelo australiano

A política migratória da Austrália é historicamente ligada à questão racial herdada pela colonização britânica, fato comprovado pelas leis de imigração antichinesas aprovadas em 1881 em New South Wales evitando a entrada em massa de chineses em minas importantes na região (REGO; GOTTARDO, 2020), sendo o tema recorrente no imaginário da população australiana que teme uma invasão de estrangeiros:

A migração desempenha um papel fundamental na mitologia nacional da Austrália, no desenvolvimento de sua empresa da construção nacional em curso e, em grande medida, na razão de seu sucesso. No entanto, é também o assunto de uma apreensão nacional profundamente enraizada com base no racismo e na xenofobia, o medo de perder identidade, terra, riqueza, status e um senso perene de isoladamente geográfico e cultural (REGO; GOTTARDO, 2020, p. 299, tradução nossa).

No entanto, a política de refúgio da Austrália após anos de políticas restritivas sofreu pressão com a crise desencadeada nos países asiáticos, em especial durante a Revolução Chinesa e a Guerra do Vietnã, gerando um incremento de imigrantes e refugiados que pela proximidade física com a região buscavam refugiar-se na Oceania. Uma busca direcionada particularmente para a Austrália, provocando um aumento do fluxo migratório vindo da antiga Indochina e uma revisão da política em prol da Austrália branca (HIGGINS, 2017).

Após a queda de Saigon, a Austrália reassentou um grande número de refugiados da Indochina, a maioria dos quais havia fugido do Vietnã de barco e posteriormente se acomodado em campos de refugiados no sudeste da Ásia. O assentamento de um número significativo de vietnamitas refugiados e a chegada de 'tripulantes' vietnamitas (de 1976) motivaram o governo a desenvolver uma política que distingue claramente entre política de refugiados e política de imigração. Em uma declaração marcante feita pelo ministro da imigração, Michael MacKellar, em maio de 1977, o governo afirmou seu compromisso com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados enquanto reservava o direito da Austrália de selecionar colonos refugiados, e comprometeu-se a fornecer assistência especial para refugiados em seu assentamento (NEUMANN; GIFFORD, 2017, p. 109, tradução nossa).

Com o grande fluxo de imigrantes e refugiados, a Austrália foi aos poucos introduzindo alterações na legislação, até que com a chegada de muitos barcos leis normas mais restritivas foram sendo desenvolvidas, com a criação de dois sistemas: o *onshore* e o *offshore*, sendo propagandeado pelo governo australiano que os refugiados que cruzariam em barco tentando o ingresso irregular estariam burlando regras internacionais ao “furar uma fila global, merecendo punição” (REGO; GOTTARDO, 2020, p. 15). Dessa forma, foram sendo separados de acordo com sua condição de chegada, e em 1992 o primeiro-ministro Paul Keating introduziu a detenção obrigatória, buscando não incentivar a aventura da chegada de barcos no país (HIGGINS, 2017).

No entanto, os barcos continuaram chegando e em 2001 ocorreu o incidente em Tampa, quando a Austrália recusou receber 433 requerentes de asilo que haviam sido resgatados em águas internacionais que pertenceriam à Indonésia, porém próximo à costa australiana. O salvamento foi efetuado pela embarcação norueguesa chamada Tampa, ficando conhecido como o incidente de Tampa (GHEZEL-BASH *et al.*, 2018). Demonstrando que a nova política australiana buscava evitar o recebimento de barcos com a interceptação de refugiados e migrantes antes de sua entrada em mar territorial nacional e recusa de acionamento de auxílio em salvamentos em zonas próximas para evitar a responsabilização de relação aos indivíduos resgatados.

O incidente de Tampa trouxe uma nova revisão legislativa em matéria migratória, através de atos legislativos, típicos do sistema legal da *Common Law*. Desta maneira, em 2001, o Parlamento buscou uma série de reformas, retirando ilhas de dentro da zona migratória, restringindo seu território usando um mecanismo *non-entrée*, sendo cerca de 400 ilhas retiradas do eixo migratório (HIGGINS, 2017). E principalmente, implementou a medida conhecida como “Solução do

Pacífico” transferindo os centros de detenção autorizados em 2002 para fora do território e da soberania australiana, formando acordos com Papua Nova Guiné (PNG) visando impedir e desmotivar o fluxo migratório em 2012, segundo Matos e Mont’Alverne (2017, p. 25):

Como os barcos com pessoas tentando obter refúgio na Austrália continuavam a chegar na costa do país, o país editou um memorando de entendimento com Papua Nova Guiné - PNG em setembro de 2012, com o fito de transferir para aquele país os solicitantes de refúgio que tentassem entrar em território australiano, instalando um centro de detenção na ilha Manus, em troca PNG recebeu vantagens econômicas.

O acordo econômico com PNG em busca de reassentar refugiados em campos e centros na região é configurado como sistema *offshore*, fora do território, da costa ou longe da jurisdição segundo o dicionário Cambridge Online (OFFSHORE, 2021). E serve entre outras formas para evitar um colapso do sistema de detenção no país, ademais de desmotivar a possível entrada irregular de solicitantes de refúgio, pois o indivíduo não terá acesso ao território que deseja alcançar e se verá em situação desfavorável em relação a um refugiado *onshore* que teve sua entrada alcançada através de visto humanitário.

Segundo o ACNUR (2017, p. 22):

Em torno de 2.500 refugiados e solicitantes de asilo foram trasladados forçosamente pela Austrália a suas dependências de ‘processamento externo’ em Papua Nova Guiné e Nauru desde que se iniciou a política que impera desde 2013. Entre eles, cerca de 1.100 permanecem em Nauru e 900 em Papua Nova Guiné.

Com a criação do controvertido sistema em Papua Nova Guiné, onde os direitos humanos não são amplamente reconhecidos e

designados, surgiram queixas e denúncias de maus tratos físicos, psíquicos e sexuais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2017, 2018b). Além disso, o abandono de uma população já marginalizada, acabava demonstrando um “sistema de processamento *offshore* da Austrália em Nauru sujeita os refugiados e pessoas que procuram asilo a um cotidiano de indignidades, humilhações, negligências, abusos e falta de cuidado na saúde física e mental” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017). Servindo como forma de enriquecimento de empresas que receberam incentivo governamental para auxiliar no reassentamento e estão ganhando fortunas sem prestar qualquer auxílio (THE GUARDIAN, 2018).

Alguns centros foram fechados e seus residentes foram abandonados. Em 2017 foi fechado o centro em Manus (PNG), sem reassentamento dos refugiados retirados e com violência por parte do governo local (EFE, 2017). Foram abandonados pelo governo australiano, esperando soluções que nunca chegaram em novos centros mal estruturados e com escasso acesso aos meios básicos para subsistência (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018).

A Austrália alega não ter soberania sobre o processamento dos centros, posto que somente designou recursos para as ilhas, cabendo ao governo local tomar providências. Por outro lado, os governos de PNG e Nauru afirmam que os refugiados estão sob responsabilidade australiana, e desta forma, não podem responsabilizar-se por questões básicas, cabendo aos governos locais apenas a responsabilidade pelo alojamento e recebimento dos indivíduos em seu território (HIGGINS, 2017; REGO; GOTTARDO, 2020).

Nesse mesmo sentido, para evitar a chegada de mais refugiados o governo australiano passou a criminalizar o auxílio ao resgate de embarcações, reforçando que não poderia comportar fluxo em massa de asiáticos. E ao contrário da União Europeia, sancionou não apenas

o facilitador que tenha ganhos econômicos, no caso contrabandistas, mas também qualquer pessoa que fornecesse ajuda, qualquer que seja sua natureza ainda que humanitária, coibindo o auxílio de ONGs e associações filantrópicas (GHEZELBASH *et al.*, 2018). Ou seja, apenando em até 20 anos de prisão no caso de resgate de até cinco imigrantes, segundo o *Australian Criminal Code* de 1995 em sua seção 73.3:

73.3 Ofensa agravada de contrabando de pessoas (pelo menos 5 pessoas)

(1) Uma pessoa (a primeira pessoa) é culpada de um delito se:

(a) a primeira pessoa organiza ou facilita a entrada de um grupo de pelo menos 5 pessoas (as outras pessoas) para um país estrangeiro (seja ou não via Austrália); e

(b) a entrada de pelo menos 5 pessoas em país estrangeiro que não cumprem os requisitos dessa lei do país para entrada nesse país; e

(c) pelo menos 5 das outras pessoas cuja entrada no estrangeiro país é coberto pelo parágrafo (b) não são cidadãos ou residentes permanentes do país estrangeiro; e

(d) a primeira pessoa organiza ou facilita a inscrição:

(i) tendo obtido (seja direta ou indiretamente) um benefício para fazê-lo; ou

(ii) com a intenção de obter (seja diretamente ou indiretamente) um benefício.

Pena: prisão por 20 anos ou 2.000 unidades de pena, ou ambas (AUSTRALIA, 2009).

As sanções às pessoas que auxiliam solicitantes de refúgio não são comuns em legislações dos países ocidentais. E a Austrália é o país conhecido por implementá-la e deve servir de modelo para os britânicos que devem buscar punir as Organizações Não Governamentais e as pessoas que atuem em prol de imigrantes ou refugiados tidos como irregulares (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES UK, 2021b).

O modelo australiano, ainda que contestável e problemático, é visto com simpatia pelos governos de muitos países centrais, e seus mecanismos *non-entrée* implementados, sejam repressivos aos solicitantes, ou preventivos com interceptação fora do mar territorial. Ou ainda dissuasivos com a pena para o auxílio aos possíveis resgates, além da atuação de ONGs no salvamento de barcos, são armas contra a entrada de refugiados, que no entender dos governantes buscariam outra saída menos perigosa e complicada (GHEZELBASH *et al.*, 2018; HIGGINS, 2017).

E dessa forma, inspirados pelo sistema da Austrália com a Solução do Pacífico, o Reino Unido, aliado histórico australiano por sua história comum, lançou sua reforma repleta de medidas restritivas aos direitos dos refugiados. Trazendo muitas preocupações políticas para as lideranças europeias às vésperas de uma nova crise com a ascensão do governo Talibã no Afeganistão.

4 O REINO UNIDO E A CRISE NO AFGANISTÃO

Em agosto de 2021, a comunidade internacional ficou assustada com o retorno do grupo Talibã ao poder político no Afeganistão depois de 20 anos de domínio da OTAN, principalmente com a participação norte-americana e britânica. E com o regresso de uma

política que dominou a região por décadas espalhando o terrorismo ao financiar grupos e implementar de maneira bastante repressiva a *sharia* (a lei islâmica). Assim, retirando direitos humanos básicos de diversos grupos sociais, em especial as mulheres.

O Afeganistão tem importância na história do império inglês, tendo sido invadido no século XIX pelos ingleses que se retiraram em 1919 após falhar seu intento imperialista (PAREDES, 2021). Em seguida, o país sofreu sob a ocupação soviética que tentava transformar a região em um país satélite da antiga potência União Soviética, surgindo nesta última guerra o grupo fundamentalista Talibã de origem sunita, sendo que alguns dos seus membros eram ex-combatentes da guerra afegã-soviética (DW, 2021b).

De 1996 até 2001 o Afeganistão conviveu com a política repressora praticada pelo Talibã, e depois de uma guerra civil, a queda do grupo ocorreu com a invasão comandada pela OTAN, em 2001 (COHEN, 2010). Tal medida foi uma resposta ao financiamento e proteção que foram fornecidas à Al Qaeda e ao seu líder Osama Bin Laden, que acabavam de atacar os Estados Unidos, em uma série de atentados terroristas que culminaram com milhares de mortos, com a queda dos edifícios do World Trade Center, importante centro empresarial de Nova York, em 11 de setembro de 2001.

A OTAN é uma aliança internacional criada em 1949, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), composta por diversos países centrais que estão na Europa e na América do Norte. Inicialmente fundada por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido através do Tratado de Washington de 1949, formando uma aliança militar e interestatal (ESPANHA, 2015). E com o ataque ocorrido nos Estados Unidos houve a invocação ao artigo 5º de seu tratado constitutivo durante reunião do Conselho de Segurança em

12 de setembro de 2001, iniciando a empreitada militar da organização na região com a missão de derrubar o governo do Talibã, e capturar os terroristas que se encontravam naquele território.

Segundo o art. 5º do Tratado de Washington de 1949, em caso de ataque a algum membro da OTAN os demais países deverão cooperar militarmente:

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 1949).

Dessa forma, os países membros forneceram ajuda, seja através da OTAN ou de forma individual através de alianças de cooperação, e o Reino Unido foi um dos mais atuantes com o envio de aproximadamente 150.000 soldados (DW, 2021c). Até a retirada definitiva dos norte-americanos depois de acordos firmados com os presidentes Trump e Biden, dando-se a determinação da retirada britânica em julho de 2021, com a crença de que a situação estaria sob controle com um novo governo fortalecido (DW, 2016).

No entanto, com o anúncio de saída das tropas de vários países da OTAN, o Talibã iniciou uma ofensiva em muitas partes da região em agosto, tomando posse da capital Cabul em 15 de agosto de 2021. E acabou produzindo grande instabilidade no país, que com a fuga de seu presidente viu-se outra vez sob a tutela de um governo que desrespeita direitos humanos básicos, perseguindo opositores, retirando direito de minorias e de mulheres (DW, 2021b).

Em um primeiro momento, os países que tinham base militar e empregados diplomáticos e auxiliares no país foram evacuando seus postos e embaixadas. Porém, o envolvimento britânico na região exigia um esforço maior por parte de seu governo, devendo não apenas retirar colaboradores como contribuir para auxiliar a população em busca de refúgio. E com este propósito em 18 de agosto de 2021 foi lançado um plano especial para reassentamento direcionado exclusivamente para refugiados afegãos (MORTON, 2021).

Priti Patel, secretária do Ministério do Interior Britânico, apresentou um plano de reassentamento inicialmente de 5.000 afegãos, vinculados ao governo britânico por um período de até um ano. Para logo em seguida receber mais 20.000 indivíduos em busca de refúgio que vinham desta região, dando prioridade para mulheres e minorias em risco de perseguição. Enver Solomon, Diretor-Executivo do Refugee Council, teme que não seja suficiente devido a que muitos afegãos já estão empreendendo viagens perigosas em busca de refúgio em vários outros países (REFUGEE COUNCIL, 2021b).

A preocupação é válida contando que no mesmo momento em que surge a crise no Afeganistão, o Reino Unido está realizando uma reforma restritiva em sua lei de refúgio, planejando punir solicitantes que entrem irregularmente, e buscando restringir o direito à reunião familiar. Nesse sentido, Laura Padoan, porta-voz do ACNUR afirma:

O Reino Unido precisa preservar o direito de asilo para os afegãos e outros que chegam espontaneamente ao Reino Unido, um direito sob ameaça do projeto de lei de nacionalidade e fronteiras que retorna ao parlamento no próximo mês. Seria contraditório reconhecer que os afegãos estão enfrentando perigo e precisam de proteção, mas depois puni-los se eles forem para o Reino Unido (THE GUARDIAN, 2021, p. 5, tradução nossa).

O fato é que nas declarações do Ministério do Interior britânico, o reassentamento será feito de forma gradual, algo imprevisível com a crise que se aproxima, tendo em vista que poderá ter contornos políticos similares ao enfrentado durante a crise do deslocamento forçado dos sírios na região. Buscando a proteção de mulheres e minorias, sem especificar que grupos vestariam incluídos, acaba gerando muitas incertezas se o governo de Boris Johnson será ou não capaz de assegurar refúgio para vários indivíduos e como essa medida será executada. Tendo em vista que o objetivo de entrada no país para muitos será pelo caminho da regularidade e a atual política britânica promete sancionar qualquer pessoa que não entre por esse procedimento. A política de reassentamento de afegãos será vista nos próximos meses e anos, sendo que atualmente torna-se evidente que para enfrentar a questão os britânicos terão que fazer um esforço muito maior frente a nova posição tomada em referência aos refugiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Reino Unido, histórico receptor de refugiados, em geral religiosos, sofreu ao longo dos anos diversas reformas migratórias cada vez mais restritas, de firme participante da Convenção de Genebra de 1951 passou a ser um praticante da política racial em suas leis referente a nacionalidade e imigração durante os anos 70 e 80.

Com o passar das décadas e a entrada na União Europeia, através do Tratado de Maastricht, os britânicos, ainda que não amplamente, acataram as determinações do Conselho Europeu e participaram do SECA, timidamente recebendo solicitações de refúgio procedentes de várias partes da Europa. Porém jamais no número alarmista propagado por políticos conservadores anti-imigração.

Em decorrência de um sentimento antieuropa que reinou no imaginário britânico por décadas, o Reino Unido retirou-se da União Europeia através de um referendo em 2016. E a partir desse momento uma longa batalha política e judicial se iniciou em busca de uma retirada menos traumática para os britânicos e europeus, firmando em 2020 um acordo de saída definitiva com pautas econômicas, esquecendo-se qualquer matéria de ordem social que pudesse influenciar no destino do continente. E dessa forma, o Partido Conservador britânico pôde colocar em prática uma antiga promessa do Brexit, em torno da reforma migratória e do sistema do refúgio.

Nesse sentido, é discutida intensamente uma redução de direitos aos refugiados que podem imediatamente ser penalizados de acordo com a forma de sua entrada nas ilhas britânicas, uma política em desacordo com a Convenção de Genebra de 1951 na qual os britânicos além de serem signatários tiveram participação relevante no debate. Seja criminalizando refugiados, seja reduzindo o conceito de reunião familiar ou ampliando seu sistema de detenção através de sistemas *offshore*, usados amplamente pela Austrália após o chamado incidente de Tampa.

A discussão ganha relevância conforme avança a pauta e a lei está na iminência de ser alterada e posta em prática, gerando preocupações em um momento de intensa crise e de incertezas com a

situação do Afeganistão. Um país em que os britânicos estiveram em missão pela OTAN para a derrubada do regime do Talibã e implementação da paz; e que com sua falência causará um enorme contingente de refugiados que em muitos casos devem buscar um Reino Unido em plena reforma de seu sistema migratório.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milenio.** Barcelona: Icaria editorial, 2007.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. UNHCR urges Europe to recreate a robust search and rescue operation on Mediterranean, as Operation Triton lacks resources and mandate needed for saving lives. **UNHCR**, 12 fev. 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/54dc80f89>. Acesso em: 19 ago. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Australia debe poner fin a la práctica perjudicial de procesamiento extraterritorial. **ACNUR**, Ginebra, jul. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2017/7/5a9fc9ac1a/australia-debe-poner-fin-a-la-practica-perjudicial-de-procesamiento-extraterritorial.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. ¿Qué es el Convenio de Dublín? **ACNUR**, set. 2018a. Disponível em: https://eacnur.org/blog/convenio-de-dublin-que-es-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/. Acesso em: 17 ago. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Acnur hace un llamado a Australia a actuar y salvar las vidas en riesgo inmediato. **ACNUR**, out. 2018b. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/10/5bcd9894/acnur-hace-un-llamado-a-australia-a-actuar-y-salvar-las-vidas-en-riesgo.html>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ANDRADE, J. H. F de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ANISTIA INTERNACIONAL. La primavera árabe, 5 años después. **Anistia Internacional**, 14 mar. 2016. Disponível em: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/primavera-arabe-5-años-despues/>. Acesso em: 4 set. 2021.

ANISTIA INTERNACIONAL. Australia: Isla del tesoro: Cómo se están beneficiando las empresas de los abusos a las personas refugiadas en Nauru por Australia. **Anistia Internacional**, 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.amnesty.org/es/documents/asa12/5942/2017/es/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ANISTIA INTERNACIONAL. Isla de Manus: Australia abandona a refugiados a una vida de incertidumbre y peligro. **Anistia Internacional**, 1 fev. 2018. Disponível em: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/isla-de-manus-australia-abandona-a-refugiados-a-una-vida-de-incertidumbre-y-peligro/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ANISTIA INTERNACIONAL. Dinamarca: Los planes de enviar a solicitantes de asilo a Ruanda son “inadmisibles” y potencialmente “ilegales”. **Anistia Internacional**, 5 maio 2021. Disponível em: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/05/denmark-plans-to-send-asylum-seekers-to-rwanda-unconscionable-and-potentially-unlawful/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

AUSTRÁLIA. **Australian Criminal Code 1995**. Canberra: Gabinete de redação e edição legislativa, 2009. Disponível em: https://www.imolin.org/doc/amlid/Australia/Australia_Criminal_Code_1995_No.12-1995.pdf. Acesso em: 24 ago. 2021

BASHFORD, A.; McADAM, J. The right to asylum: Britain's 1905 Aliens Act and the evolution of refugee law. **Law & History Review**, Cambridge, v. 32, n. 2, p. 309-350, maio 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43670705>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BBC. Dinamarca, el “paraíso liberal” em el que los inmigrantes y los refugiados ya no son bienvenido como antes. **BBC News Mundo**, 4 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57353853>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BETHENCOURT, F. “Brexit” e nacionalismo. **Público**, 26 jun. 2016. Seção Opinião. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/06/26/mundo/opinia0/brexit-e-nacionalismo-1736267>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BETTS, A.; COLLIER, P. **Refuge**: Transforming a broken refugee system. Londres: Penguin UK, 2017.

COHEN, R. **Frontiers of Identity**: the British and the Others. Londres: Longman, 1994.

COHEN, R. Fuzzy frontiers of identity: the British case. **Social Identities**, Londres, 2010, v. 1, p. 35-62. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13504630.1995.9959425>. Acesso em: 4 jun. 2021.

CORDERO, A. Talibán, el grupo islamista que regressa al poder em Afeganistán veinte años después. **France 24**, 15 ago. 2021. Disponível em: <https://www.france24.com/es/medio-oriente/20210815-taliban-historia-afganistan-poder-guerra>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. **Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração**. Viena: Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2014. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_POR.pdf. Acesso em: 29 jul. 2021.

COSTA, J. C. da. **Racismo, inmigración y refugiados: la gran conspiración anti-europea**. California: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2017.

DELGADO, L. ¿El “amigo americano”? España y Estados Unidos durante el franquismo. **Studia Historica. História Contemporânea**, v. 21, p. 231-276, 2003. Disponível em: <https://gredos.usal.es/handle/10366/80166>. Acesso em: 10 ago. 2021.

DEMBOUR, M. B. **When humans become migrants: study of the European Court of Human Rights with an Inter-American counterpoint**. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <https://books.google.es/books?id=n766BwAAQBAJ&pg=PR3&lpq=PP1&focus=viewport&dq=When+Humans+Become+Migrants:+Study+of+the+European+Court+of+Human+Rights+with+an+InterAmerican+Counterpoint#v=onepage&q=When%20Humans%20Become%20Migrants%3A%20Study%20of%20the%20European%20Court%20of%20Human%20Rights%20with%20an%20InterAmerican%20Counterpoint&f=false>. Acesso em: 6 jul. 2021.

DW. Reino Unido registra aumento de casos de xenofobia e racismo. **DW**, 28 jun. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/reino-unido-registra-aumento-de-casos-de-xenofobia-e-racismo/a-19362023>. Acesso em: 23 ago. 2021.

DW. Parlamento Europeu ratifica acordo comercial pós-Brexit. **DW**, 28 abr. 2021a. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/parlamento-europeu-ratifica-acordo-comercial-p%C3%B3s-brexit/a-57359339>. Acesso em: 21 ago. 2021.

DW. La mayoría de las tropas británicas han salido de Afganistán, anuncia Boris Johnson. **DW**, 8 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.dw.com/es/la-mayor%C3%ADa-de-las-tropas-brit%C3%A1nicas-han-salido-de-afganist%C3%A1n-anuncia-boris-johnson/a-58205777>. Acesso em: 25 ago. 2021.

DW. Cronologia do envolvimento dos EUA e Otan no Afeganistão. **DW**, 16 ago. 2021c. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cronologia-do-envolvimento-dos-eua-e-otan-no-afeganist%C3%A3o/a-5888030>. Acesso em: 25 ago. 2021.

EFE. Polícia de Papua Nova Guiné retira imigrantes de centro de detenção. **EFE**: Agencia EFE, Sidney, 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.efe.com/efe/brasil/patrocinada/policia-de-papua-nova-guine-retira-imigrantes-centro-deten-o/50000251-3448340>. Acesso em: 24 ago. 2021.

EL PAÍS. Reino Unido y la UE, 40 años de tensiones. **El país**, Londres, 23 jan. 2013. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2013/01/23/actualidad/1358934839_894357.html. Acesso em: 15 ago. 2021.

EL PAÍS. Mala iniciativa migratória en el Reino Unido. **El país**, 10 jul. 2021. Disponível em: <https://elpais.com/opinion/2021-07-11/mala-iniciativa-migratoria-en-el-reino-unido.html>. Acesso em: 4 set. 2021.

ESPAÑA. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. ¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?. **Gobierno de España**, 20 abr. 2015. Disponível em: <http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/otan/es/quees2/paginas/queeslaotan.aspx>. Acesso em: 25 ago. 2021.

ESPIRITU, Y. L. **Body Counts: The Vietnam War and Militarized Refugees**. Oakland: Universidade da California, 2014. Disponível em: <https://books.google.es/books?hl=pt-PT&lr=&id=QqE2DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=vietnam+refugees&ots=1zOrqxXux9&sig=3rZOJWBssSKd3d40IKLTdiodDxk#v=onepage&q=vietnam%20refugees&f=false>. Acesso em: 1 set. 2021.

EUROCID. Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE. Portugal. **Cronologia da UE. Eurocid**, 2021. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/cronologia-da-ue>. Acesso em: 16 ago. 2021.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **Introducción al Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) para Órgãos Jurisdiccionais**. Valleta: AIJDR-Europa, 2016. Disponível em: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

FARIA, I. R.; PEREIRA JUNIOR, D. G. O Sistema de proteção aos refugiados no Reino Unido. **Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras**, v. 2, n. 1, p. 1-41, jun. 2020. Disponível em: <https://www.cadernoseletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/72>. Acesso em: 6 ago. 2021.

FRANÇA, A. Assim o Norte quer livrar-se dos refugiados globais. **Outras Mídias**, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/assim-o-norte-quer-livrar-se-dos-refugiados-globais/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FRESNEDA, C. Cerco al campo de refugiados de Calais. **El Mundo**, Londres, 7 set. 2016. Disponível em: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/09/07/57cf12e722601d703b8b457b.html>. Acesso em: 7 ago. 2021.

G1. Do referendo à saída efetiva, entenda as etapas que concretizaram o Brexit. **G1**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/31/do-referendo-a-saida-efetiva-entenda-as-etapas-que-concretizaram-o-brexit.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2021

GARCIA-LOZANO, S.T.; FUENTE, P. G. ¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Cidade do México, v. 17, p. 3-40, jan./dez. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2021.

GHEZELBASH, D. *et al.* Securitization of search and rescue at sea: the response to boat migration in the Mediterranean and offshore Australia. **International & Comparative Law Quarterly**, v. 67, n. 2, p. 315-351, 2018.

GILMARTIN, M.; WOOD, P.; O'CALLAGHAN, C. **Borders, Mobility and Belonging in the era of Brexit and Trump**. Bristol: Policy Press, 2018.

HATHAWAY, J. C. The Evolution of Refugee Status in International Law. **The International and Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 33, n. 2, p. 348-380, abr. 1984.

HIGGINS, C. M. **Asylum by boat**: origins of Australia's refugee policy. Sidney: NewSouth Publishing, 2017.

HOME OFFICE. New Plan for Immigration. **GOV.UK**, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/consultations/new-plan-for-immigration>. Acesso em: 23 ago. 2021.

IBRAHIM, Y.; HOWARTH, A. Review of humanitarian refuge in the United Kingdom: Sanctuary, asylum, and the refugee crisis. **Politics & Policy**, v. 46, n. 3, p. 348-391, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/polp.12254>. Acesso em: 5 jun. 2021.

IRSHAD, F. ISIS, Estado Islâmico ou Daesh? Um grupo extremista, muitos nomes. **BBC News Brasil**, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-42020312>. Acesso em: 3 set. 2021.

LAMBERT, T. A History of Immigration into Britain. **Local Histories**, 2021. Disponível em: <https://localhistories.org/a-history-of-immigrants-in-britain/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MATOS, A. C. B. P.; MONT'ALVERNE, T. C. F. A política australiana de refúgio e a decisão da Suprema Corte de Papua Nova Guiné: a ilegalidade do centro de detenção offshore. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n. 3, p. 3-6, 2017.

MORTON, B. I don't believe Taliban pledge on women's rights, Priti Patel says. **BBC News**, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-58250211>. Acesso em: 25 ago. 2021.

NEUMANN, K.; GIFFORD, S. M. Producing Knowledge about refugee settlement in Australia. In: BOESE, M.; MAROTTA, V. (ed.). **Critical Reflections on Migration, 'race' and Multiculturalism: Australia in a Global Context**. 1. ed. New York: Taylor & Francis, 2017. p. 106-122.

OFFSHORE. In: CAMBRIDGE Dictionary 2021. Cambridge: Cambridge University, 2021. Disponível em <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/offshore>. Acesso em: 24 ago. 2021.

OLIVEIRA, L.; CARNEIRO, C. S. A interceptação de navios no mar em violação ao princípio de non-refoulement. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28. p. 15-56, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229001745.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Genebra de 1951. **ACNUR**, Genebra, 28 jul. 1951. Genebra. Disponível: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. **Tratado de Washington de 1949**. NATO OTAN, Washington, 4 abr. 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 25 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Anexo a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo de 1979**. OMI, 2014. Disponível em: [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx). Acesso em: 19 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. Salvamento en el mar. Una guía sobre los principios y prácticas aplicables a refugiados y migrantes. **Refworld**, jan. 2015. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=-555c488e4>. Acesso em: 19 ago. 2021.

PAREDES, N. Afeganistão: como os exércitos mais poderosos do mundo foram derrotados no ‘cemitério de impérios’ nos últimos 180 anos. **BBC News Brasil**, 21 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-58292284>. Acesso em: 25 ago. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Regulamento Dublin III**. EUR-Lex, 29 jun. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013R0604>. Acesso em: 17 ago. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. Europa Acolhedora? Evolução do número de pedidos de asilo e de refugiados na UE. **Parlamento Europeu**, 15 jul. 2021. https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_pt.html#filter=2015-bg. Acesso em: 17 ago. 2021.

PEREGIL, F. Libia, del infierno con Gadafi a la pesadilla sin él. **El país**, Rabat, 20 out. 2016. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2016/10/19/actualidad/1476894607_777758.html. Acesso em: 19 ago. 2021.

REFUGEE COUNCIL. The truth about asylum. **Refugee council**, 2021a. Disponível em: <https://www.refugeecouncil.org.uk/information/refugee-asylum-facts/the-truth-about-asylum/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

REFUGEE COUNCIL. Nationality & Borders Bill – What we learnt from the second Reading. **Refugee council**, 2021b. Disponível em: <https://refugeecouncil.org.uk/latest/news/nationality-bordersbill-what-we-learnt-from-the-second-reading/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

REGO, N.; GOTTARDO, C. “The Australian´s borders and Its Discontents”. In: MATEOS, A. A. et al. (ed.). **Migratory Flows at the Borders of Our World**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2020. p. 299-330.

RODIER, C.; PORTEVIN, C. **Migrantes y refugiados**: respuesta a las inquietudes sociales. Barcelona: Servei de Publicacions Fundació Apip-Acam, 2017.

ROMÁN, S.; HERNÁNDEZ, V. Brexit: claves, cronología del divorcio y retos futuros. **El Mundo**, 2020. Disponível em: <https://lab.el-mundo.es/brexit/que-es.html>. Acesso em: 21 ago. 2021.

ROWLANDS, A. On the Promise and the Limits of Politics: Faith-based Responses to Asylum Seeking. In: RYAN, B. (ed.). **Fortress Britain?: Ethical approaches to immigration policy for a post-Brexit Britain**. Filadélfia: Jessica Kingsley Publishers, 2018. p. 125-160.

RYAN, B. (ed.). **Fortress Britain?** Ethical approaches to immigration policy for a post-Brexit Britain. Londres: Jessica Kingsley Publishers, 2018.

SARTORETTO, L. M. **Direito dos Refugiados**: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

SERRANO, N. U. Londres y París se refuerzan contra inmigrantes en el canal de la Mancha. **Mundiarío**, 23 jul. 2021. Disponível em: <https://www.mundiarío.com/articulo/inmigracion/londres-paris-refuerzan-seguridad-inmigrantes-canal-mancha/20210723004005224201.html>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SOARES, M. R. Dinamarca enfrenta ação legal por tentar repatriar refugiados sírios. **RTP Notícias**, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/dinamarca-enfrenta-acao-legal-por-tentar-repatriar-refugiados-sirios_n1338850. Acesso em: 23 ago. 2021.

THE GUARDIAN. Corruption, incompetence and a musical: Nauru's cursed history. **The Guardian**, 3 set. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/04/corruption-incompetence-and-a-musical-naurus-riches-to-rags-tale>. Acesso em: 24 ago. 2021.

THE GUARDIAN. Afghan refugees could be punished under new UK asylum laws. **The Guardian**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/aug/19/afghan-refugees-could-be-punished-under-new-uk-asylum-laws-say-charities>. Acesso em: 25 ago. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Acórdão do Tribunal de Justiça**. Infocuria Jurisprudência, 6 set. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=6B94F768A882F8DABD65ECA009C95233?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2620570>. Acesso em: 19 ago. 2021.

UNITED KINGDOM. **Commonwealth Immigrants Act**: chapter 9. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1968. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/9/pdfs/ukpga_19680009_en.pdf. Acesso em: 1 ago. 2021.

UNITED KINGDOM. **Immigration and Asylum Act**: chapter 33. Legislation.gov.uk, 1999. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/part/IV/crossheading/asylum>. Acesso em: 1 ago. 2021.

UNITED KINGDOM. **Nationality, Immigration and Asylum Act 2002**: chapter 41. Legislation.gov.uk, 2002. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/section/77>. Acesso em: 22 ago. 2021.

UNITED KINGDOM. **Immigration Rules**. GOV.UK, 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>. Acesso em: 15 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES UK. UNHCR deeply concerned at discriminatory two-tier UK asylum plans urges. **UNHCR UK**, 10 maio 2021a. Disponível em: <https://www.unhcr.org/uk/news/press/2021/5/6097bce14/unhcr-deeply-concerned-atdiscriminatory-two-tier-uk-asylum-plans-urges.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES UK. UNHCR legal observations Nationality and Borders Bill. **UNHCR UK**, 2021b. Disponível em: <https://www.unhcr.org/615ff04d4/unhcr-legal-observations-nationality-and-borders-billoct-2021>. Acesso em: 20 out. 2021.

VILLALÓN, Y. H. El Brexit o el mayor reto jurídico de la Unión Europea. **Revista jurídica de la Comunidad de Madrid**, p. 1-24, 2018. Disponível em: <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/124-el-derecho-de-admision-desde-la-perspectiva-de-la-seguridad-ciudadana-y-el-orden-publico-el-ejercicio-de-la-accion-popular-por-las-personas-juridico-publicas-8>. Acesso em: 21 ago. 2021.

O COMPROMISSO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL COM A HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA DE NORMAS E PROCEDIMENTOS SOBRE REFÚGIO

Paola Cristina Nicolau
Hermes Moreira Jr.

INTRODUÇÃO

Quando Carlos Menem, Fernando Collor, Andrés Rodriguez e Luis Alberto Lacalle firmaram o Tratado de Assunção, em 1991, a temática migratória definitivamente não apareceria no centro das discussões que motivaram a criação do Mercosul. Todavia, não se tratava de “exclusividade”. O frágil compromisso com questões sociais é percebido pelo aparecimento da palavra “social”, timidamente precedida pela palavra “justiça”, apenas uma vez no decorrer das dezessete páginas de seu tratado constitutivo. Não é difícil perceber, através de uma breve análise dos documentos fundacionais do bloco, que seu objetivo inicial era de acelerar o processo de desenvolvimento dos Estados Partes através da diminuição das barreiras comerciais e de outros instrumentos de integração econômica.

