

Refúgio, Migrações e Cidadania



Caderno de Debates **12**
Dezembro de 2017

Elaine Moreira
Gabriel Gualano de Godoy
Geraldo Castro Cotinguiba
Gustavo Simões
Gustavo Zortea
Julia Camargo
Julia Rovey de Souza
Leonardo Cavalcanti
Marília Lima Pimentel Cotinguiba
Paula Coury Andrade
Rosita Milesi
Tadeu de Oliveira
Tarciso Dal Maso Jardim
William Cesar de Andrade

Refúgio, Migrações e Cidadania



© IMDH/Rosita Milesi

“O Brasil ainda lida com carentes e frágeis políticas públicas em matéria de migração e, em cada fluxo um pouco mais expressivo, depara-se com suas próprias limitações e lacunas para o devido atendimento a estas populações”.

Caderno de Debates **12**
Dezembro de 2017

Elaine Moreira
Gabriel Gualano de Godoy
Geraldo Castro Cotinguiba
Gustavo Simões
Gustavo Zortea
Julia Camargo
Julia Rovey de Souza
Leonardo Cavalcanti
Marília Lima Pimentel Cotinguiba
Paula Coury Andrade
Rosita Milesi
Tadeu de Oliveira
Tarciso Dal Maso Jardim
William Cesar de Andrade



Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Websites

www.acnur.org.br

www.acnur.org

www.unhcr.org

e-mail: brabr@unhcr.org.br

Telefone: (61) 3044-5744 – Fax: (61) 3044-5705



**Instituto Migrações
e Direitos Humanos**

Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH

Website: www.migrante.org.br

Facebook: [institutomigracoes](https://www.facebook.com/institutomigracoes)

e-mail: imdh@migrante.org.br

imdh.diretoria@migrante.org.br

Telefone: (61) 3340-2689 – Fax (61) 3447-8043

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v.12, n.12 (2017).
Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.**

v.1, n.1 (2006)

Anual:

ISSN: 1984.2104

1. Direitos Humanos – Periódicos 2. Migrações – Periódicos 3. Refugiados – Periódicos

CDU 341.231.14 (05)

Editor Responsável

Instituto Migrações e Direitos Humanos

Conselho Editorial

Andrés Ramirez (México)
Elizabeth Pedernal, mscs (Itália)
Isabel Marquez (Espanha)
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Márcia Anita Sprandel
Roberto Marinucci
Rosita Milesi

Coordenação Editorial

Flávia Faria (ACNUR)
Julia Rovero de Souza (IMDH)
Paula Coury Andrade (IMDH)

Editoração Eletrônica

Supernova Design

Projeto gráfico

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Tiragem

1.500 exemplares

Impressão

Gráfica Coronário

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação.

Índice

- 7 **Apresentação**
Rosita Milesi e Paula Coury
- 17 **A Lei Migratória e a Inovação de Paradigmas**
Tarciso Dal Maso Jardim
- 47 **Fazendo Memória do Processo de Construção da Lei de Refugiados no Brasil**
Rosita Milesi e William Cesar de Andrade
- 75 **Encontrar-se com o Estrangeiro**
Gabriel Gualano de Godoy
- 87 **Benefício de Prestação Continuada – BPC em Favor de Imigrantes Residentes no País**
Gustavo Zortea
- 101 **O Idioma como Facilitador do Processo de Integração de Refugiados e Imigrantes: a Experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)**
Paula Coury e Julia Rovey
- 117 **Balanço e Reflexões sobre a Imigração Haitiana no Brasil: um Ensaio**
Geraldo Castro Cotinguiba e Marília Lima Pimentel Cotinguiba
- 129 **Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana**
Gustavo Simões, Leonardo Cavalcanti, Tadeu de Oliveira, Elaine Moreira e Julia Camargo



© ACNUR/Slaven Vlasic

“O processo de preparação para os Pactos Globais (...) é uma oportunidade histórica para estabelecer as bases de um mundo onde a migração seja uma escolha e ocorra de forma segura, ordenada e regular”.

Apresentação

Rosita Milesi¹ e Paula Coury²

“Acredito que podemos e devemos encontrar um caminho, com base em uma abordagem humana, de compaixão e centrada nas pessoas, que reconheça o direito de cada indivíduo à segurança, proteção e oportunidade”. (António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas)³

1 Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Irmã Scalabriniana, advogada, membro da equipe Pastoral da Mobilidade Humana da CNBB e do CELAM, observadora no Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Brasil. Contato: rosita.imdh@gmail.com

2 Assistente de Integração do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e Mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po). Contato: paula.couryandrade@gmail.com

3 Nações Unidas no Brasil. *Contribuição dos migrantes é ‘esmagadoramente positiva’, diz secretário-geral da ONU*. 20/09/2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/contribuicao-dos-migrantes-e-esmagadoramente-positiva-diz-secretario-geral-da-onu/>. Último acesso em 29/09/2017

As palavras do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, sintetizam o que têm sido os esforços da comunidade internacional desde a assinatura da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, em setembro de 2016. Produto da primeira Reunião de Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, o documento expressa o compromisso dos Estados signatários de firmar, em 2018, dois Pactos Globais, um relativo ao movimento de pessoas em situação de refúgio e outro voltado a garantir condições para migração segura, ordenada e regular.

Estes esforços globais surgem em um contexto marcado por uma mobilidade humana sem precedentes, em que o número de migrantes internacionais⁴ tem crescido em uma proporção maior que a população mundial, chegando a 244 milhões⁵. O deslocamento forçado também alcançou níveis recordes nos últimos anos, afetando atualmente 65,6 milhões de pessoas, das quais 22,5 milhões são refugiados, 2,8 milhões são solicitantes de refúgio e 40,3 milhões são deslocados internos⁶.

Considerando a magnitude desta crise e a complexidade da questão, um grande desafio na elaboração dos Pactos Globais é garantir um processo participativo, envolvendo governos, sociedade civil, pessoas migrantes, sujeitos de proteção internacional e suas famílias, organizações internacionais, equipes de especialistas, acadêmicos, grupos religiosos, empresas e outras partes interessadas.

Dessa forma, os temas migratórios alcançarão crescente visibilidade e espaço nas agendas públicas. Infelizmente, porém, com frequência o debate é marcado pela politização da questão e por posturas xenofóbicas. Surge, então, o desafio de fazer com que, ao invés de permeada pelo medo e sentido de preservação, a

4 Por migrantes interacionais entende-se: pessoas que residem em um país diferente de seu país de nascimento.

5 DAES-ONU, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. *International Migration Wallchart*, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWall Chart2015.pdf>. Último acesso em 26/04/2017.

6 ACNUR, Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016*, Jun/2017. Disponível em: <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>. Último acesso em 03/10/2017.

discussão seja marcada pelo reconhecimento do direito de migrar, dos direitos e necessidade de proteção das pessoas em situação de mobilidade e das contribuições que os migrantes e refugiados trazem – tanto para os Estados de acolhida, como para os de origem.

É neste contexto que se insere a décima segunda edição do Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. Os artigos aqui reunidos referem-se principalmente ao contexto brasileiro, mas trazem questões que refletem muitas das preocupações em âmbito global. A necessidade de se adotar uma abordagem humana e garantidora de direitos a que se refere o Secretário Geral da ONU na citação acima, por exemplo, foi também uma das diretrizes que guiou todo o processo legislativo que resultou na nova Lei de Migração aprovada no Brasil, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conforme demonstra *Tarciso Dal Maso* no primeiro capítulo deste Caderno.

Dal Maso argumenta que a nova lei tem como principal virtude prever, pela primeira vez na história brasileira, um paradigma migratório humanista, destacando que “quando se fala em paradigma, não é mera doutrina, mas consequência na liberdade, na integridade e na vida dos migrantes”. Propõe, assim, uma reflexão sobre alguns artigos da Lei nº 13.445/2017 a partir de uma comparação histórica com paradigmas de outras leis migratórias do Brasil. O autor destaca como a herança escravocrata contribuiu para uma legislação migratória permeada pela eugenia e a busca pelo “imigrante ideal”, princípio que, na nova Lei de Migração, foi substituído pelo de não discriminação.

Outro avanço destacado pelo autor é o fato de o imigrante não ser mais visto como ameaça à segurança nacional, com a inclusão do princípio da não criminalização da imigração (art. 3º, III) e substituição dos tipos penais previstos pelo Estatuto do Estrangeiro por infrações administrativas. Mesmo com diversas conquistas, *Dal Maso* pondera que persistem os desafios relativos à regulamentação da lei, bem como à sua implementação. O autor destaca, ainda, que as questões relativas a refúgio foram tratadas apenas de forma complementar pela Lei nº 13.445/2017, pois o Brasil já tem legislação de refúgio considerada exemplar, a Lei nº 9.474/1997.

Em 2017, a Lei 9.474/1997 completou 20 anos de vigência. Em celebração a esta data, *Rosita Milesi* e *William Cesar de Andrade* recordam, no segundo

capítulo deste Caderno, o processo histórico de construção da Lei de Refugiados no Brasil. Os autores recuperam documentos e registros que retratam a parceria que se firmou entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e organizações da sociedade civil brasileira durante todo o processo legislativo, colaborando com o Poder Executivo na elaboração do anteprojeto de lei e acompanhando sua tramitação no Congresso Nacional. Esta atuação conjunta teve grande impacto no texto legal aprovado.

Entre os temas mais controvertidos durante o processo legislativo, os autores destacam a ampliação do conceito de refugiado em relação ao da Convenção de 1951, de modo a englobar situações de grave e generalizada violação de direitos humanos. A inclusão de tal dispositivo na Lei de Refúgio foi produto das gestões de incidência realizadas em conjunto pelo ACNUR e a sociedade civil, também com apoio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e de outros atores, tanto governamentais, quanto não governamentais. Esta ação tripartite foi decisiva para a rápida aprovação da Lei 9.474/1997, que instituiu o marco jurídico brasileiro sobre refúgio.

Mesmo se tratando de legislação considerada exemplar por ser acolhedora e garantir amplos direitos a solicitantes de refúgio e refugiados, é importante questioná-la e promover reflexões a seu respeito. É o que propõe *Gabriel Gualano de Godoy* no capítulo seguinte. Sob a ótica da Filosofia do Direito dos Refugiados, *Godoy* analisa o processo de elegibilidade do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), utilizando-se do conceito de “encontro” como chave de análise, não da determinação do *status* de refugiado, mas do “reconhecimento” da condição de refugiado.

Baseando-se nas ideias de Judith Butler, *Godoy* denuncia certa violência no processo de elegibilidade, ao exigir um relato totalmente coeso do refugiado, desconsiderando os limites do próprio reconhecimento. Em contraposição, o autor defende uma ética do encontro a ser sustentada nas entrevistas de elegibilidade, partindo da aceitação de que há, inevitavelmente, uma limitação daquilo que pode ser narrado em um pedido de refúgio e o que se pode saber sobre o refugiado. Esta preocupação ética é essencial neste contexto, considerando-se que as decisões do CONARE provocam efeitos semelhantes à punição. *Godoy* argumenta que, como

o Comitê possui “virtualmente a capacidade de destruir vidas”, deve atentar-se para a obrigação de “sustentar a vida”. O autor demonstra, assim, que mesmo a definição ampliada de refugiado adotada pela Lei 9.474/1997 pode não ser suficiente para garantir a hospitalidade.

Passadas duas décadas da sanção da Lei de Refúgio, desafios em sua implementação persistem, seja em razão de demandas que surgem com novos fluxos migratórios ou de dificuldades conjunturais aos órgãos implementadores da lei e das políticas que dela decorrem. Assim, *Milesi e Andrade* concluem sua reflexão acerca da Lei 9.474/1997 elencando os principais desafios atuais. Entre eles, os autores mencionam a necessidade de dispensar especial atenção às pessoas em maior situação de vulnerabilidade e também a importância de promover a inclusão dos refugiados em políticas públicas. Estes temas são abordados de forma mais detida por *Gustavo Zortea* no artigo seguinte, considerando o caso específico da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para refugiados e imigrantes.

O BPC é um benefício assistencial pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado a idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Trata-se, portanto, de uma política pública destinada a pessoas em situação de alta vulnerabilidade, à qual, conforme previsto na Constituição Federal, devem ter acesso nacionais e estrangeiros residentes no Brasil. No entanto, na prática, o acesso por parte de refugiados e imigrantes era obstaculizado, pois o INSS entendia que o pagamento do BPC estaria restrito a brasileiros natos ou naturalizados.

Conforme *Zortea* demonstra, a interpretação sustentada pelo INSS é inconstitucional, razão pela qual a judicialização tem sido necessária para garantir o acesso de refugiados e imigrantes a este benefício. Assim, a Defensoria Pública da União (DPU), atuando em parceria com organizações da sociedade civil, realizou diversas ações judiciais individuais e coletivas buscando garantir o acesso a este direito. Paralelamente a estas ações, tramitou no Supremo Tribunal Federal (STF), desde 2008, o Recurso Extraordinário - RE 587.970, com repercussão geral reconhecida.

Em seu artigo, *Zortea* relata e analisa o RE 587.970, cujo julgamento, concluído em abril de 2017, decidiu, por unanimidade, que a condição de estrangeiro

residente no Brasil não impede o recebimento do BPC, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. Além de registrar todo o processo por meio do qual se obteve decisão tão significativa para a garantia dos direitos dos migrantes, o autor propõe também uma reflexão sobre a estratégia utilizada. *Zortea* defende que este caso bem sucedido de atuação da sociedade civil em conjunto com a DPU como *amicus curiae* na ação revela a possibilidade de se ampliar esta cooperação também para outras ações ligadas à questão migratória.

Além da dificuldade de acesso às políticas já existentes, refugiados e imigrantes enfrentam também a falta de iniciativas públicas voltadas às suas necessidades específicas, como o aprendizado do idioma, elemento fundamental no processo de integração. No quinto capítulo do Caderno, *Paula Coury* e *Julia Rovey* tratam sobre o assunto, enfatizando o desafio colocado pela falta de políticas públicas voltadas à oferta de cursos de português como língua de acolhimento e apresentando formas de lidar com a questão, a partir da experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Assim, as autoras demonstram a importância das parcerias entre organizações da sociedade civil e instituições de ensino superior (IES). De imediato, estas iniciativas têm viabilizado a oferta de aulas de português e outras atividades relacionadas, por meio de projetos de extensão das IES. Trata-se de contribuição valiosa, mas que não substitui a demanda por ações mais sistemáticas por parte do Estado. Também em relação a este objetivo as IES têm desempenhado papel fundamental, por meio do desenvolvimento de pesquisas acadêmicas que reforçam o pleito por políticas públicas e proveem subsídios para seu desenvolvimento, sempre buscando promover a integração de refugiados e imigrantes no Brasil.

A integração dessa população se torna especialmente desafiadora em casos de fluxos massivos e concentrados em uma região específica. Desde 2010, o Brasil passou por esta experiência com a chegada numerosa de haitianos que se viam forçados a deixar seu país devastado por um terremoto e eram atraídos pelo momento favorável da economia brasileira. Nos anos seguintes, mesmo com a crise econômica nacional, o fluxo de haitianos para o Brasil continuou, por diversas razões, como a política de concessão de vistos por razões humanitárias, a

reunião familiar promovida pelos imigrantes que se estabeleceram no país desde 2010 e a tendência de retroalimentação dos fluxos migratórios.

No sexto capítulo deste Caderno, *Geraldo Castro Cotinguiba e Marília Lima Pimentel Cotinguiba* abordam a questão, apresentando um panorama geral sobre a migração haitiana no Brasil, a partir de uma pesquisa de campo itinerante realizada em 32 cidades brasileiras e de países vizinhos (Bolívia e Peru), selecionadas pela presença de nacionais do Haiti. Especial ênfase é dada à região da tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, por onde entraram quase metade dos 85.084 haitianos que ingressaram no Brasil entre 2010 e 2015, segundo dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre).

A cidade de Brasileia, no Acre, foi, assim, a porta de entrada para milhares de imigrantes que, depois, seguiam viagem e se estabeleciam em outros locais do Brasil, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Este fluxo de chegada irregular decresceu até praticamente cessar em fins de 2015, graças à implementação efetiva da política de concessão de vistos humanitários para nacionais do Haiti. Os autores destacam, contudo, que a circulação de haitianos na região continuou, mas, a partir de 2015, fazendo o movimento contrário, isto é, saindo do Brasil de forma irregular com o intuito de alcançarem os Estados Unidos. Observou-se também a saída em direção ao Chile, mas, neste caso, trata-se geralmente de saída documentada e por via aérea.

Para os autores, a pesquisa indica “uma mobilidade no sentido estrito do termo, com movimentos de idas e vindas dentro do País, o que caracteriza uma migração interna e, também, uma circulação de pessoas pelo território em direção a outros países”. Este panorama da imigração haitiana retrata a dinamicidade dos fluxos migratórios e como seus impactos ultrapassam fronteiras nacionais. Reforça, portanto, a necessidade de abordagens e soluções globais para a questão, conforme reconhecido pelos Estados signatários da Declaração de Nova Iorque, ao se comprometerem a trabalhar para o estabelecimento dos Pactos Globais.

Mais recentemente, um dos principais fluxos na América do Sul tem sido a saída de nacionais da Venezuela, que deixam forçosamente seu país por múltiplos fatores, como: ameaças e violência por grupos armados, perseguição política, desabastecimento de alimentos e medicamentos e falta de acesso a serviços e

recursos básicos. Considerando somente o ano de 2017, mais de 25 mil nacionais da Venezuela apresentaram solicitações de refúgio ou de residência temporária no Brasil, principalmente no estado de Roraima. Trata-se de um grande desafio para o governo, a sociedade, as entidades da sociedade civil, e outros atores, pois o Brasil ainda lida com carentes e frágeis políticas públicas em matéria de migração e, em cada fluxo um pouco mais expressivo, depara-se com suas próprias limitações e lacunas para o devido atendimento a estas populações.

As questões que se colocam são inúmeras, como documentação, aprendizagem do idioma, albergamento, inserção laboral, acesso a serviços de saúde e educação e atenção aos casos de maior vulnerabilidade. Tudo isso em meio a um contexto de crescente xenofobia. Este cenário corrobora a constatação de que, para lidar com grandes fluxos migratórios, é essencial o envolvimento de uma ampla gama de atores. Para ser efetiva, a resposta a estes desafios necessita ser pautada pela atuação articulada entre o Governo Federal, os governos municipais e estaduais, o que ainda não é, no caso, uma realidade. Muitos outros atores fazem-se presentes e atuantes – agências das Nações Unidas, como o ACNUR e a OIM, organizações da sociedade civil, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público do Trabalho, Universidades, entre outros – mas o envolvimento e responsabilidade do Poder Público em suas várias esferas são elementos que ninguém pode e nem deve substituir. Deve ele mesmo – Poder Público – assumir e desempenhar.

Diante deste contexto, uma grande preocupação foi a de conhecer o perfil dos imigrantes venezuelanos em Roraima para subsidiar a formulação e implementação de políticas migratórias. Com este objetivo, implementou-se a pesquisa “Perfil Sociodemográfico e Laboral Da Imigração Venezuelana” realizada por *Gustavo Simões, Leonardo Cavalcanti, Tadeu de Oliveira, Elaine Moreira e Julia Camargo* e promovida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio do ACNUR. A metodologia da pesquisa foi desenhada pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e a execução ficou por conta da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Federal de Roraima (CSVM/UFRR), demonstrando, mais uma vez, a importância da participação das instituições de ensino superior nas temáticas migratórias.

A metodologia utilizada baseou-se em levantamento estatístico com a população não indígena e um estudo etnográfico com famílias e líderes Aydamos dos indígenas Warao. A pesquisa sinaliza que, ainda que sejam parte do mesmo fluxo migratório, indígenas e não indígenas necessitam de políticas públicas específicas e diferenciadas. Ao final desta edição do Caderno de Debates, reproduzimos o Resumo Executivo desta pesquisa, elencando seus principais resultados.

De modo geral, todos os artigos reunidos neste Caderno retratam aspectos importantes do fenômeno migratório e de esforços para sua governança. As reflexões aqui propostas partem da experiência brasileira, mas sempre tendo em vista que se trata de um fenômeno global, que requer abordagens coordenadas por parte de toda a comunidade internacional. O processo de preparação para os Pactos Globais que está em curso é, portanto, uma oportunidade histórica para estabelecer as bases de um mundo onde a migração seja uma escolha e ocorra de forma segura, ordenada e regular, com interpretação e definição destes elementos na ótica dos direitos humanos.



“A Lei de Migração muda o paradigma da nossa história legislativa, fundada em eugenia, proteção do trabalhador nacional e segurança nacional”.

A lei migratória e a inovação de paradigmas

*Tarciso Dal Maso Jardim*⁷

Há temas que não são novos, possuem a característica de permanência, pois intrínsecos à humanidade. Não precisamos buscar na arqueologia a descoberta de nosso nomadismo. Ao contrário, mais esforços precisamos fazer para explicar a formação do que é fixo, tais como os limites fronteiriços.

Somos o que somos em razão dos movimentos dos seres humanos e de sua fixação, daí surgiram nações, Estados, guerras e outras obsessões⁸. Contudo, variadas barreiras físicas, simbólicas, fitossanitárias, eletrônicas e políticas foram ou estão sendo criadas ou intensificadas, em uma mundialização negativa, com forte conotação na segurança territorial, o que para muitos significa barrar a migração em sentido amplo. Nesse cenário, discursos xenófobos e leis restritivas

⁷ Bacharel em Direito (Universidade Federal de Santa Maria), mestre em Relações Internacionais (Universidade de Brasília) e doutorando em direito internacional (Universidade de Paris X); consultor legislativo do Senado Federal na área de relações exteriores e defesa nacional.

⁸ FOUCHER, Michel. *L'obsession des frontières*. Paris: Perrin, 2007.

à imigração se proliferam. Como disse Zygmunt Bauman, “a política de separação mútua e de manter distância, com a construção de muros em vez de pontes, contentando-se com ‘câmaras de eco’ à prova de som, em vez de linhas diretas para uma comunidade sem distorções (e, tudo considerado, lavando as mãos e manifestando indiferença sob o disfarce da tolerância), só leva à desolação da desconfiança mútua, do estranhamento e da exacerbação”⁹.