A inclusão de questões sociais na agenda do bloco coincide com a ascensão de governos “à esquerda” em vários países da América do Sul a partir de finais dos anos 90 e início dos anos 2000, em movimento que a literatura convencionou chamar de “onda rosa” (PANIZZA, 2006; SILVA, 2015).

Maior compromisso com os direitos humanos foi visivelmente encetado através da criação de novos órgãos na estrutura institucional

do Mercosul. Como observa Mariano (2015, p. 143), “uma vez que a integração no Mercosul pressupõe alguma forma de integração também na esfera social, isto exigiria maior informação e criação de canais de participação social, possibilitando maior governança sobre o processo”.

As principais mudanças compreenderam a criação e regulamentação do Tribunal Administrativo-Laboral (2003), a renovação do Parlasul (2005), a criação do Instituto Social do Mercosul (2007) e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (2009). Além disso, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (2004), com o objetivo de financiar programas que promovam convergência estrutural e coesão social entre os países. O Protocolo de Ushuaia foi revisto (2011) e o compromisso com a ordem democrática foi vinculado à proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais para garantir o desenvolvimento do processo de integração.

De acordo com Culpi (2017), a evolução da temática migratória se deu de forma lenta, com uma preocupação inicial focada na circulação de pessoas voltadas ao turismo e também atenta aos controles de fronteira. Contudo, se na primeira década de atuação do bloco a discussão sobre os direitos dos imigrantes não obteve avanços relevantes, casos concretos que demandam atenção e resoluções também não tardaram a surgir.

Prioritariamente, a preocupação estava direcionada aos fluxos de refugiados provenientes de Colômbia, Peru e Cuba. A maioria deles buscava inicialmente a Venezuela, mas com a falta de condições de acolhimento no país estavam se direcionando aos demais países vizinhos, entre eles os países do Mercosul. Ainda no início dos anos 2000, fluxos extracontinentais também começaram a se direcionar para esta região, solicitantes de refúgio vindos do Afeganistão, Angola, Congo, Libéria, Serra Leoa estavam entre os mais frequentes. Esse processo contou com a participação ativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o bloco buscou apoio registrando seu compromisso

com a harmonização de legislações e práticas administrativas comuns para o reconhecimento da condição de refugiado.

Diversos fóruns de debate e outros espaços de diálogo surgiram no âmbito do Mercosul a partir dos fluxos migratórios em plena ascensão. As principais propostas resolutivas direcionaram seus esforços para construção de processos de harmonização legislativa e operacionais de refúgio no âmbito do direito comunitário e da integração. Na sequência, apresentaremos a estrutura institucional do Mercosul e como esse compromisso com a harmonização está inscrito nos textos e no papel dos órgãos institucionais do bloco, objetivo deste trabalho.

1 O PROCESSO DE HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA

Processos de integração regional se concretizam através de acordos bilaterais ou multilaterais que, na maioria das vezes, são materializados em Organizações Internacionais³. As Organizações Internacionais são sujeitos secundários de direito internacional público, isto é, possuem personalidade internacional e um ordenamento jurídico próprio. Sua capacidade decisória, no entanto, depende da autonomia concedida aos órgãos institucionais e das competências estabelecidas pelos Estados⁴. Segundo Seitenfus (1997) e Herz e Hoffmann (2004), a natureza das organizações pode ser intergovernamental, com abrangência internacional como a ONU, ou regional como o Mercosul, ou ainda supranacional, como a União Europeia. A finalidade das Organizações Internacionais é cooperar em áreas de interesses comuns entre os países, podendo uma organização abranger uma amplitude de temas ou focar em uma questão específica.

As coalizões mais frequentes firmadas regionalmente regem temas de integração econômica. O anseio pela diminuição das barreiras comerciais fez com que os Estados criassem blocos econômicos recortados

geopoliticamente e desenvolvessem trajetórias conjuntas para alcançar os objetivos firmados entre eles. São consideradas quatro etapas de integração econômica, sucessivas entre si: zona de livre comércio (ausência de aduanas nacionais e tarifas extras), união aduaneira (estabelecimento de uma tarifa externa única), mercado comum (livre mobilidade de capital, mão de obra, bens e serviços) e união econômica e monetária (adoção de uma única moeda e política monetária) (MALAMUD, 2011). A cada passo dado em direção a uma nova etapa, mais barreiras são derrubadas e a relação entre os países é intensificada também no âmbito político e social.

Assim, temos como característica mais comum que a harmonização legislativa seja intensificada de maneira proporcional ao aprofundamento das etapas de integração econômica regional. Os estudos que circundam o direito comunitário e o direito da integração apontam diversas áreas que podem ser beneficiadas por um processo de harmonização, que vão do direito tributário aos direitos humanos. A harmonização de legislações entre países de uma mesma região está vinculada a medidas de integração denominadas positivas, características das duas últimas etapas da integração econômica. Para chegar a um saldo positivo é necessário superar a etapa de acordos e procedimentos intergovernamentais, não necessariamente vinculados a um organismo regional, rumo à consolidação e efetivação de legislações conjuntas e abrangentes (MALAMUD, 2011).

A intenção ao harmonizar legislações nacionais é suavizar as assimetrias entre elas para intensificar e acelerar os objetivos de desenvolvimento econômico e social estabelecidos conjuntamente pelos países. Para Andrade (1998, p. 84), o processo de harmonização é definido como um “esforço conjunto e total que engloba vontade política, legislativa e diplomática de Estados de uma região específica”. O trajeto a ser percorrido para alcançar harmonia legislativa ultrapassa a harmonização de nor-

mas e procedimentos, geralmente mediado por um organismo regional, seja supranacional ou intergovernamental. A harmonização pode ser construída a partir de dois métodos: análise comparativa de legislações nacionais a fim de identificar pontos de interesse para uniformizá-las e o desenvolvimento de convenções em fóruns multilaterais que promovam uma nova legislação a ser incorporada pelos ordenamentos jurídicos domésticos (BASSO, 2000).

Os Estados, ao tornarem-se parte de organismos regionais, demonstram vontade política em colocar os objetivos firmados pela aliança multilateral acima dos interesses individuais. Para tanto, um movimento de harmonização legislativa deve ser promovido para identificar e amenizar pontos de divergência entre os respectivos ordenamentos internos, subsidiariamente, inclusive, servindo como mecanismo para evitar futuros conflitos entre os países.

A flexibilidade para efetivar a harmonização jurídica está vinculada, sobretudo, à realidade daqueles atores da região em questão, considerando o patamar em que os países se encontram e onde eles pretendem chegar. Importante ressaltar que cada país possui resoluções próprias para incorporar as normativas conjuntas em seu ordenamento jurídico, “a efetividade do conjunto de normas destinado a implementar os objetivos do acordo de integração depende, em grande medida, de sua receptividade nos sistemas jurídicos nacionais” (KEGEL; AMAL, 2009, p. 53). Ao tomarmos por referência a União Europeia, a imperiosidade do direito comunitário encurta o processo de implementação de resoluções e diretrizes construídas pela organização. Já ao observarmos o Mercosul, todavia, percebemos que ele opera através de consenso entre os governos nacionais para qualquer decisão a ser tomada e não possui um órgão de solução de controvérsias que promova sanções efetivas aos países que não cumprirem com os acordos, fazendo com que o processo de harmonização nem sempre alcance os resultados esperados.

A harmonização jurídica é gradativa, e a legislação a ser harmonizada pode avançar desde elementos que formam padrões mínimos até um conjunto de características que possibilitam atingir um grau máximo de uniformidade. Segundo Viegas (2004) o grau mínimo constitui um processo de coordenação, o qual analisa a capacidade dos países em colaboração de atingirem objetivos comuns; o nível seguinte é caracterizado pela unificação dos elementos de conexão, podendo ser efetivada através de um tratado internacional ou pela escolha de uma lei modelo; avançando, o reconhecimento mútuo de legislações permite liberdade de circulação de bens, serviços e pessoas; e, por fim, a unificação legislativa é considerada o grau máximo a ser alcançado pelo direito da integração, constituído por um corpo de regras idêntico, seja na fase de redação, interpretação ou aplicação.

Essa harmonização jurídica depende diretamente do método de aplicação das normas emanadas pela Organização Internacional em questão e como elas serão recepcionadas pelo ordenamento jurídico de cada Estado. A harmonização dispõe de quatro possibilidades de implementação: aplicabilidade mediata absoluta, na qual independentemente da natureza da norma, há sempre dependência de decisões internas dos países para entrar em vigor; aplicabilidade mediata moderada, na qual a incorporação da norma depende de sua natureza, podendo ou não necessitar de uma decisão interna para entrar em vigor; aplicabilidade imediata moderada, na qual a própria norma estabelece sua necessidade de incorporação pelos Estados; e aplicabilidade imediata absoluta, na qual a norma é incorporada no ordenamento interno sem necessidade de manifestações dos Estados. Esses arranjos dependem da autonomia de decisão concedida pelos Estados à organização, pois as normas elaboradas podem ser consideradas supranacionais, superiores a constituição de cada país; supralegais, superiores ao conjunto legislativo e inferiores a constituição; e legais, incorporadas como leis por procedimentos internos específicos (KEGEL; AMAL, 2009).

Esse ritmo de integração é, portanto, ditado pelas concessões de soberania dos Estados-membros em prol dos interesses coletivos. O processo de harmonização é beneficiado quanto menores forem as barreiras jurídicas impostas pelos Estados. A autonomia de uma Organização Internacional é essencial para que as decisões tomadas conjuntamente pelos países sejam efetivamente incorporadas nos ordenamentos jurídicos internos. Mesmo ao considerar o método de aplicabilidade mediata, a existência de um órgão parlamentar regional sólido ajuda a encurtar trâmites no poder legislativo e executivo nacionais. Nesse sentido, para que a harmonização seja a mais coesa possível, é necessário que sejam considerados o alcance e as limitações da Organização Internacional e o comprometimento político de cada Estado.

2 HARMONIZAÇÃO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS DE REFÚGIO

Normas, regras e procedimentos constituem orientação a diversos agentes, sobre quem e sobre o que eles estarão aptos a agir. A harmonização de normas e procedimentos, por expressar o objetivo final do processo de harmonização legislativa ou de desenvolvimento de normas conjuntas, orienta os procedimentos cabíveis para interpretação e aplicação das leis no âmbito da integração. Daí advêm as discussões sobre como as políticas do regime internacional de refugiados serão implementadas por Estados nos contextos regionais e locais. No caso do Mercosul, isso se materializa com uma busca por conformidade entre a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 com as normas regionais de refúgio expressas pela Declaração de Cartagena de 1984, assim como sua aplicabilidade e interpretação a partir das particularidades legislativas de cada Estado.

Betts e Loescher (2011) afirmam que mudanças na forma como Estados respondem coletivamente à proteção aos refugiados servem como medidor para mudanças ainda mais amplas no cenário político doméstico.

As causas dos fluxos de migração forçada estão no centro da política internacional contemporânea, assim como a maneira que os Estados respondem a esses fluxos está vinculada à política doméstica de cada um deles. Governos raramente atuam de maneira isolada no desenvolvimento de políticas de proteção aos direitos humanos, o que ocorre é uma reação devido a ações tomadas por outros Estados ou por forte pressão de movimentos sociais, as quais podem resultar em posteriores ações de cooperação internacional. Nesse contexto, governos procuram se valer de recursos para maximizar seus interesses e minimizar problemáticas sociais através da criação de espaços de diálogo regionais para pensar soluções conjuntas e caminhos para harmonização de suas normas e procedimentos.

Um dos papéis mais importantes das organizações internacionais de integração regional é servir como campo de negociação para implementação de novas normas de direitos humanos e, conseqüentemente, de proteção a migrantes e refugiados. O tema do refúgio não pode ser desconectado dos instrumentos de proteção de direitos humanos. Tanto em âmbito internacional, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, como no regional, através das declarações Europeia e Americana, por exemplo, uma parte significativa do arcabouço de proteção aos refugiados é forjada por esses instrumentos.

Para Moravcsik (1995), a dificuldade em torno da aplicação do direito internacional dos direitos humanos no âmbito doméstico dos Estados está relacionada com a falta de consenso sobre essas normas e não com a debilidade das instituições que as estabelecem. O direito internacional dos refugiados passa pelo mesmo impasse, apesar dos Estados de acolhimento adotarem, assinarem e ratificarem normas de refugiados amplamente similares, existe uma desconformidade significativa com o que ocorre na prática. Um dos caminhos para mediar essas dissensões normativas é traçado através das organizações de integração regional, que determinam como objetivo central a harmonização jurídica entre seus países-membros.

A harmonização regional deve englobar, principalmente, a *legislação* que define o termo refugiado, a *interpretação* do seu conceito e o *procedimento* para se determinar sua condição jurídica (ANDRADE, 1998). As três etapas são interdependentes, o texto legislativo é responsável por fornecer o conceito adotado, e a interpretação e os procedimentos variam conforme suas determinações. Não há uma receita para efetivar esse processo, os caminhos a serem seguidos dependem das especificidades de cada organização. A primeira parte envolve diretamente um diagnóstico sobre as legislações vigentes em cada país do recorte, mas não determina qual dos métodos de harmonização deve ser seguido posteriormente. Já a interpretação é algo maleável por cada um dos ordenamentos jurídicos internos, mesmo considerando que divergências interpretativas podem não ser benéficas – regiões que recebem fluxos recorrentes podem encontrar barreiras ao aplicar a partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados (NORTH; CHIA, 2006). Por fim, mudanças internas de procedimentos interferem nas tradições seguidas pelos países e alterações profundas muitas vezes não são incorporadas internamente, tornando-se essa a etapa mais difícil de ser concluída.

Há demais que devotar atenção à coordenação adequada entre os múltiplos mecanismos de proteção, em nível global e regional. A questão se levanta sobretudo em relação ao sistema de petições (*providências para evitar conflitos jurisdicionais e duplicação de procedimentos*), mas também em relação aos sistemas de relatórios (diretrizes uniformes e padronização) e investigações (consultas e intercâmbio regular de informações), tendo sempre presente o fim último dos procedimentos co-existentes – a proteção eficaz dos direitos consagrados (TRINDADE, 1997, p. 311, grifos nossos).

O processo de harmonização de normas e procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiado está estreitamente ligado com o aprofundamento da integração e com a diminuição dos controles fron-

teiriços entre eles, dentro de um recorte específico de países. A observância pelo cumprimento dos instrumentos internacionais ratificados pelos Estados, a exigência pela incorporação dessas normativas no direito interno e os esforços pela uniformidade de interpretação e aplicação desses documentos, principalmente os que constam termos subjetivos (exemplo da expressão “bem fundado temor de perseguição” presente na definição de refugiado da Convenção de 1951), fazem parte dos debates internacionais e os métodos de harmonização jurídica são utilizados como mecanismos de efetivação desse processo.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E COMPROMISSO COM A HARMONIZAÇÃO NO MERCOSUL

A criação do Mercosul ocorreu dentro de um processo de integração mais amplo que se desdobrou por toda a América Latina. Espaços de diálogo internacionais construídos de maneira vertical (entre governos) e horizontal (entre organizações intergovernamentais) foram engrandecidos e se desenvolveram de maneira vertiginosa, tornando-se a principal forma de integração da América Latina e do Caribe (SERBIN, 2011). Os países latino-americanos desenvolveram uma diplomacia coletiva na ordem pós-Guerra Fria para gerar uma maior inserção internacional, o que interligou a região através de uma multiplicidade de acordos entre os países e da consolidação de organizações multilaterais independentes².

² Entre 1964 e 2011 foram consolidadas as seguintes ações, materializadas em blocos econômicos e organizações intergovernamentais: Parlamento Latino-Americano (Parlatino) em 1964; Comunidade Andina (CAN) em 1969; Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1973; Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980; Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991; Parlamento Centro-Americano (Parlacen) em 1991; Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) em 2004; União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008; Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC) em 2010; e Aliança do Pacífico em 2011.

Nesse contexto, a partir da metade da década de 1980 até o início dos anos 1990, a experiência de cooperação vertical entre Argentina e Brasil refletiu diretamente na estruturação do Mercosul. Esse período também foi marcado pela onda de redemocratização na América do Sul que incluía os quatro países-membros fundadores, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai³.

O bloco foi fundado pelo Tratado de Assunção de 1991, incorporado pelos ordenamentos jurídicos nacionais no mesmo ano e contou com um período de transição para seu estabelecimento até 1994. O artigo primeiro do Tratado de Assunção descreve como um dos objetivos o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Entende-se por “áreas pertinentes” qualquer tema que aprofunde os objetivos estabelecidos pelo bloco nos acordos e tratados assinados, sendo questões econômicas o foco principal, como já mencionado. A breve menção de harmonização legislativa é feita de maneira genérica pelo documento. Não há no corpo do texto determinação de qual órgão do Mercosul ficaria responsável por essa atividade ou quais mecanismos deveriam ser utilizados para efetivá-la.

Ao final desse intervalo de transição, foi ratificado o Protocolo de Ouro Preto, responsável por sistematizar a estrutura institucional do Mercosul, concedendo ao bloco personalidade jurídica interna e externa, determinando o efeito jurídico das decisões, resoluções e diretivas emanadas nos órgãos estabelecidos e instituindo as competências dos respectivos órgãos (PEÑA, 1998).

O Protocolo de Ouro Preto demorou um ano para ser promulgado pelos Estados, entrando em vigor para todos em 1996. Para tanto, a

³ Os quatro países foram governados por regimes militares: Argentina (1966-1973 e 1976-1983), Brasil (1964-1985), Paraguai (1954-1989) e Uruguai (1973-1985).

partir do momento em que o Mercosul estava oficialmente em atividade, outros países da região sul-americana demonstraram interesse em fazer parte do bloco. Chile e Bolívia obtiveram status de membros associados em 1996, estando a Bolívia em processo de adesão desde 2012. Outros membros associados são Peru desde 2003, Colômbia e Equador desde 2004 e Guiana e Suriname desde 2013. A Venezuela iniciou seu processo de adesão em 2006, tornando-se membro efetivo em 2012 (suspensa desde dezembro de 2016). Ainda, o bloco conta com dois Estados na condição de observadores, México e Nova Zelândia.

Em 1991 foi assinado o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias (PB), com o intuito de sanar divergências de interpretação e aplicação das normas do bloco e, principalmente, garantir seu cumprimento. Os mecanismos de solução apresentados pelo documento sugerem que a solução da controvérsia inicie em negociação direta entre os países e, caso não exista um entendimento entre os envolvidos, deva ser instaurado um procedimento arbitral ante a um tribunal ad hoc. Conforme o processo de integração é aprofundado, o Protocolo de Brasília é aperfeiçoado pelo Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, em 2002.

O Protocolo de Olivos estabelece o principal compromisso de “garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do Mercosul, de forma consistente e sistemática” (MERCADO COMUM DO SUL, 2002). A principal mudança de um para outro é a conformação do Tribunal Permanente de Revisão, regulamentado entre o 18 e o 23 art., equivalente a uma “segunda instância” para os procedimentos de arbitragem e como emissor de opiniões consultivas sobre os temas estabelecidos nos documentos oficiais.

O Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, assinado em 1998, é responsável por garantir a manutenção

das instituições democráticas. Fica estabelecido no documento que a democracia é requisito medular para aprofundar a integração do bloco e considera que qualquer contravenção dos Estados-membros que rompa com a ordem democrática e constitucional nacional implica na suspensão parcial ou total do país do Mercosul. Esse protocolo foi revisto em 2011, denominado Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, ou Ushuaia II, deixando claro em seu novo texto a relação entre a democracia e proteção de liberdades fundamentais e direitos humanos.

O arcabouço da estrutura institucional do Mercosul está dividido entre órgãos originados de textos fundacionais – descritos pelo Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo de Brasília e Protocolo de Olivos –, e órgãos criados por acordos sede, efetivados por órgãos de decisão. Sete são resultantes dos tratados e protocolos fundacionais e todos possuem participação no processo de harmonização de normas e procedimentos, mesmo que alguns contem com maior protagonismo que outros. Dentre eles, três possuem capacidade decisória: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum é considerado o órgão superior, principal responsável por conduzir politicamente o processo de integração e concretizar os objetivos firmados pelo Tratado de Assunção. Os temas sociais, dentre eles a questão migratória e do refúgio, estão vinculados a ele, sob a institucionalidade das Reuniões de Ministros e Altas Autoridades. O Foro Consultivo Econômico-Social, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), a Secretaria do Mercosul e o Tribunal Permanente de Revisão, possuem caráter recomendatório.

O Foro Consultivo Econômico-Social visa promover coesão econômica e social dentro do processo de integração e emite suas recomendações principais ao Grupo Mercado Comum. A Secretaria do Mercosul

desempenhou funções majoritariamente administrativas até 2002, quando foi transformada em uma secretaria técnica, fornecendo assessoria aos demais órgãos. A Secretaria e o Tribunal Permanente de Revisão são previstos nos textos fundacionais, mas efetivados ou alterados também por acordos posteriores, estando contabilizados, assim, nos dois grupos.

Com exceção dos dois órgãos citados, outros cinco foram firmados através de acordos sede, e possuem um direcionamento específico para temas de cunho social, demonstrando a importância da harmonização jurídica em áreas que vão além do comércio. São eles o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Apoio à Participação Social e o Tribunal Administrativo-Laboral. O Parlasul merece destaque por ser um representante direto dos interesses da sociedade civil. Sua origem vem da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, citada como órgão coadjuvante do processo de harmonização no Protocolo de Ouro Preto, designado a “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul” (MERCADO COMUM DO SUL, 1994).

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul possuía capacidades para elaborar recomendações, disposições e declarações normativas conjuntas e averiguar o processo de assimilação nos ordenamentos jurídicos nacionais. Mesmo sendo essencial para o funcionamento do Mercosul, sua capacidade decisória estava vinculada aos três órgãos superiores, isto é, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul não possuía competência legislativa, direito de iniciativa ou mecanismo de decisão, além de ser impedida de regular o próprio orçamento (MALAMUD; SOUSA, 2005). Dentre os diversos fatores que cercearam a atuação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o principal recaiu no isolamento do órgão legislativo pelos órgãos superiores executivos.

[...] as normativas produzidas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) eram decididas sem nenhuma participação parlamentar, cuja atuação restringia-se a analisar as decisões para incorporá-las nas legislações nacionais sem capacidade de alterá-las, devendo simplesmente aprovar ou rejeitar as mesmas. [...] Internamente aos Congressos Nacionais, as seções da CPC não tinham mecanismos para fazer cumprir suas atribuições de agilização e harmonização das normativas Mercosul, e, portanto, estas deveriam seguir os trâmites ordinários nas duas Casas para sua aprovação, o que poderia levar anos para acontecer (MARIANO, 2015, p. 135).

Nesse ínterim, os temas sociais foram ganhando espaço e criou-se a necessidade de aprofundar o diálogo com a sociedade civil. Em 2005, então, o Parlasul substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e moldou seus propósitos e princípios originais. Os estudos que levaram à instauração do Parlasul foram marcados por diversos acordos interinstitucionais, incumbindo o Conselho do Mercado Comum de consultar o órgão parlamentar sobre qualquer decisão carente de aprovação legislativa (MARIANO, 2015). O compromisso do Parlasul com a harmonização de normas e procedimentos aparece no parágrafo 14, art. 4º, “elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados para harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, que serão comunicadas aos parlamentos nacionais quando consideradas” (MERCADO COMUM DO SUL, 2005). A realização de estudos com a participação da sociedade civil é essencial para perceber novas pautas carentes de regulamentação pelo bloco. Para que isso ocorra na prática o órgão necessita maior autonomia de decisão no âmbito institucional e vontade política de viabilizar seu funcionamento por parte dos Estados.

As limitações do Parlasul retardam o processo de integração e intensificam o enraizamento de diversos problemas jurídicos. Ventura e Perotti (2004) destacam como principais: incompatibilidade interna (en-

tre as normas do Mercosul) e incompatibilidade externa (entre as normas do Mercosul e o direito interno de cada país-membro); dificuldade em gerir a incorporação das normas conjuntas nos ordenamentos internos e, como consequência, distintas situações de geometria variável; e ausência de interpretação e aplicação uniforme das normativas do Mercosul nos territórios nacionais. Para questões sociais tais como a proteção aos refugiados, a interpretação e aplicação uniforme é de suma importância. Considera-se, com efeito, a necessidade de uma harmonização completa, que englobe normas e procedimentos uniformes para o reconhecimento da condição de refugiado.

O trâmite legislativo de uma normativa do Mercosul é iniciado a partir da elaboração de um texto compatível com os ordenamentos jurídicos nacionais. Segundo a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 20/02, a fase de incorporação é iniciada após o consenso entre os países sobre o texto proposto, com observância do prazo de sessenta dias para consultas internas e possíveis modificações. Caso a proposta seja oriunda de um órgão adjacente, o próximo passo é repassar a um dos órgãos tomadores de decisão, que repete a avaliação do texto entre os Estados e, após aprovação unânime e dentro do prazo estabelecido para implementação, aguarda o comunicado oficial à Secretaria do Mercosul da aprovação parlamentar da respectiva norma no direito interno.

A aplicação da normativa do Mercosul é feita através da interpretação de juízes nacionais, que não estiveram presentes durante o processo de elaboração. Esse fator acarreta normativas destoantes entre si, portanto com certa frequência, também, menos eficazes. As consequências da ausência do Parlasul nesse processo e de respectivos estudos sobre debates que envolvem trâmites legislativos são percebidas na chegada da proposta normativa aos congressos nacionais, onde constantemente dois caminhos acabam por serem seguidos: a pauta é barrada por não ser do interesse da política doméstica ou aprovada sem efetividade prática

por ausência de respaldo. Em ambos os casos há prejuízo, tanto para o bloco, quanto para a sociedade civil dos países.

Nesse sentido, foi criado no ano de 2009 o IPPDH, órgão oficial da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos concebido com a proposta de suprir, parcialmente, a pregressa ausência de contato com a sociedade civil no que tange a agenda de direitos humanos. O art. 3º da Decisão nº 14/09 do Conselho do Mercado Comum coloca como um dos objetivos do Instituto a contribuição para harmonização normativa em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos. Em alguns anos de atuação, constatou-se que a falta de coordenação entre os países causa um impacto regional negativo, tanto no grau de harmonização das diferentes perspectivas e orientações de cada Estado em relação às políticas de direitos humanos, como em sua capacidade de interação e articulação para a provisão de bens e serviços públicos locais e regionais para esse fim (MERCADO COMUM DO SUL, 2012). As observações feitas pelo IPPDH alcançam também uma série de questões econômicas, incluindo divergências jurídicas estabelecidas em relações de consumo, sanitárias e tributárias, por exemplo, que a princípio são assuntos bastante resistentes aos processos de integração.

De maneira objetiva, o compromisso da harmonização de normas e procedimentos de refúgio foi firmado com a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio no ano de 2000. Os países que participaram do processo de elaboração da declaração e posteriormente a ratificaram foram Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia e Chile. A partir desse momento, os debates sobre proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados evoluem por meio de trocas recorrentes de informações entre os países-membros. É criada uma arena de debates específica para a questão migratória dentro do Mercosul, o Foro Especializado Migratório. Nesse período, as mudanças nas legislações nacionais são construídas socialmente dentro do contexto regional e atendem às condições específicas dos fluxos de refugiados entrementes na América do Sul.

A partir dela que o processo de harmonização de normas e procedimentos de proteção aos refugiados é alinhado, estabelecido como objetivo principal para garantir um acolhimento mais justo e humano. Seu texto concebe a proteção internacional sob o instituto do refúgio, estendida a pessoas perseguidas por motivos de raça, nacionalidade, religião, grupo social, opinião política ou vítimas de violação grave e generalizada de direitos humanos. Os primeiros critérios são provenientes da definição de refugiado da Convenção de 1951 e o último é fruto da Declaração de Cartagena de 1984. É indicado pela declaração a adição da expressão “violação grave e generalizada de direitos humanos”, seguindo o modelo da Lei do Refúgio do Brasil (9.474/1997), como uma das causas para solicitações de refúgio nas legislações nacionais.

1. É inteiramente conveniente que os Estados Partes do MERCOSUL e da Bolívia e Chile, como países associados, tenham uma norma jurídica específica sobre refúgio, com disposições tendentes a estabelecer procedimentos harmoniosos sobre o tema.

2. A legislação deve contemplar os princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, consagrados nos instrumentos internacionais.

3. Os Estados Partes e Associados estudarão a possibilidade de contemplar na definição de refugiado a proteção para vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos.

4. Os Estados Partes e Associados não aplicarão, a quem tenha sido reconhecido como Refugiado por outro Estado Parte ou Associado, medidas de retorno forçado ao país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçadas por razões de raça, nacionalidade, grupo social, opinião política ou violação grave e generalizada direitos humanos, de acordo com as normas internacionais que rege sobre a matéria.

5. Na medida do possível, os Estados Partes e Associados devem ter um órgão nacional, com a participação da sociedade civil, para implementar sua política de refugiados (DECLARAÇÃO, 2000).

Os Estados que estiveram presentes durante a elaboração e em assinatura da Declaração do Rio de Janeiro foram Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. A premência da declaração é embasada na necessidade de regulamentar disposições e procedimentos comuns para solicitantes de refúgio e refugiados, aspirada através de instrumentos normativos harmônicos. As legislações nacionais são instruídas a contemplar um padrão mínimo de proteção, que conceba princípios gerais de recepção, proteção e assistência aos refugiados, proíba medidas de retorno forçado (princípio do *non-refoulement*) e estabeleça uma instância nacional de proteção que permita a participação da sociedade civil.

Desde a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, em 2000 (MERCADO COMUM DO SUL, 2000), novas leis de refúgio surgiram nos países que estiveram presentes na assinatura do documento oficial. Nesse recorte, a Lei 9.474 do Brasil, também conhecida como Lei do Refúgio ou Estatuto dos Refugiados, que entrou em vigor em 22 de julho de 1997, é a única que teve seu processo de elaboração e entrada em vigor em um período anterior. Ou seja, o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a incluir determinações da Declaração de Cartagena de 1984 em seu direito interno. Seu texto foi reconhecido internacionalmente por conter cláusulas de inclusão abrangentes e criar um órgão público específico para analisar as solicitações de refúgio que vinham chegando. A lei brasileira, então, foi utilizada como lei modelo para os demais países, que ainda careciam de regulamentação própria sobre o tema. O Brasil teve papel pioneiro naquele momento, sendo a estrutura proposta na lei brasileira responsável por estabelecer padrões mínimos de proteção nos processos de harmonização subsequentes no âmbito do Mercosul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se, a partir da análise institucional do Mercosul, a importância do processo de harmonização de normas e procedimentos como mecanismo para consolidar a integração regional na agenda social, incluídos os temas direitos humanos e, com efeito, o de refúgio. Todavia, os poucos órgãos do bloco que possuem capacidade decisória não priorizam as pautas de órgãos secundários e o baixo interesse dos Estados por legislar temas comuns no âmbito do Parlasul exclui cada vez mais a sociedade civil do debate regional.

Também, o excesso de burocracia no processo de incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos nacionais mantém um distanciamento entre os Estados, criando brechas legislativas em temas já regulamentados pelo bloco. A solução pode vir da aprovação da proposta de vigência imediata das normativas do Mercosul, que está em negociação desde 2003. Isso caracterizaria um processo legislativo próprio ao bloco, minimizaria os problemas expostos e permitiria uma condução mais enfática do processo de integração regional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Augusto Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados**: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

BASSO, Maristela. Harmonização do direito dos países do Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 33, p. 99-108, 2000.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil (ed.). **Refugees in International Relations**. Oxford University Press: New York, 2011.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). **ACNUR**, Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.

CULPI, Ludmila Andrzejewski. **Mercosul e políticas migratórias**: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991- 2016). Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://politicaspUBLICAS.weebly.com>. Acesso em: 21 ago. 2020

DECLARAÇÃO de Cartagena sobre Refugiados. **ACNUR**, Cartagena, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KEGEL, Patrícia Luísa; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 53-70, 2009.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica**, n. 2, p. 219-249, jul./dez. 2011.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. **Contexto internacional**, v. 27, n. 2, p. 369-409, 2005.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Parlasul: o difícil equilíbrio entre discurso e prática. In: MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. p. 129-163.

MERCADO COMUM DO SUL. **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur**. Ouro Preto, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>. Acesso em: 21 ago. 2020

MERCADO COMUM DO SUL. **Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx Acesso em: 21 ago. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul**. Olivos, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/solucao-de-controversias/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL. **Parlasul**. Montevideú, 2005. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MERCADO COMUM DO SUL. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul**. Montevideu, 2012. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/47337_Comunicado%20Conjunto%20de%20EEPP_.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

MORAVCSIK, Andrew. Explaining international human rights regimes: liberal theory and Western Europe. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 2, p. 157-189, jun. 1995.

NORTH, Anthony; CHIA, Joyce. Towards convergence in interpretation of the refugee convention. In: SIMEON, James. **Critical issues in international refugee law: strategies towards interpretative harmony**. New York: Cambridge University Press, 2006. Disponível em: <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/2006/5.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, 2006.

PEÑA, Félix. El desarrollo institucional del Mercosur **Revista Comunidad Andina y Mercosur**, jul. 1998. Disponível em: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1998-07-desarrollo-institucional-mercosur>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PROTOCOLO de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. **ACNUR**, Genebra, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SERBIN, Andres. **Regionalismo y soberanía nacional en América Latina**: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. Buenos Aires: CRIES, 2011.

SILVA, Fabrício Pereira da. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista SURES**, n. 5, p. 67-94, fev. 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos** (Volume I). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. **El proceso legislativo del Mercosur**. Montevidéo: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

VIEGAS, Vera Lúcia. Teoria da harmonização jurídica: alguns esclarecimentos. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 9, n. 3, p. 617-654, set./dez. 2004.

O MÉXICO E A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

Raphaela Heloína Schiemann

INTRODUÇÃO

A posição geográfica ocupada pelo México o torna parte de um dos principais fluxos de migrantes, dentre estes, os refugiados, do mundo inteiro. Isso decorre, principalmente, da relação fronteiriça que o México possui com o principal país de destino de refugiados da América e um dos principais do mundo: os Estados Unidos da América – EUA.

Ao longo do tempo, a política migratória entre México e EUA passou por diferentes fases e por isso, os padrões estabelecidos eram distintos e suas consequências práticas refletiam na abertura ou fechamento das fronteiras entre os países e na relação política e jurídica que cada um deles tratava os migrantes de uma maneira geral.

Não obstante, observa-se que as razões políticas e ideológicas exercem um importante papel na determinação e aplicação das políticas migratórias dos EUA e que este fator repercute diretamente nas ações estabelecidas pelo governo mexicano para reconhecimento de refugiados.

Contudo, no que diz respeito aos refugiados, o México adotou em seu ordenamento jurídico o conceito de refugiado estabelecido na Declaração de Cartagena de 1984, o principal documento internacional de proteção aos refugiados em âmbito regional. Apesar disso, observa-se que a relação geopolítica existente entre o México e os EUA influencia diretamente na efetividade dessa Declaração em território mexicano.

Nesse sentido, o presente artigo objetiva compreender a relação geopolítica estabelecida entre EUA e México, a historicidade da política migratória dos EUA como uma das causas determinantes na tratativa do México com os refugiados em trânsito ou residentes em seu território.

Para isso, busca-se analisar a aplicação da Declaração de Cartagena de 1984 no México, de forma a identificar e apontar as razões preponderantes que influenciam na efetividade deste documento a partir da análise da atuação da Comissão Mexicana de Ajuda aos Refugiados – COMAR para reconhecimento de refugiados no México.