Sempre fomos sugestionáveis a percepções desse tipo. Portanto, é expressivo que projeto de parlamentar (Senador Aloysio Nunes Ferreira) não só tenha rejeitado o atual discurso, mas rompido modelos legislativos brasileiros cujas matrizes foram promulgadas em períodos militarizados, por Poder Executivo de tom autoritário, como o de Manoel Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Getúlio Vargas e regime pós-64. Paradigmas tão arraigados que permaneciam em períodos democráticos, apesar de certas reações administrativas, de tribunais e da sociedade civil.

A Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (a Lei de Migração), tem como principal virtude acabar com esse perfil e prever, pela primeira vez na história brasileira, um paradigma humanista para a migração. Então, façamos uma reflexão de seus artigos, a partir de paradigmas de leis migratórias brasileiras. Afinal, “(...) el análisis de la normativa migratoria se presenta como una puerta de acceso para estudiar las relaciones entre políticas públicas y construcción nacional, en tanto la primera cristaliza un sistema de valores y un sistema simbólico que las segundas reproducen y reorganizan”.¹⁰

I – Herança escravocrata

A escravidão marcou a vinda de africanos ao Brasil, persistindo mesmo após a “Convenção entre o Brasil e a Grã-Bretanha com o fim de pôr termo ao comércio

9 Bauman, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. São Paulo: Zahar, 2017, pp. 22-3.

10 NEJAMKIS, Lucila. *Políticas migratórias en Argentina, 1976-2010: de la doctrina de seguridad nacional, à la consolidación del derecho humano à la migración*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2016, p. 63.

de escravatura da Costa d'África”, de 1826-7, e a decorrente¹¹ lei Diogo Feijó¹² proibindo a “importação” de escravos. O tráfico por navios negreiros somente seria eficazmente combatido pela lei Eusébio de Queirós¹³, de 1850¹⁴. Essa prática histórica impactaria na legislação migratória, que teve a eugenia como marca de sua busca pelo imigrante ideal: o branco europeu como força de trabalho.

É significativo que a Lei nº 13.445/2017 reconheça a hipótese de a residência do imigrante, do residente fronteiriço ou do visitante poder ser autorizada se estes tenham “sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória” (art. 30, inc. II, alínea g).

Além disso, essas pessoas podem ser consideradas como parte de grupos vulneráveis beneficiadas por não cobrança de taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória (art. 113, §3º, da Lei). Em verdade, elas estavam expressamente incluídas no vetado §4º do art. 113 da Lei, que definia o que seriam tais grupos vulneráveis. Contudo, a razão do veto não está relacionada a esse grupo de pessoas, mas aos migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade, que também estavam nesse parágrafo enquanto categoria de grupos vulneráveis.

11 A Convenção determina o fim deste tráfico após três anos da troca de ratificações, ou seja, 1930, a partir do que a prática passaria a ser considerada pirataria.

12 Conhecida como lei Diogo Feijó ou Feijó-Barbacena, a Lei imperial de 7 de novembro de 1831 declara livres todos os escravos vindos de fora do Império, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Seu artigo 1º assim dispõe: “Todos os escravos que entrarem no território ou portos do Brasil, vindos de fora, ficam livres”. Além disso, a lei prevê penas corporais, multas e apreensões.

13 Lei imperial de nº 581, de 4 de setembro de 1850 (estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império). Esta lei reforça a de 7 de novembro de 1831, prevendo apreensões de embarcações (art. 1º) e até mesmo o retorno de escravo (art. 6º)

14 O *Caso Bracuhy* revela o que seria o último desembarque realizado pelo tráfico negreiro ilegal. Em 1952, o *brigue Camargo*, de bandeira estadunidense e de propriedade do português João Pedro da Costa Coimbra, é incendiado no litoral do Rio de Janeiro por seu capitão, Nathaniel Gordon, para eliminar provas do tráfico de cerca 540 escravos oriundos do Quelimane e da Ilha de Moçambique, encomendados pelo poderoso e riquíssimo Joaquim José de Souza Breves, “o rei do café”. Ver ABREU, Martha. “O caso Bracuhy” In: MATTOS, Hebe; SCHNNOR, Eduardo (Orgs). *Resgate: Uma janela para o oitocentos*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995, pp. 167-195; HORNE, Gerald. *O sul mais distante: os Estados Unidos, o Brasil e o tráfico de escravos africanos*. São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

Assim, é provável que, ao regular o §3º do art. 113 da Lei, o decreto de regulamentação incluía na definição de grupos vulneráveis os demais citados no vetado §4º do art. 113, que seriam os solicitantes de refúgio, os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo e os menores desacompanhados.

Esse não é só um diálogo histórico, mas a constatação de que o tráfico de pessoas e do trabalho escravo persistem no século XXI. A condenação do Brasil em 2016 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos por um caso de trabalho escravo demonstra a dimensão dessas violações. Na oportunidade, a Corte recomenda ao Brasil a tomar medidas de prevenção e a tratar os mais vulneráveis com atenção especial. Embora não se referisse a migrantes, não restam dúvidas de que eles estariam enquadrados nessa categoria¹⁵.

II – Imigrante ideal: ascendência europeia e mão-de-obra

A considerar a evolução legislativa a partir do século XIX, a vinda de estrangeiros ao Brasil foi marcada por colonização de origem europeia para servir de mão-de-obra, sobretudo nas plantações de café, e para serem pequenos proprietários, abastecendo de alimentos as cidades e os latifúndios e ocupando áreas estratégicas com núcleos coloniais, muitas vezes incidentes em áreas indígenas¹⁶. São exemplos os incentivos à vinda de suíços¹⁷, alemães¹⁸ e italianos. Essa imigração

15 Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318: “336. (...) Los Estados están obligados “a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto de actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias”.

16 Aviso de 19 de fevereiro de 1811, sobre o progresso das divisões e estabelecimentos de colonos nas terras ocupadas pelos índios.

17 Ver sobretudo o Decreto de 16 de maio de 1818, que aprova as condições para o estabelecimento no Brasil de uma Colônia de suíços.

18 A Decisão nº 80, de 31 de março de 1824, firmada por Luiz José de Carvalho e Melo, ilustra a intenção dirigida, com a perspectiva eugênica de branqueamento da população: “Esperando-se brevemente nesta Corte uma Colônia de Alemães, a qual não pode deixar de ser de reconhecida utilidade para este Império pela superior vantagem de se empregar gente branca, livre e industriosa, tanto nas Artes como na Agricultura (...)”.

foi promovida pelo Estado ou mediante companhias de colonização¹⁹, com condições contratuais muitas vezes opressoras.

O Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, subscrito pelo Generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, ao regularizar o serviço de introdução e localização de imigrantes no Brasil, considera no seu artigo 1º que é “inteiramente livre a entrada nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Ásia, ou da África que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas”. O objetivo era claro em incentivar a imigração europeia, branca, sem menosprezar fluxo entre as Américas, em busca de mão-de-obra agrícola, operária, artesã ou doméstica. Não seriam bem-vindos mendigos e indigentes (artigo 3º), maiores de 50 anos e enfermos ou com “defeitos físicos”, que somente tinham passagem gratuita se pertencessem a família com ao menos duas pessoas “válidas” (artigo 5º).

O Presidente Floriano Peixoto iria abrir uma frente incentivando a imigração chinesa e japonesa, desde que não fossem indigentes, mendigos, piratas, nem sujeito à ação penal em seus países, e fossem “válidos” e aptos para trabalhos de qualquer indústria (Lei nº 97, de 5 outubro de 1892). Contudo, além de proibir entrada de “mendigo, vagabundo, atacado de moléstia que possa comprometer a saúde publica ou suspeito de atentado cometido fora do território nacional contra a vida, a saúde, a propriedade ou a fé pública”, impõe sua política de controle de estrangeiro mediante regulação da expulsão durante o estado de sítio²⁰.

Ocorre que o mito de que o Brasil era uma democracia racial fez com que um grupo de cidadãos negros dos Estados Unidos organizasse uma migração ao Brasil na década de 1920, estimulados em especial pelo militante de direitos civis W. E. B. Du Bois, em seu jornal, o “Crisis”, e pela BACS (*Brazilian American Colonization Syndicate*), uma organização de Chicago. Não imaginavam as autoridades racistas

19 A Lei nº 514, de 28 de outubro 1848, concedeu terras devolutas às províncias para a colonização, que, por sua vez, se associaram a entes privados para realizar seus objetivos.

20 Decreto nº 1.566, de 13 de outubro de 1893.

brasileiras que um fluxo de negros poderia surgir de outro continente que não a África. Prontamente, o Itamaraty começou a recusar vistos a essas pessoas e teses começaram a ser traçadas para resolver o embaraço diplomático e manter a política brasileira de branqueamento. E assim foi feito²¹.

O Decreto nº 24.215 de 9 de maio de 1934 (art. 2º, §1º) considerou imigrante “todo estrangeiro que pretenda, vindo para o Brasil, nele permanecer por mais de trinta dias com o intuito de exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa que lhe assegure a subsistência própria e a dos que vivam sob sua dependência”. Contudo, este mesmo artigo era repleto de preconceitos, pois não permitia a entrada de “aleijado ou mutilado”; “cego ou surdo-mudo”; “cigano ou nômade”, dentre outros.

Com a implantação do Estado Novo por Getúlio Vargas a partir de novembro de 1937 e a proliferação internacional de regimes autoritários e de tensões bélicas, o incentivo à imigração é cada vez mais circunscrito e o estrangeiro passa a ser marcadamente uma ameaça à segurança nacional. O Decreto-Lei nº 383, de 18 de abril de 1938, por exemplo, vedou aos estrangeiros fixados ou em caráter temporário no Brasil a exercerem qualquer atividade de natureza política ou imiscuir-se, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do país, enquanto o Decreto-Lei nº 406, de 4 maio de 1938²², ao dispor sobre a entrada de estrangeiro em território nacional, repetia o alto grau de preconceito e xenofobia

21 LESSER, Jeffrey. *A invenção da brasilidade: identidade nacional, etnicidade e políticas de imigração*. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p.

22 Segundo seu artigo 1º, não poderia entrar: “I – aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos; II – indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres; III – que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicomanos; IV – doentes de moléstias infecto-contagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V – que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional; VI – menores de 18 anos e maiores de 60, que viajarem sós, salvo as exceções previstas no regulamento; VII – que não provem o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para manter-se e às pessoas que os acompanhem na sua dependência; VIII – de conduta manifestamente nociva à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições; IX – já anteriormente expulsos do país, salvo se o ato de expulsão tiver sido revogado; X – condenados em outro país por crime de natureza que determine sua extradição, segundo a lei brasileira; XI – que se entreguem à prostituição ou a explorem, ou tenham costumes manifestamente imorais”.

do Decreto nº 24.215 de 9 de maio de 1934. O Decreto-Lei nº 406/1938 também cria o Conselho de Imigração e Colonização, que representava o pensamento modernizante do Estado Novo, e seria responsável por coordenar a entrada de imigrantes “ideais”, em termos de raça (eugenia) e função (mão-de-obra), a seguir as posições de Francisco José de Oliveira Vianna²³.