Deste modo, para viabilizar o desenvolvimento deste trabalho, será utilizado o método dedutivo, que possui o objetivo de explicar os conteúdos da premissa maior para a menor, com o intuito de aumentar o alcance do conhecimento, conforme Lakatos e Marconi (2003). Desta forma, a análise será feita partindo de um ponto abrangente, com o estudo da relação geopolítica entre México e EUA, para um ponto particular, com a análise da aplicação da Declaração de Cartagena de 1984 no México.

Ademais, a pesquisa será realizada por meio da coleta de dados obtidos através de pesquisas bibliográficas, dentre artigos, livros, periódicos, documentos oficiais, legislações, revistas jurídicas, sites oficiais, teses, monografias e disposições jurisprudenciais.

Portanto, ao final do presente artigo, pretende-se, com a compreensão da importância e do papel da política migratória dos EUA no México, identificar se o México aplica ou não a Declaração de Cartagena de 1984 em seu território e quais as razões determinantes neste processo.

1 AS QUESTÕES GEOPOLÍTICAS E A EFETIVIDADE DE CARTAGENA

O fluxo migratório entre México e Estados Unidos representa uma das maiores e mais complexas relações fronteiriças do mundo. Desde o século XIX, o liame existente entre estes países possui características e padrões específicos que determinam as políticas migratórias em ambos os países (NADDI; BELUCI, 2014).

Salienta-se que a compreensão de fluxo migratório diz respeito ao fenômeno de pessoas em mobilidade humana, que segundo González (2013), pode ser utilizado para fazer referência a pessoas emigrantes, imigrantes, solicitantes de refúgio e asilo, refugiadas e asilas, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas. Entretanto, salienta-se que cada tipo de mobilidade exige um tratamento jurídico, social, político e institucional específico.

Desde o início dos anos oitenta, o fluxo migratório advindo principalmente dos países da América Central cresceu em diversidade e intensidade. A causa deste aumento decorre do fim do domínio imperialista e das influências da Guerra Fria nesta região, o que determinou o fracasso do sistema neoliberal (NADDI; BELUCI, 2014).

Com isso, desenvolveram-se diversos processos revolucionários, guerras civis e ingerências imperialistas que formaram uma dinâmica migratória massiva de pessoas, cujo principal destino é o Estados Unidos, tornando o México o último país de trânsito (DURAND, 2020).

Conforme a Comissão Nacional de Direitos Humanos do país:

Devido à persistência das condições econômicas, sociais e políticas da região países da América Central que não garantem o acesso equitativo ao bem-estar, os processos de exclusão social e o subdesenvolvimento econômico, constituindo as principais causas pelas quais as pessoas da região saem de suas locali-

dades em busca de melhorar sua qualidade de vida. Isso incentiva a existência e aumento dos fluxos migratórios mexicanos, centro e sul-americanos com destino aos Estados Unidos, consolidando a característica do México como país de origem, trânsito, destino e retorno de migrantes (COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2017, p. 11, tradução nossa)⁴.

Deste modo, compreende-se a importância do estudo histórico dos elementos que determinaram ao longo do tempo a dinâmica fronteira entre os referidos países, ressaltando as questões de caráter político, social e econômico envolvidas neste processo.

Não obstante, para a compreensão desta conjuntura, no que diz respeito à migração, em específico, à questão dos refugiados, faz-se necessária a contextualização histórica desta inter-relação, apontando, para tanto, a influência norte-americana na política migratória estabelecida não só na fronteira, como também no Estado mexicano.

1.1 Análise histórica da política migratória dos EUA

Os Estados Unidos são o principal destino do fluxo de refugiados advindos dos países da América Central, dentre estes, Nicarágua, Guatemala e El Salvador. Este fenômeno decorre principalmente de fatores históricos e determinantes da formação dos EUA, e que moldaram, ao

⁴ Traduzido de: “Debido a la persistencia de condiciones económicas, sociales y políticas en la región Centroamericana que no garantizan el acceso equitativo al bienestar, se han agudizado los procesos de exclusión social y subdesarrollo económico, constituyendo las principales causas por las cuales las personas de la región salen de sus localidades en busca de mejorar su calidad de vida. Esto incentiva la existencia e incremento de flujos migratorios mexicanos, centro y sudamericanos con destino a Estados Unidos, consolidando la característica de México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”.

longo do tempo, as diretrizes das políticas migratórias adotadas em cada momento histórico (DURAND, 2020).

O período de colonização europeia foi marcado pela evidente diferença entre: a colonização dos Estados ibéricos em relação à colonização britânica, que ocorreu nas colônias do norte (PAULA, 1969). Essa divergência advém da característica inerente a cada forma de ocupação: a de exploração, partia do princípio da retirada de matéria-prima de regiões satélites em benefício da metrópole; de outro modo, a de povoamento possuía como objetivo principal o povoamento da região.

Os EUA dividido nas treze colônias, foi, em regra, uma colônia de povoamento, onde não havia um sistema de produção que fosse voltado à intenção de gerar lucros extraordinários, nem à presença de latifúndios e monocultura. O que se via, era a ideia de trabalho livre, assalariado, focada na ascensão local (WALDMAN, 2016).

Os ideais liberais foram refletidos na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de quatro de julho de 1776. Este documento edificava as premissas liberais de John Locke e expressava a necessidade de rompimento com a monarquia inglesa. Nesse sentido, a primeira Constituição escrita, em 1787, marcou a consolidação da Revolução Americana, estabelecendo em seu conteúdo a independência das colônias, a superação do modelo monárquico e a institucionalização de um governo constitucional (GEBARA, 2010).

Contudo, após a consolidação da independência sob a égide constitucional, já no século XIX, os EUA expandiram seu território em um processo conhecido como “conquista do oeste”. Através da compra de áreas e de diversos conflitos armados, o avanço norte-americano desencadeou na perda de território por parte do México e desta forma foi estabelecida a fronteira física entre México e EUA.

Conforme Rodolfo Rincones (2004, p. 3, tradução nossa):

Antes de 1846, o território mexicano se estendia aos atuais estados norte-americanos da Califórnia, Arizona, Novo México e Texas. Em fevereiro de 1847, o México foi invadido militarmente pelos Estados Unidos e, cerca de um ano depois, com a assinatura do Tratado de Guadalupe Hidalgo, perdeu mais da metade de seu território por meio da ‘compra’ feita pelos Estados Unidos por um ridículo valor, definindo assim oficialmente a fronteira atual entre os dois países⁵.

Não obstante, a fronteira que foi demarcada entre México e EUA representa muito mais do que uma mera demarcação física de territórios, pois divide dois países extremamente divergentes no que tange à cultura, à economia, ao idioma e principalmente à política, neste caso, a migratória.

A política migratória estabelecida ao longo dos anos pelo governo norte-americano possui seis diferentes fases em que as características e as razões determinantes foram evidentemente distintas em cada uma delas. As peculiaridades de cada fase representam a construção de um padrão migratório baseado na tríplice da dimensão social, temporal e espacial (DURAND, 2016).

Durand (2016) faz uma análise dos padrões migratórios a partir da dinâmica dos fatores de atração e expulsão que estão relacionados, principalmente, com a demanda de mão de obra e com a estabilidade econômica dos EUA em cada período.

⁵ Traduzido de: “Antes de 1846, el territorio mexicano se extendía hasta los actuales estados norteamericanos de California, Arizona, Nuevo México, y Texas. En febrero de 1847, México fue invadido militarmente por los Estados Unidos, y aproximadamente un año después, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, perdió más de la mitad de su territorio a través de la ‘compra’ que hicieron los Estados Unidos por una cantidad irrisoria, definiendo así oficialmente la frontera actual entre ambos países”.

A primeira fase é conhecida como a fase do *Enganche* e surgiu no período pós-independência com o fim da escravidão e a difusão do sistema capitalista, como uma modalidade intermediária de contratação. O *enganche* trata-se de uma forma de recrutamento de mão de obra, baseada no empréstimo e adiantamento por conta de um trabalho futuro, de forma a forçar a relação laboral (DURAND, 2016).

Esta forma de contratação surge para baratear a força laboral em zonas de trabalho nas quais seria muito caro o recrutamento e por isso, a mão de obra local não se mostrara suficiente, tornando atrativo o recrutamento de estrangeiros para suprir as necessidades locais. Nesse ponto, ante a necessidade eminente, compreende-se uma maior flexibilidade da política migratória adotada.

A segunda fase, conforme Durand (2016), foi marcada pelas deportações massivas e ocorreu entre 1921 e 1941. Nesse período, devido à crise de recessão e a conjuntura estabelecida no pós-guerra, as empresas que faliam eram obrigadas a deixar seus trabalhadores, que por consequência eram deportados. Nesse ponto, observa-se um enrijecimento na política migratória em consequência dos fatores econômicos.

Durand (2016) ensina que a terceira etapa, denominada *Bracera*, ocorreu entre 1942 e 1964 e é considerada como uma fase de abertura. Isso porque, como consequência do ingresso dos EUA na Segunda Guerra Mundial, constatou-se a necessidade de suplementar a mão de obra para atividades relativas à agricultura e à manutenção de vias férreas. Desse modo, tem-se uma migração legal, pois havia certo esforço político do governo norte-americano frente à necessidade de mão de obra no contexto de guerra.

Já na quarta fase, conforme Zubieta (2011), elimina-se o programa de braceros e procura-se introduzir uma legislação migratória com o objetivo de conter o fluxo migratório dos indocumentados. Contudo,

neste período, não se constata uma política migratória explícita por parte dos EUA, pois este buscava tão somente o equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra.

A quinta etapa, por sua vez, iniciou em 1986 e foi marcada pela aprovação da lei *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) e tinha como objetivo resolver a problemática dos indocumentados no país, e por isso, dentre suas disposições, a lei impunha sanções àqueles que contratassem pessoas estrangeiras que não tivessem sua documentação em ordem (ALBA, 1999).

Não obstante, ainda nesta fase, algumas legislações tiveram importantes efeitos na política migratória dos EUA, são elas: Proposta 187, na Califórnia, que se referia à negação de serviços sociais básicos aos migrantes e seus familiares ante a ineficácia das legislações federais; a Lei Federal de 1996, que tinha como objeto a modificação e o enrijecimento do aparato de agentes e diretrizes adotadas na fronteira com o México, e por fim, a Lei Patriota, de 2001, que surgiu como resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro deste mesmo ano, e tinha como objetivo o endurecimento das ações adotadas na fronteira com o intuito de combater as ameaças terroristas (INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA DEL SENADO, 2003).

Por fim, Durand (2016) destaca a última fase da política migratória norte-americana, que foi iniciada no ano de 2007 e repercutiu até o ano de 2014. Nesta etapa, o cenário enfrentado pelos EUA era o da crise econômica instaurada em 2008, o que desencadeou o fortalecimento das deportações e o discurso anti-imigração propulsionado pelo partido republicano.

Deste modo, compreende-se que a política migratória estadunidense desenvolvida ao longo do tempo teve suas diretrizes modificadas conforme, principalmente, a necessidade de mão de obra existente em cada período. Este fator sempre foi determinante na posição política adotada nas fronteiras, sem, contudo, ser a única razão determinante nesta dinâmica.

Sabe-se que as questões políticas e ideológicas também influenciaram as atitudes adotadas pelo governo norte-americano para operacionalizar o fluxo migratório existente. Tal como a dualidade entre as ideologias dos dois principais partidos dos EUA: republicanos e democratas.

Com o aumento dessas posições anti-imigração, esta questão tornou-se a de grande conflito entre os governos dos Estados Unidos, México e América Central. Diante do exposto, as possibilidades de que uma legislação federal abrangente pudesse ser implementada em favor da regularização dos indocumentados estão longe. Na esfera estadual, aos poucos, no impulso de frações conservadoras, principalmente republicanos, eles se desenvolvem em muitos estados – como o Arizona – leis restritivas sobre os direitos dos imigrantes indocumentados. Mesmo esses setores os percebem como uma invasão do ‘terceiro mundo’. Durante o governo George W. Bush (2001-2009), setores conservadores conseguiram impor uma agenda para o reforço da fronteira com o México, que foi realizada em debates intensos sobre a construção de um ‘muro’. Essa abordagem, de fato, aumentou os orçamentos, a tecnologia empregada e o número de funcionários federais que protegem a fronteira⁶ (MA-NAULT, 2011, p. 10, tradução nossa).

⁶ Traduzido de: “Con el ascenso de estas posiciones en contra de la inmigración este tema se volvió el de mayor conflicto entre los gobiernos de Estados Unidos, México y América Central. Debido a lo anterior, las posibilidades de que se pudiera implementar una legislación federal comprehensiva a favor de la regularización de los indocumentados se alejan. A nivel estatal, poco a poco, por impulso de las fracciones conservadoras, principalmente republicanas, se desarrollan en muchos estados – como Arizona – legislaciones restrictivas de los derechos de los inmigrantes indocumentados. Incluso estos sectores los perciben como una invasión del ‘tercer mundo’. 39 Durante la administración de George W. Bush (2001-2009), los sectores conservadores lograron imponer una agenda para el reforzamiento de la frontera con México, que se sostuvo en intensos debates sobre la construcción de un ‘muro’. Este planteamiento, de hecho, ha incrementado los presupuestos, la tecnología empleada y el número de funcionarios federales que protegen la frontera”.

Entretanto, há uma falsa ideia de que a dualidade ideológica significa uma real diferença na tratativa migratória. Acredita-se que comandos conservadores, como do Partido Republicano, possuem uma tendência de fechamento de fronteiras; de outro modo, as condutas de centro-esquerda adotam atitudes direcionadas à abertura de fronteiras. Contudo, na prática, o que se vê é a diferença de interesses no reconhecimento e na legalização dos migrantes internacionais.

De acordo com Zubieta (2011), movimentos políticos de ideologias conservadoras, como o *Tea Party*, acreditam que a imigração provoca, dentre outras consequências, um custo crescente de prestação de serviços sociais, pagos com impostos dos cidadãos locais. Um maior perigo para a sociedade americana, pois há um estereótipo xenofóbico do migrante como criminoso e ainda um desprezo pela língua nacional, pois afirmam que os migrantes não querem aprender o inglês. “Os republicanos, que tendem a assumir posições com maior probabilidade de serem rotulados de racistas do que democratas, atribuem esse fenômeno à falta de políticas e controle na fronteira e, portanto, eles requerem reforço de medidas restritivas”⁷ (ZUBIETA, 2011, p. 11, tradução nossa).

Já os Democratas, possuem em suas propostas uma maior inclusão de imigrantes indocumentados, pois anuem que em algum tempo estes serão regularizados e obterão direito a voto, pois há uma tendência destas pessoas votarem no partido democrata, o que evidencia a conveniência existente em uma ação de maior flexibilidade da política migratória adotada. Todavia, evidencia-se um ponto em comum entre ambos: a necessidade da reforma migratória e um maior controle das fronteiras. Deste modo, não há, grandes divergências entre as reais intenções dos partidos com relação às diretrizes a serem adotadas na fronteira (DURAND, 2016).

⁷ Traduzido de: “Los republicanos, que suelen tomar posiciones más susceptibles de ser calificadas como racistas que los demócratas, atribuyen este fenómeno a una falta de políticas y de control en la frontera y, por lo tanto, exigen el reforzamiento de las medidas restrictivas”.

Visto que:

Uma mudança fundamental na política de imigração ocorre durante a administração de George W. Bush, que após o ataque terrorista às Torres Gêmeas, em 2001, promoveu mudanças importantes voltadas para a segurança nacional, que ganharia destaque. Por sua vez, Barack Obama deportou mais imigrantes do que o mandato presidencial de Bush. Com o novo governo americano por sua vez, em 2017, poucos dias depois de tomar posse como presidente, Donald Trump, assinou uma ordem executiva sobre a imigração. O decreto exigia que o Secretário de Segurança Interna assumisse as ações necessárias para que as autoridades estaduais e locais assinem mais convênios com o Serviço de Imigração e Cidadania (ICE). Dessa forma, mais policiais estaduais e locais se tornaram policiais de imigração. Especificamente, as novas prioridades de deportação deixaram mais vulnerável à maioria dos migrantes sem documentos⁸ (ROSA, 2020, p. 14, tradução nossa).

Portanto, o posicionamento ideológico também é tido como vetor de força no processo de abertura ou fechamento de fronteiras, assim como as questões econômicas apontadas, o que implica em consequências diretas no governo mexicano. Seja pela pressão política e econômica, seja pela quantidade de pessoas que ao se frustrarem na tentativa de entrar nos EUA, acabam permanecendo no México e sujeitando-se às suas políticas migratórias.

⁸ Traduzido de: “Un cambio fundamental en la política migratoria se presenta durante la administración de George W. Bush quien después del ataque terrorista a las torres gemelas, en 2001, impulsó importantes cambios y en donde la seguridad nacional sería prioridad. Por su parte, Barack Obama deportó más migrantes que el período presidencial de Bush. Con la administración americana en turno, en 2017, a los pocos días de haber tomado protesta como Presidente de los EUA, Donald Trump firmó una orden ejecutiva sobre inmigración. El decreto exigía que el Secretario de Seguridad Nacional tomase las acciones necesarias para que las autoridades estatales y locales firmaran más acuerdos con el Servicio de Inmigración y Ciudadanía (ICE). Desta forma, más oficiales de policía estatal y local se convirtieron en agentes de inmigración. En específico, las nuevas prioridades de deportación dejaron más vulnerables a la mayoría de los migrantes indocumentados”.

1.2 A influência norte-americana na política migratória do México

Os Estados Unidos, por serem uma das maiores economias mundiais e o principal destino dos imigrantes centro-americanos, nestes incluídos os refugiados, exercem grande influência nas diretrizes adotadas pelos demais países sobre esta temática. Dentre estes, destaca-se o México.

A migração da América Central pode ser analisada a partir de uma perspectiva regional, mas sempre levando em consideração os processos e padrões de migração específicos para cada país. Na verdade, a região é um universo com muitas semelhanças, condições socioeconômicas parecidas e ecologia compartilhada, mas ao mesmo tempo com grandes particularidades e diversidades relevantes. Uma constante nos estudos sobre a migração centro-americana tem levado em consideração a dualidade das causas econômicas e políticas, tendo em vista as últimas como diferentes tipos de violência.

Outra constante é a relevância e interferência dos Estados Unidos como um elemento de incidência permanente na região, que, direta ou indiretamente, gera violência política e institucional, que causa migração e ao mesmo tempo se torna um destino favorito para imigrantes da América Central. Paradoxo de povos e nações dependentes que passaram por processos coloniais e domínios imperiais⁹ (DURAND, 2020, p. 21, tradução nossa).

O México, diferente dos EUA, teve uma evolução considerável em sua legislação migratória, principalmente no que tange aos refugiados, com a adoção da Declaração de Cartagena de 1984 em seu ordenamento jurídico. Contudo, sabe-se que apesar disso, a atuação do governo mexicano sofre de demasiadas interferências políticas internas, e principalmente externas.

⁹ Traduzido de: “[...] Otra constante es la relevancia e injerencia de Estados Unidos como elemento de incidencia permanente en la región, que, de manera directa o indirecta, genera violencia política e institucional, que provoca migración y que al mismo tiempo se convierte en lugar de destino predilecto para los migrantes centroamericanos. Paradoja de pueblos y naciones dependientes que sufrieron procesos coloniales y dominios imperiales”.

Conforme García (2015), a posição geopolítica que o México possui com relação aos Estados Unidos é um dos fatores que mais influenciam na sua política migratória. Sabe-se que durante um curto espaço de tempo, em 2001, quando a política norte-americana possuía um viés de combate ao terrorismo, os EUA debateram a temática migratória a partir do ponto de vista mexicano. Contudo, observou-se que as políticas mexicanas eram meramente reativas, baseadas, conforme Manault (2011), na política de negar as particularidades políticas.

Dessa forma, não só a fronteira norte do México, que faz divisa com os Estados Unidos, mas também a fronteira sul, passou a interessar aos norte-americanos, pois ainda que houvesse um controle com relação ao norte, a atuação seria meramente repressiva. Com isso, houve uma compreensão de que as políticas migratórias dos países de origem também interessavam ao país de destino, neste caso, aos EUA.

Pois:

Em nossa região, a migração é baseada em realidades econômicas e políticas dos Estados Unidos, México e países da América Central e do Caribe. É resultado do precário desenvolvimento econômico e social das comunidades migrantes de origem e da ausência de políticas públicas de longo prazo para reverter a pobreza e a desigualdade. Portanto, a migração não pode ser abordada a partir da abordagem unilateral dos países destinatários¹⁰ (ZUBIETA, 2011, p. 17, tradução nossa).

¹⁰ Traduzido de: “En nuestra región, la migración está basada en las realidades económicas y políticas de EEUU, de México y de los países centroamericanos y caribeños. Es el resultado del precario desarrollo económico y social en las comunidades de origen de los migrantes y de la ausencia de políticas públicas de largo plazo para revertir la pobreza y la desigualdad. Por lo tanto, la migración no puede abordarse desde el enfoque unilateral de los países receptores”.

Com o aumento do fluxo migratório especialmente no século XXI e após o ataque terrorista de 2001, a política migratória norte-americana passou a adotar ações voltadas também a política externa, de cooperação internacional, diplomática, militar e econômica. Com isso, o governo dos EUA passou realizar ações voltadas a compelir o Estado mexicano a adotar diretrizes mais restritivas com relação ao fluxo (MANAULT, 2011).

Sabe-se que a relação econômica do México com os EUA é de extrema importância, principalmente para os mexicanos. A partir do Tratado de Livre Comércio, que envolveu também o Canadá, em 1994, a relação dos países passou a ser ainda mais intensa, principalmente no que diz respeito às exportações. Segundo Romero (2009), as exportações totais mexicanas para os Estados Unidos passaram de 75%, no início da abertura, para 80% nos anos posteriores ao Tratado de Livre Comércio.

Dessa forma, apesar da resistência mexicana em apresentar uma política migratória com um viés mais aberto, em consonância aos documentos internacionais adotados em seus ordenamentos jurídicos e a suas legislações internas, através das ações realizadas pelo presidente eleito López Obrador, o que se viu foi uma forte pressão econômica norte-americana, com o intuito de impor sua política migratória para que o fluxo de migrantes seja barrado já na fronteira sul do México (ROSA, 2020).

Para isso, o governo dos EUA, na pessoa de seu então presidente, Donald Trump, ameaçou taxar 5% dos produtos de exportação mexicano, como forma de punir os mexicanos por não reter o fluxo de migrantes que atravessam seu país, o que causaria sérios problemas na economia do México.

Com isso, para proteger sua economia, o presidente mexicano López Obrador estabeleceu um acordo com os americanos compromete-

tendo-se a enviar tropas de contenção às fronteiras. E assim, bloqueando a passagem de grupos de imigrantes, para que estes não cheguem até a fronteira norte para solicitar asilo nos EUA, cedendo às metas de imigração do governo de Trump (AHMED; SEMPLE, 2019).

“Acordo de imigração” após a ameaça do presidente Trump de impor tarifas sobre México se medidas de contenção não forem implementadas (junho-agosto 2019). Em resposta a esta ameaça, medidas para conter a migração em trânsito, a partir da fronteira sul, em todo o país, na chamada fronteira vertical e na fronteira norte. O México “voltou” de janeiro a junho de 2019 para 37 mil hondurenhos, 22 mil guatemaltecos e 8 mil salvadorenhos (DURAND, 2020).

Isso demonstra a influência efetiva da política migratória norte-americana nas ações do México, que apesar de ser um país que incluiu diversos documentos internacionais em suas legislações internas, como a Declaração de Cartagena de 1984, sofre com as pressões econômicas impostas pelos EUA.

Com isso, o México adota diretrizes que vão na direção contrária aos preceitos internacionalmente acordados de proteção aos imigrantes, em especial, aos refugiados. E isso repercute diretamente nas ações adotadas por parte dos órgãos responsáveis pela operacionalização e reconhecimento dos refugiados em território mexicano.

2 A APLICAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA NO MÉXICO

O México é considerado um dos principais países no plano internacional no que diz respeito à recepção de solicitações de refúgio. Isso decorre, principalmente, de sua posição geográfica que o torna um importante país de trânsito dos refugiados advindos dos países centro-americanos (DURAND, 2020).

O fluxo migratório que passa pelo México tem, em sua maioria, os EUA como destino final. Contudo, dada as particularidades das políticas migratórias norte-americanas, com diretrizes cada vez mais restritivas, os migrantes, em especial os refugiados, por não poderem voltar a seus países, adotam o México com destino final.

Apesar da diversidade de situações encontradas no fluxo migratório compreendido de forma ampla, os refugiados se destacam justamente por sua situação enquanto tais: pessoas que saíram de seus países de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política e também devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2021).

No âmbito internacional, o México sempre esteve presente na confecção dos principais documentos internacionais de proteção aos refugiados e adotou diversos destes em seu ordenamento jurídico, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Não obstante, em caráter regional, o mais importante documento internacional de proteção aos refugiados é a Declaração de Cartagena de 1984 (MONDELLI, 2018).

A Declaração de Cartagena de 1984 trouxe mudanças para o conceito de refugiado em atenção às particularidades regionais das Américas. O México, por sua vez, participou não só da confecção desta, como também do Processo de Cartagena, que constitui encontros internacionais realizados a cada dez anos para que sejam reafirmados os preceitos de Cartagena e que sejam ainda acrescentadas eventuais atualizações (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

Sabe-se que o México adotou o conceito de refugiado estabelecido em Cartagena em sua legislação interna em 2011, através da publicação da *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. Com

advento desta lei, as solicitações de refúgio passaram a utilizar o conceito de refugiado contido no artigo 13 para reconhecer as pessoas que se enquadram como refugiados (VEGA, 2011).

Contudo, infere-se que a política migratória mexicana sofre de demasiadas influências externas, em especial, como já apontado, das diretrizes impostas pelo governo norte-americano. Deste modo, o processo de reconhecimento de refugiados é um dos procedimentos afetados por essas ingerências internacionais.

Por sua vez, no Estado mexicano o órgão responsável pelo recebimento e operacionalização das solicitações de refúgio é a Comissão Mexicana de Assistência ao Refugiado – COMAR.

É importante ter em mente que o status de refugiado é declarativo e não constitutivo, é só decidir que uma pessoa é refugiada pelo que viveu e não pelo fato de ser reconhecida como tal. Este é um princípio da Lei Geral Asilo. Pessoas que reconheceram seu status de refugiado, cumprimento da Lei do Refugiado e Proteção Complementar, se concordarem com os titulares de Estatuto de Asilo, se assim o decidirem, gozarão dele princípio de não retorno, você será autorizado a residir permanentemente em México, se emitirão documentos de identidade e de viagem por meio da Comissão Mexicana de Assistência a Refugiados” (COMAR) [...]”¹¹ (SIN FRONTEIRAS, 2012, p. 15, tradução nossa).

¹¹ Traduzido de: “Es importante tener en cuenta que la condición de refugiado es declarativa y no constitutiva, es decir que una persona es refugiada por lo que ha vivido y no por el hecho de que se le reconozca como tal. Este es un principio General del Derecho de Asilo. Las personas a las que se les ha reconocido su condición de refugiada, de conformidad con lo establecido en la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, se convierten en titulares de un Estatuto de Asilo, es decir, gozarán del principio de no devolución, serán autorizadas a residir de manera definitiva en México, se les expedirán documentos de identidad y viaje y, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) [...]”.

Contudo, apesar da internalização de Cartagena em seu ordenamento jurídico e de toda evolução legislativa no México, observa-se que a aplicação efetiva da Declaração de Cartagena, em decorrência, principalmente das influências políticas externas, não tem sido feita de forma efetiva pelo COMAR.

2.1 A atuação do COMAR no reconhecimento dos refugiados e efetividade de Cartagena

A Comissão de Ajuda aos Refugiados (COMAR) é o órgão responsável por toda condução e gestão das solicitações de refúgio no México e possui o objetivo de realizar os procedimentos para o reconhecimento, cessação, cancelamento e revogação do estatuto de refugiado, além de fornecer assistência aos solicitantes de acordo com os dispositivos jurídicos nacionais e internacionais (COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, 2021).

Dessa forma, todas as solicitações de refúgio são demandadas perante o COMAR, e para que uma pessoa seja enfim reconhecida como refugiada, deverá seguir o procedimento e cumprir todas as etapas instituídas para que o órgão averigue a real condição de refúgio do solicitante frente às determinações instituídas pelas legislações mexicanas.

Segundo o Alto Comissariado das Unidas para Refugiados (ACNUR) (2021), o imigrante que se encontra no território mexicano e tem medo de retornar ao seu país, pode solicitar a proteção como refugiado perante o COMAR. Ou, na falta deste, no Escritório de Regulamentação de Imigração do Instituto Nacional de Migração (INM).

A primeira observação é: esta solicitação deve ocorrer no período de 30 dias úteis após a entrada do solicitante no México. Na impossibilidade desta, deverá ser apresentada justificativa que explique os motivos

da não apresentação dentro do prazo. Observa-se que tal determinação pode ser de difícil cumprimento para um refugiado, dadas as circunstâncias da mobilidade que o tornam vulnerável em um país não conhecido.

Não obstante, o COMAR solicitará o preenchimento de um formulário onde deverão ser explicadas as razões que motivaram a saída do solicitante de seu país de origem. Caso a pessoa solicitante esteja com a família, recomenda-se que estes sejam incluídos no pedido. Após, o COMAR emitirá um certificado para comprovar o início do procedimento e concederá ao solicitante o direito de não ser devolvido ao seu país, bem como de solicitar ao INM um cartão de visita por motivos humanitários que permita a realização de trabalho durante o período de solicitação (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2021).

A segunda etapa, conforme ACNUR (2021), é a entrevista com o solicitante. O COMAR irá averiguar os motivos que determinaram a saída do solicitante de seu país e os obstáculos que o impedem de retornar. Nesta fase deverão ser apresentados eventuais documentos ou provas que corroborem com a solicitação.

Em seguida, o COMAR irá analisar a resposta em até 55 dias úteis, podendo ser estendido por mais 45 dias úteis. Deste modo, caso seja positiva a resposta, o refugiado deverá ir até o INM para que este proceda com sua residência permanente no México; caso seja negativa, o solicitante poderá entrar com recurso dentro de 15 dias úteis e o próprio COMAR analisará o recurso em até 90 dias úteis (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2021).

Observa-se, neste ponto, que o tempo de análise da solicitação é longo demais para uma pessoa que pode estar em situação de refúgio. Não obstante, na hipótese de uma negativa do órgão, o recurso deverá ser direcionado para o mesmo órgão reavaliar o caso, o que dificulta

eventual mudança de posição, pois não há um duplo grau de análise administrativa da solicitação.

O COMAR recomenda ainda, que o indivíduo continue no estado em que realizou a solicitação e que vá semanalmente aos escritórios do COMAR ou do INM onde foi apresentada a solicitação para assinar um comprovante de permanência no estado, uma vez que eventual mudança de estado só poderá ser realizada com autorização do COMAR, caso contrário, o episódio será considerado como abandono. Com o advento da pandemia da COVID-19 em 2020, alguns procedimentos foram suspensos bem como o prazo para processamento das solicitações foi ampliado (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2021).

Conforme o estudo realizado pela *Universidad Iberoamericana Ciudad de México* em 2018, que analisa os 34 anos da Declaração de Cartagena no México e o distanciamento entre a lei a prática, observou-se que no caso concreto, o COMAR aplica, primeiramente, a definição de refugiado contida no artigo 13, I da *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, que se trata da definição universal.

Art. 13. A condição de refugiado será reconhecida a todo estrangeiro que se encontre em território nacional, sob qualquer dos seguintes pressupostos: I. Que por fundado receio de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, sexo, pertencer a um determinado grupo social ou opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e não pode ou, por causa de tais temores, não quer valer-se da proteção desse país; ou que, por não ter nacionalidade e estar, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde anteriormente tinha a sua residência habitual, não pode ou, devido aos referidos receios, não deseja regressar a este; II. Que fugiu de seu país de origem porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agres-

são estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública, e III. Que por circunstâncias surgidas no seu país de origem ou em resultado das atividades desenvolvidas, durante a sua permanência em território nacional, têm fundados receios de serem perseguidos por razões de raça, religião, nacionalidade, sexo, pertencimento a um determinado grupo social ou políticas de opinião, ou sua vida, segurança ou liberdade podem ser ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública”¹² (MÉXICO, 2014, tradução nossa).

Contudo, a fração II do mesmo dispositivo legal, que contém a definição de refugiado da Declaração de Cartagena de 1984, somente é aplicada após a consideração da fração I, que possui a definição universal. Segundo o estudo da Universidade Iberoamericana (2018), 97% das pessoas que não foram reconhecidas com base na fração I, também não

¹² Traduzido de: “Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

o são com base na fração II, ou seja, a autoridade cita a fração II mas não motiva sua decisão.

Segundo as análises realizadas no referido estudo, desde a entrada em vigor da lei que reproduz a definição de Cartagena, a fração II do artigo 13 somente foi utilizada no caso de 372 pessoas reconhecidas como refugiadas, o que representa, em números absolutos 7,8% das pessoas que foram reconhecidas como refugiadas no México entre 2013 e 2016 (UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO, 2018).

Não obstante, em números absolutos, segundo os dados do CO-MAR divulgado em 05 de julho de 2021, o número total de solicitações de refúgio desde 2013 em cada ano: 2013 foram 1.296; 2014 foram 2.137; 2015 foram 3.423; 2016 foram 8.796; 2017 foram 14.619; 2018 foram 29.583; 2019 foram 70.426; 2020 foram 41.133; e em 2021 foram 51.654 solicitações. De acordo com os mesmos dados, do total de resultados obtidos no ano de 2021, 16.301, 74% possuem resultados positivos.

Deste modo, constata-se que tais circunstâncias apontadas não consubstanciam os preceitos de Cartagena, pois além de existir uma burocracia muito grande para realização das solicitações, a aplicação legal nos casos concretos não ocorre com base na definição regional, o que implica o não reconhecimento de muitos solicitantes que se enquadram nos casos previstos na definição da Declaração de Cartagena.

As circunstâncias que influem neste processo, como já apontado, são principalmente de caráter político, o que faz com que a aplicação de Cartagena seja feita de forma restrita, de forma a corroborar com as pressões externas relativas ao fechamento de fronteiras e não acolhimento de migrantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou conhecer a evolução histórica da política migratória norte-americana, observando, com isso, a relação da necessidade de mão de obra e as questões ideológicas que influíram neste processo e na aplicação da diretriz política a ser adotada na fronteira entre os Estados Unidos e o México.

Não obstante, observou-se ainda que apesar das diferentes atuações adotadas pelos governos democratas e republicanos, a intenção política é semelhante, pois o reconhecimento e legalização ou não de migrantes influi diretamente na política realizada pelos partidos, seja para adquirir cidadãos votantes, seja para contribuir para a mão de obra dos Estados Unidos.

Neste ponto, analisou-se a relação fronteiriça do México e dos EUA e o interesse deste último na política migratória mexicana. Isso porque, infere-se que a fronteira sul do México influi diretamente na fronteira deste com os EUA, pois o México é o último país de trânsito dos migrantes centro-americanos. Com isso, destacou-se a influência norte-americana na atuação mexicana com os migrantes e os meios utilizados para isso.

A questão política da relação fronteiriça envolve, além de fatores políticos, também questões econômicas que são usadas pelos norte-americanos como instrumento de controle das diretrizes a serem adotadas pelo governo mexicano para conter o fluxo migratório com destino aos EUA, dada a dependência econômica das exportações mexicanas para estes.

Desta forma, observou-se que a atuação Mexicana, realizada pelo COMAR, é reflexo de toda essa relação geopolítica existente entre estes países, e por isso, é feita, em sua grande maioria, de forma restritiva. Constatou-se que, apesar de possuir a Declaração de Cartagena de 1984 em seu ordenamento jurídico, o México não a aplica.

Portanto, com o desenvolvimento do presente artigo foi possível observar que a Declaração de Cartagena de 1984 não é integralmente aplicada no México e isso decorre principalmente da sua relação política e econômica com os EUA, um país que possui uma política migratória que é, em regra, extremamente restritiva.

Com isso, conclui-se que as consequências desta relação internacional é o não reconhecimento de refugiados, a adoção de burocracias pelo COMAR, órgão responsável pelos refugiados no México, que dificultam o reconhecimento de refugiados e ainda a aplicação seletiva e restritiva do conceito de refugiado estabelecido na Declaração de Cartagena de 1984.

REFERÊNCIAS

AHMED, Azam; SEMPLE, Kirk. México está cumpliendo con los planes fronterizos de Donald Trump. **The New York Times**, 1 mar. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/es/2019/03/01/espanol/america-latina/mexico-migrantes-trump.html>. Acesso em: 3 set. 2021.

ALBA, Francisco. La Política Migratoria Mexicana Después de IRCA. **Estudios Demográficos y Urbanos**, v. 14, n. 1, p. 11-37, jan./abr. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i40123840>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Como se candidatar a refugiado no México?**. ACNUR, 2021. Disponível em: <https://help.unhcr.org/mexico/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado-en-mexico/>. Acesso em: 5 set. 2021.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS. **COMAR em números**, jul. 2021. Disponível em: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es> Acesso em: 5 set. 2021.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Secuestros a Personas Migrantes Centroamericanas en Tránsito por México. Documento preparado para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la audiencia temática llevada a cabo en este tema en marzo de 2010. **Centro Prodh**, 21 dez. 2017. Disponível em: <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Secuestros-a-personas-migrantes-centroamericanas-en-tr%C3%A1nsito-por-M%C3%A9xico.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

DURAND, Jorge. **História mínima de la migración México-Estados Unidos**. 1. ed. Cidade do México: El Colegio de México, 2016.

DURAND, Jorge. Migrantes Desarraigados. Mesoamérica Laboratorio Migrante. In: BOTEGA, Tulia; DUTRA, Delia; CUNHA, Igor B. (org.). **Movilidad en la frontera:** Tijuana como espacio de (re)construcción de la vida. Brasília: CSEM, 2020. p. 19-70.

GARCIA, José Maria Ramos. La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014. **Região e sociedade**, Hermosillo, v. 27, n. 64, p. 351-382, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187039252015000300011&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 3 set. 2021.

GEBARA, Gassen Zaki. O constitucionalismo nos Estados Unidos da América: das treze colônias à República Federativa presidencialista. **Revista Jurídica Unigran**, v. 12, n. 23, p. 57-76, jan./jun. 2010. Disponível em: https://www.unigran.br/dourados/revista_juridica/ed_anteriores/23/artigos/artigo04.php. Acesso em: 28 ago. 2021.

GONZÁLEZ, Gonzalo Carrasco. La migración centroamericana em su tránsito po México hacia los Estados Unidos. **Revista Súplicas**, n. 83, p. 170-194, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/pt/revista/alegatos/articulo/la-migracion-centroamericana-en-su-transito-por-mexico-hacia-los-estados-unidos>. Acesso em: 28 ago. 2021.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA DEL SENADO. Diagnóstico Migratorio México – Estados Unidos. **Senado de la república**, ago. 2003. Disponível em: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1706>. Acesso em: 30 ago. 2021.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MANAUT, Raúl Benítez. México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad. In: CANTO, Natalia Armijo (ed.). **Migración y seguridad: nuevo desafío en México**. Cidade do México: CASEDE, 2011. p. 179-192. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319111745_Mexico_Centroamerica_y_Estados_Unidos_migracion_y_seguridad. Acesso em: 31 ago. 2021.

MÉXICO. **Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**. Se expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley general de población. Ciudad de México: Presidencia de la República, 2014. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados__Proteccion_Complementaria_y_Asilo_Politico.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

MONDELLI, Juan Ignacio. **La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)**. Costa Rica: Publicación provisional, 2018.

NADDI, Beatriz Walid de Magalhães; BELUCI, Vítor Prevedel. Fronteira México-Estados Unidos: um panorama geral. **Revista InterAção**, v. 7, n. 7, p. 94-126, jul./dez. 2014.

PAULA, Eurípedes Simões de. As origens da colonização Romana. In: SIMPÓSIO NACIONAL DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS DE HISTÓRIA, 4., 1967, Porto Alegre. **Anais** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1969. p. 75-76. Disponível em: <https://anpuh.org.br/index.php/documentos/anais/category-items/1-anais-simposios-anpuh/5-snh04>. Acesso em: 26 ago. 2021.

RINCONES, Rodolfo. La frontera México-Estados Unidos: elementos básicos para su comprensión. **Araucaria**, v. 5, n. 11, 2004. Disponible em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211506>. Acceso em: 28 ago. 2021.

ROMERO, José. Evolución de la relación de largo plazo entre las economías de México y EUA, 1950-2008 Análisis Económico. **Revista Análisis Económico**, v. 24, n. 57, p. 169-198, 2009. Disponible em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41312227009&idp=1&cid=3961588>. Acceso em: 3 set. 2021.

ROSA, Paola de La. Migrantes centroamericanos en México: entre la violencia y los abusos de las políticas de control fronterizo en Estados Unidos. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 8, n. 19, p. 59-79, maio/ago. 2020. Disponible em: <https://doi.org/10.20336/rbs.593>. Acceso em: 3 set. 2021.

SIN FRONTERAS. **Personas Solicitantes de asilo y refugiadas la figura en México**. Sin fronteras, nov. 2012. Disponible em: <https://sinfronteras.org.mx/informestematicos/>. Acceso em: 4 set. 2021.

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO. **Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica**. Cidade do México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2018. Disponible em: <https://programadh.iberomx/assets/documents/PDH-2018-DECLARACION-DE-CARTAGENA.pdf>. Acceso em: 5 set. 2021.

VEGA, Mercedes de. **Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010**. México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2011. Disponible em: https://acervo.sre.gob.mx/images/libros/RI/vol_2_centroamerica.pdf. Acceso em: 22 jun. 2021.

WALDMAN, Maurício. **Mercantilismo e Colonização**: colônias de exploração e povoamento. São Paulo: Editora Kotev, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/39808366/MERCANTILISMO_E_COLONIZA%C3%87%C3%83O_COL%C3%94NIAS_DE_EXPLO-RA%C3%87%C3%83O_E_DE_POVOAMENTO. Acesso em: 26 ago. 2021.

ZUBIETA, Carlos Heredia. La migración mexicana y el debate en Estados Unidos A la sombra del Tea Party. **Nueva Sociedad**, n. 233, maio/jun. 2011. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/la-migracion-mexicana-y-el-debate-en-estados-unidos-a-la-sombra-del-tea-party/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984, O PERU E A COVID-19

Ana Clara Fagundes

INTRODUÇÃO

Os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) mais recentemente vêm colocando o tema dos fluxos migratórios internacionais no centro da agenda política mundial, haja vista a produção do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular de 2018¹³. Desde a antiguidade, a humanidade migra com o intuito de buscar melhores condições de vida, moradia e saúde, através de movimentos migratórios que ocorrem até hoje, sendo um fenômeno humano recorrente (ANDRADE, 2001). No entanto, as migrações contemporâneas atuais acentuaram algumas características heterogêneas, ocorrendo desde buscas por conhecimento, educação e aprimoramento intelectual até por motivos de perseguições, discriminações, xenofobia, racismo ou ainda desastres humanitários, ou seja, todas as formas de violações de direitos humanos.

Isso faz com que os países promovam a adoção de variadas políticas para incorporar normas internacionais que facilitem a inserção dessas pessoas em seus territórios, e, que, em caso de necessidade premente, haja procedimentos e recursos que incentivem a chamada proteção internacional de refugiados (SANTIAGO, 2005).

Nesse contexto, cada vez mais países da América Latina vem buscando meios e caminhos de ratificar a natureza pacífica, apartidária e ex-

¹³ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 22 jan. 2022.

clusivamente humanitária do reconhecimento da condição de refugiado. E assim, enfatizar a importância do princípio internacional aceito, o qual estabelece que nada poderá ser interpretado como um ato hostil contra o país de origem do refugiado.

Além disso, vale ressaltar, inicialmente, a diferença entre imigrante e refugiado e o conceito consagrado pela Declaração de Cartagena de 1984. Primeiramente, adota-se imigrante conforme os parâmetros da lei brasileira, como aquela pessoa nacional de um determinado país que trabalhe ou resida fora de seu país de origem, tendo portanto mudado de sua região para outra (Lei 13.445/2017, artigo 1º, I) (BRASIL, 2017). Outrossim, quando uma pessoa decide sair de seu país de origem por causa de perseguições, sejam elas políticas, étnicas ou religiosas, com o intuito de obter segurança ou proteção em outro país, ela passa ser considerada refugiada. Em síntese, o termo refugiado evidencia a razão pela qual uma pessoa saiu de seu país de origem de maneira forçada, já a migração, apesar de muitas vezes ser planejada, tem causas mais amplas, não sendo uma proteção internacional.

Assim, a lei brasileira nº 9.474 de 1997 estabelece em seu art. 1º, incisos I, II e III, refugiado como todo indivíduo que:

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

Essas definições seguem a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU em que o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

‘1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão ‘do país de sua nacionalidade’ se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade’ (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 1951).

Além disso, o conceito de refugiado, fora se espelhar na Convenção de Genebra de 1951 advém também da Declaração de Cartagena, que ampliou a definição inicialmente prevista na Convenção referida,

a qual estabelece que serão consideradas refugiadas todas 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, além dos elementos contidos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 1984).

Neste contexto, o enfoque será dado em relação ao Estado Nacional da República do Peru, a respeito de quais políticas estão sendo implementadas em seu território, quais as convenções que são utilizadas em seu ordenamento jurídico, e a relação com a Declaração de Cartagena, além da conjuntura da pandemia mundial da COVID-19.

1 BREVE HISTÓRICO

Primeiramente, é necessário abordar que a Declaração de Cartagena de 1984 foi resultado de encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países latino-americanos em Cartagena, na Colômbia, a fim de abordar a situação das pessoas consideradas refugiadas na América Latina. Apesar de não possuir força normativa, esta declaração incluiu elementos que ligam três correntes principais na proteção internacional, quais sejam, Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Internacional dos Refugiados (TRINDADE, 2006).

Nesse sentido, a Declaração de Cartagena foi criada com o objetivo de auxiliar todo e qualquer indivíduo que busque migrar de seu país de origem em busca de melhores condições de vida quando seu país de origem estiver infringindo direitos humanos, como sistemáticas perseguições políticas, étnicas, raciais, religiosas ou de grupo social. É com o auxílio desta Declaração

e de outras convenções internacionais que o refugiado deve ter seu reconhecimento garantido em outros territórios nacionais (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2015).

O Peru utilizava, antes do surgimento da Declaração de Cartagena no âmbito das Américas, duas convenções que norteavam o conceito de refugiado. A primeira Convenção utilizada e adotada pelo país foi a Convenção de Genebra de 1951, que estabelecia o direito do refugiado de se proteger em outro país, além da responsabilidade que as nações receptoras tinham ao receber essas pessoas em seus territórios.

A Convenção entrou em vigor em 21 de dezembro de 1964, tendo que transcorrer quase vinte anos para que o Protocolo Adicional de 1967 também fosse incorporado ao seu ordenamento jurídico e entrasse em vigor, no ano de 1983, com muitos percalços e dificuldades (CORREA, 2012).

No entanto, é necessário discorrer sobre outros instrumentos normativos antes de analisar especificamente a realidade peruana. Pois, em 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA), decidiu que era necessário um acordo regional que contemplasse as características específicas da situação na África, a fim de dialogar e suprir a Convenção de Genebra naquele contexto (JARDIM, 2017).

A Convenção da OUA é um tratado internacional regional, que expandiu a definição de refugiado para incluir fatores como agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou outros eventos que disturbem gravemente a ordem pública (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 1969). Além disso, esta Convenção de 1969, buscou coletar a definição tradicional de refugiado, no mesmo sentido que o documento da ONU, também adotando em seu artigo 1º uma nova definição de refugiado, complementando assim o conceito contido na Convenção da ONU de 1951 (CORREA, 2012).

Anteriormente, não era necessária uma definição de refugiado na América Latina, uma vez que a maioria das pessoas que migravam para outros países da região era simplesmente em razão de perseguições políticas. E para isso, havia uma tradição de um sistema interamericano de asilo, o qual oferecia proteção às pessoas contra estas ditas perseguições, tendo sido a principal causa de deslocamentos forçados no continente até meados dos anos sessenta do século XX (MONDELLI, 2012).

No entanto, o cenário de migração passou a mudar em meados daquele período, quando os imigrantes não eram mais apenas indivíduos representantes da elite social ou política, líderes dos trabalhadores ou intelectuais, que escapavam da perseguição ou mesmo de regimes repressivos, em pequeno número; mas sim eram aqueles que vinham de áreas rurais, que fugiam de seus países em grandes grupos e, ainda, por razões que não eram mais apenas políticas. Dessa forma, percebe-se que os mecanismos utilizados para o asilo desses refugiados já não eram suficientes devido às necessidades advindas dos novos fluxos migratórios.

Como o sistema interamericano de asilo não previa um deslocamento sem precedentes, portanto, não havia qualquer elaboração acerca da questão da assistência maciça exigida pelos refugiados, nem repatriação voluntária. E sim, somente para aqueles indivíduos cuja sobrevivência não estava em jogo e aos quais as despesas no país de acolhimento poderiam ser facilmente resolvidas.

Nesse sentido, mesmo que a Convenção de Genebra tenha sido criada a fim de suprir essa assistência exigida pelos refugiados, esta não apresentou uma solução eficaz para o problema de deslocamento forçado existente à época. Apesar de ser muito mais ampla do que o sistema interamericano por exigir prova de perseguição atual ou prevista, além de abarcar mais pessoas.

Fora isso, muitos Estados latino-americanos estavam relutantes em ratificar esse tratado ou o haviam feito recentemente, de modo que ainda não possuíam legislação nacional ou procedimentos para seu cumprimento integral. Isso se deve ao fato dos mesmos governos e juristas terem observado a Convenção de Genebra como uma resposta europeia ao deslocamento de pessoas por ocasião dos intensos conflitos armados, um fenômeno ausente, até então, na América Latina. E, ainda, por acreditarem que um fenômeno que assumia características próprias na região deveria ser resolvido com instrumentos desenvolvidos por países da própria região (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2015).

Os refugiados, por sua vez, se viam em um limbo jurídico, já que não havia uma definição exata em relação à proteção internacional dos refugiados, que tanto necessitavam. Foram várias maneiras de fornecer e regulamentar soluções mais eficazes para as novas formas de deslocamento forçado nos países. Com a criação da Declaração de Cartagena de 1984, foi possível adotar a terminologia estabelecida na Convenção da ONU e no seu Protocolo Adicional (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 1967), como um todo, indicando o compromisso dos Estados participantes em relação a essas convenções, com o intuito de diferenciar os refugiados de outras categorias de imigrantes internacionais.

Resumidamente, esta nova definição consistia, por um lado, na definição clássica derivada da Convenção de Genebra de 1951 e, por outro lado, na própria extensão, no que diz respeito às novas causas de solicitação de refúgio no mundo contemporâneo. Atualmente, vê-se que não existem as mesmas circunstâncias que impulsionaram a criação da Declaração de Cartagena, visto que os Estados têm respondido com mais frequência aos casos individuais e coletivos de requerentes de asilo, no entanto por meio de um processo individual ou coletivo que acabou se iniciando com Cartagena, denominado Processo de Cartagena (SILVA, 2021).

Visto que, por mais que seja em contextos distintos, os processos de proteção aos refugiados continuam a ser aplicados na região. Pois, quinze países do continente incorporaram esta definição em sua legislação interna, e, conseqüentemente, sua aplicação (de acordo com os critérios que cada Estado deseja seguir), permitiu que houvesse o reconhecimento de muitos refugiados. Pode-se dizer, ainda, que em alguns Estados mais do que em outros, sejam da mesma região ou extracontinental, houve o reconhecimento de refugiados, como por exemplo o caso dos angolanos que foram reconhecidos pelo Brasil (SANTIAGO, 2005).

Apesar da Declaração de Cartagena de 1984 não ser um tratado internacional clássico perante o direito internacional, sendo uma declaração de princípios, tornou-se fundamental para o desenho e avaliação de políticas regionais sobre a proteção de refugiados. Outrossim, a definição ampliada de Cartagena 84, hoje, depende do modo de sua aplicação pelos Estados, ou seja, quanto mais os Estados aplicarem esta definição em seus ordenamentos jurídicos de forma adequada, mais sua abrangência vai alcançar um maior número de pessoas, de maneira a fornecer maior proteção aos refugiados dentro do país.

2 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO ESTADO PERUANO

O Peru sancionou em seu ordenamento jurídico a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que como já referido, define o que é um refugiado e estabelece os direitos dessas pessoas, como o direito ao asilo, bem como as responsabilidades das nações receptoras. Além disso, também incorporou em seu sistema jurídico o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, no ano de 1983, pois a Convenção de Genebra só abrangia os eventos ocorridos até 1 de janeiro de 1951. Por isso, com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências para colocar

os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção (CORREA, 2012).

Depois da implementação destes tratados, por meio do Regulamento sobre Asilo e Refúgio no Peru (Decreto Supremo nº 001-085-RE), não houve mais progresso em relação à regulamentação desta instituição jurídica no país, embora houvesse diversas lacunas na legislação interna peruana. Ademais, este decreto, até então, não tinha incorporado a definição estabelecida pela Declaração de Cartagena, bem como não regulamentou o instituto do asilo latino-americano dentro de seus padrões.

Ficou evidente, então, que o regulamento era insuficiente para garantir a proteção eficaz dos refugiados e requerentes de asilo que chegavam ao país. Por conta disso, foi publicada em dezembro de 2002, a Lei do Refugiado (Lei nº 27.891), com intuito de corrigir e superar as lacunas da regulamentação anterior que se tornaram evidentes com o passar dos anos (CORREA, 2012).

Sendo assim, o objetivo principal da publicação desta lei foi regulamentar a entrada, o reconhecimento e as relações do Estado Peruano com os refugiados, de acordo com os instrumentos internacionais reconhecidos pela República Peruana. Isto é, aqueles tratados de direitos humanos que ratificou, os tratados específicos para refugiados já referenciados.

Assim, o Estado Peruano reconheceu os direitos e obrigações do Estatuto dos Refugiados àqueles que gozam de proteção internacional advinda do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Logo após, em 14 de outubro de 2003, foi criado o Regulamento da Lei dos Refugiados (Decreto Supremo nº 119-2003-RE), que se refere aos regulamentos já contidos na lei.

Logo, é visto que a criação da Lei do Refugiado estabeleceu uma implementação mais adequada dos instrumentos internacionais, permitindo que diversos princípios a favor dos refugiados, como o princípio *non refoulement*, o princípio da unidade familiar, o princípio da confidencialidade, do benefício da dúvida, fossem implementados no país. Além disso, foi incorporada a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena, embora com três variações ou interpretações distintas importantes. A primeira delas consiste na exclusão que faz referência à existência de uma ameaça à vida, segurança ou liberdade do indivíduo para justificar sua necessidade de proteção; a segunda variação exclui a “violência generalizada” como causa de deslocamento forçado e a terceira e última variação consiste em incluir a ocupação ou dominação estrangeira como parte do elemento objetivo da definição, para que se assemelhe ao conceito estabelecido pela Convenção da Organização da Unidade Africana. Dessa forma, a lei peruana possui três definições sobre refugiados:

Artículo 3°. – Definición de Refugiado Se considera como refugiado: a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público. c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de

nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo (PERU, 2002).

Sendo assim, a primeira definição utilizada no artigo 3º da lei corresponde ao conceito tradicional de refugiado; a segunda se refere ao termo em relação a Declaração de Cartagena e a terceira consiste no conceito de refugiado *sur place*. Além disso, o artigo 4º e artigo 33 dizem respeito à exclusão e cessação que são regulamentadas pelo Estatuto do Refugiado. Da mesma forma, o capítulo III da Lei dos Refugiados é dedicado a lidar com as entidades diretamente envolvidas com o reconhecimento e tratamento de refugiados. Dessa forma, em seu artigo 6º, diz que o Ministro das Relações Exteriores é o setor encarregado de garantir o devido cumprimento das obrigações e compromissos assumidos pelo Estado em relação ao Direito Internacional de Refugiados, bem como com as leis domésticas sobre a matéria.

Em síntese, esta lei representou um grande avanço em relação à proteção dos refugiados no Peru, tal como adaptou normas internas para que fosse possível a implementação das obrigações internacionais em seu país (CORREA, 2012). No entanto, é importante frisar que esta lei ainda necessita sofrer algumas modificações para que se torne ainda mais abrangente e eficaz, além de introduzir questões referentes à definição de refugiado pela Declaração de Cartagena.

3 A DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Primeiramente, cabe citar que a determinação da condição de refugiado é analisada pelo Estado receptor cujo território o requerente pede o reconhecimento deste *status* migratório. Ou seja, o reconhecimento do instituto do refúgio consiste na avaliação do indivíduo ou

grupo de indivíduos pelo Estado cujo território o solicitante de refúgio pede seu reconhecimento com observância nos instrumentos contidos em tratados internacionais adotados pelo país acolhedor.

Em relação ao Peru, a determinação da condição de refugiado está relacionada ao regime de proteção estabelecido na América Latina, que consistiria na avaliação do cumprimento da definição tradicional ou do conceito relacionado à Declaração de Cartagena, sendo este último somente nos termos em que foi incorporado na legislação nacional. Sendo assim avaliada, há um cuidado para analisar a vida do solicitante de refúgio, se suas ações são pacíficas, suas posições políticas, e deve ser exclusivamente humanitária a condição para o reconhecimento dessa situação.

No entanto, nem a Declaração de Cartagena ou a Convenção de 1951 adotaram um procedimento específico para que os Estados possam seguir em relação à determinação da condição de refugiado para aqueles indivíduos que a solicitaram (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2015). Somente o artigo 9º da Convenção estabeleceu um procedimento no que tange ao Estado, em tempo de guerra ou em circunstâncias graves e excepcionais, adotar medidas provisórias a favor da segurança nacional em relação a uma determinada pessoa até que esta seja realmente considerada refugiada pelo país acolhedor.

Mesmo assim, parece impossível adotar um procedimento uniforme e rígido para que seja aplicado em todos os Estados partes da Convenção de 1951, ou para aqueles que também aplicam as disposições contidas na Declaração de Cartagena. Tendo em vista que é essencial levar em consideração as particularidades de cada Estado, em torno do seu ordenamento jurídico doméstico, sua administração local e sua composição política interna (LETTIERI, 2012).

4 A DEFINIÇÃO DE REFUGIADO SEGUNDO A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA E SUA APLICAÇÃO NO PERU

O conceito de refugiado tem como base a implantação de um regime que proteja pessoas em qualquer território. Fazendo uma análise em torno da definição de refugiado em Cartagena, é notória a presença de diversos desafios nos procedimentos de determinação da condição de refugiado, o qual o Estado peruano deve ter para garantir a proteção adequada dos refugiados dentro de seu território.

Atualmente, o número de países que incorporaram em suas legislações internas e aplicam na prática a definição de refugiado conforme o instrumento regional das Américas aumentou significativamente. Dessa forma, infere-se que um dos elementos materiais que estão sendo utilizados nos países, é o da extensão ou generalidade de espaço. Porém, em relação ao segundo componente, que é a constância ou continuidade no tempo ainda não é implementado, visto que para isso é necessário utilizá-lo continuamente de maneira uniforme.

Devido a isso, é revelador que a definição de refugiado de Cartagena não é utilizada por todos os países da região que o incorporaram em sua legislação interna, isto porque incluíram variações ou interpretações restritivas em seu sistema jurídico, tal como o Peru. Até mesmo aqueles que a incorporaram fielmente não aplicam no mesmo sentido, uma vez que cada Estado possui autonomia para estabelecer o alcance e os limites práticos que deve ter essa definição (LETTIERI, 2012).

É por isso que se pode dizer que os países da América Latina não utilizam uma única definição de refugiado, pois na prática há uma grande diferença em relação à interpretação da definição, ou diferentes abordagens conforme o caso concreto, analisados por autoridades migratórias e pelos tribunais. Por utilizarem a interpretação do conceito exposto em Cartagena de maneira distinta, os Estados nacionais da região estão cientes de que a

expressão ali colocada apenas serve como uma diretriz, não existindo uma obrigação vinculante em seus sistemas jurídicos, e, portanto, não sendo obrigados a aplicá-la de forma estrita (SANTIAGO, 2005).

A partir disso, não se pode afirmar de maneira categórica que, após os países adotarem a definição de Cartagena irão incorporar em seus ordenamentos jurídicos uma obrigação legal conforme ali disposto. Nesse sentido, sua aplicação não foi consolidada em um costume regional internacional, sendo a referida definição não vinculativa para os Estados latino-americanos. Outrossim, os Estados que incorporaram em suas leis e políticas nacionais também não são juridicamente forçados a seguirem fielmente sua gramática. Pode-se afirmar, então, que a forma como os Estados integram a definição de refugiado de Cartagena em sua legislação interna depende muito da vontade política dos governos nacionais e autoridades migratórias, posteriormente através dos tribunais internos (SANTIAGO, 2005).

Em síntese, a definição de refugiado de Cartagena, como visto, não cria uma obrigação internacional para os Estados, ou seja, eles podem interpretar e aplicar esta definição de acordo com seus interesses nacionais. Dessa forma, os Estados podem interpretar de forma restritiva, com políticas que visam manter a recepção de refugiados dentro de uma margem estreita, ou posições mais abertas à admissão e reconhecimento da condição de refugiado com base nesta definição ampliada. Surge então a questão de qual política o Estado peruano adota em seu ordenamento jurídico.

Importante ressaltar que a base política que o Estado peruano segue em relação à aplicação do conceito de refugiado de Cartagena em seu país é o que irá estabelecer seus critérios de interpretação que determinará seu alcance em relação a esta definição. Isso mostra o quanto importante e estratégico é esse conceito, desde o reconhecimento da proteção internacional pelo Estado e o cumprimento das obrigações derivadas dos regimes jurídicos para refugiados (FLÓREZ, 2016).

O Peru tem adotado políticas de promoção e proteção dos direitos humanos em relação aos refugiados. No entanto, não houve qualquer posição definida no que tange à aplicação da definição ampliada de Cartagena, ou seja, não há nenhum critério nacional consistente para orientar o oficial de elegibilidade junto à Comissão Especial para Refugiados, em relação a tomada de decisões sobre o reconhecimento da condição de refugiado com base naquele instrumento normativo regional (FLÓREZ, 2016).

Isso se deve ao fato de que por muitos anos o refúgio não era uma problemática a ser discutida no país, pois não havia o recebimento de grandes fluxos migratórios. No entanto, com a tendência crescente de solicitantes de refúgio, foi necessário determinar que tipo de política em relação a aplicação da definição ampliada seria seguida. No que tange à essa questão, é possível verificar que os estados observavam seus interesses nacionais, para que, assim, possam adotar políticas abertas ou restritas diante da chegada dos fluxos de refugiados em seus países.

Assim, pode-se afirmar que o Peru começou a aplicar em seu ordenamento jurídico a definição de refugiado de maneira flexível, para que se adapte de forma eficiente às novas realidades e às novas causas que dão origem aos fluxos migratórios internacionais no país. No entanto, sem que isso implique na desqualificação do instituto do refúgio enquanto um instituto jurídico (FLÓREZ, 2016).

Ademais, os critérios utilizados para interpretar esta definição, além de estarem alinhados com seus interesses nacionais, devem manter uma abordagem regional, o que resulta, em um equilíbrio nas políticas regionais, evitando conflitos e “soluções contraditórias para problemas semelhantes” (ANDRADE, 2001, p. 98).

Por isso, o direito de asilo é a base de proteção internacional dos refugiados, já que tem o intuito de proteger as pessoas cujos direitos hu-

manos são constantemente violados ou correm o risco de serem violados, em que indivíduos não possuem a proteção de seu próprio estado. Dessa forma, o estatuto jurídico de refúgio tem o objetivo de conceder proteção a aqueles indivíduos que correm o risco de perderem a vida, liberdade, segurança, dentre outros direitos consagrados, não devendo ser entendido como indiscriminado ou outra forma que implicaria desnaturar a figura do refugiado.

Outrossim, há também a preservação da segurança do Estado, que é uma reivindicação totalmente legítima, pois o Estado deve buscar a proteção de seus habitantes, sejam eles nacionais ou não, por meio de diversas políticas e medidas que visem seus interesses (MURILLO, 2009). Assim, a aplicação do conceito de Cartagena mostra que a referida afirmação resulta em seu fortalecimento, já que é direito dos refugiados estarem seguros e protegidos em seus países de acolhida. É por esse motivo que tanto a Convenção de Genebra quanto os instrumentos regionais reconhecem que deve existir uma harmonia entre as necessidades de proteção das pessoas deslocadas e as preocupações de segurança mantidas pelos Estados.

Por isso, é visto que ambas as questões se complementam, na medida que os Estados tenham procedimentos operacionais justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado, com base coerente e consistente para a aplicação da definição clássica ou da Declaração de Cartagena, com objetivo de identificar aqueles que necessitam e merecem a proteção internacional. Com o objetivo de garantir uma maior segurança e respeito às suas obrigações relativas aos cuidados que devem ter com essas pessoas (MURILLO, 2009).

Em relação à economia, não se tem dúvidas de que o cumprimento das obrigações dos refugiados pelos Estados implica, em maior ou menor grau, gastos públicos. E em muitos casos, os Estados não possuem orçamento suficiente para o sustento dessa população, principalmente quando há um grande número de refugiados presentes em seus territórios.

Nesse sentido, Valdez (2004, p. 224) afirma: “estamos diante de uma situação complexa que não pode ser ignorada, mas também não pode ser usada como justificativa para a violação de direitos fundamentais”. Com base nisso, é visto que os Estados devem cooperar entre si para que não haja nenhuma situação que viole os direitos da pessoa de buscar e receber asilo nesses locais, já que a migração destes refugiados não são um problema apenas de um país, mas sim uma situação global, que deve ser controlada em conjunto com outros Estados.

No entanto, o Peru ainda não havia enfrentado grandes fluxos de refugiados, o que exigiria a destinação de recursos financeiros significativos para a proteção dessas pessoas. Dessa forma, não havia orçamentos disponíveis para adoção de medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados no Peru, nem mesmo para fortalecer o sistema migratório de determinação da condição de refugiado. Logo, é preciso reverter essa situação, já que os requerentes de asilo podem solicitar melhores meios para o país fornecer uma resposta adequada a essa demanda. Ainda assim, questões econômicas não devem ser consideradas razões suficientes para negar a proteção internacional aos refugiados e, conseqüentemente, a preservação de seus direitos humanos no Estado de acolhimento. Por isso, deve existir uma cooperação internacional que vise englobar todos os países e não somente aquele que irá receber os refugiados em seu território.

Logo, a inserção da definição de refugiado de Cartagena no Peru deve basear-se em uma interpretação flexível e evolutiva, mas que preserve a essência dessa figura. Dessa forma, é necessário garantir que sua aplicação continue sendo relevante para os problemas atuais, a exemplo disso, em relação às novas causas de deslocamento forçado, e também aquelas que poderiam ocorrer no futuro, sem implicar em uma descaracterização da figura jurídica. Com isso, seria possível elaborar critérios de interpretação que possibilitem encontrar soluções adequadas aos desafios atuais em termos de refugiados e, assim, garantir a proteção internacional.

5 RELAÇÃO ENTRE PERU E MÉXICO NO COMBATE À PANDE- MIA E A IMPORTÂNCIA DA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA EM SEUS PAÍSES

A atual conjuntura em meio a pandemia de COVID-19 trouxe diversas mudanças na sociedade, e isso incluiu o tratamento oferecido aos refugiados nos países da América Latina. Salienta-se que os refugiados, advindos de diversas nações, formam um enorme grupo nos países latinos americanos, particularmente no Peru, formando um dos maiores contingentes do mundo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2021). E estes, com o advento da pandemia, tiveram que buscar soluções e mecanismos de ajuda para o combate ao vírus.

Não obstante, é de suma importância lembrar que ambos os países aplicam preceitos trazidos pela Declaração de Cartagena de 1984, um importante documento que ressignificou o conceito de refugiado e estabeleceu diversos princípios aplicados em âmbito internacional. Desse modo, de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados, é visto que há uma contribuição trazida pelos refugiados para o amparo e o combate ao COVID-19 nos países em que estes solicitam asilo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2021).

Isto posto, constatou-se que ambos os Estados nacionais facilitaram o reconhecimento de refugiados e simplificaram a validação de títulos profissionais destes. Logo, até o presente momento, a ação feita no México e no Peru obteve resultados para além da ajuda técnica, tornando-se uma materialização de diversos princípios estabelecidos em Cartagena 1984. Salienta-se ainda que o contexto que normalmente os refugiados têm que enfrentar nos países de acolhimento é carregado de xenofobia e de diversos preconceitos, o que torna essa ação de utilizar estas pessoas no contexto da pandemia um importante instrumento de socialização e edificação dos direitos humanos. Portanto, a ajuda oferecida para os refugiados é de extrema relevância e os projetos realizados tanto

no México como no Peru, demonstram que o Direito Internacional dos Refugiados pode e deve ser aplicado em qualquer contexto, inclusive o de uma pandemia global.

Devido às dificuldades encontradas para o enfrentamento e combate ao COVID-19, principalmente na área da saúde, o Peru recorreu aos médicos venezuelanos e liberou a atuação destes profissionais internacionais durante a crise pandêmica. O Peru tornou-se um dos países que mais abriga refugiados venezuelanos, bem como é considerado o terceiro país da América Latina com mais casos de coronavírus, perdendo apenas para o México e o Brasil, os quais possuem uma população significativamente maior (EISELE, 2020).

Com um sistema de saúde precário (quantidade mínima de leitos hospitalares, poucos medicamentos e respiradores hospitalares e, consequentemente, menos profissionais capacitados e integrados ao sistema), o país percebeu a necessidade de implementar novas políticas de inclusão de refugiados. E assim, estabelecendo o Decreto nº 090-2020, o qual executa medidas excepcionais e temporárias que contribuem para o fechamento das lacunas de recursos humanos na área da saúde para enfrentar a pandemia da COVID-19 (PERU, 2020) Segundo as estatísticas do Ministério das Relações Exteriores, este sistema de saúde foi sanado através da inclusão de milhares de venezuelanos no sistema público, contando com aproximadamente 3.400 mil profissionais, para que seja solucionado, pelo menos em parte, a questão precária deste sistema no país.

Com isso, o presidente Martín Vizcarra decidiu assinar um decreto emergencial na data de 03 de agosto de 2020, para que médicos peruanos e refugiados pudessem trabalhar conjuntamente, mesmo sem terem licença para a prática medicinal, ou seja, sem registro oficial. Fora isso, este decreto permitiu que médicos de nacionalidade de fora do país trabalhassem em sua profissão sem a necessidade de reconhecimento de seus diplomas. Esse decreto beneficiou, principalmente, refugiados

venezuelanos, que migraram devido às constantes ameaças, sejam elas políticas ou culturais, onde enxergam a migração como uma nova forma de oportunidade de emprego e moradia (EISELE, 2020).

Outrossim, este reconhecimento deve fazer com que a tensão existente entre peruanos e refugiados diminua, já que desde muito tempo existe uma certa rivalidade entre eles no que concerne às questões envolvendo oportunidades de emprego e trabalho, gerando determinado grau de xenofobia local.