Durante a Segunda Guerra Mundial houve a edição do Decreto-Lei nº 3.175, de 7 de abril de 1941, que restringiu a entrada de imigrantes no Brasil e somente seria revogado em 1945 (Decreto-Lei nº 7.575, de 21 de maio de 1945). Neste período a imigração de países europeus seria restrita, sendo facilitada somente a proveniente de Estados americanos. Essa perspectiva seria radicalmente revertida pelo Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, que dispôs sobre a imigração e colonização, acrescentando a predisposição de defesa do trabalhador nacional e de manter composição étnica europeia, conforme seu artigo 2º: “Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

Essas normas eugênicas somente foram revogadas pelo art. 141 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80)! A Lei de Migração vai além, cita o princípio de não discriminação sete vezes (art. 3º, II e IV; art. 4º, VIII, X e XI; art. 37, I; art. 55, II, b). Merece destacar o art. 3º, incisos II e IV, que apontam como princípios ou diretrizes da política migratória brasileira o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; e a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional.

Não há no Brasil mais espaço normativo para a eugenia, ao incentivo de vinda de pessoas por sua origem ou cor de pele, em detrimento de pessoas de outras origens. Apesar da existência das leis preconceituosas de nossa história, fluxos os mais diversos vieram ao Brasil, em maior ou menor grau. A Lei de Migração não somente responde a esse aspecto negativo de nossa sociedade com esses princípios e sua estrutura, mas

23 OLIVEIRA VIANNA, Francisco José, *Raça e assimilação*, 3a ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938; QUEIROZ, Thaíla Guimarães de, “As Restrições Imigratórias na Revista de Imigração e Colonização (1940- 1945)”, In *Recôncavo: Revista de História da UNIABEU*, Volume 3, Número 5, Julho - dezembro de 2013, p. 139.

de certo modo é produto de atores políticos que, de maneira suprapartidária, foram influenciados pela própria história migrante, a de seus nomes, embora outra tradição sempre tenha pesado como ameaça: a da segurança nacional.

III – Imigrante como ameaça à segurança nacional

Após a Primeira Guerra Mundial, os Estados passaram a controlar passaportes com métodos mais elaborados e a diferenciar estrangeiros de nacionais, com intuito de criar barreiras à imigração²⁴.

Contudo, o Estado policlesco está na raiz da República. O Decreto nº 1.566/1893 é um libelo contra a liberdade do estrangeiro, permitindo sua expulsão por critérios como a comissão de infrações contra a segurança e a tranquilidade pública; incitação à desobediência às leis ou à revolta e à guerra civil, ou ao ódio ou atos de violência entre ou contra classes sociais, de modo perigoso à segurança ou à tranquilidade públicas, pela imprensa ou outro meio; comprometimento da segurança da União ou dos Estados; incitarem crimes contra a liberdade de trabalho; provocação ou aumento do mal-estar público; ou criação de embaraços à tranquilidade e regularidade dos negócios e da vida social. Desde então, as legislações sobre a expulsão sempre serviram para o controle de segurança nacional²⁵.

Posteriormente, em outro regime militar, o Decreto-Lei nº 941 de 13 de outubro de 1969, e o Estatuto do Estrangeiro seguem adotando política de segurança nacional mediante controle de concessão de visto e de facilitação de deportação e de expulsão. O conhecido artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro é claro: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

24 FÁRIA, Maria Rita Fontes. *Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2015, p. 130-1; TORPEY, John. *The invention of Passport, Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 121.

25 Ver Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907; Decreto-Lei nº 479, de 8 de junho de 1938; Decreto-Lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969 e o Estatuto do Estrangeiro.

A nova Lei de Migração acaba com a ideia de que o imigrante é uma ameaça à segurança nacional. O art. 4º desta Lei prevê ampla gama de direitos aos migrantes, como o de reunião e associação, e estende direitos, garantias e liberdades aos não residentes. Assim, em resposta à redação infeliz do caput do art. 5º da Constituição Federal, que reduz esses direitos aos residentes, determina a Lei de Migração no §1º do art. 4º que a titularidade e o exercício desses direitos independem da situação migratória e apontam que, para além da previsão constitucional, devem ser respeitados os tratados. Nesse particular, cumpre verificar que o §4º do art. 4º da Lei de Migração foi vetado em razão de nem todos os direitos previstos nesse dispositivo estarem adequados aos visitantes. De qualquer forma, no caso concreto será devidamente feita essa análise.

Isto não significa descuidar do fenômeno criminal. O conceito de impedimento do art. 45²⁶ é central, pois, além de servir como fundamento concreto para evitar entrada, com a repatriação (art. 49) e a não concessão de visto (art. 11), também terá reflexo para negar a autorização de residência aos imigrantes (art. 34) e, por via de consequência, impacta na naturalização²⁷.

26 Art. 45. Poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa: I – anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem; II – condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002; III – condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; IV – que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; V – que apresente documento de viagem que: a) não seja válido para o Brasil; b) esteja com o prazo de validade vencido; ou c) esteja com rasura ou indício de falsificação; VI – que não apresente documento de viagem ou documento de identidade, quando admitido; VII – cuja razão da viagem não seja condizente com o visto ou com o motivo alegado para a isenção de visto; VIII – que tenha, comprovadamente, fraudado documentação ou prestado informação falsa por ocasião da solicitação de visto; ou IX – que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.

27 A nacionalidade é um tema essencialmente tratado pela Constituição Federal, mas esta permite que a naturalização possa ser regulada em lei, fixando-lhe parâmetros. Estes foram desenvolvidos na Lei a fim de prever condições as mais objetivas possíveis para os quatro tipos de naturalizações (ordinária; extraordinária; especial; provisória), sem ignorar eventual incidência dos impedimentos no tema.

Igualmente, a Lei de Migração traz capítulos inteiros atualizando o regime geral de cooperação jurídica em matéria penal. A Lei de Migração retoma o tema da extradição prevista no Estatuto do Estrangeiro e agrega duas novas formas de cooperação jurídica internacional: a transferência de pessoas condenadas e a transferência de execução da pena. Originalmente, não se pretendia versar na Lei de Migração sobre tais assuntos, porém, ao revogar o Estatuto do Estrangeiro, que trata da matéria, sem que haja uma lei de cooperação jurídica penal em vigor, preferiu-se não deixar lacuna. Posição inversa à tomada em relação ao tema do refugiado, que foi tratado superficialmente, apesar de guardar grande afinidade com a nova Lei. Isso se deveu ao fato de já haver uma boa lei em vigor, a Lei nº 9.474/1997, e não seria o caso de rediscuti-la.

A primeira base do direito extradicional brasileiro, historicamente nascida como uma expulsão, existe entre nós desde a Circular às Legações e Consulados do Brasil, de 4 de fevereiro de 1847, do Ministro dos Negócios Estrangeiros da época (Barão de Cairu, Bento da Silva Lisboa)²⁸. Assim, diversos tratados de extradição foram firmados pelo Brasil a partir do século XIX nessa base, admitindo já importantes noções, como o respeito ao asilo por motivação política, o que foi seguido de prática governamental, como nos casos do pedido de extradição por parte da República Oriental dos captores do vapor mercante argentino *Porteña*, em 1873²⁹.

Essa primeira leva de acordos, com base em sistema administrativo de concessão de extradição, foram todos denunciados pela Lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911, já que a República brasileira introduzira o sistema de apreciação judiciária da extradição. Nesse novo sistema, o Supremo Tribunal Federal passa a analisar os pedidos de extradição.

28 Essa circular deriva da concessão do pedido de extradição à França de Joseph Blanchet e Etienne Migeraud por falsidade e falência fraudulenta. ACQUARONE, Appio Claudio. *Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção*. Brasília, Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 2003, p. 43.

29 Nestes tratados do século XIX figuravam a exceção geral aos crimes políticos (Grã-Bretanha e a Itália), ou excetuavam deles certos crimes conexos, como atentados a chefes de Estado e suas famílias quando fosse considerado crime comum de homicídio (Alemanha, Império Austro-Húngaro, Bélgica, Estados Unidos da América, Espanha, Países Baixos, Paraguai e Portugal), ou o crime de atentados “anarquistas” (tratado com o Chile). BRIGGS, Arthur. *Extradição: tratados vigentes entre o Brasil e outros países*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1909, p. 51 e ss.

Ademais, apesar de a política de extradição por tratados bilaterais persistir na República, ou mediante promessas de reciprocidade com o País solicitante da extradição, alguns tratados multilaterais foram sendo celebrados na região interamericana. Como referência recente, o Acordo de Extradição entre os Estados Partes do Mercosul³⁰.

Diferentemente, os institutos transferência de pessoas condenadas e transferência de execução da pena (ou extradição executória) somente eram versados em tratados internacionais. A transferência de pessoa condenada é um ato com base em tratado ou promessa de reciprocidade que permite transferir o condenado para o seu país de nacionalidade ou país que tiver residência habitual ou vínculo pessoal, a fim de cumprir pena a ele imposta pelo Estado brasileiro, por sentença transitada em julgado, necessitando expressar seu interesse em ser transferido (art. 103). O objetivo dessa medida é essencialmente humanista, já que permite o cumprimento da pena próximo aos familiares e à cultura do apenado, o que facilita a ressocialização. Sobre esse objeto, o Brasil foi suscitado a celebrar o primeiro tratado pelo Canadá, em 1988, logo após o caso do sequestro de Abílio Diniz, tendo entrado em vigor em 1998. Os dois sequestradores canadenses do empresário (Christine Lamont e David Spencer) foram os primeiros casos de transferência³¹.

30 Decreto nº 4.975, de 30 de janeiro de 2004.

31 Atualmente, além do canadense (Decreto n. 2.547/1998), há mais onze tratados bilaterais sobre transferência de pessoas condenadas; Argentina (Decreto 3.875/2001); Angola (Decreto 8.316/2014); Bolívia (Decreto 6.128/2007); Chile (Decreto n. 3.002/1999); Espanha (Decreto n. 2.576/1998); Panamá (Decreto n. 8.050/2013); Paraguai (Decreto n. 4.443/2002); Peru (Decreto 5.931/2006); Países Baixos (Decreto 7.906/2013): engloba Antilhas Holandesas e Aruba; Portugal (Decreto 5.767/2006) e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Decreto n. 4.107/2002). Além destes, há tratados multilaterais que versam sobre o assunto, como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) (Decreto 5.015/2004); a Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior (Convenção de Manágua de 1993) (Decreto 5.919/2006); a Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Convenção da Praia, de 2005) (Decreto n. 8.049/2013); o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Partes do Mercosul (Decreto n. 8.315/2014). Além disso, está regulado pela Portaria nº 572, de 11 de maio de 2016, do Ministério da Justiça. O único tratado sobre transferência de pessoas condenadas que também versa transferência de execução da pena (ou extradição executória) foi o celebrado com os Países Baixos, tendo sido promulgado em fevereiro de 2013. O objetivo deste é evitar a impunidade, permitindo que uma pessoa que tenha fugido ou não esteja no País de sua condenação, possa cumprir pena no País onde se encontra, que pode ser o de sua nacionalidade.

Uma significativa alteração da Lei em relação à situação atual é a da necessidade de homologação das sentenças estrangeiras penais para a extradição executória. Para a transferência de presos, foi vetada a homologação (§3º do art. 105 da Lei). Isso atrai a posição do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que seria o órgão a homologar. O Presidente do STJ, em *leading case*, extinguiu a SE 5269/PT 2011, pois entendeu que o procedimento a seguir era o dos tratados, sem necessidade de homologar, o que foi confirmado pelas SE 3521/PT; SE 4141/PT; SE 5237/US.