Logo, este decreto propiciou aos refugiados da área da saúde um tempo de até 6 meses para que sejam empregados e tenham seus títulos profissionais reconhecidos pelas autoridades peruanas, com um salário mínimo de 930 sóis (aproximadamente 1.400 reais). Este decreto não só deve beneficiar os hospitais que necessitam de auxílio médico, como também os médicos venezuelanos que estão em situação de desemprego ou subemprego no Peru.

O Peru lançou diversas estratégias para que a população peruana tivesse acesso à educação, saúde e alimentação. Dessa forma, o Ministério da Educação lançou uma plataforma digital virtual chamada “Matrícula 2020”, para que crianças e adolescentes que não tivessem internet em suas residências, pudessem ter acesso garantido ao sistema público de educação (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2020).

Além disso, um Grupo de Trabalho sobre Pessoas Refugiadas e Migrantes começou a se desenvolver no país a partir da chegada da pandemia, uma forma de garantir que estes refugiados tenham assistência médica e nutricional. Tais como a distribuição de alimentos e a implementação de assistência psicológica e de formas de prevenção à COVID-19.

Além disso, foi criada, pela Superintendência Nacional de Migração (SNM), uma plataforma da Agência de Migração Virtual e a Tabela das Partes da Migração Virtual, com o intuito de continuar com os procedimentos migratórios que tinham sido suspensos pela emergência. Esse procedimento tem o fim de solicitar mudanças da qualidade migratória ou extensões de autorização de residência e de estudante.

Foram concluídos cerca de quinze mil procedimentos de imigração na primeira semana de abertura da plataforma online. Questões como tráfico de pessoas também aumentaram no país. Segundo a Ouvidoria, havia uma média de cinco queixas por dia por conta do desaparecimento de mulheres, adolescentes e crianças refugiadas no período de Estado de Emergência. Tem-se que estes acontecimentos se originaram através da internet e redes sociais como falsas ofertas de emprego, chantagem e coerção (FLÓREZ, 2016).

Nesse sentido, o Grupo de Trabalhadores sobre Pessoas Refugiadas e Migrantes (GTRM) já estava trabalhando com as instituições correspondentes para obter informações acerca da quantidade de desaparecimentos de mulheres, adolescentes e crianças com o intuito de elaborar uma estratégia que cessasse esses acontecimentos.

Em relação ao acesso ao território e as formas de documentação foi comunicado no endereço eletrônico do Ministério das Relações Exteriores um procedimento que poderia ser utilizado virtualmente. Com isso, a validade do cartão foi estendida aos solicitantes de abrigo que já o possuíam desde 31 de dezembro de 2020, tendo em vista a pandemia. No entanto, aqueles que possuíam um cartão antigo de apenas 5 dígitos deveriam entrar em contato para validá-lo (FLÓREZ, 2016).

Apesar das diversas estratégias do governo peruano para solucionar a questão dos refugiados dentro de seu território, é necessário ressaltar que, recentemente, muitos imigrantes e refugiados fizeram inúmeras

tentativas de adentrar naquele país de forma irregular por motivos de desemprego. No entanto, apesar dessas iniciativas de adentrar o território do país através da Ponte Internacional da Amizade que une o Brasil ao Peru, os refugiados acabaram sendo afastados pelo Exército e pela polícia peruana através do uso da violência. Nota-se, então, que ainda há muitos refugiados desamparados, precisando de ajuda e, particularmente, assistência dos países que adotam a proteção e inserção dos direitos dos refugiados em seus ordenamentos jurídicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir, então, que o Peru incorporou em seu ordenamento jurídico a Convenção de Genebra de 1951, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados e a Declaração de Cartagena de 1984. No entanto, anteriormente à implementação do conceito de refugiado em seu território, o Peru utilizava apenas como base as definições trazidas pela Convenção de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, já que a Convenção de Genebra só abrangia os eventos ocorridos até 1 de janeiro de 1951. Por isso, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas para que fosse apresentado aos Estados com o intuito de ratificá-lo.

O Protocolo, então, foi assinado e entrou em vigor em 1967. Todavia, após ser implementado em seu sistema jurídico por meio do Regulamento sobre Asilo e Refúgio no Peru (Decreto Supremo nº 085-RE), não houve mais progresso em relação à regulamentação deste instituto jurídico no Peru, deixando diversas lacunas na legislação interna peruana, como a não incorporação da Declaração de Cartagena e a não regulamentação do refúgio e asilo latino-americano dentro de seus padrões. Dessa forma, foi publicada a Lei do Refugiado (Lei nº 27.891) a fim de garantir uma proteção eficaz para os refugiados e requerentes de

asilo. Isso porque apenas o Decreto Supremo nº 085-RE não era suficiente para suprir as lacunas existentes com o passar dos anos.

Com a criação desta Lei do Refugiado, foi possível estabelecer uma implementação mais adequada para a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, bem como a definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena, embora com três variações ou interpretações distintas: a primeira delas consiste na exclusão que faz referência à existência de uma ameaça à vida, segurança ou liberdade do indivíduo para justificar sua necessidade de proteção. A segunda variação exclui a “violência generalizada” como causa de deslocamento forçado e a terceira consiste em incluir a ocupação ou dominação estrangeira como parte do elemento objetivo da definição, para que se assemelhe à definição contida na Convenção da Organização da Unidade Africana.

Contudo, é notória a impossibilidade de adoção total contida nas convenções e declarações adotadas pelo Peru, pois deve-se levar em conta as particularidades de cada Estado nacional, em torno de seu ordenamento jurídico, e de suas capacidades administrativas. Por conta disso, o Peru incluiu em sua legislação interna apenas uma parte da Declaração de Cartagena, e ainda assim, com variações de interpretação, já que possui a autonomia de estabelecer o alcance prático que deseja ter em seu ordenamento jurídico.

Além disso, com a chegada da pandemia mundial de COVID-19 no país, o Peru viu-se perante a necessidade de implementar novas políticas em relação ao aumento da crise pandêmica presente no país. Nesse sentido, o Estado Peruano recorreu aos médicos venezuelanos para que ajudassem no combate e na prevenção à COVID-19, visto que o sistema de saúde era precário, ou seja, com quantidade insuficiente de leitos hospitalares, medicamentos, respiradores e, ainda, poucos profissionais qualificados.

Portanto, a inserção de convenções, protocolos e declarações dentro do sistema jurídico peruano fez com que aparecesse o suporte para as novas solicitações para o reconhecimento da condição de refugiado, articulada com os novos tempos. Com isso, será possível elaborar critérios de interpretação que possibilitem encontrar soluções adequadas aos desafios atuais e futuros em termos de refugiados e, assim, garantir a proteção internacional.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Profesionales de la salud solicitantes de la condición de refugiado, refugiados y migrantes en la respuesta a la Covid-19 en Perú. **ACNUR**, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/profesionales-de-la-salud-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado-refugiados.html%3E>. Acesso em: 21 set. 2020.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Derecho de los Refugiados en América Latina**: Reflexiones sobre su Futuro. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2001.

BRASIL, **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

CORREA, Patricio Rubio. La Protección Internacional de Refugiados en Perú: Ley 27.891 y su reglamento. *In*: LETTIERI, Martin (ed.). **Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica**. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 443-479.

EISELE, Ines. Peru Recorre a Médicos Venezolanos na Pandemia. **DW**, ago. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/peru-recorre-a-a-m%C3%A9dicos-venezolanos-na-pandemia/a-54482803>. Acesso em: 25 set. 2020.

FLOREZ, Daniela Soto. **La Protección Internacional de los Refugiados en el Perú:** implicancias de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena. 2016. 173 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais) – Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuellar”, Lima, 2016. Disponível em: <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

JARDIM, Denise. **Imigrantes ou Refugiados? Tecnologias de Controle e as Fronteiras.** Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

LETTIERI, Martin. Procedimientos de determinación del estatuto de refugiado y cuestiones de prueba. *In:* LETTIERI, Martin (ed.). **Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica.** Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 107-130.

MONDELLI, Juan Ignacio. La Extradición y el Asilo: legislación y práctica en los países de la región. *In:* LETTIERI, Martin (ed.). **Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica.** Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús, 2012. p. 65-106.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 6, n. 10, p. 121-137, jun. 2009.

PERU. **Decreto de urgência nº 090-2020.** Decreto de urgencia que establece medidas excepcionales y temporales que coadyuven al cierre de brechas de recursos humanos en salud para afrontar la pandemia por la Covid-19. Lima: Casa de Governo, 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/docid/5f3c05f44.html>. Acesso em: 19 ago. 2021.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: naturaleza jurídica y transcendência histórica. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005. p. 307-330.

SILVA, César Augusto Silva da. O processo de Cartagena de 1984 e os fluxos migratórios venezuelanos: soluções duradouras. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, p. 141-163, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/rbhcs.v13i26.12572>. Acesso em: 21 dez. 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. ACNUR, Genebra, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Protocolo de 1967 relativo ao estatutos dos refugiados**. ACNUR, Genebra, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Convenção da Uniao Africana sobre a Protecção e Assistencia as Pessoas Deslocadas Internamente em África**. ACNUR, Genebra, 1969. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf. Acesso em: 6 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Declaração de Cartagena os refugiados**. UNHCR, 1984.

Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html?query=Cartagena%20Declaration>. Acesso em: 2 ago. 2021.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Memories of the Thirtieth Anniversary of the Cartagena Declaration (1984-2014)**. Quito: UNHCR, 2015.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: Forced Displacement in 2020**. Geneva: UNHCR, 2021.

VALDEZ, Flor de Maria. **Ampliación del concepto de refugiado en el derecho internacional contemporáneo**. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2004.

POLÍTICAS PARA REFUGIADOS EM RELAÇÃO À COVID-19: ARGENTINA E BRASIL

Giovana de Carvalho Florêncio

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda sobre a forma com que o Brasil e a Argentina têm lidado com a pandemia da Covid-19, declarada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em março de 2020, e suas políticas públicas para refugiados tendo como paradigma a aplicação da Declaração de Cartagena de 1984 no âmbito das Américas. Busca-se compreender o impacto social e econômico da situação mundial nesses países e sua postura para com refugiados, tendo em vista sua peculiar situação de vulnerabilidade. A pesquisa foi feita a partir da análise documental e bibliográfica de investigações recentes, dados e notícias oficiais, por meio de uma abordagem qualitativa e aproximação dedutiva (MARCONI; LAKATOS, 2010). Parte-se do conceito de que os estados têm responsabilidade de promover políticas públicas para refugiados a partir da definição de Celina Souza (2006) e sua visão de estruturas estatais.

Antes de iniciar a abordagem, é necessário esclarecer o porquê estudar a aplicação normativa da Declaração de Cartagena de 1984. A análise é uma produção do projeto de pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados e a Declaração de Cartagena de 1984 nas Américas”, o qual se propõe a entender como os países signatários da declaração se posicionam em sua legislação interna sobre o tema refugiados, bem como se efetivamente cumprem o acordado. O documento trouxe recomendações e uma nova interpretação do instituto do refúgio que é mais benéfica às pessoas nessa situação, indo para além dos critérios temporais

e geográficos antes delimitadores impostos pela Convenção de Genebra de 1951 da ONU, eis então evidenciada sua relevância técnica.

Em termos jurídicos poderia ainda existir discussões sobre qual a relevância para o Brasil e Argentina em aplicar ou não uma mera Declaração, pois para o direito internacional, esse documento não possui poder vinculante, logo, pode ou não ser obedecido pelos países sem sofrerem sanções. A questão, no entanto, pode ser vista de uma outra perspectiva: outros documentos de relevância mundial como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da ONU também não possuem validade jurídica impositiva, não existindo um poder supranacional capaz de compelir seus signatários a cumpri-la, nem mesmo penalidade. Contudo, ao tratar de direitos humanos, é preciso tomar o devido cuidado para não ficarmos adstritos ao legalismo positivo. E sim, buscarmos algo para além da aplicação da lei que gere efeitos sociais. As declarações sobre refúgio vieram para apaziguar tempos de conflitos mundiais e perseguições em que pessoas precisam sobreviver para poderem viver dignamente, independentemente de país ou nacionalidade.

É por essa razão que a Constituição Federal Brasileira de 1988 afirma no art. 5º, § 1º que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988). Mesmo a Constituição da Argentina inseriu em seu ordenamento jurídico expressamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos e deu aos tratados e convenções dessa natureza hierarquia supralegal, como maior valor legal perante outras leis: “22. [...] Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1); la Declaración Universal de Derechos Humanos”. (ARGENTINA, 1995, p. 23). Portanto, aplicar a Declaração de Cartagena de 1984 e dar suporte necessário aos refugiados é uma responsabilidade do país para com sua Carta Maior, e também para com a história mundial dos Direitos Humanos (AMARAL; GRIGOLON, 2017).

1 BREVE REVISÃO DO INSTITUTO DO REFÚGIO NA ARGENTINA E NO BRASIL

Antes de adentrar no contexto da pandemia, é essencial fazer um recorte histórico e síntese da primeira parte da pesquisa. Conforme catalogação de dados e reconstrução histórica realizada pela pesquisadora argentina Maria Cicogna (2009), o país demonstra ter atuado em vários períodos da história para abrigar refugiados de guerra e perseguição política, havendo variação na política de recepção de acordo com a visão adotada pelos representantes do poder central. Na atualidade, a Argentina conta com a atuação do CONARE – Comisión Nacional Para Refugiados, e parcerias com diversos órgãos internacionais, visando organizar sua atuação (CICOGNA, 2009).

Ainda, é preciso ressaltar que o país é signatário da Convenção de Genebra de 1951, a qual consolidou internacionalmente o conceito de refugiado, e mesmo da Declaração de Cartagena de 1984, tratado internacional regional objeto deste estudo. Apesar desta Declaração não apresentar força vinculante que obrigue os estados a agirem e internalizarem seus dispositivos, a Argentina assim o fez, passando a considerar como refugiado todo indivíduo vítima de violação massiva de direitos humanos em seu país de origem.

Mesmo assim, percebeu-se que a situação prática de aplicação da lei e solução social da questão não foi resolvida pela mera assinatura dos tratados ou criação de uma lei local. Os dados do CONARE do país indicavam um alto índice de negativas de solicitações de refúgio, ou seja, havia potencial subjetividade na interpretação da lei pelos órgãos administrativos do país. O que gerava uma falsa sensação de aplicação integral da Declaração e uma interpretação restritiva da lei.

No Brasil, os indicativos não seriam tão diferentes, afinal a história e a estrutura do país é bastante similar à da Argentina, ambos são

compostos de uma união de estados seguindo o modelo federativo, emergentes politicamente e com histórias políticas de oscilações constantes. Também signatário dos documentos em questão, o país criou dispositivo legal em 1997 para tratar sobre o tema, a Lei nº 9.474 também denominada de Estatuto do Refugiado, que criava o rol regulamentador para o reconhecimento da condição de refugiado seguindo os termos dos instrumentos internacionais e assegurava o direito à documentação e à reunião familiar (BRASIL, 1997). Ainda, o país criou o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE para atuar na função administrativa e executiva das solicitações de refúgio em paralelo à atuação da polícia federal, responsável pelas fronteiras nacionais (JUBILUT, 2007).

Nesse sentido, é importante salientar o conceito de políticas públicas de modo a evidenciar as ações e os rumos que os governos nacionais de Brasil e Argentina vêm tomando quanto ao tratamento para solicitantes de refúgio e refugiados propriamente dito, assim como demonstrar os contrastes ou semelhanças neste campo.

O conceito de “políticas públicas” possui alto grau de complexidade, pois é multicultural e varia conforme o momento social, uma vez que os Estados e estruturas gerenciais da sociedade se modificam tal qual o tempo e contexto. Antes de trazer então algum conceito concreto, é preciso explicar sobre a necessidade de entender o termo supracitado. Saber o que significa “políticas públicas” pode ajudar a corrigir suas falhas e modelar sua implementação. E de fato, conceituar o termo perpassa as análises acadêmicas, mas também observa o mundo empírico, as necessidades estatais e sociais.

Nesse sentido, a pesquisadora Celina Souza (2006, p. 26) propõe, após um extenso estudo sobre o estado da arte do tema, “resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Ainda, a autora esclarece que as políticas públicas devem demonstrar uma uniformidade nas escolhas sociais e políticas, se nos estados Federais, a União busca promover coesão nas medidas adotadas, na esfera internacional não seria diferente (SOUZA, 2019). Portanto, fazer políticas públicas é definir ações, pautas e modos de atuação na sociedade, devendo refletir a unidade nacional e pauta internacional com a qual o país anuiu. E nesse sentido, importante para análise da situação de Argentina e Brasil no que tange às políticas voltadas para refugiados.

2 AÇÕES DA ARGENTINA EM TEMPOS DE COVID-19

Desde a declaração da pandemia pela Organização Mundial da Saúde, a Argentina posicionou-se em um sentido de defesa, valendo-se do fechamento do comércio, imposição de quarentena e punição daqueles que a descumprissem. Governada pelo presidente Alberto Fernandez, adotou políticas de repatriamento de médicos argentinos que estavam no exterior e construção de centros de atendimentos médicos (COLOMBO, 2020).

No aspecto social, o país reestruturou o modelo educacional e desde maio de 2020 as escolas foram fechadas, tendo sido adotada a educação à distância com uma proposta de retorno gradual. Já existiam no país modos de tecnologias da informação e programas televisivos como o “Seguimos Educando” para incentivar outras formas de aprendizagem. Segundo dados da UNESCO a situação é global, tendo vários países sofrido com a adaptação completa do modo de estudo. Pode-se ressaltar que a Argentina e o Brasil possuem similaridade no que diz respeito a terem antes mesmo da pandemia políticas nacionais e programas de aplicação de tecnologia da informação ao ensino. Entretanto, diferentemente do país vizinho, o Brasil possui dimensões continentais e contrastes regionais relevantes, sendo a população de baixa renda a mais afetada, incluindo os refugiados (CAVALCANTI; NEVES, 2020).

É então que na empreitada de solucionar as dificuldades de acesso à educação e comunicação, a Argentina congelou as tarifas de celular, internet e TV por assinatura e regulamentou futuros aumentos. Ainda, para que as empresas não fossem prejudicadas devido ao congelamento de preços, algumas tarifas, como o recolhimento previdenciário foram adiadas. Nesse sentido, observa-se existir uma escolha política de proteção à população vulnerável. Houve ainda outras medidas de intervenção social:

[...] em relação à *moradia*, foi decretada a suspensão das ordens de despejo pelo não pagamento de aluguéis, além do congelamento do valor das locações de março a setembro e também das taxas de juros de créditos imobiliários também até setembro [...]; para os *trabalhadores* foi proibida (em abril e com duração de 60 dias) a demissão sem justa causa ou por corte de custos e faltas, a instituição do *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) na faixa etária compreendida entre 18 e 65 anos para aqueles que ficaram sem receber recursos devido à interrupção de suas atividades econômicas, destinando a eles uma parcela única de \$ 10.000 (R\$ 740) para cada um, bônus de \$ 3.000 (R\$ 222) para os aposentados e pensionistas que recebem um salário mínimo e, para quem recebe menos de \$ 18.892 (R\$ 1.398) foi destinada a quantia que falta para atingir esse valor até o máximo de \$ 3.000 (R\$ 222), e, a fixação dos preços de produtos essenciais, como alimentos, itens de higiene pessoal e medicamentos, inicialmente por trinta dias (prorrogada em seguida) (VIEIRA, 2020, grifos do autor).

Ademais, na seara econômica, apesar das dificuldades enfrentadas, o Governo autorizou a distribuição de um auxílio no valor de 10 mil pesos, denominado de Ingreso Familiar de Emergência, para atender trabalhadores prejudicados pela Covid-19 (CAZARRÉ, 2020). Essa situação social e política influencia diretamente na situação dos refugiados no país.

Apesar dos esforços, o país também depende da atuação dos países vizinhos para o controle da disseminação do vírus. Portanto, não fechou as suas fronteiras completamente, exigindo apenas uma apresentação de esclarecimento do imigrante, o que favorece as pessoas em situação de refúgio, que continuam sofrendo graves violações aos direitos humanos (FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO, 2020). Diferente do Brasil, que realizou o fechamento de fronteiras tornando claro sua rejeição aos imigrantes internacionais vindos da Argentina (GALIB, 2020).

Nesse sentido, as ações do governo que geraram repercussão internacional foram aquelas sobre a recepção de refugiados sírios, venezuelanos e alguns bolivianos perseguidos politicamente, incluindo o ex-presidente da Bolívia, Evo Morales. Contudo, os dados recentes do CONARE referentes a 2020 indicam uma queda brusca na entrada de imigrantes internacionais no país especialmente no que diz respeito a solicitantes de refúgio do sexo feminino. Ainda, é possível evidenciar uma queda ligeiramente maior no que diz respeito às solicitações de pessoas advindas de países mais longe fisicamente da Argentina, bem como um leve aumento nas taxas negativas ao pedido de reconhecimento da condição de refugiado (COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS, 2021).

Mais do que em outros momentos, os dados apontam que os refugiados não estão migrando com um certo grau de escolha própria, mas por necessidade extrema. Segundo o último Relatório Global do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), publicado em junho de 2021, os deslocamentos forçados no mundo aumentaram. O que leva ao questionamento sobre a condição dos solicitantes de refúgio que mesmo em meio à pandemia precisaram se deslocar e se depararam com suas solicitações sendo negadas (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2021). E também o último relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) que

ressalta essa vulnerabilidade migratória, com muitos almejando chegar em outro local, mas sequer tendo condições de se deslocar:

Pensando no cenário de fronteiras fechadas, COVID-19 e migração, dados da Organização Internacional de Migrações (OIM) revelam que em torno de 57% dos migrantes cancelaram ou postergaram seu projeto migratório devido à pandemia. Ainda em torno de 21% dos migrantes têm o desejo ou intenção de retornar aos seus países de origem e destes 50% querem retornar por não possuir remuneração e o alto custo de vida no país de destino e 18% querem retornar devido ao desemprego. Neste cenário um dado importante que algo que impede o retorno dos migrantes ao seu país de origem (reforçando a retenção deste em zonas de fronteira e a vulnerabilidade) 34% respondeu que não pode retornar devido às restrições de mobilidade e outros 56% não possuem dinheiro suficiente para realizar o seu retorno. Desta forma, ante a análise destes dados observa-se que os migrantes que estão retidos ou impedidos de retornar ou continuar seu projeto migratório se encontram em uma situação de vulnerabilidade econômica e social, é neste contexto que é preciso trazer algumas reflexões acerca do acesso à saúde (FEITOSA; MARTINS; JAQUEIRA, 2020, p. 37).

Esses fatos e esses dados levam ao questionamento sobre existir ou não políticas públicas para refugiados na Argentina. De fato, existem políticas públicas que atingem refugiados no país, mas não necessariamente que tratem de suas peculiaridades e vulnerabilidades de maneira específica.

3 BRASIL VS. ARGENTINA

A maior distinção entre as políticas realizadas pelo Brasil no mesmo período reside exatamente na criação de políticas sociais. Como ressaltado inicialmente, o país também é signatário da Convenção de Gene-

bra de 1951 e da Declaração de Cartagena de 1984, tendo internalizado o conceito desta de refúgio, e no contexto de pandemia adotou medidas de auxílio econômico e formas de quarentena determinadas por governantes estaduais, o que por sua vez, gera uma fragmentação nos resultados e impactos do vírus no país. O Brasil fechou oficialmente a fronteira por meio da Portaria Interministerial 255, mas não implementou medidas de políticas públicas para contenção ou segurança para sua entrada em toda a sua extensão nacional (MOREIRA, 2020).

Desde março de 2020, no início da pandemia, o Brasil tem aplicado uma política migratória de exceção, regulamentando a questão com mais de 30 portarias sobre os mais diversos assuntos, como educação e saúde. No entanto, em termos práticos não se conseguiu nem mesmo manter as políticas estruturadas anteriormente, como o Projeto Acolhida, para realização de recepção e entrada regular adequada dessas pessoas (CHAVES, 2021).

Ainda, algumas questões podem ser levantadas sobre a política adotada, como quais os objetivos do governo brasileiro em adotar essas políticas públicas migratórias severas. Uma das primeiras reflexões é sobre o caráter econômico liberal do governo e um certo perfil de intervenção mínima. Ora, desde a quebra da bolsa de Nova Iorque de 1929, o economista John Maynard Keynes apontava a necessidade de intervenção estatal na sociedade em meios de crise para estabilização a longo prazo, contudo, essa ação depende de uma decisão do governo (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008). E como será observado a seguir, não foi esse o perfil adotado pelo Brasil, que manteve a alegação da inviabilidade de medidas favoráveis (VIEIRA, 2020).

Sobre a recepção da Argentina, em declaração pública o presidente Jair Bolsonaro criticou o posicionamento do país com o argumento de que estaria promovendo o socialismo (AGÊNCIA DO ESTADO, 2020). No entanto, os dados do CONARE apontam que o Brasil tem recebido

um grande volume de refugiados venezuelanos em fuga de um governo de base socialista. Essas pessoas ingressam no país principalmente pela Operação Acolhida realizada na fronteira com Roraima, onde foi construído uma grande área de proteção e cuidados para tratamento médico. Esses fatos levam ao questionamento se a posição adotada pelo país teria relação com a dificuldade em controlar fronteiras e uma possível parcialidade na recepção de refugiados, que tiveram suas necessidades básicas diretamente atingidas pela pandemia (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2019).

Enquanto na Argentina foram tomadas as medidas de prevenção necessárias em nível nacional, logo após a informação sobre o primeiro contágio, no Brasil, o próprio presidente adotou um posicionamento contrário aos Ministros da Saúde e confrontou as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Chegando a exonerar os Ministros de Estado Mandetta e Nelson Teich em meio à pandemia e deixar o país em colapso no momento em que era o epicentro da doença, e sem gestor adequado. Observa-se que o Brasil foi o único país do Mercosul a ter posicionamento divergente ao da OMS:

Os números demonstram que, apesar da diferença populacional entre os países, as medidas tomadas pelo Governo Federal de cada um tiveram consequências diferentes. O comparativo nos permite afirmar que Argentina, Uruguai e Paraguai estão tendo sucesso nas medidas tomadas e sendo verossímeis entre suas falas e ações, enquanto o presidente do Brasil faz um discurso sem bases científicas, a exemplo da recomendação do presidente sobre o uso da hidroxiclороquina – não recomendada pela OMS –, assim como, claramente, não respeita a opinião dos especialistas e forma aglomerações sem proteção [...] Para além disso, o presidente brasileiro foi considerado pelo jornal estadunidense *The Washington Post* como o pior líder mundial a lidar com a pandemia (SILVA *et al.*, 2020, p. 94).

Apesar de terem possibilidade de agir em conjunto e criar uma política de fronteira, os participantes do Mercosul não realizaram nenhuma movimentação por meio do bloco. Entretanto, na reunião da Tríplice Fronteira (entre Brasil, Paraguai e Argentina), foram tomadas medidas locais visando lidar com a nova realidade de imigrantes e refugiados. Observou-se que alguns refugiados estavam em situação de maior vulnerabilidade que outros, seja pelo local de moradia que se encontravam, não possuindo as condições de higiene necessárias, por estarem desacompanhados e sem rede de apoio, ou mesmo em situação de rua. Sobre a questão de saúde, o município de Foz de Iguaçu no Brasil, publicou instrução normativa para regulamentar o Cartão Nacional de Saúde no município. No entanto, acabou excluindo do atendimento os imigrantes internacionais que transitam entre os países para trabalhar ou realizar atividades pessoais e que não são naturalizados brasileiros, sendo que esses teriam apenas direito ao tratamento de urgência (FEITOSA; MARTINS; JAQUEIRA, 2020)

Apesar das dificuldades de regulamentação e acesso a todos direitos, há ainda perspectivas positivas. Durante a pandemia, o Brasil por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública realizou uma parceria com a Europa denominada Eurofront, sendo a tríplice fronteira uma das regiões escolhidas para receber apoio jurídico. O Eurofront durará quatro anos e tratará sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas, a gestão integrada de fronteiras, os processos e procedimentos sobre a gestão integrada de fronteiras, a capacitação e a formação em gestão integrada de fronteiras e tecnologia e infraestruturas (BRASIL, 2021).

Quanto aos aspectos sociais necessariamente impactados pela pandemia, observa-se uma grande dificuldade na seara educacional. Como mencionado em momento anterior, o Brasil possui grande extensão territorial e ainda dificuldade de distribuição tecnológica, apesar de possuir previsão do EAD na Lei 9.394 desde 1996, que regulamenta

as diretrizes e bases. Os municípios têm demonstrado grande dificuldade em promover educação de qualidade, em grande parte pela rapidez com que os estudantes e professores precisaram se adaptar, sobretudo porque apenas a educação superior era autorizada a funcionar completamente a distância. No decorrer da pandemia, o Governo emitiu a Medida Provisória 934, de 01 de abril de 2020, para autorizar o ensino a distância como substitutivo das aulas presenciais durante a pandemia para a educação básica e superior (CAVALCANTI; NEVES, 2020).

Além da educação, o acesso sanitário e a saúde foram comprometidos com a situação pandêmica, as regiões fronteiriças do país, que são as maiores acolhedoras de refugiados, nem sempre possuem ingresso adequado à água potável. Considerando que a OMS recomenda o isolamento e higienização por meio de água e sabão como melhores meios de prevenção, aqueles que não possuem condições de trabalhar em casa ou de usar água, como os refugiados, ficam extremamente vulneráveis:

A falta de acesso à água potável gera a proliferação de doenças que podem ser mortais, como a cólera, o sarampo, o COVID-19, dentre outras doenças. Segundo o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (ONU, 2019), que explora os sinais de exclusão de acesso à água e investiga formas de superar as desigualdades, constatou que as doenças causadas por água suja e falta de saneamento básico matam mais pessoas a cada ano do que todas as formas de violência, incluindo guerras. Sendo assim, este é um dos problemas de saúde mais urgentes do mundo. Na atual pandemia, este problema se agrava ainda mais (GORISH; VICTORIO, 2020, p. 117).

Além dessas dificuldades já apresentadas, podem ser citadas inúmeras outras barreiras, visto que muitos solicitantes de refúgio não possuem documentação, de modo que não conseguem usufruir sequer o auxílio emergencial financeiro fornecido pelo governo. Os que ainda estão

com solicitação pendente de análise pelo CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), precisam esperar, afinal os processos de entrevista e pedidos de julgamento, reanálise e reunião familiar ficaram suspensos pela Portaria 2/2020 do CONARE (GORISH; VICTORIO, 2020). Ainda, por estarem chegando de outro país, acabam tendo o aspecto psicológico abalado e sofrendo xenofobia; afinal a população pode enxergar quem vem de fora como culpado pela chegada da doença ao país, um medo já ilustrado por Bauman (2017) em sua obra *Estranhos à nossa porta*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das incongruências e possíveis falhas na aplicação da Declaração de Cartagena de 1984 pela Argentina, é possível observar que o país ainda buscou realizar medidas de políticas públicas que protegessem a sociedade para além da economia, o que consequentemente é benéfico aos refugiados que estão em situação de vulnerabilidade. Ainda assim, poucas foram as medidas direcionadas especificamente a esse grupo social, o que ainda denota ausência de aplicação direta do dispositivo internacional.

Desse modo, observa-se que a presente análise serve de reflexão sobre a ação dos países em face da defesa dos direitos humanos referentes à saúde e educação, ressaltada a dificuldade em controlar fronteiras nacionais, e possível parcialidade na recepção de refugiados, que tiveram suas necessidades básicas diretamente atingidas pela pandemia.

Por fim, pode-se dizer que o Brasil também aplica a Declaração de Cartagena de 1984 em um sentido formal, mas que em termos práticos não realiza medidas de políticas públicas ativas para recepcioná-los e atendê-los. Ainda, é possível observar que apesar do Brasil possuir situação jurídica e estrutural similar à Argentina, sua opção política econômica foi de não tomar medidas sociais interventivas em todas as áreas em meio à situação pandêmica.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. Em discurso para refugiados, Bolsonaro volta a criticar situação da Argentina. **Revista Diário de Pernambuco**, 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2020/01/em-discurso-pararefugiados-bolsonaro-volta-a-criticar-situacao-da-ar.html>. Acesso em: 17 set. 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Governo e ACNUR lançam relatório Refúgio em Números e Plataforma Interativa sobre Reconhecimento da Condição de Refugiado no Brasil. **Acnur**, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/25/governo-e-acnur-lancam-relatorio-refugio-emnumeros-e-plataforma-interativa-sobre-reconhecimento-da-condicao-de-refugiado-no-brasil>. Acesso em: 17 set. 2020.

AMARAL, M. A. C. M.; GRIGOLON, S. B. P. Os tratados internacionais como fontes dos direitos humanos: uma análise da evolução dos direitos do homem sob o ponto de vista de Jacques Maritain. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 17, n. 32, p. 231-261, jan./jun. 2017.

ARGENTINA. **Constitución Nacional (1995)**. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, 3 jan. 1995. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_6000.pdf. Acesso em: 1 de set. 2021.

BAUMAN, Z. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ministério faz parceria com União Europeia para segurança de fronteiras e combate a Covid-19. **Gov.br**, 3 ago. 2021. Disponível em: www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/eurio-faz-parceria-com-uniao-europeia-para-seguranca-de-fronteiras-e-combate-a-covid-19. Acesso em: 1 set. 2021.

CAVALCANTI, A. E. L. W.; NEVES, M. N. Sociedade da informação e exclusão digital: a educação brasileira em tempos de pandemia pelo Covid-19. In: MARTINI, S. R.; STURZA, J. M.; GIMENEZ, C. P. C. (org.). **O direito à saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no Mercosul**. Porto Alegre: Evangraf, 2020. p. 140-157.

CAZARRÉ, M. Famílias afetadas economicamente na Argentina receberão bônus. **AgênciaBrasil**, Montevideu, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/familias-afetadaseconomicamente-na-argentina-receberao-bonus>. Acesso em: 17 set. 2020.

CHAVES, J. Parabéns para quem? Migrantes e refugiados no Brasil da pandemia. **Folha de São Paulo**, 20 jun. 2021. Seção Opinião. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2021/06/parabens-para-quem-migrantes-e-refugiados-no-brasil-da-pandemia.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CICOGNA, M. P. Breve História de los Refugiados en Argentina durante el siglo XX. **Historia Actual Online**, n. 18, p. 51-63, 2009. Disponível em: <https://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/ha/article/view/283>. Acesso em: 21 maio 2018.

COLOMBO, S. Na Argentina, Fernandez responde rápido contra a pandemia e abafa inquietação. **Folha de São Paulo**, 27. mar. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/03/na-argentina-fernandez-responde-rapidocontra-pandemia-e-abafa-inquietacao.shtml>. Acesso em: 17 set. 2020.

COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Secretaría Ejecutiva de la CONARE. **Estadísticas 2020**. Argentina.gob.ar, 2021. Disponível em: http://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2020.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

FEITOSA, T. V. N.; MARTINS, W.; JAQUEIRA, M. O. Acesso à Saúde em Região de Fronteira: a tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai em meio à pandemia do coronavírus. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, v. 4, n. 11, p. 28-41, 2020.

FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO. **Atlas de las Migraciones: Supervivencias**. Le monde diplomatique, p. 1-4, jul. 2020. Disponível em: <https://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2020/06/Migraciones-3-FINAL.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

GALIB, C. P. Auxílio emergencial para imigrantes e refugiados: atuação local e os efeitos globais. In: MAGALHÃES, L. F. *et al.* (org.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. p. 264-272.

GORISH, P.; VICTORIO, C. Os refugiados na pandemia do Coronavírus: análise de possíveis violações de direitos humanos no Brasil. *In*: MARTINI, S. T.; STURZA, J. M.; GIMENEZ, C. P. C. (org.). **O direito à saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no Mercosul**. Porto Alegre: Evangraf, 2020. p. 112-126.

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

MARCONI, M. A.; LAKATOS E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, T. O. A. (In)convencionalidade da política migratória brasileira diante da pandemia da Covid-19. *In*: BAENINGER, R.; NANDY, S.; VEDOVATO, L. R. (org.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020. p. 273-281.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glosário sobre Migrações (Direito Internacional da Migração, nº 22)**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

SILVA, C. T. *et al.* Covid-19 na perspectiva dos países fundadores do Mercosul: uma análise dos cenários a partir dos discursos presidenciais e consequentes medidas tomadas pelos líderes. *In*: MARTINI, S. T.; STURZA, J. M.; GIMENEZ, C. P. C. (org.). **O direito à saúde frente à pandemia COVID-19: da crise sanitária à crise humanitária no Mercosul**. Porto Alegre: Evangraf, 2020. p. 77-97.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, p. 1-14, 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Statistics and Demographics Section UNHCR Global Data Service**. Copenhagen: UNHCR, 2021.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 17-26.

VIEIRA, W. A opção dogmática e a “inviabilidade” de medidas abrangentes de política econômica keynesiana no governo bolsonaro (parte II): as medidas de proteção à economia no período da pandemia: os casos da França, dos EUA e da Argentina. **Revista Lua Nova**, n. 108, ago. 2020. Disponível em: https://boletimluanova.org/a-opcao-dogmatica-e-a-inviabilidade-de-medidas-abrangentes-de-politica-economica-keynesiana-no-governo-bolsonaro-parte-ii-as-medidas-de-protecao-a-economia-no-periodo-da-pandemia/#_ftn3. Acesso em: 1 set. 2021.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA MIGRATÓRIA: HISTÓRICO DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS

Elaine Dupas

INTRODUÇÃO

Para a compreensão da evolução legislativa brasileira sobre migração e refúgio, é imprescindível que seja feito um histórico com os principais instrumentos normativos, bem como a contextualização da evolução do ordenamento jurídico no que tange ao tema em questão.

O presente estudo, é fruto de pesquisa colaborativa com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFMS, contribuindo com o projeto de pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados e o Processo de Cartagena de 1984” desenvolvido no âmbito da Faculdade de Direito da UFMS, e também com a Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFGD no âmbito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais daquela universidade, inspirado na dissertação de mestrado defendida em 2018, no programa de Mestrado Fronteiras e Direitos Humanos na instituição (DUPAS, 2018). Tendo como objetivo geral apresentar a construção legal dos estigmas que acompanham os imigrantes e refugiados, bem como indicar os instrumentos normativos centrais que regeram a temática até os dias atuais.

O Estatuto do Estrangeiro, revogado em 2017 pela Lei de Migração, Lei nº 13.345, de 24 de maio de 2017, estava em completa desarmonia com a Constituição Federal de 1988, e com o Estatuto dos Refugiados, a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, o que já indicava que era necessária uma mudança em relação à política migratória brasileira. Portanto, a alteração trazida com a novel legislação já era bastante aguardada e uma necessidade de modernização do sistema normativo.

Desse modo, apresentar-se-á breve histórico para a construção do Estatuto do Estrangeiro, que tinha como fundamentos os princípios da Segurança Nacional e da Defesa do Trabalhador Nacional, bem como a contextualização política dos principais períodos referentes às normativas que foram utilizadas para compor o revogado instrumento legal.

O tema tem relevância para que possa ser compreendida a mudança permitida pela Lei de Migração, que vê o imigrante internacional como um sujeito de Direitos Humanos, assim como previsto no Estatuto dos Refugiados, tendo em vista que prevê o reconhecimento da condição de refugiados para àqueles que têm seus direitos humanos ameaçados ou violados.

Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se da análise de instrumentos normativos, bem como bibliografia pertinente, com fim exploratório e descritivo. Utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de uma premissa geral para se chegar às conclusões particulares (LAKATOS; MARCONI, 2010). Assim, procedemos da análise do Estatuto do Estrangeiro para a análise das legislações que foram compiladas para a sua construção.

1 A CONSTRUÇÃO DA LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA BRASILEIRA

O período conhecido como Era Vargas (1930 a 1945) até 2017, com a nova Lei de Migração, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, deve receber especial destaque visto que contém as principais normas jurídicas referentes ao tema migratório, como o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que é um compilado dos decretos-leis anteriores, além do Estatuto dos Refugiados, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Getúlio Dornelles Vargas é a figura de maior expressão da história política brasileira no século XX. Permaneceu no poder por 15 anos

como chefe de Governo Provisório, eleito presidente pelo “voto indireto e ditador”. É deposto em 1945 e volta ao cargo de Chefe de Governo em 1950 por meio do voto popular, não terminando o mandato por suicidar-se em 1954 (FAUSTO, 1995).

Neste período de governo Vargas, acontece uma significativa redução da imigração de povos de outros países e cresce as imigrações internas no país. A crise mundial de 1929 e a legislação foram fatores que contribuíram para essa realidade, inclusive os dispositivos referentes às cotas para o ingresso de imigrantes que estavam contidos na Constituição Federal de 1934 (FAUSTO, 1995).

Segundo Seyferth, “a partir da década de 30, diversos recursos de retórica são utilizados para diluir o discurso racial, mas as práticas voltadas para a imigração e os imigrantes mostram a persistência do mito e a preocupação com a homogeneidade nacional – cultural e racial” (SEYFERTH, 1999, p. 212).

A economia era caracterizada especialmente pelo setor agrícola, tendo a urbanização tomado grandes proporções no decorrer do mandato de Vargas. O café teve fundamental relevância, tanto sua ascensão, quanto o seu declínio, interferindo diretamente na economia e em outros setores, sendo seguido pelo processo de industrialização que passa a ser mais diversificado e avançado (FAUSTO, 1995).

Antes de adentrar ao estudo do governo Vargas, para a compreensão dos instrumentos normativos produzidos nesse período, é necessário compreender o contexto mundial da época. Não se pretende nesse breve trabalho esgotar o tema, afinal trata-se de um período repleto de acontecimentos históricos marcantes. Logo, tem caráter apenas de contextualização, visto que se pretende um panorama da normativa nacional.

O Brasil chega na década de 1930 com uma política migratória demasiadamente restritiva e seletiva. E tal legislação vai além de ser apenas

uma consequência do Estado Novo que visava a proteção do trabalhador nacional, pretendendo a construção de um Brasil moderno.

Há que se ressaltar que em 1937, Vargas passa a governar o país com poderes ditatoriais, inspirado no fascismo europeu. O que se refletia na Constituição Federal de 1937 e nas reformas trabalhistas dos próximos anos, particularmente na criação da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Nesse sentido, o caráter fascista do seu governo ficava, por vezes, camuflado pela característica populista de sua administração.

Antes da Segunda Guerra Mundial, o Brasil mantinha boas e fortes relações com a Alemanha, podendo quase se igualar com os negócios que tinha com os Estados Unidos. Nesse período, os EUA fortaleciam os laços com o país, pois tinham interesse no mercado doméstico do Brasil.

Iniciando-se a guerra, em 1941, os Estados Unidos declararam oposição às potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Porém, nesse momento, o Brasil ainda não havia se posicionado, afinal, mantinha relações comerciais e diplomáticas bilaterais tanto com os EUA, como com a Alemanha (GARCIA, 1997).

A falta de posicionamento do Brasil preocupou os EUA e em 1942 pressionaram por meio de incentivos financeiros, para que entrasse na guerra ao seu lado, o que acabaria ocorrendo. Porém, não sem uma contradição: ao mesmo tempo que o país apoiava os EUA, lutando e defendendo o regime democrático, tinha um governo autoritário, mantendo uma ditadura nacional, que aos poucos ia cedendo às pressões tanto internas quanto externas. Assim, o Estado Novo se enfraquecia, e em 1945 Vargas seria derrubado do poder e se iniciaria um período de redemocratização (BERNARDO, 2011).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a queda dos regimes fascistas, o “Estado Novo” varguista entrou em crise, pois o seu formato

autoritário de governo sofreu um grande desprestígio. Desse modo, a mesma junta militar que ajudou Getúlio Vargas a erigir sua ditadura acabou por depô-lo do poder (FERNANDES, 2009).

Dulce Pandolfi (1999, p. 11) afirma:

No entanto, a partir de 1942 teve início o processo de desarticulação do Estado Novo. Certamente o envolvimento do Brasil na II Guerra Mundial, aliando-se por razões de ordem econômica aos Estados Unidos e rompendo com a Alemanha nazista, contribuiu para o enfraquecimento do regime. Como justificar a manutenção da ditadura, se soldados brasileiros lutavam na Europa em prol da democracia? Em novembro de 1945, Getúlio foi deposto da presidência da República. Extinto, o Estado Novo deixava uma forte herança histórica e matéria-prima para pesquisa e reflexão nas décadas seguintes.

Nesse contexto, pode-se dividir a Era Vargas em três períodos, tendo início na “Revolução” de 1930, são eles: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

O Governo Provisório é caracterizado por ser o período no qual Getúlio Vargas reorganiza a política brasileira. Há uma centralização do poder e eliminação dos órgãos legislativos federais, estaduais e municipais. O poder é ocupado também por militares que tiveram forte influência na “Revolução de 1930” na qual as oligarquias cafeeiras são depositadas do governo.

Até então, na primeira década do século, o Estado interferia no processo civilizatório para conter a falta de higiene e a imigração, pois haviam se tornado questões de ordem pública, as doenças da época e o atraso econômico foram sendo justificados pela presença massiva de imigrantes e de falta de higiene atribuída a eles, bem como pelo pensa-

mento eugenista predominante na época. A partir da década de 1930, as ameaças já não eram mais as doenças, mas sim o comunismo, que era tido como “o monstro de mil cabeças”. Assim, os imigrantes internacionais eram vistos como perigosos que poderiam abalar a ordem social e a segurança nacional (CARNEIRO, 2010).

Logo, há grande tensão entre as velhas oligarquias e os militares interventores. E, por meio de convocação ao povo brasileiro a lutar contra o governo Vargas, é exigido eleições para elaboração de uma Assembleia Constituinte, dando início à chamada Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo. Os militares perdem força no governo e em 1934 é promulgada uma Constituição Federal.

A Constituição de 1934 aumenta os poderes do executivo, além de outras novidades democráticas como a sanção do voto feminino e do voto secreto, bem como altera as bases da legislação trabalhista.

Entra em vigor, com a Constituição de 1934, as políticas restritivas referentes à imigração no território nacional e, de acordo com José Sacchetta Ramos Mendes (2013, p. 457), “desde a dissolução do Congresso Nacional e das Assembleias Estaduais após a tomada do poder por Vargas, entre outubro de 1930, a questão imigratória foi centralizada no governo federal”.

Sobre a Constituição de 1934, a “Revista de Imigração e Colonização” também tratou sobre as restrições e sobre o debate da necessidade ou não dos imigrantes para o país, bem como o sistema de cotas para as várias etnias que se encontravam no Brasil (SALLES, 2002). Logo, há a adoção do “sistema de cotas para entrada de imigrantes no país, com bases étnicas e de capacidade física do adventício, numa inovação sem precedentes, tanto no Direito constitucional comparado, quanto no panorama das legislações imigrantistas” (MENDES, 2013, p. 457-458). Reflexos do pensamento eugenista que tomava força no país. A porcen-

tagem permitida era de 2% do número total nacionais fixados no Brasil nos últimos 50 anos.

Em relação às consequências das cotas, Mendes (2013, p. 459) afirma:

Globalmente, o número de estrangeiros admitidos no país diminuiu em cerca de 1/3 em 1935, primeiro ano de aplicação das cotas, quando o total de imigrantes ingressantes no país foi de 29.585 pessoas. No ano anterior, 1934, aportaram 46.027 imigrantes no Brasil. Em 1936, a redução foi ainda mais dramática, com a entrada de 12.773 imigrantes, o menor volume de imigrantes estrangeiros aportados no Brasil desde 1875.

E complementa:

Com o dispositivo adotado na Constituição brasileira de 1934, a política de estrangeiros do primeiro período da Era Vargas assumiu expresso caráter seletivo, com base em critério étnico, muito além da premissa de proteger o trabalhador nacional, alegação presente nas normas restricionistas editadas entre 1930 e 1933 (MENDES, 2013, p. 462).

Nesse sentido, há que se ressaltar o populismo, a ideia de aproximar o governante dos cidadãos, e o discurso de proteção ao trabalhador nacional, como já mencionado. Porém, ainda assim, fica evidenciado o caráter discriminatório em relação às políticas de imigração.

Fica evidente que o governo Vargas apresentou uma postura eugênica, principalmente, entre 1937-1945, e isso é fruto de uma mentalidade racista que advém dos tempos coloniais, mas que agora ganha ares de ciência por meio do pensamento de Arthur de Gobineau, conde francês que fez estudos sobre a mestiçagem brasileira no século XIX, que caracterizaria o pensamento eugenista.

Para Gobineau, segundo Ricardo Alexandre Santos de Sousa (2013, p. 21), “os brasileiros seriam uma raça extinta em menos de duzentos anos. Isso por serem, em sua maioria, uma população mestiça, fruto da mestiçagem entre índios, negros e um pequeno número de portugueses”.

E Sousa (2013, p. 22) complementa que:

Aos olhos de Gobineau, além de se mostrarem ‘esteticamente repugnantes’, os brasileiros carregavam defeitos ainda mais graves, como o de serem avessos ao trabalho, ‘evitam mover uma palha para fazer qualquer coisa de útil, até mesmo para se afogarem’, dados a vícios e, também, eram pouco férteis e fisicamente enfraquecidos, o que garantiria sua diminuição e aniquilamento em menos de dois séculos.

A escravidão e seus efeitos é uma espécie de herança do histórico do país que nunca deve ser negada ou esquecida, pois ainda hoje tem reflexos na sociedade. Tal pensamento excludente era reforçado pelas tentativas de eugenia racial no que tange à “brasilidade”.

O segundo mandato de Vargas, período chamado de Governo Constitucional, é marcado por duas ideias: o totalitarismo e a democracia. Em 1935 há a tentativa de articulação dos comunistas que iniciaram revoltas dentro de instituições militares nas cidades por meio da Inten-
tona Comunista, porém, devido à falha de articulação e pouca adesão, o movimento foi facilmente contido pelo governo que perseguiu seus oponentes e desarticulou este movimento político.

Devido à chamada ameaça comunista, Vargas anula a nova eleição que deveria ocorrer em 1937, bem como a Constituição de 1934 e dissolve o Poder Legislativo, por meio de um golpe, passando a governar com amplos poderes, dando início ao período do Estado Novo.

O Estado Novo é caracterizado por ser uma época de uma verdadeira ditadura. Eli Diniz (1999, p. 23), afirma sobre o período:

Nesse momento, é a figura do Vargas ditador que assume o primeiro plano, a imagem do homem que, através de um golpe de Estado, com o auxílio das Forças Armadas, instaura a ditadura, pondo fim à breve e turbulenta experiência democrática de 1934-37, traíndo assim os ideais da revolução de que fora um dos principais líderes. Nesse momento, domina a cena o Vargas identificado com o ideário autoritário.

E complementa:

Cabe ressaltar, aliás, que os grandes ideólogos do autoritarismo tiveram o seu apogeu nessa fase. Lembremos Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral, expoentes do pensamento autoritário, cujas ideias lançaram os fundamentos de uma série de mudanças político-institucionais que viriam a concretizar-se plenamente com o Vargas do período estado-novista (DINIZ, 1999, p. 23).

Houve a outorga de uma nova Constituição após o golpe que deu início ao Estado Novo, estabelecendo-se a ditadura personalista de Vargas. Nesse sentido, em relação à imigração, Mendes (2013, p. 462) afirma:

O autoritarismo, o nacionalismo exacerbado e a centralização ditatorial do regime envolveram os temas relativos à imigração e à presença dos estrangeiros no país. A política restricionista e de seleção étnica se aprofundou durante o Estado Novo brasileiro, com a edição de um conjunto de leis e diretrizes diplomáticas abrangentes, cujo sentido foi expressamente favorecedor da imigração portuguesa.

Ainda em relação ao Estado Novo, há que se ressaltar os ensinamentos de Diniz (1999, p. 27, grifos nossos):

[...] observou-se uma acentuada expansão dos poderes legislativos do Executivo, evoluindo-se para um modelo de presidencialismo forte, levado às últimas

consequências com a implantação da ditadura estado-novista que *resultou no fechamento do Congresso* e na eliminação dos partidos políticos. [...] Consolidou-se um modelo que atribui ao Estado papel primordial não só *nas decisões relativas às principais políticas públicas*, como também na administração do conflito distributivo, na definição das identidades coletivas dos setores sociais em processo de incorporação [...].

Ou seja, o país estava sendo governado por um regime ditatorial, com centralização dos poderes e a questão migratória sente os reflexos desse processo.

Na Constituição de 1937, redigida pelo então Ministro da Justiça, Francisco Campos, o sistema de cotas é mantido. O debate sobre política migratória sempre envolveu a questão de qual seria a melhor raça, termo utilizado na época, para compor o povo brasileiro. E, como demonstrado por Carneiro (2010), havia uma campanha intensa de brasilidade ufanista e xenófoba que foi aprimorada entre 1930 a 1940, com a nítida intenção de esconder que o país seguia a ideia de eugenia, anticomunista, antiliberal e xenófoba. Nesse sentido, afirma:

Apropriando-se dos modelos oferecidos pela antropologia social e pela eugenia, esse grupo ditou regras que classificavam os negros, os judeus, os japoneses e os árabes como raças indesejáveis para compor a população brasileira. Pactuando com o Estado, ofereceram elementos para uma intensa campanha de brasilidade ufanista, antiliberal, anticomunista e xenófoba [...] (CARNEIRO, 2010, p. 43).

A legislação e a política migratória foram formuladas para legitimar a ideologia eugênica do Estado e para deter a entrada e permanência de elementos tidos como ameaçadores, para não prejudicar a composição racial e a ordem social e política do país. Nesse contexto, o trabalho,

ou melhor, a força de trabalho, torna-se o aspecto central avaliado sobre a questão social e racial. Interessava ao governo manter no país, tanto no campo, quanto na cidade, homens disciplinados e trabalhadores.

Identificavam os chamados “cidadãos parasitários” que eram associados com “a figura do caipira improdutivo ora com a do imigrante judeu, que ao longo dos anos 1920 e 1930, foram se transformando, no imaginário racista, em verdadeiras pragas” (CARNEIRO, 2010, p. 44).

Percebe-se a estigmatização da classe dos imigrantes em todo esse período histórico. O Estado, por meio de políticas eugenistas e higienistas, elege que jovens capazes e de raça pura são os ideais para uma formação nacional que atenda os objetivos nacionais, por isso, devem ser selecionados aqueles que querem entrar no Brasil. Esse apelo era realizado em nome da “vocação agrária” e “vocação humanitária e imigratória do Brasil” (CARNEIRO, 2010, p. 44).

Projetos de colonização são analisados para selecionar os bons imigrantes, assim havia controle da “ocupação do território nacional, o acesso à terra, o abastecimento de mão de obra, o fluxo de riqueza no país” (CARNEIRO, 2010, p. 47-48). A proposta era a de proteção do trabalhador nacional por meio do ideal de uma chamada justiça social.

Nesse sentido, a legislação internacional prevê, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que é facultado a cada país legislar em matéria de emigração e imigração em relação ao seu território. E que “se razões de solidariedade universal, de justiça de humanidade, recomendam seja possibilitada a admissão de estrangeiros, tais razões encontram seu limite na soberania do Estado de acesso”, de acordo com Yussef Said Cahali (1983, p. 72).

Porém, o conceito de segurança e de soberania nacional, que fundamentavam toda a legislação interna em relação à imigração era fluido

e abstrato, apresentando-se como uma verdadeira fonte de abusos e arbitrariedades.

Nesse sentido, Carneiro (2010, p. 48) afirma que “o equilíbrio social, racial e político só seria alcançado por meio da intervenção direta do Estado que, ao redimensionar seu discurso e se posicionar como avalista do valor social dos cidadãos, impôs parâmetros legais de conduta”. Ou seja, utiliza-se da legislação para legitimar práticas de violação de direitos e racismo. E ainda nesse contexto, há a figura trazida da polícia política, afinal, é por meio de um braço repressor do Estado que a lei se estabelecia para a manutenção da ideia de que não era interessante receber elementos provocadores de desordem e desagregação social (CARNEIRO, 2010).

A limitação da entrada de estrangeiros em território nacional era o objetivo do Estado nesse período. A política migratória era pensada para a formação de uma raça eugênica e para preservar a brasilidade. Logo, o Estado Novo caracteriza-se por um discurso racista e nacionalista dando sustentação a uma política de exclusão.

Há em 1938 a consolidação das normas sobre a entrada de estrangeiros no Brasil por meio do Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938, e posterior Decreto-lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, que também limitava e condicionava a admissão de imigrantes às necessidades do país, tais como “preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia” (BRASIL, 1938), bem como “a proteção a defesa do trabalhador nacional”, e isso foi feito por sistema de cotas (CAHALI, 1983, p. 74).

E em 1969, com as mudanças no país, houve a expedição do Decreto-lei nº 941, de 18 de outubro, que definia a situação jurídica dos imigrantes de maneira mais adequada à nova realidade nacional. Esses três decretos são essenciais para a compreensão da política migratória do Brasil. Já em 1980 há a compilação desses instrumentos normativos

dispersos e fragmentados. E então o Estatuto do Estrangeiro é editado sob a forma de lei, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, revogando expressamente todos os decretos, porém, utilizando-os como base para as disposições (CAHALI, 1983).

Logo, ao analisar a Nova Lei de Migração em face do Estatuto do Estrangeiro é imprescindível retomar a Era Vargas e anos posteriores para não incidir na afirmação equivocada de que o Estatuto é herança somente do período da Ditadura Militar (1964-1984) como costuma-se afirmar sem a devida análise anterior a esse período.

Tratando-se da Era Vargas, a questão eugênica esteve presente nesse período de governo que se pautava em orientações de profissionais que utilizam métodos seletivos das ciências modernas, já em experiência em vários países, como os Estados Unidos, com pensamentos racistas desses ditos intelectuais que ditavam as regras para a política migratória que objetivava a formação de uma raça melhor para o Brasil. Tais pensamentos envolviam o tema da imigração e colonização, bem como temas como política social, da política sanitária, do trabalho e da medicina social (CARNEIRO, 2010).

Possibilidades de branqueamento são pensadas criando uma maneira de se pensar a política nacionalista nas décadas que compreendem a Era Vargas. Os rumos da política migratória são definidos com base em propostas seletivas e racistas divulgadas por intelectuais de diversas áreas do saber. Consideravam, segundo seus critérios eugênicos, que alguns imigrantes eram indesejáveis e com isso eram necessárias práticas repressivas pelo governo Vargas contra os subversivos da ordem (CARNEIRO, 2010).

Com o pretexto de melhorar a raça no Brasil, fecharam-se as portas para vários imigrantes por meio dos decretos-lei, temendo a infiltração dessas pessoas e com o discurso de que são “homens sem profissão

e sem trabalho, provavelmente comunistas”, como no caso dos judeus. Porém, os negros norte-americanos, os refugiados do Iraque, bem como os poloneses, também eram vistos como indesejáveis pelo governo brasileiro, além dos temidos “judeus comunistas” (CARNEIRO, 2010, p. 50).

O estigma em relação aos imigrantes é construído de acordo com o período histórico e social. Em cada momento há uma caracterização pejorativa envolvendo esta classe. E, com o auxílio das ideias eugênicas, ainda havia a propagação do mito que a composição étnica do tipo brasileiro seria modificada, caso fosse permitido que algumas etnias ingresassem em território nacional.

Além de serem vistos como uma espécie de ameaça política, carregavam os estigmas de tudo que não era desejável ao país e, por isso, justificavam-se as medidas restritivas à imigração, fortalecidas por um governo ditatorial e que acreditava na eugenia racial. Tal restrição se consolida e efetiva-se por meio da expedição dos decretos mencionados. Ou seja, o Estado reforça por meio legislativo os estigmas relacionados aos imigrantes e dá legitimidade para a diferenciação social.

Corroborando com a ideia de estigmatização, Carneiro trata da elaboração da normativa de migração da época, que teria “uma disposição no sentido de indicar ou decretar uma lei especial no caso dos judeus” (CARNEIRO, 2010, p. 52). O que deixa evidenciado que alguns eram vistos como mais indesejáveis que outros. Porém, a classe como um todo é discriminada socialmente e deve se sujeitar à legislação.

Já em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o Estado Novo estava em colapso, pois havia se comprovado que a ameaça comunista que Vargas queria combater era uma criação, uma farsa, para possibilitar o golpe de tomada de poder.

Em relação à crise do Estado Novo, segundo a Fundação Getúlio Vargas ([19--?]):

Para o Estado Novo, a entrada do Brasil na guerra ao lado dos Aliados teve efeitos contraditórios. De um lado, o regime ganhou tempo. O estado de guerra representava um bom argumento para o governo adiar por tempo indeterminado a consulta popular que deveria validar a Constituição de 1937. De outro, a opção por lutar contra o nazi-fascismo colocou em xeque a manutenção de uma ditadura no país. As oposições procuraram aproveitar o desgaste do governo decorrente dessa contradição para retomar a iniciativa. Foi nesse quadro de redefinições que o Estado Novo entrou em crise e finalmente caiu em outubro de 1945.

Portanto, foram vários os fatores que levaram ao enfraquecimento do Estado Novo e a busca pela redemocratização do Brasil. A Segunda Guerra Mundial tem peso decisivo e faz com que haja um fluxo muito grande de imigrantes vindos da Europa, principalmente os alemães.

O Decreto-lei nº 7.967 de 1945 reabre a imigração no pós-guerra. O Brasil começa a fazer parte de vários acordos internacionais relacionados aos deslocados de guerra, como o Acordo de Migração entre o Brasil e a Itália, de 1950; a legislação para a criação no Instituto Nacional de Imigração e Colonização, em 1945; assinatura do Brasil em 1952 na Convenção relativa ao Estatuto do Refugiados, concluída em Genebra em 1951; Acordo de Migração entre Brasil e Espanha, de 1960; Acordo de Imigração e Colonização entre o Brasil e os Países Baixos, de 1950; e a constituição do Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias, de 1953 (SALLES, 2002).

A política migratória demonstra tomar novos rumos em um período de fortalecimento da democracia. Apesar de todos os acordos internacionais, percebe-se que o conservadorismo em relação à imigração permanece, mesmo com o avanço trazido pela Nova Lei de Migração.

Em 1951, Vargas retomaria ao poder por meio do voto popular. Após a sua queda, é eleito presidente o General Eurico Gaspar Dutra, seu antigo Ministro da Guerra. Ocorre a criação pela Assembleia Constituinte da quinta Constituição Brasileira, restabelecendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Constituição de 1946 é promulgada sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra, que inicia um período de redemocratização após o Estado Novo. Tem características de uma constituição liberal e tem validade até 1964 com a criação dos Atos Institucionais.

Em relação à imigração, a Constituição de 1946 garante que o acesso ao território nacional é direito constitucional, “mas com reserva à lei ordinária dos preceitos a serem observados para a sua admissibilidade e permanência no país” (CAHALI, 1983, p. 73).

E em 1954, após acusações do governo ter atentado contra o jornalista Carlos Lacerda, a renúncia de Vargas é exigida. Nesse cenário, Vargas comete suicídio, colocando fim ao seu mandato, e parcialmente às tensões políticas em torno da presidência.

Café Filho tem um breve governo presidencial (1954-1955) que foi sucedido por Juscelino Kubitschek (1956-1961) que teve um discurso e uma ação modernizadora em relação ao Brasil, com o slogan: “Cinquenta anos em cinco!”.

Após o governo de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros assume o poder, expressando uma reação política no que se refere ao governo anterior. Porém, na tentativa de conseguir poderes totais, renuncia na expectativa de que o Congresso Nacional lhe conceda plenos poderes. No entanto, sua estratégia fracassa e o Congresso aceita prontamente sua renúncia.

Em seguida, toma posse João Goulart, que era o vice de Jânio Quadros. No entanto, o sistema de governo passa de presidencialismo para

parlamentarismo e os poderes do presidente são diminuídos devido às iniciativas dos setores militares, pois viam nele uma ameaça comunista.

Em 1964, com o aumento da crise política e com as tensões sociais, as tropas militares saem para as ruas com o pretexto de devolver a democracia ao Brasil, livrando-o da corrupção e do comunismo. E por meio dos Atos Institucionais (AI), começam a mudar todas as instituições do país.

Sobre o golpe de 1964 que instituiu a ditadura militar no Brasil, Diniz (1999, p. 29) afirma:

O golpe de 1964 reintroduz o regime autoritário no país. Durante os 21 anos de ditadura militar, alguns dos aspectos centrais desse modelo foram acentuados, notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento do Executivo paralelamente ao debilitamento do Legislativo e dos partidos, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal e o reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais.

Nesse sentido, Carneiro (1999, p. 334) afirma que “em 1964, o Exército reeditava a ideologia da ordem traduzida na Doutrina de Segurança Nacional, herança maldita dos tempos do Estado Novo e da obra getuliana”.

E Carvalho (1999, p. 343) ensina que “as Forças Armadas se dividiram em pelo menos dois grupos que lutaram sem tréguas até a vitória de um deles em 1964. Ironicamente, a divisão se deu em torno da herança de Vargas, que, sem o querer, se vingava assim do parricídio de 1945”.

Com o AI-1, há a cassação dos mandatos políticos e cessa a estabilidade do servidor público. Porém, a Constituição de 1946 é mantida. O Marechal Castello Branco foi eleito presidente e ocorre em sequência decretos de vários Atos Institucionais que retiram os direitos políticos dos cidadãos.

A Constituição de 1967 é outorgada sob a vigência do regime ditatorial, que se instaurava. Afinal, com a criação dos Atos Institucionais, a Constituição de 1946 estava perdendo força. Esta Constituição é então elaborada pelo Congresso Nacional, o qual o AI-4 atribuiu função de Poder Constituinte Originário, ou seja, ilimitado e soberano. É caracterizada pela redução dos direitos civis e políticos que marcaram tal período de governo.

O presidente Ernesto Geisel, em 13 de outubro de 1978, promulgou a Emenda Constitucional nº 11, cujo artigo 3º revogava todos os atos institucionais e complementares contrários à Constituição. Na prática, acabando com o mais simbólico e restritivo dos Atos Institucionais, ou seja, o AI-5. O General Geisel foi sucedido pelo General João Baptista Figueiredo, que então decreta a Lei da Anistia e restabelece o pluripartidarismo.

É nesse cenário de governo ditatorial que ocorre um compilado de legislações até então produzido a respeito da entrada e saída de estrangeiros em território nacional, que por sua vez daria origem ao Estatuto do Estrangeiro, a Lei nº 6.815, de 10 de agosto de 1980 (CAHALI, 1983).

Em relação à Lei de Anistia, a de número 6.683, de 28 de agosto de 1979, foi o instrumento legal utilizado para reverter as punições durante o período militar daqueles que foram considerados criminosos, consagrada como um marco do fim do período ditatorial (BRASIL, 1979).

Em 1985, se inicia o período da Nova República, precedido pelo chamado movimento das “Diretas Já”, que mobilizaria milhões de brasileiros que exigiam eleições diretas para presidente. No entanto, a Câmara dos Deputados não aprovou a Emenda Dante de Oliveira que possibilitaria as eleições diretas, e assim o Colégio Eleitoral elegeu Tancredo Neves para a Presidência da República, que não chegou a tomar posse em decorrência de ter adoecido, seguido de morte. Assume o então vi-

ce-presidente José Sarney, antes membro do PDS (Partido Democrático Social), o partido político de sustentação da ditadura militar.

É promulgada no governo de Sarney a Constituição de 1988, que reinstalou o Estado democrático e o presidencialismo por voto direto (BRASIL, 1988). E em 1989, após 29 anos sem eleições diretas, Fernando Collor de Mello venceu as primeiras eleições para presidente. No entanto, para evitar o impeachment, devido à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) cujas conclusões levariam ao pedido de afastamento, Collor abdica do cargo e assume a presidência o então vice Itamar Franco.

Em 1994, o Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, é eleito presidente em dois mandatos consecutivos. O cargo de chefe do executivo é ocupado em 2002 pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que também é reeleito. Segue com o mandato iniciado em 2010 da presidenta Dilma Rousseff que também é reeleita em 2014, porém sofre um impeachment ou um “golpe parlamentar” que a tira do cargo, sendo substituída pelo vice Michel Temer. No governo de Temer é sancionada a Nova Lei de Migração, sendo considerado o único ato completamente favorável ao espírito dos direitos humanos em um cenário conturbado politicamente.

No entanto, desde o início dos anos 1990, com o aprofundamento da redemocratização do país, o Brasil já passava a tomar posições no cenário internacional advindas da promulgação de sua nova Constituição, favoráveis aos direitos humanos e à democracia. Nesse sentido, participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, em 1993, além de sediar a Conferência Mundial do Clima, em 1992, a Rio-92. E no governo de Fernando Henrique Cardoso, acabou por aprovar um Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996, que já previa a existência de uma lei para refugiados no país, tendo em vista a colaboração com o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugia-

dos, desde o início daquela década (BARRETO, 2010). As novas forças políticas atuantes no cenário acabaram aprovando a Lei 9.474/1997, ou seja, o Estatuto dos Refugiados (MILESI; ANDRADE, 2010).

Este Estatuto seria uma verdadeira política pública aos chamados refugiados, incorporando as diretrizes da Convenção de Genebra de 1951, no âmbito da ONU, e da Declaração de Cartagena, de 1984, no âmbito das Américas. Criaria o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) para administrativamente reconhecer o status de refugiado, e estabeleceria os direitos e deveres dessas pessoas. Uma legislação que primaria pelo espírito advindo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhecendo que a violação maciça de direitos humanos no país de origem do imigrante, seria considerada causa para solicitar refúgio.

Em outros termos, a Lei 9.474/1997 aparecia com um documento normativo em consonância com a Constituição Federal de 1988, abrangendo os princípios normativos principais do direito internacional mais contemporâneo, inclusive o “*in dubio pro refugiado*” ou o do “*non refoulement*”, contrariando diretamente dispositivos do antigo Estatuto do Estrangeiro de 1980.

É importante frisar que por vinte anos, até o surgimento da Lei 13.445/2017 e seu decreto regulamentador (BRASIL, 2017), o ordenamento jurídico brasileiro conviveu com duas legislações que tinham ideologias muito díspares sobre migrações internacionais. O Estatuto do Estrangeiro focando na defesa do país e com um alto nível de restrição aos imigrantes, e o Estatuto dos Refugiados, focado nos direitos dos refugiados e nas soluções duradouras.

A harmonização do ordenamento jurídico voltado às migrações internacionais só seria possível com a aprovação da nova lei de migração, que acabou por consagrar princípios que já estavam presentes na

lei de 1997: a defesa dos direitos humanos, a vedação de devolução do solicitante de refúgio para o local onde ele corra risco de vida, o direito a reunião familiar.

No entanto, em 2019, ao assumir a presidência, o atual mandatário Jair Messias Bolsonaro, revogou a adesão ao Pacto Global das Migrações da ONU feita no governo anterior, e iniciando um governo que acabaria por sofrer várias denúncias de violações maciças de direitos humanos, principalmente referentes à gestão da pandemia. O relatório “1000 Dias sem direitos – as violações do governo Bolsonaro¹⁴”, da Anistia Internacional, por exemplo, é o mais enfático nesse sentido.

As fronteiras brasileiras, devido à Covid-19, estão regidas por portarias interministeriais (Ministério de Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde), que são atualizadas de acordo com o cenário pandêmico. Logo, tal período merece ser analisado de forma apartada, visto que se trata de situação excepcional de fechamento de fronteiras e de proibição de circulação de pessoas por motivos sanitários. Passamos ao ponto fundamental desta análise.