Além disso, não são excluídos regimes especiais a serem negociados por tratados.

Contudo, a maior diferença é que esses regimes são para a comissão de crimes comuns, e não para a migração em si. Em 7 de julho de 2011, a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, ao solicitarem Parecer Consultivo à Corte Interamericana sobre a criança migrante, ressaltaram o princípio de não criminalização da migração, segundo o qual a privação da liberdade de migrantes não deve ser associada à infração de normas migratórias.

Contudo, no Brasil, esse discurso soava contraditório, já que o Estatuto do Estrangeiro continha vários tipos penais, só agora revogados. Mesmo assim, ainda restam exemplos do Código Penal brasileiro, tais como os arts. 309 e 338³².

Enfim, qual o impacto da Lei de Migração sobre o direito penal?

A Lei de Migração possui como princípio a não criminalização da imigração (art. 3º, III). Além disso, no art. 109 prevê infrações administrativas para questões migratórias, mas não tipos penais. Dentre as infrações, estão a de entrar em território sem estar autorizado, com sanção de deportação caso saia do País ou não regularize a situação migratória no prazo fixado; permanecer em território nacional depois de esgotado o prazo legal da documentação migratória, com a mesma sanção, acrescida de multa por dia de excesso; e furtar-se ao controle migratório, na entrada ou saída do território nacional, com sanção de multa.

32 Art. 309 - Usar o estrangeiro, para entrar ou permanecer no território nacional, nome que não é o seu: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único - Atribuir a estrangeiro falsa qualidade para promover-lhe a entrada em território nacional: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa; Art. 338 - Reingressar no território nacional o estrangeiro que dele foi expulso: Pena - reclusão, de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena.

Essa política de revogar o Estatuto do Estrangeiro e seus tipos penais, substituindo-os por sanções administrativas é coerente com o princípio de não criminalização. Igualmente, o art. 124 prevê que “Ninguém será privado de sua liberdade, por razões migratórias, exceto nos casos previstos nesta Lei”.

E qual é a hipótese de privação de liberdade da Lei? A lei admite representação em casos de efetivação de deportação ou expulsão, pelo chefe da unidade da Polícia Federal perante o juízo federal (art. 48); considera hipótese de prisão em extradição, apesar de o extraditando poder responder em liberdade (art. 86); e insere somente um tipo no Código Penal, a fim de proibir a ação dos chamados “coiotes”³³.

Outro conteúdo de alteração é o conceito de expulsão, que passa a ser ligado exclusivamente à comissão de crime. Portanto, o peso do art. 338 do Código Penal, que pune o reingresso de expulso fica mais leve. Não bastasse, a Lei de Migração considera a reunião familiar como um valor superior ao da segurança nacional, conforme denota o art. 55³⁴.

As medidas possuem grau de severidade entre a repatriação, a deportação e a expulsão, impondo a previsão de mecanismos mais amplos de garantias de forma gradual.

Na repatriação, haverá imediata comunicação do ato fundamentado de repatriação às empresas transportadoras e à autoridade consular do país de

33 Art. 232-A. Promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a entrada ilegal de estrangeiro em território nacional ou de brasileiro em país estrangeiro: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. § 1º Na mesma pena incorre quem promover, por qualquer meio, com o fim de obter vantagem econômica, a saída de estrangeiro do território nacional para ingressar ilegalmente em país estrangeiro. § 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço se: I – o crime é cometido com violência; ou II – a vítima é submetida a condição desumana ou degradante. § 3º A pena prevista para o crime será aplicada sem prejuízo da correspondente às infrações conexas.

34 Art. 55. Não se procederá à expulsão quando: I – a medida configurar extradição inadmitida pela legislação brasileira; II – o expulsando: a) tiver filho brasileiro que esteja sob sua guarda ou dependência econômica ou socioafetiva ou tiver pessoa brasileira sob sua tutela; b) tiver cônjuge ou companheiro residente no Brasil, sem discriminação alguma, reconhecido judicial ou legalmente; c) tiver ingressado no Brasil até os 12 (doze) anos de idade, residindo desde então no País; d) for pessoa com mais de 70 (setenta) anos que resida no País há mais de 10 (dez) anos, considerados a gravidade e o fundamento da expulsão (...)

nacionalidade do migrante ou do visitante, ou quem lhe representa. Além disso, não será aplicada medida de repatriação: à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito; aos menores de 18 (dezoito) anos desacompanhados, ou separados de suas famílias, exceto nos casos em que se demonstrar favorável para a garantia de seus direitos ou para a reintegração a sua família de origem; ou a quem necessite de acolhimento humanitário; nem, em qualquer caso, de devolução para país ou região que possa apresentar risco à sua vida, integridade pessoal ou liberdade.

Nos casos desses protegidos contra a repatriação, ou em caso de permissão de estada condicional do imigrante ou do visitante sobre quem recaia medida de repatriação, a Defensoria Pública da União (DPU) será notificada, preferencialmente por via eletrônica.

Em caso de deportação, está-se diante de procedimento administrativo para retirada de imigrante que se encontre em situação migratória irregular em território nacional. Portanto, deverá haver “notificação pessoal ao imigrante, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de o imigrante manter atualizadas suas informações domiciliares”. A notificação não implica em detenção ou restrição de liberdade e perde seus efeitos em caso de saída voluntária.

Por fim, quanto à expulsão, que hoje tem aspecto perpétuo, será por prazo determinado (art. 52), seguindo a proporcionalidade em relação ao prazo total da pena cominada e nunca será superior ao dobro de seu tempo. Na nova lei, eliminam-se todos os termos indeterminados e abusivos do Estatuto do Estrangeiro, como nocividade ou contrário à ordem pública, passando a estar vinculado ao fato de o estrangeiro ter cometido um crime, com sentença transitada em julgado. Esse processo não poderá prejudicar a eventual progressão de regime, caso esteja cumprindo pena no Brasil.

O trâmite da expulsão não implica em restrição de liberdade e deve decorrer de procedimento que garanta o contraditório e a ampla defesa, com notificação à Defensoria Pública da União, se não houver defensor constituído.

Nota-se que a nova Lei de Migração não só responde ao paradigma da segurança nacional, mas cria um sistema com linguagem direta, garantista, que assegura o direito à defesa e protege vulneráveis.

IV. Lei humanista sobre a mobilidade

O passaporte era exigido desde o Decreto de 2 de dezembro de 1820 a toda pessoa, nacionais ou estrangeiros, de qualquer classe ou condição, a fim de garantir a segurança e a tranquilidade pública e manter registro dos que vêm ao então “Reino do Brazil”; ou, nos termos de Decisão de Governo de 1822, acabar com a exagerada facilidade de entrada e estada de estrangeiros, principalmente em áreas de mineração, onde pretensos naturalistas vinham na verdade garimpar e prospectar minerais^{35 36}. Contrariamente, Deodoro da Fonseca, mediante o Decreto nº 212, de 22 de fevereiro de 1890, admite que as pessoas entrem, permaneçam ou saiam independente de passaporte. Segundo este documento legal, o passaporte é contrário ao regime de completa liberdade individual e um gravame ao emigrante, não sendo necessário sequer para o combate à criminalidade. Enfim, seria o passaporte “uma simples inutilidade vexatória”, o que foi consagrado no §10 do art. 72 da Constituição de 1891, permitindo em tempo de paz a qualquer pessoa entrar no território nacional ou dele sair com a sua fortuna e bens, “quando e como lhe convier, independentemente do passaporte”.

35 Decisão de Governo nº 133, de 12 de novembro de 1822, sobre passaportes para o interior, concedidos a estrangeiros, firmada por José Bonifácio de Andrada e Silva.

36 Ver art. 71 do Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, que regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de Dezembro de 1841 (reformando o Código do Processo Criminal): “art. 71. Os estrangeiros não poderão viajar sem passaporte, exceptuão-se: 1º Os que forem empregados no serviço publico do Imperio, aos quaes bastarão os titulos ou diplomas respectivos, na fórmula do art. 69. 2º Os Agentes Diplomaticos e Consulares das Nações Estrangeiras, e os individuos que forem addidos ás Legações e Consulados, emquanto seguirem para o seu destino. Se depois de estarem residindo na Côrte, ou em qualquer Cidade ou Villa do Imperio, no desempenho dos seus deveres, pretenderem viajar dentro do Imperio, lhes será preciso o passaporte, o qual lhes será dado na Côrte pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros, e nas Provincias pelos Presidentes. 3º Os que fizerem parte da tripolação de qualquer navio. Os que entrarem por escala em algum porto de mar com passaporte estrangeiro, se se não demorem mais de um mez, poderão sahir com o mesmo passaporte, com tanto que tenha o visto da autoridade policial competente”.

Esta liberalidade duraria até a revisão do art. 72 da Constituição em 1926, que retiraria a parte final do §10³⁷. Em seguida, o revisado dispositivo constitucional foi regulamentado pelo Decreto nº 18.384, de 11 de setembro de 1928, que atendeu à conveniência de regulamentar a expedição de passaportes e o visto em passaportes estrangeiros a fim de “conciliar os interesses dos imigrantes e viajantes com a defesa do Brasil contra os indesejáveis de toda espécie”, tornando claros os motivos da alteração da política de controle.

O Decreto-Lei nº 941 de 1969 e o Estatuto do Estrangeiro seguem adotando política de segurança nacional mediante controle de concessão de visto. O artigo 2º do Estatuto do Estrangeiro é claro: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”. E as categorias de vistos eram as seguintes: de trânsito; de turista; temporário (I - em viagem cultural ou em missão de estudos; II - em viagem de negócios; III - na condição de artista ou desportista; IV - na condição de estudante; V - na condição de cientista, professor, técnico ou profissional de outra categoria, sob regime de contrato ou a serviço do Governo brasileiro; VI - na condição de correspondente de jornal, revista, rádio, televisão ou agência noticiosa estrangeira; VII - na condição de ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa); permanente; de cortesia; oficial; e diplomático.

A Lei de Migração propõe nova equação, ao prever visto de visitante (turismo / negócios / atividade cultural ou desportiva não contratual / trânsito); temporário (11 tipos, a incluir tratamento de saúde, visto de acolhida humanitária, férias-trabalho, visto de trabalho com ou sem vínculo de emprego); e os tradicionais vistos diplomático/oficial/cortesia.

O artigo 6º, *caput*, do PL, expõe a natureza jurídica do visto, que é a da expectativa de ingresso, o que não destoia da prática internacional, embora tenha significado diverso pelo direito administrativo.

37 Esta posição do constituinte seria reforçada pelo §14 do art. 113 da Constituição de 1934: “Em tempo de paz, salvas as exigências de passaporte quanto à entrada de estrangeiros, e as restrições da lei, qualquer pessoa pode entrar no território nacional, nele fixar residência ou dele sair”. Posteriormente, não houve mais interesse em explicitar constitucionalmente esta exigência.

Segundo o direito administrativo, o visto é um ato administrativo sem exame de mérito incidente sobre ato anterior, conferindo a este legitimidade formal para ser exequível ou sendo um ato de ciência em relação a outro³⁸. Segundo Hely Lopes Meirelles, contudo, é um ato vinculado que “na prática tem sido desvirtuado para o exame discricionário, como ocorre com o visto em passaporte, que é dado ou negado ao alvedrio das autoridades consulares”³⁹.