2 O HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DAS MIGRAÇÕES NO PERÍODO DE 1930 A 1979: UM PADRÃO DA EXCLUSÃO DO IMIGRANTE

Neste contexto histórico, o Brasil fortaleceu e legitimou a estigmatização e a exclusão social dos imigrantes por meio de uma padronização legislativa. Porém, a nova Lei de Migração revogou o Estatuto do Estrangeiro, que estava em desacordo com os preceitos constitucionais de 1988, como já referido. Mas, dava aos imigrantes, pela primeira vez, o *status* de sujeitos de Direitos Humanos e possibilitando a tentativa, ao menos formal, do reconhecimento jurídico.

¹⁴ Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2021/09/1000-dias-sem-direitos-As-violacoes-do-governo-Bolsonaro.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

Para compreender que tal posicionamento não se deveu simplesmente à vontade humanitária de superar o Estatuto do Estrangeiro, é necessário realizar um breve compilado dos aspectos mais relevantes de três dispositivos legais sob a forma de decretos-lei a respeito do tema, são eles: Decreto-Lei nº 406, de 4/05/1938; Decreto-Lei nº 7.967/ 18.09.1945 e Decreto-Lei 941, de 18/10/1969, naquele contexto, e sopesadas todas as devidas condições históricas. Os dois primeiros sob a égide do governo de Getúlio Vargas, e o último em tempos de regime militar ditatorial.

Em 1938, o governo, por meio do Decreto-Lei nº 406, garantiu para si o “direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens” (BRASIL, 1938), permanecendo a obrigatoriedade de visto e a necessidade de atestar “as condições de legalidade e autenticidade” (BRASIL, 1938) dos documentos apresentados tendo em vista o clima prévio de Segunda Guerra Mundial.

Tal instrumento legal regulamentava as normas de entrada e saída de estrangeiros do território nacional, complementando a Constituição de 1937. Institui-se a carteira de identidade para estrangeiro, e no momento do registro junto ao Registro de Serviços ao Estrangeiro, deveria declarar: “nome, nacionalidade, profissão, estado civil, idade, residência e informava o nome da esposa e dos filhos, bem como respectivas nacionalidade e idade, ao que recebia uma certidão comprovadora de sua permanência legal no país” (BASTOS, 2015).

Assim era possível o controle total de quem estava entrando em território brasileiro. Nesse sentido, afirma Sênia Regina Bastos (2015):

Esse tratamento dispensado ao estrangeiro, devidamente fundamentado na legislação, associado às condições a que era submetido nos portos de desembarque, pontos de fronteiras dotados de Inspetorias Federais de Imigração ou nas repartições públicas, coloca em questão a hospitalidade [...].

Fica nítida a influência da ideologia eugenista no Decreto-Lei nº 406/1938, que dominava alguns intelectuais conselheiros do Presidente Vargas, pois já no seu primeiro artigo traz critérios de exclusão de entrada, bem como a diferenciação entre os imigrantes temporários e permanentes. Assim vejamos:

Art. 1º Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo:

I – aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos;

VIII – de conduta manifestamente nociva à ordem pública, e segurança nacional ou à estrutura das instituições;

Parágrafo único. A enumeração acima não exclui o reconhecimento de outras circunstâncias impeditivas, não se aplicando aos estrangeiros que vierem em caráter temporário o disposto nos incisos I, V e VI (BRASIL, 1938).

Fica expresso o critério excludente relacionado às raças que eram indesejadas ou que não poderiam ser admitidas. O Estado tinha o “direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos ou sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou origens”, de acordo com o dispositivo mencionado (BRASIL, 1938).

Ainda nesse sentido, fazia distinção entre os imigrantes inadmissíveis e os indesejados. Mostrando a fragilidade e instabilidade jurídica que a legislação trazia àqueles que pretendiam entrar em território brasileiro. Baseavam-se em critérios médicos atestados por profissionais de confiança dos consulados (BRASIL, 1938).

Estabelece ainda as cotas de entrada de acordo com a nacionalidade:

Art. 14 – O número de estrangeiros de uma nacionalidade admitidos no país em caráter permanente, não excederá o limite anual de 2 por cento (2%) do número de estrangeiros da mesma nacionalidade entrados no Brasil nesse caráter no período de 1 de janeiro de 1884 a 31 de dezembro de 1933 (BRASIL, 1938).

E ainda demonstra a preferência por imigrantes que exerçam atividades agrícolas, com a previsão contida no art. 16 de que “oitenta por cento (80 %) de cada quota serão destinados a estrangeiros agricultores ou técnicos de indústrias rurais” (BRASIL, 1938). E que “o agricultor ou técnico de indústria rural não poderá abandonar a profissão durante o período de quatro (4) anos consecutivos”, segundo previsto no art. 17 do dispositivo legal (BRASIL, 1938).

Há a criação por meio do decreto-lei do Conselho de Imigração e Colonização para centralização dos assuntos relacionados à imigração, de acordo com Alzira Alves de Abreu (2014) “com o objetivo de coordenar e sistematizar todas as questões relativas à imigração, à colonização e à concentração de estrangeiros no país”.

Ainda sobre o Conselho de Imigração e Colonização, Abreu (2014) destaca:

[...] o conselho estabeleceu os princípios gerais da política imigratória brasileira, entre os quais se destacavam os seguintes: as correntes imigratórias de ascendência não-européia deveriam ser consideradas indesejáveis; a seleção de imigrantes deveria ser feita de modo a admitir basicamente trabalhadores rurais, técnicos e operários classificados, e a distribuição dos vários grupos de imigrantes deveria ser orientada pelo governo, levando em consideração o clima, a aptidão e o padrão de vida do imigrante.

Logo, o Decreto-lei reflete o período político do Estado Novo e a tendência à visão de mundo eugenista, no auge à época, pois demons-

trava a centralização do poder e contendo critérios para exclusão dos imigrantes que não fossem de utilidade para o Brasil (ABREU, 2014).

Percebe-se também a preocupação com a soberania nacional e a imputação aos imigrantes da imagem de ameaça à nação. Porém, tais princípios são utilizados com maior ênfase no texto legal do Decreto-Lei nº 7.967/18.09.1945, mas também no Decreto de 1942.

Em agosto de 1945, ao final da Segunda Guerra Mundial, é decretado, com finalidade de “imprimir à política migratória do Brasil uma orientação racional e definitiva, que atenda à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador nacional e de desenvolver a imigração que for fator de progresso para o país [...]”, a nova normativa que irá reger a política migratória do país (BRASIL, 1945).

Fica evidente a intenção de conduzir a política migratória com base nos critérios eugenistas que iriam possibilitar um futuro progresso do país. Como mencionado anteriormente, o projeto era que branqueamento da população pudesse catapultar um futuro desenvolvimento, pois as mazelas do país eram associadas à miscigenação, aos negros e indígenas.

Ainda segundo as diretrizes do decreto, o trabalhador nacional deveria ter seus interesses protegidos, demonstrando que só seria bem-vindo o estrangeiro que trouxesse capital ou fosse um trabalhador especializado. O caráter seletivo do decreto fica estampado nos artigos iniciais, afinal, “todo estrangeiro poderá, entrar no Brasil desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei” (BRASIL, 1945), de acordo com o artigo 1º, que exclui e seleciona os imigrantes pelos critérios do darwinismo social, uma vez que a prioridade seria que a política migratória visasse “a 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”, segundo a letra do artigo 2º da lei (BRASIL, 1945).

Mantinha o sistema de cotas e demonstrava, no mesmo sentido do Decreto-Lei nº 406/1938, que o Brasil institucionalizava a eugenia racial, além de ajudar a construir determinados estigmas em relação aos imigrantes que em grande medida apresenta resquícios até a atualidade. Assim, fica legitimada a exclusão social dos imigrantes, afinal, a lei permitia distinções por critérios raciais, físicos, que deixavam a classe estigmatizada e vista negativamente pelos nacionais que observavam neles uma verdadeira ameaça à ordem social.

Nesse sentido, manteve tais critérios que se referiam à saúde e que já estavam fixados pelos médicos de ideologia eugenista na época, ao constar no dispositivo que seria causa de não concessão de visto para aqueles que não atendessem tais exigências (BRASIL, 1945).

Não seria concedido o visto àqueles considerados “nocivos à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições” (BRASIL, 1945), reafirmando o princípio da soberania nacional e sua imprecisão conceitual que dava margem às arbitrariedades. Afinal, ser nocivo à ordem pública é um critério de ampla interpretação, o que permitia que fossem cometidas injustiças que causavam instabilidade política e jurídica. Bem como não havia previsão do exercício de direitos políticos aos imigrantes, para assim também garantir a soberania nacional (BRASIL, 1945).

Trazia, ainda, um capítulo destinado especificamente à colonização, considerando a seguinte conceituação: “colonizar é promover a fixação do elemento humano ao solo, o aproveitamento econômico da região e a elevação do nível de vida, saúde, instrução e preparo técnico dos habitantes das zonas rurais” (BRASIL, 1945). Deixando evidente a escolha do Estado pelo perfil de imigrante que interessava para a nação.

Os assuntos referentes à política migratória eram de competência do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e do extinto Ministério do Trabalho.

O Decreto-Lei 941, de 18/10/1969, do período ditatorial, tem sua competência definida pelo AI-12 e AI-5, nos quais caberia aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica, regulamentar a situação normativa mais geral do estrangeiro no Brasil. Tem essencialmente as mesmas diretrizes dos decretos anteriores, complementando e modernizando alguns tópicos contidos nos prévios dispositivos legais. Determinava que caberia à Polícia Federal o controle e execução de atos relativos à imigração, tornando-se instituição protagonista na gestão migratória, o que permaneceria até hoje, mesmo com a renovação das legislações mais recentes do período democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o Brasil tem um histórico legislativo seletivo e fragmentado no que tange à migração internacional como um todo, majoritariamente violador de direitos humanos, com estigmas reforçados por meio das legislações pertinentes à temática migratória.

A Lei de Migração de 2017 inicia um período novo em relação às políticas migratórias, visto que traz em seus dispositivos pela primeira vez na história legislativa a consagração do princípio dos direitos humanos em favor dos imigrantes internacionais. Desse modo, o Estatuto do Estrangeiro foi revogado, visto que já estava em descompasso com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto dos Refugiados de 1997.

O chamado Estatuto dos Refugiados, a Lei nº 9.474 de 1997, também contrariava o Estatuto do Estrangeiro e já dava indícios de mudança em relação à legislação migratória, visto que reconhece como refugiado aqueles que sofrem grave e generalizada violação de direitos humanos e são obrigados a deixar seu país de origem em decorrência destas violações, buscando refúgio em outra nação. Tendo em vista incorporar as

diretrizes mais importantes sobre a definição do conceito de refugiado e seus desdobramentos, presentes na Convenção de Genebra de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984, no âmbito das Américas.

Ressalta-se ainda a importância da compreensão de que o viés excludente contido no Estatuto do Estrangeiro de 1980 não é fruto apenas do período da ditadura militar (1964-1985), mas sim uma herança de um longo período de legislações que restringiam a entrada e permanência de migrantes internacionais no país e que foram compiladas em um único instrumento normativo, mas que precisou de vários decretos e portarias interministeriais para ser aplicado, assim como vem ocorrendo com a nova Lei de Migração.

É necessário ainda que ocorra uma melhor aplicação da nova Lei de Migração. Porém, é inegável o avanço que trouxe para a temática migratória brasileira, permitindo que os seres humanos em fluxos migratórios sejam reconhecidos como sujeitos de direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. **Conselho de imigração e colonização**. [S. l.]: FGV, 2014. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-imigracao-e-colonizacao>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BARRETO, Luís Paulo Teles (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: AC-NUR: Ministério da Justiça, 2010.

BASTOS, Sênia Regina. Hospitalidade e refúgio: o caso paulista. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 12., 2015, Natal. **Anais [...]**. Natal: UFRN, 2015. p. 1-15.

BERNARDO, Jocilene dos Santos. O Brasil na Segunda Guerra Mundial. **Blog Sacamostudodehistória**, 2010. Disponível em: <http://sacamostudodehistoria.blogspot.com/2011/08/o-brasil-na-segunda-guerra-%20mundial.html>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional (Revogado pela Lei nº 6.815, de 1980). Brasília, DF: Presidência da República, 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0406.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.967, de 27 de agosto de 1945. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências (Revogado pela Lei nº 6.815, de 1980). Brasília, DF: Presidência da República, 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De-17967impresao.htm Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências (Revogado pela Lei no 6.815, de 1980). Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impresao.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815impresao.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 5 jan. 2017.

BRASIL. **Lei. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 10 dez. 2017.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro.** São Paulo: Saraiva, 1983. 587 p.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **O Anti-semitismo na Era Vargas (1930 - 1945):** Fantasmas de uma geração. São Paulo: Brasiliense, 1988. 590 p.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. O Estado Novo, o Dops e a ideologia da segurança nacional. *In:* PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 327-340.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Cidadão do mundo:** o Brasil diante do Holocausto e dos judeus refugiados do nazifascismo. São Paulo: Perspectiva, 2010. 476 p.

CARVALHO, José Murilo. Vargas e os militares. *In:* PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 341-344.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. *In:* PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 21-38.

DUPAS, Elaine. **Nova Lei de Migração:** a possibilidade de reconhecimento do imigrante como sujeito de Direitos Humanos no Brasil. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995. 660 p.

FERNANDES, Rodrigo Junior. **Um breviário da Lei de Segurança Nacional (LSN): do Estado Novo aos primeiros anos do Regime Militar (1930-1969)**. Diversitas, p. 1-11, 2009. Disponível em: <http://diversitas.fflch.usp.br/node/2474>. Acesso em: 4 jan. 2018.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Diretrizes do Estado Novo (1937-1945) – **Queda de Vargas e fim do Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, [19--?]. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/QuedaDeVargas>. Acesso em: 13 mar. 2022.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 18-40, dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/j4bXgSLG4dXCV4SMfK3qQfp/?lang=pt>. Acesso em: 13 mar. 2022

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, José Sacchetta Ramos. O sistema de cotas nas Constituições de 1934 e 1937 e o ideal de integração étnica dos estrangeiros no Brasil. In: ARRUDA, José Jobson de Andrade *et al.* (org.). **De colonos a imigrantes: i(e)migração portuguesa para o Brasil**. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2013. p. 457-465.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luís Paulo Teles (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010. p. 24-47.

PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/142.pdf. Acesso em: 29 nov. 2017.

SALLES, Maria do Rosário. Imigração e Política Imigratória Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial. **Cadernos CERU**, São Paulo, n. 13, p. 99-124, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/75280>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SEYFERTH, Giralda. Os imigrantes e a campanha de nacionalização do Estado Novo. *In*: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. 1. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 199-228.

SOUSA, Ricardo Alexandre Santos de. A extinção dos brasileiros segundo o conde Gobineau. **Revista Brasileira de História da Ciência**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 21-34, jun. 2013.

Disponível em: https://www.sbh.org.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=993. Acesso em: 13 mar. 2022.

A CENTRALIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MIGRANTES E REFUGIADOS NA REGIÃO DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL

Katiucy Mendes Caitano

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa examina a questão das migrações no estado de Mato Grosso do Sul, especificamente a respeito da centralidade da sociedade civil organizada no processo de desenvolvimento de políticas públicas, além da promoção dos direitos fundamentais dos imigrantes. A temática conforme Brito *et al.* (2013), envolve um pretense embate entre soberania dos Estados e a preservação dos direitos humanos fundamentais, tais como se fossem excludentes, sendo uma dimensão essencial das migrações internacionais e uma das razões do conflito político exacerbado na atualidade.

Para efeitos deste trabalho distinguimos o conceito de “imigração” e de “migração”, adotando o de imigração quando alguns ou muitos indivíduos transferem-se de um país para outro, enquanto fenômenos que podem ser controlados politicamente pelos Estados, limitados, programados ou aceitos, conforme a reflexão de Humberto Eco (2020). É a este fenômeno que tratamos, adotando o de “migração” para aqueles gigantescos que não é possível controlar, à medida que um povo inteiro, pouco a pouco, desloca-se de um território para outro (ECO, 2020).

A política imigratória brasileira conta com a fundamental participação de agentes não estatais que atuam para realizá-la, sobretudo a

sociedade civil organizada, tais como as instituições religiosas e as organizações não governamentais. Nessa relação, nota-se que há uma ausência de coordenação entre agentes políticos e os governos locais, fato este que chama a atenção, de modo que esta pesquisa busca apontar algumas limitações e perspectivas da política migratória no Brasil a partir da realidade do Mato Grosso do Sul.

O trabalho tentou identificar o espaço ocupado e o papel desempenhado pela sociedade civil organizada na política voltada aos imigrantes em Mato Grosso do Sul, bem como sua importância para a efetiva garantia dos direitos humanos desses sujeitos. O estudo contempla o papel das instituições religiosas e de organizações nas cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados, regiões que conforme à singularidade deste estado fronteiriço, o imigrante tende a ser encarado enquanto um possível perigo à segurança do país, tendo em vista a faixa de fronteira (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021).

Tomando como recorte geográfico o estado de Mato Grosso do Sul, abordar-se-á o processo de criação de políticas públicas para os chamados imigrantes e a atuação dos agentes envolvidos nessa dinâmica, considerando-se três fatores fundamentais: a atividade insuficiente do Estado quanto à questão migratória; as limitações e desafios da política migratória, além da falta de recursos humanos nesse espaço, muitas vezes restringindo a integração e a assistência a esses indivíduos vulneráveis, e dificultando sobremaneira o acesso aos serviços e direitos básicos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015).

Pois, esta pesquisa se propõe a contribuir com os estudos que abarquem o atual cenário da região, considerando que o tema implica a soma dos fatores geográfico, cultural e sociológico, sendo necessário focar a questão sob o prisma dos direitos humanos e do direito internacional dos refugiados, mais do que somente a partir do conceito estratégico de soberania (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021).

Tendo em vista que a partir da publicação do chamado Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) no ano de 2011, tornou-se evidente a reformulação das ações fronteiriças dos agentes governamentais buscando colocar a segurança e o controle de fronteiras enquanto metas principais, em detrimento de outras questões como o exercício da cidadania, as singularidades da população fronteiriça, da integração e do desenvolvimento regional (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021). Ou seja, tornou-se fundamental o desenvolvimento de estudos a respeito da realidade das fronteiras terrestres, particularmente sobre os imigrantes e o exercício da cidadania.

Quanto aos procedimentos técnicos este trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental, a partir do método hipotético-dedutivo tal como expõe Marconi e Lakatos (2010). Como marco temporal é adotado o período de 2010 a 2019, tendo em vista o aumento considerável dos fluxos migratórios internacionais em direção ao Brasil, particularmente de solicitações de refúgio, com mais de 82 mil novos pedidos, conforme vislumbra-se no relatório Refúgio em Números, publicado pelo Observatório das Migrações Internacionais (2020).

Ainda que com limitações e desafios no exercício da política imigratória, o Brasil registrou significativos progressos no que diz respeito à proteção de refugiados, sendo o primeiro país da América Latina a ter uma lei específica (Lei nº 9.474/97), que instituiu o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), tendo articulado um modelo administrativo tripartite para as decisões de quem seria considerado refugiado, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça (ANNONI, 2018).

Conforme Sayad (1998), faz parte da essência da questão migratória ser encarada por governos e povos enquanto um problema social, já que, por muito tempo, foi exclusivamente tema de segurança nacional, regulado pelo Direito, sendo abordado em trabalhos jurídicos. Posteriormente, em virtude de diversos fatores, tendo em vista constituir-se

enquanto um problema social antes de se tornar objeto da sociologia, difundiu-se em outras ciências humanas.

As administrações locais geralmente apresentam respostas mais ágeis e rápidas diante dos desafios de imigrações internacionais. Além de deter maior facilidade para mobilizar e articular atores locais, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas, e formular políticas que atendam à realidade local, visto o aumento vertiginoso do número e do protagonismo dessas organizações em nível global no atual século (YANACOPULOS, 2015).

Nesse sentido, Oliveira e Santos (2016, p. 106) sustentam que o que é pensado na alta política se distancia demasiadamente do processo decisório da baixa política, uma vez que aquela encara todos os problemas de maneira diplomática na fronteira no contexto internacional, sobretudo:

‘se considerarmos cada fronteira diferente da outra’. Ademais, ‘quando a baixa política trata o problema local exclusivamente a partir de ideias cristalizadas em âmbitos centrais da administração do Estado, acaba gerando impasses no que tange a relações entre os povos de fronteira’.

Dessa forma, é ao nível municipal que aparecem, portanto, os mecanismos de otimização de trocas culturais positivas e de boas práticas administrativas que informam posteriormente a esfera federal, tendo em vista que aperfeiçoam as instâncias decisórias locais, tanto através do fortalecimento da democracia representativa quanto pela criação ou valorização de mecanismos de participação direta, tal como em Corumbá (ANONNI, 2018). Em razão da democracia e de um certo grau de ausência estatal, a sociedade civil organizada se fortalece na medida em que se predispõe a participar ativamente e intervir nos processos decisórios a respeito dos imigrantes (YANACOPULOS, 2015).

O processo migratório passou por transformações sistêmicas, acompanhando as mudanças econômicas e sociais do cenário internacional após a década de 1980, modificando, portanto, a natureza das imigrações. Tal contexto refletiu no abandono parcial dos estudos de mobilidade internacional que utilizavam análise espacial. O deslocamento forçado, segundo Baeninger (2014), não se restringe à espacialidade, mas se estende às escolhas que dão subsídio a esse processo, que também são de escopo político, quando, por exemplo, nega-se a concessão de visto a determinados grupos “mais ameaçadores que outros”.

As peculiaridades das faixas de fronteira desafiam as autoridades em diversos aspectos, “como porosidades, formalidades e funcionalidades”, fato que torna o espaço fronteiriço “marginalizado tanto pelo senso comum quanto pela alta política” (OLIVEIRA, 2017, p. 96), e onde questões locais costumam apresentar uma dimensão internacional e questões internacionais apresentam uma dimensão local (VARGAS, 2021).

Neste contexto, o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta um papel de destaque, apresentando 44 municípios na faixa de fronteira e 6 unidades de Polícia Federal – Três Lagoas, Campo Grande, Naviraí, Ponta Porã, Corumbá e Dourados. De acordo com os dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros-SINCRE, há uma população de aproximadamente 13 mil imigrantes em terras sul-mato-grossenses. Conforme Rosa (2019), é um “corredor de migração”, local em que tem sido percebido um aumento expressivo dos fluxos migratórios, protagonizados, principalmente, por imigrantes vindos dos países vizinhos latino-americanos, sobretudo, bolivianos e paraguaios.

As estatísticas da Polícia Federal apontam que entre janeiro e julho de 2018, cerca de 71.761 pessoas entraram no Brasil pelo Mato Grosso do Sul (ROSA, 2019). O Relatório de Conjuntura: tendências da imigração e refúgio no Brasil (2019) mostrou que, entre os meses de julho e agosto de 2019, cerca de 753 imigrantes foram admitidos no mercado de

trabalho formal de Mato Grosso do Sul. Além disso, o mesmo relatório aponta que o estado é o 3º destino mais procurado pelos refugiados no Brasil, em que pese o fato do país ser o 9º no ranking de absorção de mão de obra de imigrantes.

Definida como programa de ação governamental, de acordo com Bucci (2006, p. 14), a política pública é um “conjunto de medidas articuladas, cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”. Ao pensar políticas públicas para imigrantes, é necessário que haja transversalidade, no sentido de favorecer não só a integração, mas a prevenção de violações de direitos, daí a necessidade de uma perspectiva integral e multicultural.

As cidades de Mato Grosso do Sul na região fronteira foram consideradas locais de passagem de imigrantes, sem que fixassem residência ou estabelecessem vínculos de trabalho, denominadas “zonas de trânsito”, expressão que congrega a pluralidade do contexto no qual se insere o estado (MENDES, 2020). Tais espaços denotam situações com alto nível de periculosidade e altas taxas de criminalidade, tais como tráfico de drogas, homicídios sistemáticos, contrabando ou descaminho (ALMEIDA, 2017).

1 IMIGRANTES NO MATO GROSSO DO SUL: OS DESAFIOS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA REGIÃO

Desde sua consolidação como unidade política, o Estado nacional regula e controla quem entra e sai de seu território, seja ajustando sua quantidade ou selecionando o perfil dos desejados e indesejados ou, mais concretamente, usando os critérios de nacionalidade como limitador de acesso aos direitos fundamentais (TORPEY, 2005). A fronteira estabe-

lecida entre quem é de dentro e quem é de fora impõe sobre a imigração um caráter subversivo, uma vez que a “presença de não-nacionais infringe a integridade da ordem nacional” (SAYAD, 2004, p. 281).

Há que se entender a região de fronteira sob uma ótica diferenciada de outras áreas do país, isto porque é característica dela possuir peculiaridades e especificidades, por muitas vezes, ignoradas ou relativizadas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021). A temática “tangencia a vida das sociedades que acolhem esses estrangeiros e obriga as autoridades nacionais e locais a agirem, normalmente, sob a forma do imprevisto” (OLIVEIRA, 2016, p. 16). Em momento em que o imigrante se encontra sob poder discricionário dos agentes de migração, sobretudo nas áreas de fronteira.

Conforme sublinha Oliveira e Campos (2012), a mobilidade de imigrantes tem reflexos fundamentalmente nos locais percorridos por eles, inclusive a fronteira, local de recorrentes estereótipos, em que o imigrante é imbuído de um caráter provisório, visto sob lentes da ilicitude. A ótica da criminalização das migrações internacionais e as políticas decorrentes dela têm sido obstáculos ao alcançar os efeitos pretendidos, pois ainda que tentem lograr regulamentar as migrações de maneira ostensiva, o estímulo para rotas alternativas e ação de coites podem se proliferar.

Ao estabelecer a criminalização como condição irregular dos imigrantes no território do Estado, maximiza-se suas vulnerabilidades, obstaculizando os processos administrativos para o acesso aos direitos e garantias mais básicas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015). Tendo em vista que, ao estar irregular, o imigrante será visto como criminoso, ficando exposto à violação de seus direitos, visto que sua condição de clandestinidade cria um clima de insegurança para si e para seu entorno (LUSSI, 2015). A situação de vulnerabilidade na qual se encontra um imigrante na clandestinidade, somada à exclusão social ou cultural, o expõe ao risco de ter seus direitos violados, em vir-

tude do não reconhecimento de suas diferenças pelas políticas públicas (LUSSEI, 2015).

Sendo assim, a criminalização do imigrante proporciona a vulnerabilidade estrutural, que explica parte das dificuldades destas pessoas em situação irregular a ter acesso a serviços públicos e ao exercício de direitos (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2015). A falta de equidade ao buscar direitos e serviços pode ser reflexo de políticas públicas paliativas, sobretudo, em relação aos imigrantes em situação irregular (LUSSEI, 2015).

A exclusão da população imigrante ganha impulso com políticas de criminalização, uma vez que fortalece estereótipos e preconceitos, empurrando-os para a clandestinidade. A criminalização da imagem do imigrante faz com que a sociedade dificulte sua adaptação, refletindo em exclusão social e degradação das condições de vida do indivíduo e de sua família (LUSSEI, 2015). Ao fomentar a imagem do imigrante enquanto delinquente, a generalização pressupõe que todo imigrante seja potencialmente criminoso, difundindo um sentimento xenófobo de uma parte da população local, fator que corrobora com a dificuldade de acesso aos serviços públicos e o exercício de direitos.

A ideia da clandestinidade da imigração é aumentada pelo sentimento de estranhamento e de intolerância, “aquela que surge na ausência de qualquer doutrina, acionada por pulsões elementares” (ECO, 2020, p. 46). Ao passo que se materializa como “estratégia social de resistência e não reconhecimento da migração como fenômeno humano. E, enquanto uma dimensão do humano, é um fenômeno socioeconômico, cultural e político, não uma questão penal” (LUSSEI, 2015, p. 141).

Diferentemente da postura europeia e norte-americana quanto à política referente aos imigrantes, a política adotada pelo Brasil parece não buscar uma criminalização em si, tendo em vista a aprovação da nova lei de

migração a Lei 13.445/2017, que em seu artigo 109, I, estabeleceu apenas como infração a entrada irregular de imigrantes. A Constituição de 1988 versa sobre o encarceramento de imigrantes em razão de crimes comuns, sobretudo, no que se refere ao tráfico internacional de drogas. Nota-se que é possível a extradição de brasileiro naturalizado, tendo praticado crimes comuns antes de sua naturalização, ou, ainda, ao cometer crime de tráfico de entorpecentes a qualquer tempo (BRASIL, 1988).

No entanto, ressalta-se que o imigrante é detentor de direitos como se fosse um nacional, e portanto, equivalendo-se ao brasileiro detido. A Constituição de 1988 assegura a ambos o princípio da presunção de inocência, a possibilidade de progressão de regime, bem como o acesso à defesa, ainda que possa ser expulso tendo cometido crime no país (artigo 54 da Lei 13.445/2017). No presente, a imigração latino-americana tem se tornado o fluxo migratório mais presente, sobretudo pela diáspora venezuelana e haitiana no continente (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2020).

Uma vez que pertence à Polícia Federal¹⁵ a competência da questão migratória, esta tem como missão prezar por segurança e controle, em primeiro lugar. Esse é um aspecto pertinente e intrínseco à questão migratória. Cabe ressaltar que a Polícia Federal é mantida pelo governo federal, tem caráter permanente, regionalizada e estruturada em carreira própria, apresentando grande rotatividade de agentes no setor de imigração.

O atendimento aos imigrantes nos Núcleos de Imigração do Departamento de Polícia Federal ocorre no sentido de prestar informações

¹⁵ O Plano Plurianual da Polícia Federal estabelece que estrategicamente a Polícia Federal tem direcionado seus quadros acentuadamente para as regiões fronteiriças de todo território nacional, em consequência, desde 2004 houve um aumento de 57% no efetivo daquelas unidades (506 para 796 servidores), isso porque essas regiões necessitam de especial atenção para o combate efetivo os crimes de tráfico de drogas, contra o meio-ambiente, de contrabando e descaminho, dentre outros (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

e auxílio aos imigrantes, registrá-los, prorrogar prazo de estada de turistas e consultar protocolo de pedidos. Como imigrantes, enquadram-se solicitantes de refúgio, intercambiários, turistas, missionários, imigrantes temporários, permanentes, a fim de renovar procedimentos, solicitar alguma modalidade de visto e solucionar dúvidas e possíveis irregularidades (Lei 13.445/2017).

A formação dos policiais de fronteira é inevitavelmente baseada em uma lógica de segurança e controle estatal, focada essencialmente no direito penal, divorciado do caráter humanista que o acolhimento e integração de imigrantes sob o signo dos direitos humanos parece exigir (ANONNI, 2018). Todos os procedimentos são baseados nas instruções normativas da Polícia Federal e nas portarias do Ministério da Justiça. E tendo em vista o foco e as dificuldades para pensar a questão migratória no longo prazo, é cada vez mais frequente a publicação de instruções normativas alterando ou criando procedimentos – fato que motiva a denominação da política migratória enquanto uma política fragmentada e improvisada, devido a soluções paliativas para lidar com situações excepcionais, com limitada capacidade de responder às migrações (GLOBAL POLICY INSTITUTE, 2020).

Dentre os instrumentos normativos destacados para questão fronteiriça encontra-se a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), que conduz o projeto de policiamento especializado de fronteiras, estabelecendo unidades em pontos da fronteira terrestre, incluindo o Mato Grosso do Sul, com ênfase na questão do controle e no combate aos crimes transnacionais (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021), com pouco ou quase nenhum foco no direito internacional dos refugiados e na preservação dos direitos fundamentais do imigrante.

Pois, ao se apresentar à Polícia Federal, frequentemente o imigrante não sabe o que solicitar, e acredita que terá direito à identidade

brasileira, quando, em realidade, tal documento só é direito do indivíduo que, após o devido processo legal, consegue a sua naturalização. O primeiro contato regular do imigrante com a autoridade de fronteira, geralmente, ocorre na ocasião em que passa pela fronteira terrestre, onde retira um denominado cartão de entrada.

Ao adentrar no Brasil, se a intenção do imigrante for se estabelecer no território nacional, quando procura a Polícia Federal, ele é questionado pelo agente de imigração se possui filho criança ou adolescente brasileiro, se é casado ou possui união estável com brasileiro ou ainda quais as razões que o levaram a procurar o país, ou seja, a busca por trabalho ou se, de fato, pretende se estabelecer nesse território.

Nesse ínterim, na ocasião de busca por informação e atendimento, o idioma é uma barreira enfrentada pelos imigrantes, visto que os agentes de imigração geralmente não recebem capacitação nesse sentido (MENDES, 2020). Faz-se necessário destacar ainda que, juntamente com as barreiras do domínio do idioma, a falta de uma sistematização de estatísticas que facilite o trabalho dos atores envolvidos na política migratória, sobretudo para a polícia de imigração, dificulta não só o trabalho da Polícia Federal, mas também impõe um novo obstáculo para o atendimento de imigrantes e de solicitantes de refúgio (SILVA; SANTOS, 2021).

Assim, não possuir documentos compromete severamente o cumprimento das atribuições incumbidas à Polícia Federal (BRASIL, 2017). Por outro lado, quando a política migratória se restringe basicamente ao controle e contenção de fronteiras, os reflexos são geralmente negativos, criando obstáculos à integração dos imigrantes à sociedade de acolhida.

A resposta tardia e improvisada da política migratória brasileira diante da chegada de haitianos ao Brasil foi visível, considerando que não

havia uma coordenação de políticas públicas capaz de responder a esse intenso fluxo de pessoas (MENDES, 2020). A legislação migratória não foi capaz de responder ao fenômeno, se mostrando cheia de lacunas, com o poder público mostrando-se desarmônico. Isso, somado ao sentimento de xenofobia e racial por parte de algumas camadas da população em relação aos imigrantes em questão, expôs o enorme grau de fragilidade e de contradições da política imigratória nacional (ANONNI, 2018).

Acrescente-se a isso a ausência de definição de planos, diretrizes, objetivos, metas, prazos e orientações estratégicas da política brasileira de imigração, visto que não se identificou a existência de documento formal que verse sobre perspectivas de futuro sobre os “propósitos para a política nacional de imigração, em que pese seus objetivos, indicadores e metas determinados, em níveis estratégicos, intermediários e operacionais, bem como as suas prioridades, etapas e os meios de controle a serem utilizados para monitoramento” (BRASIL, 2017, p. 20).

Como finalização, o relatório do TCU observou que não há alinhamento entre as instituições envolvidas na política imigratória, tampouco entre o poder público nacional e subnacional; mostrou, ainda, que atuam de maneira descoordenada e desalinhada, fato que “prejudica a obtenção de resultados e inviabiliza que se reforcem mutuamente” (BRASIL, 2017, p. 20). De acordo com Silva (2015, p. 46), a política imigratória somente resultará em aspectos positivos à sociedade se forem estabelecidas políticas públicas em médio e longo prazo “que consistem em um conjunto de ações intencionais e causais, orientadas para a realização de um objetivo específico ou para atingir benefícios públicos, cujo padrão de ação, de instrumentos, de procedimentos e de recursos, se reproduz, de maneira constante e coerente”. Uma reflexão esta da qual nos ocuparemos no tópico seguinte.

2 IMIGRANTES EM MATO GROSSO DO SUL: A SOCIEDADE CIVIL NA DINÂMICA IMIGRATÓRIA NAS CIDADES DE CAMPO GRANDE, CORUMBÁ E DOURADOS

As políticas públicas para imigrantes são coordenadas pela sociedade civil, movida pela solidariedade de grupos organizados, protagonizada por instituições religiosas, ONGs e redes de apoio, o que denota que o Estado não possui capilaridade suficiente para suportar a questão migratória, sendo a sociedade civil subsidiária do Estado na coordenação de políticas públicas.