Ocorre que o visto de natureza consular não pode ser confundido com um mero ato de conhecimento⁴⁰, sem manifestação de vontade do servidor. Trata-se de um ato de império de determinado Estado que analisará certas condições para entrada ou estada em seu Estado, sem formação de direito subjetivo, pois resta uma expectativa de direito. O visto consular, assim, se garantido no documento, não implica em uma garantia de direito; nem mesmo o benefício de isenção de visto fundado em tratado concede o direito subjetivo de entrar e estar em outro País. Inversamente, se ausente o visto, esta situação não tem o condão de nublado direito advindo do direito internacional ou da política nacional migratória de receber imigrantes, asilados ou refugiados. E quais seriam as categorias protegidas na nova Lei?

Do ponto de vista jurídico, o “migrante” envolve o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida, e constitui o objeto da Lei, junto com o “visitante”, este o estrangeiro que vem para o Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de aqui fixar-se. O imigrante é a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil e o emigrante é o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior.

O residente fronteiriço é de grande importância para a realidade brasileira, devido à nossa extensa fronteira terrestre; já o apátrida de fato ou de direito é uma consagrada definição internacional.

38 José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, Atlas, 2015, 28ª ed., p.149.

39 MEIRELLES, H. L.; AZEVEDO, E. A.; ALEIXO, D. B.; FILHO, J. E. B. Direito administrativo brasileiro. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p.173

40 Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 4ª ed., São Paulo, Atlas, 1994, pp. 191/192

Contudo, o conceito de migrante foi vetado (art. 1º, §1º, I), o que pode causar espanto. O conceito de migrante original era abrangente e tinha por vezes sentido até mesmo sociológico, a fim de abranger as pessoas em mobilidade. A razão do veto é a de que nem todos os direitos previstos para os migrantes deveriam ser estendidos aos residentes fronteiriços. Entretanto, com o veto, há uma abertura para analisar ponto a ponto, caso a caso, acerca da extensão dos direitos para cada categoria.

A Lei é inovadora mesmo assim, já que o conceito de residente fronteiriço restou intacto (art. 1º, §1º, IV; arts. 23-5), e não desconsidera fontes internacionais ou de outros Países, como o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, assinado em 2002 e promulgado no Brasil em 2009⁴¹, propondo livre circulação de pessoas no âmbito regional e que por sua vez inspirou legislações avançadas na região⁴², como a da Argentina e a do Uruguai.

A lei brasileira é de mobilidade humana em todos os seus aspectos, a começar pela inovadora abordagem da imigração e emigração como um movimento interligado, a seguir concepção como a de Abdelmalek Sayad: “(...) o imigrante é aquele que realiza essa presença estrangeira e, correlativamente, o emigrante é aquele que se encontra no estrangeiro. Assim, as duas ordens, a ordem da migração (ordem de emigração e ordem de imigração) e a ordem nacional, estão substancialmente ligadas uma à outra”⁴³.

Quanto à proteção ao trabalhador nacional, a Lei de Migração suprime qualquer referência de sentido protecionista. Emblemática foi a exclusão no Senado Federal do princípio de proteção ao mercado nacional (inciso XXIII, do art. 3º) introduzido na Câmara. Assim, o mundo do trabalho será a princípio ligado ao §5º do art. 14, quando dispõe sobre visto temporário. Dispõe o referido dispositivo:

“§ 5º Observadas as hipóteses previstas em regulamento, o visto temporário para trabalho poderá ser concedido ao imigrante que venha exercer atividade

41 Decreto nº 6.975, de outubro de 2009.

42 FARIA, Maria Rita Fontes. Op. cit., p. 102.

43 SAYAD Abdelmalek, *Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*, São Paulo, EdUSP, 1998, p.266.

laboral, com ou sem vínculo empregatício no Brasil, desde que comprove oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no País, dispensada esta exigência se o imigrante comprovar titulação em curso de ensino superior ou equivalente.”

Com esse dispositivo, afasta-se a burocracia de condicionar o visto a aval interno ligado a pessoa jurídica aqui instalada. Muda-se essa lógica e agora o vínculo empregatício no Brasil não é um requisito incontornável. Além disso, novas categorias, como a de férias-trabalho são inseridas, e a autorização de residência no País está aberta a quem acede a emprego mesmo estando em outra condição migratória.

Desse modo, a Lei situa a migração no contexto dos direitos humanos e sob a guarda dos direitos, liberdades e garantias constitucionais, ao mesmo tempo em que dialoga com regimes especiais, como os do asilo, da apatridia, do refúgio e do direito internacional humanitário. Isoladamente, estes regimes definem limites de aplicação que, por vezes, são envolto a zonas cinzentas. Contudo, de um lado, pode-se considerá-los como vertentes de proteção internacional da pessoa humana⁴⁴; de outro lado, direitos, liberdades e garantias fundamentais são aspectos do amplo princípio da dignidade humana⁴⁵.

44 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As Três vertentes da proteção internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San José da Costa Rica: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

45 “O postulado da dignidade da pessoa humana, que representa – considerada a centralidade desse princípio essencial (CF, art. 1º, III) – significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País, traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo. (...) O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se, em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais. Assiste, por isso mesmo, a todos, sem qualquer exclusão, o direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito, que se qualifica como expressão de uma ideia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana” (Supremo Tribunal Federal, RE 477.554-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 16-8-2011, Segunda Turma, DJE de 26-8-2011).

Assim, a Lei de Migração não gera vácuos normativos, faz referência de respeito aos demais regimes e pretende dar respostas a zonas cinzentas, como dos apátridas de fato ou categorias não reconhecidas de refugiados, como a dos “refugiados ambientais”, com a acolhida humanitária. A zona de dúvida é gerada pela complexidade dos fatos em choque com a interpretação da norma, mesmo quando esta é generosa, como o é a lei brasileira sobre refúgio.

A Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, em seu artigo 1º, reconhece como refugiado o determinado pela Convenção de 1951⁴⁶, ou seja, o indivíduo que, “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”; ou, “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”. Ademais, reconheceu a lei como refugiado também conceito não derivado de tratado, mas da Declaração de Cartagena⁴⁷, que seria o indivíduo que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

Os haitianos que vieram após o sismo ocorrido no Haiti em 2010 representam a complexidade fática acima mencionada, podendo envolver refugiados ou migrantes, e, do ponto de vista de motivação pessoal, pode ser um misto de falta de trabalho, pobreza, insegurança ou precarização pelo terremoto⁴⁸. Ocorre que os haitianos invariavelmente solicitaram o refúgio, mesmo quando impelidos por motivos não presentes na Lei nº 9.474, de 1997. Agiram assim porque não havia proteção para egressos por crise humanitária, em sentido abrangente, consoante o revogado Estatuto do Estrangeiro.

46 Promulgada pelo Brasil mediante o Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, retificado pelo Decreto no 99.757, de 29 de novembro de 1990.

47 Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

48 VÉRAN Jean-François; NOAL Débora da Silva; FAINSTAT Tyler. “Nem Refugiados, nem Migrantes: A Chegada dos Haitianos à Cidade de Tabatinga (Amazonas)”. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, 2014, p. 1014.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pelo reconhecimento em primeira instância do status de refugiado, não vislumbrando base normativa para concessão do refúgio para o coletivo de haitianos, submeteu a situação ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A base dessa delegação é, de um lado, a competência do CNIg de dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes⁴⁹, bem como as situações especiais que possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência (Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg).

De outro lado, tem-se a recomendação do CNIg ao CONARE, em reafirmar a competência de analisar casos omissos e situações especiais, o que lhe permitiu solicitar encaminhamento de “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias” (Resolução Normativa nº 8, de 19 de dezembro de 2006, do CNIg); bem como, em sentido inverso, a Resolução Normativa nº 13 do CONARE, de 23 de março de 2007, que versa sobre o encaminhamento ao CNIg de casos mencionados pela Resolução Normativa nº 8 do CNIg. Assim, segundo a Resolução Normativa nº 13 do CONARE, o pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos legais de elegibilidade poderá ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo CNIg com base na Resolução Normativa nº 27 daquele órgão, por envolverem situações especiais ou casos omissos.

Essa foi a base normativa para ter o CONARE remetido casos de haitianos ao CNIg, admitindo a possibilidade de permanência deste por questões humanitárias, que começaram a ser admitidos nesta condição a partir de março de 2011⁵⁰.

O conceito de residência do Estatuto do Estrangeiro não era claro, embora algumas legislações paralelas tenham fixado seus limites, como é o caso da tributária. A Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, assim dispõe: “Art. 12. Sem prejuízo das normas

49 Art. 1º, inc. VII, do Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993.

50 “O CNIG autorizou a permanência no Brasil de 199 haitianos em março de 2011, de 237 em junho do mesmo ano e de 354 em setembro de 2012”. VÉRAN Jean-François; NOAL Débora da Silva; FAINSTAT Tyler. “Nem Refugiados, nem Migrantes: A Chegada dos Haitianos à Cidade de Tabatinga (Amazonas)”. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, 2014p. 1031.

de tributação aplicáveis aos não-residentes no País, sujeitar-se-á à tributação pelo imposto de renda, como residente, a pessoa física que ingressar no Brasil: I - com visto temporário: a) para trabalhar com vínculo empregatício, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir da data de sua chegada; b) por qualquer outro motivo, e permanecer por período superior a cento e oitenta e três dias, consecutivos ou não, contado, dentro de um intervalo de doze meses, da data de qualquer chegada, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir do dia subsequente àquele em que se completar referido período de permanência; II - com visto permanente, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de sua chegada. Parágrafo único. A Secretaria da Receita Federal expedirá normas quanto às obrigações acessórias decorrentes da aplicação do disposto neste artigo”.

Além disso, o visto permanente poderia ser concedido em vários casos, tais como: a) reunião familiar (Resolução Normativa 108 do CNIg); b) transferência de aposentadoria (Resoluções Normativas 45 e 95 do CNIg); c) investidor estrangeiro (Resolução Normativa 84 do CNIg); d) transformação de registro temporário em permanente do acordo de residência do MERCOSUL; e) transformação para visto permanente de visto temporário, inicialmente de dois anos, conferido a ministro de confissão religiosa ou membro de instituto de vida consagrada e de congregação ou ordem religiosa; f) Executivos integrantes de direção de empresas no Brasil, exceto concomitâncias (Resolução Normativa 62 do CNIg).

Isso é alterado, pois o tema de autorização de residência passa a ser uma questão interna, muito mais abrangente, a ser gerenciada pelo Ministério da Justiça, e que serão concedidas ou com base na finalidade migratória ou na condição do migrante, conforme determina o art. 30 da Lei de Migração. Poderão ser autorizadas a residência, sem significar *numerus clausus*, aquelas que tenham como finalidade pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde⁵¹;

51 TRF4, Sétima Turma, Petição de Recurso Ordinário em Habeas Corpus 200670000007515, Relator Desembargador Tadaaqui Hirose, DJ. 17/05/2006: “PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. REEXAME NECESSÁRIO. ESTRANGEIROS. LEI 6.815/80. VISTO DE TURISTA. PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE DE PERMANÊNCIA NO PAÍS ALÉM DO PRAZO LEGAL. TRATAMENTO MÉDICO DA FILHA. APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO DIREITO À VIDA.

acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar. Igualmente, poderá ser concedida autorização de residência a pessoa que seja beneficiária de tratado em matéria de residência e livre circulação; seja detentora de oferta de trabalho; já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; seja beneficiária de refúgio, de asilo ou de proteção ao apátrida; seja menor nacional de outro país ou apátrida, desacompanhado ou abandonado, que se encontre nas fronteiras brasileiras ou em território nacional; tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil.

Não se concederá a autorização de residência permanente a estrangeiro condenado criminalmente no Brasil ou no exterior por sentença transitada em julgado, desde que a conduta esteja tipificada na legislação penal brasileira e ressalvadas as seguintes hipóteses: cometimento de infrações de menor potencial ofensivo; estiver reabilitado, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei no. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil; ou se encontre nas situações previstas de – tratamento de saúde; acolhida humanitária; reunião familiar; beneficiário de tratado internacional em matéria de residência e livre circulação.

Considerações finais – Consagrar direitos, liberdades e garantias

As constituições distinguem seus nacionais dos estrangeiros em graus distintos⁵², restringindo direitos, enquanto instrumentos e sistemas internacionais buscam garantir padrões de igualdade entre todas as pessoas. O quadro de desigualdade formal nos ordenamentos é asseverado por circunstâncias estruturais e materiais de vulnerabilidade, tais como a ausência de documentos⁵³ para o exercício de

52 BUSTAMANTE Jorge A. “Extreme Vulnerability of Migrants: the cases of the United States and Mexico”, In *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 24:PP.565-6.

53 RAMJI-NOGALES Jaya, “The Right to Have Right’: Undocumented Migrants and State Protection”, In *U. Kan. L. Rev.*, vol. 63, 2015, pp. 1045-1065.

direitos e a submissão a subemprego ou a trabalho análogo à escravo.

A Constituição Federal brasileira (CF) confere amplos direitos, liberdades e garantias, sem discriminação formal às pessoas em geral, contudo seus termos induzem à conclusão de que há discriminação contra estrangeiros não residentes no Brasil. Trata-se do art. 5º, *caput*, da CF:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Essa redação infeliz da Constituição Federal é corrigida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que, com base em princípios e hermenêutica ampliada de direitos, já declarou que o *caput* do art. 5º da CF não pode ser interpretado literalmente, no sentido de negar direitos basilares aos estrangeiros não residentes. De acordo com este Tribunal, mesmo que o artigo 5º induza ao contrário, o não nacional possui o standard mínimo de direitos humanos, como o direito ao devido processo legal:

“O súdito estrangeiro, mesmo aquele sem domicílio no Brasil, tem direito a todas as prerrogativas básicas que lhe assegurem a preservação do *status libertatis* e a observância, pelo Poder Público, da cláusula constitucional do *due process*. (...) A condição jurídica de não nacional do Brasil e a circunstância de o réu estrangeiro não possuir domicílio em nosso País não legitimam a adoção, contra tal acusado, de qualquer tratamento arbitrário ou discriminatório. Precedentes. Impõe-se, ao Judiciário, o dever de assegurar, mesmo ao réu estrangeiro sem domicílio no Brasil, os direitos básicos que resultam do postulado do devido processo legal, notadamente as prerrogativas inerentes à garantia da ampla defesa, à garantia do contraditório, à igualdade entre as partes perante o juiz natural e à garantia de imparcialidade do magistrado processante.”⁵⁴

54 STF, HC 94.016, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-2008, Segunda Turma, DJE de 27-2-2009.

Este comportamento do Supremo Tribunal Federal foi endógeno, mas poderia estar associado ao controle de convencionalidade⁵⁵. De um lado, o sistema interamericano de direitos humanos mediante tal controle se dirige a órgãos judiciais nacionais a fim de que estes ajustem sua aplicação de tratados regionais de direitos humanos, especialmente para garantir a proteção jurídica a grupos vulneráveis⁵⁶, como são os migrantes.

Porém, de outro lado, tribunais nacionais interpretam normas internas a partir de tratados, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, com o objetivo de ampliar direitos. Por essa razão, o §1º do art. 4º da Lei de Migração assim dispõe: “§1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte”.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, ainda não ratificada pelo Brasil, em seu preâmbulo expressamente considera a “situação de vulnerabilidade em que frequentemente se encontram os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devido, nomeadamente, ao seu afastamento do Estado de origem e a eventuais dificuldades resultantes da sua presença no Estado de emprego”.

55 Caso *Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Serie C N° 154, par. 124: “124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

56 RAMIREZ Sergio Garcia, “The Relationship between Inter-American Jurisdiction and States (National Systems): Some Pertinent Questions”, In *Notre Dame J. Int'l Comp. L.* vol. 5, 2015, p.158.

A vulnerabilidade dos migrantes, aqui entendidos amplamente (imigrantes e emigrantes), corresponde à impotência de quem sai de sua comunidade de origem para exercer plenamente seus direitos. Estará o migrante vulnerável quando entra em um espaço onde é um estrangeiro, seja este lugar próximo ou distante de seu Estado de nacionalidade. Não é a distância de seu País de origem o fator predominante, mas o grau de desproteção social e jurídica.⁵⁷

Dentre estes grupos, podemos exemplificar com os apátridas e as crianças. O Apátrida⁵⁸ vinha sendo tratado pela legislação brasileira diante sua dificuldade documental, sem considerar suas questões existenciais, seus direitos e garantias. Distintamente, a atual Lei coloca o apátrida pela primeira na categoria de migração e submetido ao direito internacional, mais precisamente à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954. Segundo este tratado, o apátrida é toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado. Porém, não receberá a proteção da Convenção se já tiver o *status* de refugiado, possuam direitos inerentes à nacionalidade no País onde esteja domiciliado ou devam ser submetidas aos ditames da justiça penal internacional ou internacional penal (artigo 2). O *status* de refugiado⁵⁹ prevalece sobre o de apátrida quando oferece direitos superiores. Contudo, conforme determina o artigo 38, inciso VI, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, a condição de refugiado cessará se o apátrida estiver em “condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência

57 BETTS, Alexander. *Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

58 Ver comentário ao artigo 32 da Lei.

59 Segundo o artigo 1º da Lei nº 9.474, de 1997, refugiado para o Brasil é 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.

das quais foi reconhecido como refugiado”. Evidentemente, não reconhecido o *status* de refugiado, beneficiado está pelo de apátrida⁶⁰.

Há dois tipos de apátridas, os de direito e os de fato. Os de direito (*jure*) são os beneficiados pelo artigo 1.1 do Estatuto dos Apátridas, ou seja, que não possuem o vínculo de nacionalidade com nenhum Estado; enquanto os de fato são aqueles que não podem exercer os direitos inerentes à sua nacionalidade. Os apátridas de direito tal qual o definido no artigo 1º do Estatuto dos Apátridas foram considerados pela Comissão de Direitos Internacional das Nações Unidas como protegidos por norma consuetudinária internacional⁶¹. Trata-se de ausência de um vínculo “atual” com um Estado, o que significa incluir como apátridas pessoas que possuem vínculos com entidade não considerada como Estado pelo direito internacional⁶² e aquelas que tenham expectativa ou condições jurídicas de adquirir no futuro alguma nacionalidade. Porém, no presente, não possuem tal vínculo. Nesse sentido, não precisam esgotar os recursos internos na reivindicação de alguma nacionalidade para ser considerado apátrida, embora muitas vezes na prática hajam situações divergentes. Além disso, a Lei de Migração facilita a naturalização de apátridas (art. 32).

60 EMENTA: CONSTITUCIONAL E HUMANITÁRIO INTERNACIONAL. APÁTRIDA IMPRÓPRIA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROVADORA DA NACIONALIDADE ORIGINÁRIA. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. EVIDENTE UTILIDADE DA DEMANDA MERCÊ DA NEGATIVA DA CONDIÇÃO DE NACIONAL PELO ESTADO DO BURUNDI. RECONHECIMENTO DO STATUS DE APÁTRIDA. APLICAÇÃO DA CONVENÇÃO DE NOVA YORK DE 1954. Desembargador Federal BRUNO LEONARDO CÂMARA CARRÁ Relator Convocado (APELREEX13349-RN / PROC. ORIGINÁRIO Nº: 200984000065700).

61 Yearbook of the International Law Commission, 2006, vol. II, Part Two, Articles on Diplomatic Protection with commentaries, p. 49.

62 O artigo 1º da Convenção de Montevideu sobre direitos e deveres dos Estados, promulgada pelo Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937, dispõe que o Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos: I. População permanente; II. Território determinado; III. Governo; IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados. Esse conceito foi reinterpretado e não é consensual, aportando-se noções como a de reconhecimento e de independência formal e efetiva. Ver CRAWFORD, James. *Creation of States in International Law*. Ed. 2. Oxford: Oxford Press, 2006.

Ademais, os apátridas de fato, na definição posta em reunião de especialistas do Acnur⁶³, são: “pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade.”

Eles não são protegidos pelo Estatuto dos Apátridas e, em várias situações, seriam considerados refugiados. A atual Lei de migração, prevendo zonas cinzentas com o *status* de refúgio e da acolhida humanitária, admite a situação da apatridia de fato para a situação de não repatriação.

Determina o §3º do artigo 47 da Lei que não será aplicada a medida de repatriação à pessoa em situação de refúgio ou de apatridia, de fato ou de direito, ou a quem necessite de acolhimento humanitário. Enfim, essa situação pode estar associada a dos imigrantes indocumentados, que não contam com a proteção do Estado de sua nacionalidade para ajudá-los à sua identificação ou retorno.

Desse modo, o art. 1º, §1º, VI, da Lei de Migração considera apátrida: “pessoa que não seja considerada como nacional por qualquer Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecido pelo Estado brasileiro”.

Outro grupo que merece destaque é a proteção da criança. Pode haver certo estranhamento ao fato de o art. 37 e o inciso IV do art. 40 terem sido objeto de veto, já que eram dispositivos que autorizavam residência para fins de reunião familiar. Nesses vetos duas questões distintas são postas. A primeira diz respeito ao instituto da reunião familiar. O veto ao parágrafo único do art. 37 implica na rejeição da Presidência da República sobre a possibilidade de excessiva ampliação desse consagrado direito, quando se refere aos “fatores de sociabilidade” como uma das razões para efeito de concessão de visto ou autorização de residência.

63 Reunião de especialistas organizada pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Prato, Itália, 27-28 de maio de 2010.

Quanto aos outros dois argumentos para concessão da reunião, vinculados ao parentesco e dependência afetiva, já há prática e jurisprudência consolidadas^{64 65 66}.

A segunda questão diz respeito a possível conflito entre a Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, promulgada pelo Decreto nº 3.413, de 14 de abril de 2000, e o inciso IV do art. 40 da Lei de Migração. O art. 40 em questão diz respeito à admissão excepcional de pessoa, com posse de documento de viagem válido, em certas circunstâncias, dentre as quais o inciso IV vetado. Esta hipótese se daria em caso de criança ou adolescente que esteja acompanhado de responsável legal residente no País e busque autorização de residência com base em reunião familiar.