Analisar a mobilidade humana requer considerar o contexto em que o fenômeno se insere. Diante disso, pensar a questão imigratória em Mato Grosso do Sul é diferente de analisá-la em São Paulo, no Rio de Janeiro ou no Paraná. As peculiaridades da questão imigratória vão além da unidade federativa na qual acontece, já que pensar o tema da imigração na cidade de Ponta Porã, fronteira com o Paraguai, é totalmente diferente de investigar o tema em Corumbá, fronteira com a Bolívia. Daí a necessidade da escolha de alguns locais estratégicos para tratar do assunto, particularmente referente à faixa de fronteira e as regiões similares, considerando a dinâmica e as especificidades do Estado (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2021).

A questão imigratória no Mato Grosso do Sul, tendo em vista as cidades fronteiriças, é normalmente encarada por uma ótica de segurança e controle em virtude de ser tradicionalmente considerado um estado como rota de contrabando, tráfico de entorpecentes e outros crimes transfronteiriços (ALMEIDA, 2017). Nesse aspecto, o imigrante no Mato Grosso do Sul tende a ser visto como um potencial perigo pelas autoridades migratórias, situação que não recebe tal agravante considerando um imigrante vivendo na cidade de São Paulo ou Rio de Janeiro, por exemplo.

As condições específicas do imigrante e da fronteira, de acordo com Oliveira (2016, p. 17):

[...] são muito análogas. Portadores de internacionalidades, repositórios de alegações sobre ilegalidades e tensas pautas nas conversas e deliberações nas mais variadas esferas governamentais, a fronteira e o imigrante, mesmo sendo assimétricos, guardam muitas conjunções.

O acesso aos bens e serviços públicos, as oportunidades, as barreiras burocráticas e a diversidade cultural são aspectos que facilitam ou dificultam a inserção do imigrante na sociedade de acolhida, além das redes estabelecidas pelos próprios imigrantes, as quais representam mecanismo de ligação entre eles, para buscar direitos e se estabelecerem no país. Embora seja possível identificar intercâmbios em áreas fronteiriças, “como a utilização de duas moedas em um mesmo município, pratos de origens distintas em um mesmo restaurante ou a convivência de duas línguas sob um mesmo teto” (JESUS; GONÇALVES, 2017, p. 36), as diferenças são claramente evidentes, e essas são elementos fundamentais para a compreensão das fronteiras.

A partir de 2010 a imigração haitiana para o Brasil passou a compor o cenário nacional de imigrantes, chegando através da fronteira de Corumbá, pelos estados do Acre e do Amazonas, ocasião em que as organizações não-governamentais apareceram como as primeiras instituições a atendê-los, providenciando comida e acolhida, capaz de demonstrar seu protagonismo (GLOBAL POLICY INSTITUTE, 2020).

E o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estima que cerca de 4.500 haitianos residem em Mato Grosso do Sul (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2020). A capital do estado, Campo Grande, abriga cerca de 1.500 imigrantes. Os dados do Relatório Anual do Observatório de Migrações

Internacionais (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020) mostram que, no primeiro semestre de 2019, cerca de 1.347 trabalhadores imigrantes foram admitidos no mercado de trabalho formal em Mato Grosso do Sul.

O grupo de imigrantes em maior quantidade no Brasil tem se constituído predominantemente de haitianos, de venezuelanos e de colombianos. Os dois primeiros tiveram o maior número de carteiras de trabalho emitidas, de acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, no lançamento do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais.

O relatório aponta que o estado é um dos principais pontos de entrada e saída de imigrantes, ao lado de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Estima-se que cerca de 70 mil pessoas entraram no Brasil por Mato Grosso do Sul até o final de 2019, antes do início da pandemia mundial. Esses imigrantes adquiriram regularização por meio da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), considerando sete classificações possíveis: residentes, temporários, permanentes, fronteiriços, provisórios, asilados e outros.

A participação da sociedade civil na questão imigratória também foi fator preponderante para a escolha dos locais, já que, por meio da pesquisa bibliográfica e análise documental, foi possível perceber enorme participação da sociedade civil organizada atuando com imigrantes, sobretudo, a participação enfática de instituições de ensino e de organizações religiosas nos locais escolhidos.

O poder público no Mato Grosso do Sul tem implementado esforços atuando em conjunto com a sociedade civil organizada, tornando possível planejar ações mais complexas e decisivas, a fim de responder a demanda dos imigrantes na busca de uma vida digna no Brasil e estabelecer políticas públicas no contexto da baixa política, influenciando

a alta política por meio de boas práticas e ações caritativas em âmbito subnacional.

Vários grupos étnicos marcaram a história de Campo Grande, capital de Mato Grosso do Sul, além de atrair imigrantes dos países vizinhos, como paraguaios e bolivianos. De acordo com Rosa (2019), há uma expressiva presença de paraguaios e bolivianos na cidade. Sendo que muitos deles são estudantes que vieram e se fixaram na cidade, em busca de melhores condições de vida.

Em Corumbá, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Pastoral da Mobilidade Humana se mostram atores bastante participativos e essenciais na questão migratória, os quais atuam no contexto da faixa de fronteira. Situada a 420 quilômetros da capital do estado, Corumbá é hoje a 3ª cidade mais importante do Mato Grosso do Sul, fazendo fronteira com a Bolívia, à beira do Rio Paraguai. A cidade de Corumbá é caracterizada por ser um local “estratégico de articulação dos fluxos de bens, pessoas e informações, configurando o denominado corredor bioceânico, que agrega as duas margens litorâneas do continente, isto é, o sudeste brasileiro com os portos peruanos e chilenos do Pacífico” (BAENINGER, 2016, p. 276).

Ao longo dos anos, em razão de serem vizinhos, as relações com a Bolívia foram maximizadas, refletindo na cultura local, e ensejando a criação do curso de mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF) da UFMS em Corumbá, no Campus Pantanal, a fim de estudar a influência mútua das regiões fronteiriças perante o contexto da interculturalidade. Em 2015, o Circuito de Apoio ao Imigrante, em Corumbá, é instituído pelo MEF, desprovido de hierarquia, caracterizado como coletivo intersetorial. Houve a necessidade de que os órgãos atuantes diretamente com imigrantes naquele local estabelecessem maior conectividade entre eles (CURTO, 2018).

É necessário sublinhar as peculiaridades de Corumbá, uma vez que apresenta demandas majoritariamente acerca da questão documental. Essa análise depreende-se das dificuldades cotidianas encontradas pelos imigrantes em documentar-se e inserir-se. Essa situação incide principalmente, “no que diz respeito aos motivos da permanência no país sem documentação, motivos estes que ficam entre as questões sociais e de escolha pessoal em permanecer ‘invisível’ aos olhos do Estado” (CURTO, 2018, p. 66).

No mesmo sentido, a Pastoral da Mobilidade Humana atua em Corumbá com objetivo de orientar, acompanhar e acolher imigrantes, bem como intervém em questões com vítimas de tráfico e exploração de mão de obra a fim de possibilitar que restabeleçam suas vidas com dignidade. As iniciativas da Pastoral da Mobilidade Humana se dão periodicamente por meio de assistência, orientação, alimentação e hospedagem a imigrantes que transitam na fronteira entre Brasil e Corumbá, bem como a outros imigrantes que transitam na região (MADUREIRA; SEIXAS; VELANI, 2013).

Por sua vez, em Dourados, a Casa da Acolhida Irmã Dulce assume papel importante na atuação com imigrantes. De acordo com o relatório da ONU (2019), o município de Dourados recebeu cerca de 787 venezuelanos regulares por meio do processo de interiorização, sendo considerada uma das cidades que mais acolheu refugiados no interior do país, ocupando os primeiros lugares no ranking nacional.

Dentre as várias instituições envolvidas na questão na cidade, destacam-se as organizações religiosas, as ONGs e instituições de ensino e secretarias do município, além da forte atuação da Defensoria Pública. Em virtude de seu amplo leque de atividades com imigrantes em Dourados, salientou-se a atuação da Universidade Federal da Grande Dourados, através do acordo da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) e a Casa Irmã Dulce (MENDES, 2020).

O acordo acadêmico conhecido como Cátedra Sérgio Vieira de Mello¹⁶ nasceu da iniciativa lançada pelo Escritório Regional da América do Sul, e pelo Escritório Regional da América Central, com o foco de difundir o ensino do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina, fomentando a produção acadêmica e o desenvolvimento de pesquisas na área, bem como a formação acadêmica, capacitando a professores e estudantes (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2012).

Por meio destes acordos, é possível vislumbrar como a atuação das universidades em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão pode incentivar e proporcionar o desenvolvimento de processos de integração, em múltiplas dimensões e diversos segmentos: “isto se verifica nos aspectos ditos funcionais da integração (no âmbito da educação, saúde, alimentação, moradia, proteção, assistência jurídica) e, ao mesmo tempo, ao intermediar práticas de interações sociais e culturais com a comunidade local” (MOREIRA, 2015, p. 93).

O tripé de sustentação universitária – ensino, pesquisa e extensão – possibilita que as universidades desenvolvam projetos de atuação com a população imigrante, como a inclusão do tema nas disciplinas ofertadas nos cursos pertinentes e incentivando a publicação de pesquisas vinculadas ao tema, formando um banco de pesquisas vinculado. Oliveira (2016, p. 19) enaltece o caráter democrático das práticas extensionistas dos estudos acadêmicos superiores, “com capacidade de ter longo alcance, a extensão é um importante ponto de partida para quaisquer iniciativas de integração acadêmica em região de fronteira”.

Além disso, eventos e cursos de formação realizados pela CSVM possibilitam que o conhecimento sobre o tema chegue à comunidade

¹⁶ Criadas pelo ACNUR em 2003, em homenagem ao então Alto Comissário de Direitos Humanos, que havia dedicado décadas de sua vida trabalhando com refugiados e foi vitimado pelo atentado ao Escritório da ONU em Bagdá no mesmo ano.

acadêmica e à população em geral. Por meio de extensão, “os benefícios aos refugiados seriam mais fortemente sentidos, a partir da: criação de processo seletivo específico, concessão de bolsas de estudos ou auxílio-manutenção, facilitação da validação de títulos de graduação e pós-graduação”, além de oferecer cursos de língua portuguesa, assistência jurídica e demais serviços nas áreas de saúde física e mental (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2012).

No município de Dourados/MS, os atendimentos da CSVM são realizados aos domingos, na Casa de Acolhida Irmã Dulce, que, juntamente com a CSVM, trabalha por meio da cooperação na garantia dos direitos humanos dos imigrantes. O atendimento realizado pela Cátedra na Casa Irmã Dulce é fruto da união das duas instituições, no intuito de agregar esforços para melhor atender os fluxos migratórios. A CSVM trabalha de maneira ampla e direcionada prestando assistência aos imigrantes e refugiados. Esse trabalho nem sempre foi conjunto, no entanto, atualmente o papel desempenhado por ambas são essenciais na cidade de Dourados para assistir a essa população vulnerável.

Dessa forma, garantem assistência e impedem que sofram com a vulnerabilidade social e tenham seus direitos violados. As duas instituições, juntas, oferecem assistência, acolhida e orientação jurídica, dentre outras atividades, como doações, matrícula em instituição de ensino; orientação quanto a documentos e renovações. Algumas iniciativas foram adotadas pela Universidade Federal da Grande Dourados fora do objetivo principal da Cátedra, mas que, posteriormente, integraram o time de assistência a essas pessoas vulneráveis, como oferta de aulas de português como mecanismo de aproximação dessa população, chamando-os para perto e possibilitando a integração local destes (MENDES, 2020).

Soma-se ao descrito que as grandes contribuições dadas pela comunidade acadêmica não se restringem a aspectos teóricos e jurídicos, bem como não são restritas ao espaço acadêmico, já que suas ativida-

des têm alcance prático no que se refere ao processo de integração local. Diante do importante papel das Cátedras na atuação com imigrantes, em 2019, o CONARE se abriu para a propositura de sugestões de iniciativas para a formulação de um plano relativo aos refugiados (SILVA *et al.*, 2020).

Um dos aspectos relevantes da atuação do acordo do ACNUR com as universidades é a possibilidade de fornecerem informação e capacitação para agentes públicos (federais, estaduais e municipais) e outros atores, como membros de ONGs e instituições privadas que também trabalham diretamente com refugiados. Com essa atividade bifocal, em ambos os lados (tanto frente aos refugiados como à comunidade local), tal iniciativa desponta como um importante fator relevante para propiciar relações recíprocas mais favoráveis em termos dos processos de integração (SIMÕES *et al.*, 2019).

Em Dourados, a CSVM atua sobretudo, em parceria com a Casa de Acolhida Irmã Dulce, sob administração da Congregação das Irmãs de São José. A história da congregação se inicia em 15 de outubro de 1650, sob os preceitos de “assistir e servir ao próximo com o mesmo cuidado, diligência e cordial caridade que tinha o glorioso São José a serviço da Santíssima Virgem” (SILVESTRE, 1985, p. 24).

A missão da Congregação Irmãs de São José tem que se fazer presente nas realidades mais fragilizadas, onde a vida se encontra ameaçada. Há mais de 50 anos presentes na Diocese de Dourados, estas trabalharam e continuam atuando em muitas paróquias, desenvolvendo diversos serviços pastorais, atuando em acampamentos, assentamentos, junto a indígenas, na promoção da saúde e em defesa da vida¹⁷.

A Casa de Acolhida Irmã Dulce tem como objetivo firmar a presença missionária em Dourados, trabalhando no acolhimento e so-

¹⁷ Informações obtidas a partir da ata de fundação da Casa de Acolhida Irmã Dulce, em Dourados, em 2018.

lidariedade com refugiados, imigrantes e apátridas, juntamente com as demais instituições envolvidas. Inicialmente, em 2015, a casa tinha como objetivo acolher pessoas vindas de outros municípios para acompanhar familiares internados nos hospitais de Dourados. Posteriormente, em virtude da chegada de haitianos, tornou-se local de acolhida de imigrantes.

Em agosto de 2018, as Irmãs de São José iniciam o projeto “compartilhe a viagem”, com intuito de contribuir com as demandas recebidas pela Cáritas Arquidiocesana de Dourados. O local passa a ser sede do projeto de ensino de língua portuguesa, já desenvolvido pela UFGD por meio de voluntários, e posteriormente, passou a oferecer atendimento aos migrantes que ali frequentavam (MENDES, 2020).

Além de local de acolhida, ensino de português e assistência, a Casa de Acolhida Irmã Dulce, sob a gestão das Irmãs de São José, também oferece assistência aos imigrantes quanto a doação de roupas, alimentos, atendimento psicológico, entre outras ações. Somam-se às atividades oferecidas na Casa de Acolhida Irmã Dulce os seguintes objetivos específicos: escutar, acolher e apoiar essas pessoas em todas suas dimensões no sentido de contribuir no processo de reconstrução de suas vidas no espaço desconhecido; mapear detalhadamente quem são essas pessoas de onde são, onde estão, e suas reais necessidades; transformar o espaço de casa numa referência para as pessoas que se encontram em situação de refugiadas, imigrantes e apátridas; articular as ações que já estão sendo desenvolvidas isoladamente por instituições e pessoas voluntárias sensíveis a essa causa e ampliar o conhecimento sobre os refugiados e imigrantes.

A importância da atuação das Irmãs de São José – além do espaço físico oferecido por meio da Casa de Acolhida Irmã Dulce – se dá não só por oferecer, naquele local, ampla assistência aos imigrantes e refugiados, mas por se tornar principal espaço de apoio aos imigrantes, uma vez que, por meio da presença nas aulas de português disponíveis inicialmente, começaram a ver na Casa um local de acolhida, para encon-

tro, ajuda e oportunidade de reconstruírem suas vidas com dignidade na cidade de Dourados, tornando-se local de referência para eles.

São atuantes, também, na questão imigratória nesta unidade federativa: Casa de Passagem (Corumbá); as prefeituras; Secretaria de Assistência Social (SAS); Cáritas (Dourados); Associação Haitiano Brasileira (Campo Grande); CEDAMI – Centro de Apoio aos Migrantes (Campo Grande); Pastoral do Imigrante (Três Lagoas); Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM); Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã I (CDDH).

A sociedade civil, então, se mostra como protagonista e participante em relação às políticas públicas para imigrantes, cobrindo lacunas na área (GLOBAL POLICY INSTITUTE, 2020). No entanto, ainda que não tenha condições suficientes para abarcar toda a demanda exigida pela questão imigratória, o Estado desenvolve algumas iniciativas no que diz respeito à organização política, muitas vezes em parceria com a sociedade civil organizada. No entanto, não apresenta uma sistematização de dados e estatísticas em relação ao número de imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados na região (SILVA; SANTOS, 2021).

No Mato Grosso do Sul, sublinha-se a criação em 12 de setembro de 2016, do CERMA/MS – Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas, vinculado à Superintendência de Direitos Humanos (SUPDH). O CERMA surgiu da necessidade de articular os poderes constituídos e a sociedade civil para as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes e refugiados, de modo a orientar e capacitar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e de refugiados, além de coordenar iniciativas e promover ações de defesa e atenção, garantindo a inserção desta população vulnerável nas políticas públicas, a fim de assisti-los.

O Comitê Estadual foi criado seguindo o modelo do CONARE e de outros comitês estaduais existentes em outros estados membros da

federação brasileira, tendo em vista a presença do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, representada pela possibilidade de participação do ACNUR. Tendo sido o 6º Comitê Estadual a ser instituído no país, no momento de sua criação (SOUZA, 2020).

A necessidade de articulação entre os órgãos e entidades envolvidas com a questão no Mato Grosso do Sul deu-se a medida em que o estado passa de “corredor de passagem” para local de moradia dos imigrantes, com a fixação de haitianos, venezuelanos e sírios (SOUZA, 2020). O comitê tem atuado como elo de parcerias entre Estado e a sociedade civil na coordenação de políticas públicas em âmbito subnacional, de modo a promover e coordenar iniciativas efetivas ao acolher e prestar assistência aos imigrantes, ainda que com grandes dificuldades (SOUZA, 2020).

É evidente que a relação de cooperação entre Estado e sociedade civil tem trazido ganhos significativos aos imigrantes no Mato Grosso do Sul, sobretudo nas cidades de Corumbá e Dourados, onde as iniciativas apresentam elevado grau de sinergia e os atores envolvidos na questão tem atuação significativa ao agir na acolhida e assistência a essas populações, procurando evitar que permaneçam em estado de vulnerabilidade social e econômica.

No quesito oferta de cursos de português, nas duas cidades, essa lacuna é preenchida pela sociedade civil organizada. Em Dourados, a Universidade Federal da Grande Dourados-UFGD estruturou projeto de extensão com atividades voltadas para o ensino de português para haitianos no mesmo ano (MENDES, 2020).

Ressalva-se que os dois municípios possuem coletivos/associações articuladas de imigrantes, entretanto, a existência destas não é suficiente para que haja uma relação direta com o Estado, o que configura clara falta de conhecimento da arena pública e claro distanciamento dos migrantes das instâncias públicas, ou por desconhecimento dos órgãos

ou por receio por parte dos imigrantes, já que se mostram temerários a órgãos públicos. Em novembro de 2016, fundou-se a Associação Haitiano-Brasileira (ASHABRA) na cidade de Campo Grande. Posteriormente, em 25 de fevereiro de 2019, fundou-se a Associação dos Haitianos em Dourados (COMITÊ ESTADUAL PARA REFUGIADOS MIGRANTES E APÁTRIDAS DO MS, 2021).

Por outro lado, segundo os dados apresentados pelo IBGE, os três municípios declararam na pesquisa que prestam serviços sócio assistenciais aos imigrantes e refugiados, e ainda, que possuem locais para abrigar pessoas imigrantes. No entanto, a pesquisa não menciona se os abrigos são exclusivamente para pessoas em situação de imigração/refúgio ou não (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018).

Dos locais analisados, nenhum declarou realizar atendimento multilíngue nos serviços públicos. A dificuldade em atender as demandas dos imigrantes é quase sempre uma barreira imposta pelo idioma, lacuna também ocupada pela sociedade civil. Alguns membros voluntários de ONGs e instituições acompanham os migrantes quando há necessidades de recorrerem a algum serviço público, especialmente no tocante a regularização/renovação de documentos na polícia federal.

Como já destacado, o imigrante desconhece certos procedimentos necessários para sua permanência no país. Somado a esse desconhecimento, o idioma impede que sua solicitação seja atendida/esclarecida, dificultando o atendimento dessa população. O contrário também ocorre, uma vez que o imigrante tenha conhecimento dos procedimentos, mas o idioma o impede de se comunicar.

Importa ainda destacar que os três municípios declararam não realizar formação/capacitação continuada interdisciplinar para o atendimento a imigrantes ou refugiados, voltada para pessoas que atuem na área da saúde, segurança pública, comunicação, educação, trabalho e ou-

tras. Esse quesito tem impacto sobretudo no desconhecimento do poder público sobre a legislação concernente aos imigrantes e refugiados, que refletem diretamente na garantia dos direitos dessa população.

No entanto, na capital – Campo Grande, o Ministério Público do Trabalho tem atuado de modo a contribuir para a inserção social dessa população, ao ajuizar denúncias contra a violação de direitos trabalhistas. Nesse sentido, implementa cursos de ensino de português e qualificação profissional por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), quando multas de empresas são convertidas nessas ações (JESUS, 2018).

Diante dos fatores listados percebe-se que o Estado tem falhado na atuação migratória, além de apresentar soluções paliativas frente aos desafios da mobilidade humana no Brasil, momento em que a sociedade civil atua como subsidiária e auxiliar do Estado. Em outros aspectos, os governos locais assumem um papel de coordenação e de liderança, mostrando-se atento à população migrante e refugiada, mobilizando atores governamentais e particularmente os não governamentais (ANDERSEN, 2015).

A consolidação em nível local da capacidade de implementar políticas e de promover ações orientadas de alcance coletivo. Esta nova governança pressupõe construções de interlocução, ao congregar um leque de atores e consolidar parcerias. Essa heterogeneidade lança luz à necessidade de se preservar políticas de coordenação em níveis mais abrangentes de governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos regionais, minimamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coordenação de políticas públicas para imigrantes vem se consolidando dentro do modelo *bottom-up* à medida que administrações locais

atuam nas soluções de problemas sociais em nível doméstico, passando a influenciar a alta política, na esfera federal. Essa atuação se mostra eficiente já que viabiliza, no caso em questão, o acesso e o exercício de direitos fundamentais por parte dos imigrantes, e possibilita que esses tenham condições de vida minimamente dignas, em Mato Grosso do Sul.

A sociedade civil organizada, aqui representada por organizações não governamentais e outras instituições, por meio da solidariedade e cooperação, mobilizam esforços para atuar nas lacunas deixadas pelo Estado, uma vez que este não seja suficiente para suportar a questão dos fluxos migratórios internacionais, no caso do Mato Grosso do Sul. No entanto, há uma relação de subsidiariedade entre o estado e a sociedade, havendo certo grau de complementaridade na atuação desses agentes, particularmente em regiões de fronteira, dado suas particularidades e especificidades, tal como nas três cidades elencadas por esta pesquisa.

Embora insuficiente e fragmentada, o Brasil possui uma política migratória, e ainda que não tenha uma equivalência restritiva como nos Estados Unidos ou Europa, esta política tende para um certo grau de viés ostensivo, matizado atualmente pela aprovação da Lei 13.445/2017. Considerando os acordos firmados e as medidas adotadas para lidar com as omissões da legislação, as políticas públicas para imigrantes são protagonizadas, principalmente, pela sociedade civil organizada, sobretudo de “baixo para cima”, como sustentado pelo modelo de “*bottom-up*”, em que a “baixa política” influencia a “alta política” por meio de boas práticas em nível local, sendo a esfera municipal dotada de grande importância no que concerne às políticas públicas para imigrantes.

Essas iniciativas ao nível local (municipal), especialmente quando capitaneadas pela sociedade civil organizada, denotam pressão política, promoção e defesa de uma causa ou interesse; articulações mobilizadas por organizações com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas no debate público e influenciar políticas visando à trans-

formação da sociedade, justamente o que se denomina, de modo mais amplo, como “*advocacy*”.

Os desafios e limites das práticas burocráticas de responsabilidade dos agentes públicos de imigração se devem ainda à demasiada rotatividade de carreira, ao baixo número de agentes disponíveis para realizar os procedimentos nas delegacias migratórias, à falta de uma coordenação dos órgãos competentes e às interpretações restritivas das normativas. Tais fatores fazem com que o imigrante muitas vezes passe pela difícil situação de estar à mercê do poder discricionário dos agentes públicos.

Fora isso, a ausência de profissionalização dos agentes de imigração também é um obstáculo para que o serviço público se torne mais eficiente. A prática migratória exige maior capacitação, pois, muitas vezes, o agente não sabe como interpretar ou aplicar a legislação. No entanto, tal barreira pode ser superada por meio do provimento de treinamento intensivo de capacitação aos agentes, para que tenham conhecimento aprofundado da legislação e como proceder diante de casos específicos, para que o agente saiba os procedimentos básicos da prática migratória, preservando direitos e garantias fundamentais.

Diante das questões e dos dados apresentados, podemos concluir que as atividades a respeito da imigração envolvem um leque de atores e de procedimentos burocráticos, de modo que abrange uma série de fatores que devem ser considerados ao perquirir a questão migratória. É um aparato que exige a interligação dos órgãos, e a forma com que cada um desempenha sua função influencia sobremaneira aos demais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. P. de. Migração Transnacional e Refúgio: a rota de passagem por Mato Grosso do Sul. *In*: ALMEIDA, L. P. de (org.). **Migrações, Fronteiras e Refúgio**: Mato Grosso do Sul na rota das migrações transnacionais. Campo Grande: UCDB, 2017. p. 25-46.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Termo de referência – Cátedra Sérgio Vieira de Mello**. ACNUR, 2012. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/TERMO_DE_REFERENCIA_CSVM_2012. Acesso em: 6 ago. 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Tendências Globais – Deslocamentos Forçados em 2019**. Genebra: UNHCR, 2020.

ANDERSEN, M. S. “How to study NGOs in practice: a relational primer”. *In*: DeMARS, W. E.; DIJKZEUL, D. (ed.). **The NGO Challenge for International Relations Theory**. London/New York: Routledge, 2015. p. 62-85.

ANONNI, D. (org.). **Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI: UFPR, 2018.

BAENINGER, R. Migrações Internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. *In*: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 19., 2014, São Pedro. **Anais** [...]. São Pedro: ABEP, 2014. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/issue/view/38>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BAENINGER, R.; AZEVEDO, M.; PERES, R. G. Apresentação. In: BAENINGER, R. *et al.* (org.). **Imigração Haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 9-10.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Relatório de Auditoria Tribunal de Contas da União (TCU). **Tribunal de Contas da União**, set. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politica-imigratoria-deficiente-pode-permitir-o-ingresso-de-criminosos-no-brasil.htm>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. **Lei 13.445/2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 20 mar. 2021

BRITO, F. *et al.* A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 30, n. 1, p. 77-97, 2013.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 1-48.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (coord.). **Imigração e refúgio no Brasil: Relatório Anual 2020**. Brasília: OBMigra, 2020.

COMITÊ ESTADUAL DE REFUGIADOS, MIGRANTES E APÁTRIDAS DO MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho (SEDHAST). **Ata da Reunião Ordinária do dia 20 de abril de 2021**. Campo Grande: SEDHAST, 2021.

CURTO, L. B. **Aplicação e transferência de emissão célere de certidão de antecedentes criminais em unidade regional de perícia e identificação em fronteira**: acesso a direitos e cidadania aos imigrantes indocumentados em Corumbá. 2018. 70 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Câmpus do Pantanal, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2018.

ECO, H. **Migração e Intolerância**. Tradução: Eliana Aguiar e Alessandra Bonrruquer. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2020.

GLOBAL POLICY INSTITUTE. **Migration, Pandemic and Responses from the Third Sector**: lessons from Brazil and India. Londres: University of London, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – Terceiro Semestre. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ministério da Justiça/Secretaria de Assuntos Legislativos. **Migrantes, Apátridas e Refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Fronteiras do Brasil – referências para a formulação de políticas públicas**, volume 6. Brasília: IPEA, 2021.

IRMÃ DULCE. **Reuniões da Assembleia e Conselho de Administração**. Radiocoração, 2018. Disponível em: <https://www.radiocoracao.org/multimedia/fotos-videos/inauguracao-da-casa-irma-dulce-2-em-dourados>. Acesso em: 21 jan. 2022.

JESUS, A. D. A Mobilidade Haitiana no Mato Grosso do Sul. **TRAVES-SIA – Revista do Migrante**, n. 84, p.113-128, set./dez. 2018.

JESUS, A. D.; GONÇALVES, A. H. Quando o estranho bate à porta: reflexões sobre migrações e fronteiras. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, Três Lagoas, n. 26, p. 34-46, jun./nov. 2017.

LUSSI, C. Teorias da Mobilidade Humana. In: DURAND, J.; LUSSI, C. **Metodologia e Teorias no Estudo das Migrações**. 3. ed. Paco Editorial: 2015. p. 43-112.

MADUREIRA, D. V.; SEIXAS, I. M.; VELANI, L. G. **Organizações de Fronteira em Corumbá-MS**. Corumbá: Projeto Conexão local, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, K. C. S. **Políticas Públicas para Imigrantes**: o protagonismo da sociedade civil em Campo Grande/MS, Corumbá/MS e Dourados/MS. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Polícia Federal Prestação de Contas Ordinária Anual – Relatório de gestão do exercício de 2009**. Gov. br, Brasília, 26 mar. 2010. Disponível em: http://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/pf/orgao-central/2010sederelatorio-de-gestao-2010-dpf-versao-final.pdf. Acesso em: 22 set. 2019

MOREIRA, J. B. O papel das Cátedras Sérgio Vieira de Mello no Processo de Integração Local dos Refugiados no Brasil. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 4, n. 8, p. 81-96, jul./dez. 2015.

OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://rebeb.emnuvens.com.br/revista/article/view/1082>. Acesso em: 20 maio 2019.

OLIVEIRA, M. A. M. O ambiente fronteiriço: traços intangíveis e realidades sinuosas. **Revista GeoPantanal**, Corumbá, v. 11, n. 21, p. 13-22, jul./dez. 2016.

OLIVEIRA, M. A. M.; CAMPOS, D. L. Migrantes e fronteiras: lógicas subvertidas vidas refeitas. In: PEREIRA, J. H. V.; OLIVEIRA, M. A. M. (org.). **Migração e integração**. Dourados: Editora da UFGD, 2012. p. 17-38.

OLIVEIRA, M. A. M.; SANTOS, M. G. Mato Grosso do Sul e os desafios de segurança pública em suas fronteiras: distâncias entre as alta e baixa políticas no século XXI. **Revista Século XXI de Ciências Sociais**, v. 7, p. 95-110, 2016.

ROSA, R. C. Serviço pastoral dos migrantes da Arquidiocese de Campo Grande-MS. Desafios, conquistas e perspectivas. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 27, n. 55, p. 199-206, abr. 2019.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Edusp, 1998.

SAYAD, A. O retorno: elemento constitutivo da condição do migrante. **Travessia**, n. 13, p. 7-32, jan. 2004.

SILVA, C. A. S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SILVA, C. A. S.; SANTOS, T. G. S. A (In)visibilidade dos refugiados em Mato Grosso do Sul e a inacessibilidade aos direitos previstos nos Diplomas Nacionais e Internacionais. In: RAMOS, A. C.; MOREIRA, T. O.; FRIEDRICH, T. S. (coord.). **Direitos Humanos dos Migrantes e Pandemia**. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 626- 648.

SILVA, G. J. *et al.* **Refúgio em Números**. 5. ed. Brasília: OBMIGRA, 2020.

SILVESTRE, L. M. Irmãs de São José de Chambéry – 1650. *In*: TOIGO, J. *et al.* **Textos primitivos**: irmãs de São José. Curitiba: [s. n.], 1985.

SIMÕES, A. *et al.* **Relatório de Conjuntura**: tendências da imigração e refúgio no Brasil. Brasília: OBMigra, 2019.

SOUZA, F. B. **O Processo de Acolhimento aos Refugiados no Estado de Mato Grosso do Sul**: contradições de uma política em construção na voz de seus atores. 2020. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2020.

TORPEY, J. **The Invention of the Passport** – surveillance, citizenship and state. New York: Cambridge University Press, 2005.

VARGAS, F. A. Fronteiras Fechadas, Veias Abertas – o impacto da pandemia no fluxo migratório da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. *In*: RAMOS, A. C.; MOREIRA, T. O.; FRIEDRICH, T. S. (coord.). **Direitos Humanos dos migrantes e pandemia**. Curitiba: Instituto Memória, 2021. p. 198-221.

YANACOPULOS, H. **International NGO, Engagement, Advocacy, Activism**: the faces and spaces of change. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

SOBRE OS AUTORES

Ana Clara Fagundes é Membro do Projeto de Pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados nas Américas e o Processo de Cartagena de 1984” da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande-MS. Acadêmica de Direito na UFMS e colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR/UFMS). E-mail: ana_fagundes@ufms.br.

Camila Felício Borges é Acadêmica de Direito. Pesquisadora e colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR/UFMS). E-mail: camila.borges@ufms.br.

César Augusto Silva da Silva é Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), em Campo Grande, e do Mestrado Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutor em Ciência Política pela UFRGS e Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFMS (ACNUR/UFMS). E-mail: cesar.a.silva@ufms.br.

Elaine Dupas é Professora do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS/CPAN). Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), Mestra em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), colaboradora do Projeto de Pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados nas Américas e o Processo de Cartagena de 1984”, da UFMS. E-mail: elaine.dupas@ufms.br.

Giovana de Carvalho Florêncio é Advogada, Mestranda do Programa de Pós-Graduação Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Membro do Projeto de Pesquisa “Direito Internacional dos Refugiados nas Américas e o Processo de Cartagena de 1984”, da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande-MS. E-mail: giovanacflorenco@hotmail.com.

Hermes Moreira Júnior é Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Doutor em Relações Internacionais pela UNESP/SP. Coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello ACNUR/UFGD e membro do Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Mato Grosso do Sul (CERMA-MS). E-mail: hermesmoreira@ufgd.edu.br.

Katiucy Mendes Caitano é Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), na Faculdade de Direito e Relações Internacionais. Colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello – FADIR/UFGD. E-mail: katiucyy@hotmail.com.

Maria Julia Fujii Maschio é Pesquisadora PIVIC (Programa Institucional Voluntário de Iniciação Científica) da Faculdade de Direito da UFMS. Atual Presidente da Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados – LADIR-UFMS (2021-2022). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR/UFMS). E-mail: mariajuliamaschio@gmail.com.

Paola Cristina Nicolau é Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR-UFMS e ACNUR-UFGD). E-mail: paolacnicolau@gmail.com.

Raphaela Heloína Schiemann é Advogada, membro do Projeto de Pesquisa “O Direito Internacional dos Refugiados nas Américas e o Processo de Cartagena de 1984”, da Faculdade de Direito da UFMS, em Campo Grande-MS, e colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR-UFMS). E-mail: raphaelaheloina@hotmail.com.

Thainy Gomes da Silva Santos é Ex-presidente da Liga Acadêmica de Direito Internacional dos Refugiados (LADIR-UFMS). Pesquisadora PIBIC (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica) da Faculdade de Direito da UFMS e colaboradora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR/UFMS). E-mail: thainy.g94@gmail.com.

Este livro foi editorado com as fontes Crimson Text e Montserrat.
Publicado on-line em: <https://repositorio.ufms.br>



LADIR
U F M S



**UNHCR
ACNUR**
Agência da ONU para Refugiados

Brasil



CÁTEDRA
SÉRGIO VIEIRA DE MELLO

ISBN 978-65-89995-17-3



9 786589 995173

 editora
UFMS