Ocorre que essa admissão excepcional poderia estar a envolver casos de pai, mãe ou outro responsável que pretendam reter a criança ou adolescente em violação ao direito de guarda. Nesse ponto entraria a aplicação da mencionada Convenção da Haia. A manutenção do inciso IV não seria grave, a considerar que a Convenção da Haia, na condição de tratado de direitos humanos, possui *status* de supralegalidade e, portanto, se sobrepõe à Lei de Migração. Assim, se fosse o caso de o Brasil dever assegurar o retorno imediato da criança ilicitamente transferida ou aqui retidas indevidamente, a Lei de Migração não seria um óbice.

64 TRF1, Sexta Turma, REOMS - Remessa Ex Officio Em Mandado De Segurança - 00449186020104013400, Relator Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, DJ. 08/01/2014. REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTRADA E PERMANÊNCIA DE ESTRANGEIRO EM TERRITÓRIO BRASILEIRO. EXISTÊNCIA DE FAMÍLIA CONSTITUÍDA NO PAÍS. RESIDÊNCIA FIRMADA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

65 TRF1, Quinta Turma, AC - Apelação Cível - 00324089120014013800, Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida, DJ. 25/04/2008. CONSTITUCIONAL E CIVIL. UNIAO ESTÁVEL HOMOSSEXUAL. AÇÃO CAUTELAR QUE VISA A PERMANÊNCIA DE ESTRANGEIRO NO BRASIL ATÉ O JULGAMENTO DA AÇÃO PRINCIPAL. AÇÃO PRINCIPAL QUE VISA O RECONHECIMENTO DA UNIÃO ESTÁVEL ENTRE HOMOSSEXUAIS E O DIREITO DE ESTRANGEIRO A VISTO DE PERMANÊNCIA DEFINITIVA NO BRASIL. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2003 DO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DO VISTO ALMEJADO PELO REQUERENTE. PERDA DE OBJETO. RECURSO SEM UTILIDADE..

66 TRF1, Quinta Turma, Desembargador Federal João Batista Moreira, AMS - Apelação em Mandado de Segurança - 00207246920054013400, DJ. 09/03/2012. NACIONALIDADE. FILHAS DE ESTRANGEIRO DETENTOR DE VISTO PERMANENTE. REUNIÃO FAMILIAR. CONVERSÃO DO VISTO DE TURISTA EM PERMANENTE. ENSINO MÉDIO. MAIORIDADE. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

A admissão excepcional no País de pessoas que estejam de posse de documento de viagem válido é um importante instituto da Lei de Migração (ver art. 5º). A inclusão dos incisos IV e V do art. 40, por exemplo, foi uma importante proposta feita pela Irmã Rosita Milesi, diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos, durante o trabalho da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, podendo-se garantir direitos a crianças até mesmo sem a dependência de documento válido. O Regulamento pode ampliar as hipóteses do art. 40. Igualmente, aponta o inciso III do art. 40 que a ausência como fator para perda da condição de residente será tratada em Regulamento. A reunião familiar, apesar dos vetos, permanece intacta.

Enfim, quando se fala em paradigma, não é mera doutrina, mas consequência na liberdade, na integridade e na vida dos migrantes. A presente Lei, a primeira nascida no Parlamento, pretende alterar essa realidade e aproximar o direito da dignidade humana. A Lei de Migração muda o paradigma da nossa história legislativa, fundada em eugenia, proteção do trabalhador nacional e segurança nacional, e trata da mobilidade de pessoas, a incluir o emigrante brasileiro. Respeita os fluxos existentes, de entrar e sair do território, sejam de brasileiros ou estrangeiros, e quando permite o incentivo à imigração, o faz independente da origem do imigrante. Não é pouco, apesar de desafios ainda persistirem, como o da regulamentação dessa lei e o da reformulação da estrutura administrativa para bem implementá-la.



“A Lei nº 9.474/97 é o resultado jurídico e também histórico da tensão e da relação entre atores sociais diretamente implicados nas questões relativas ao refúgio no Brasil”.

Fazendo memória do processo de construção da Lei de Refugiados no Brasil

Ir. Rosita Milesi⁶⁷ e William Cesar de Andrade⁶⁸

Introdução

As duas grandes guerras mundiais no século XX, além de redesenhar o mapa político global, introduziram profundas mudanças na percepção e modo como a sociedade estabeleceu os direitos inerentes à pessoa humana, e dentre eles o direito ao refúgio. As questões relativas aos direitos humanos internacionalizaram-

67 Religiosa da Congregação das Irmãs Missionárias Scalabrinianas de São Carlos Borromeo, participa da Equipe de Apoio ao Setor Mobilidade Humana/CNBB. Fundadora e diretora do IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos. A época dos fatos aqui relatados era diretora do Departamento de Direitos e Cidadania do CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios.

68 Historiador e mestre em psicologia, professor no UniProjeção/DF; participa na equipe de Apoio ao Setor Mobilidade Humana/CNBB.

se, passaram a constituir-se como parte de uma agenda global, para além da competência exclusiva do Estado-nação.

Contudo, é no âmbito do Estado-nação que efetivamente elaboram-se, tanto o marco jurídico quanto as políticas relativas aos direitos humanos, o que também se aplica, evidentemente, ao caso dos refugiados. Isto coloca a necessidade de adequação jurídica e das políticas públicas frente à realidade – que em todas as suas dimensões está em contínua mudança – e, o diálogo contínuo entre os diversos atores sociais a partir de seus valores, causas e interesses, mas sempre orientados pela busca da cidadania e do respeito ao ser humano. No que tange às situações inerentes ao refúgio, Andrade (1996) faz uma afirmação que nos parece pertinente:

*O que ocorre é que o ser humano, quando investido de poder estatal, tem se mostrado ainda capaz de inovar e aumentar sua capacidade de destruição, sendo que essa não mais se restringe somente às comunidades estranhas à sua, atingindo e aniquilando igualmente suas próprias sociedades.*⁶⁹

Na primeira parte de nossa reflexão apresentamos um breve panorama da política de refúgio no Brasil até 1996. Descrevemos, em linhas gerais, a evolução do marco jurídico e a estreita relação entre este e a situação política do período, em que o país viveu por vinte anos um regime de exceção - a ditadura militar. Nas décadas de 60 a 80 do século passado, vários países da América Latina, além do Brasil, viveram processos semelhantes, de ruptura da ordem democrática e do estado de direito.

Na segunda parte, desenvolvemos os elementos centrais de nossa reflexão. A Lei nº 9.474/97 é o resultado jurídico e também histórico da tensão e da relação entre atores sociais diretamente implicados nas questões relativas ao refúgio no Brasil. Portanto, para compreendermos o alcance e a importância desta lei na sociedade brasileira, é importante desenvolver uma ampla reflexão a partir dos atores sociais

69 ANDRADE, J. R. Fischel de. 'A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI' in Travessia, maio/agosto/1996. P. 40.

que participaram ativamente em sua elaboração. No âmbito dos organismos internacionais, ator social fundamental neste processo foi o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja representação no Brasil, além de ser presença atuante em todo o processo, colaborou com a elaboração do primeiro esboço – o documento assim chamado de “pautas para o debate”. Dialogando com a sociedade civil, o Congresso Nacional e, quando solicitados com os órgãos do Estado brasileiro, estes organismos – especialmente o ACNUR, acenaram para o que de mais moderno havia em termos de legislação e políticas de refúgio.

Destacamos, no âmbito desta reflexão, as contribuições emanadas da sociedade civil, aqui claramente focada a partir da articulação promovida pelo Departamento de Direito e Cidadania do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), dirigido à época pela Ir. Rosita Milesi, e de sua parceria permanente com inúmeras entidades da sociedade civil, com o ACNUR e com diferentes órgãos de governo e instâncias legislativas.

O Congresso Nacional brasileiro, considerando-se aqui a tramitação do projeto de lei nas duas casas (Projeto de Lei 1936/96, na Câmara, renumerado para Projeto de Lei da Câmara no. 16/97, no Senado), tanto nas comissões específicas quanto em plenário, é visto nesta reflexão como um ator social relevante.

Na terceira parte, de caráter mais descritivo e historiográfico, apresentamos um quadro cronológico em que estão indicadas as datas mais significativas ou relevantes, no que tange ao processo que resultou na Lei nº 9474, de 1997. A nosso ver, por meio deste instrumento, torna-se razoavelmente fácil perceber-se a ação dos atores sociais (mencionados na segunda parte) e as conseqüências práticas de suas interações no decorrer da tramitação e sanção do Estatuto do Refúgio no Brasil.

Encerramos nossa reflexão com algumas considerações sobre os desafios atuais - passados vinte anos desde a sanção da Lei nº 9474/97 - ao refúgio no Brasil. Essa agenda mínima reflete as demandas frente a situações novas ou não previstas na lei, mas também acena para as questões relativas aos direitos humanos enquanto busca de uma cidadania universal.

1 – Notas sobre a política de refúgio no Brasil até 1996

O Brasil em 1960 tornou-se signatário da Convenção de 1951, mas o fez com a cláusula da reserva geográfica, a qual “contemplava somente o reconhecimento de refugiados provenientes de problemas ocorridos na Europa...”⁷⁰. Assinou, também, o correspondente Protocolo de 1967, mantendo, porém, a cláusula da reserva geográfica. Estas adesões não significaram, contudo, a reprodução em seu marco jurídico e nas políticas relativas ao refúgio do conteúdo presente nestes instrumentos. Por isso,

*[...] quando argentinos, etíopes, uruguaios, etc. solicitavam proteção ao Brasil, era-lhes permitida tão-somente uma permanência temporária até que outros países os aceitassem via reassentamento.*⁷¹

Nos conturbados ‘anos de chumbo’ da ditadura militar instaurada no Brasil, a doutrina de segurança nacional funcionou como base para o estabelecimento das políticas de Estado e de sua relação com os demais países, principalmente junto a seus vizinhos latino-americanos. Pela América Latina grassavam golpes de Estado e regimes autoritários, mas também inúmeras resistências populares a estes regimes de exceção.

Assim, ocorreu uma situação inusitada, pois em alguns casos, no decorrer dos anos 70 e 80 do século passado, o Brasil acolheu 150 vietnamitas (entre 79 e 80) sem conceder o status de refugiado e, em 1986, recebeu 50 famílias Bahá’í⁷², provenientes do Irã. A ajuda humanitária não era vista com maus olhos pela política internacional levada a cabo pelo Ministério das Relações Exteriores, e caso isso pudesse ser feito sem os riscos de ‘sedição’ da vizinhança latino-americana, melhor ainda.

70 ANDRADE, J. R. Fischel de. ‘A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI’ in *Travessia*, maio/agosto/1996. P. 41.

71 ANDRADE, J. R. Fischel de. ‘A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI’ in *Travessia*, maio/agosto/1996. P. 41.

72 SANTIAGO, Jaime R. de, “Os direitos Humanos dos Refugiados no Brasil”, in *Arquivos do Ministério da Justiça*, ano 46, número 182, julho/dezembro 1993, Brasília/DF.

Neste período que antecede a Lei 9474/97, o Brasil, que ainda não possuía qualquer regulamentação interna quanto ao refúgio, viu-se frente a demandas que levaram à promulgação da Portaria Interministerial n° 394, de 29 de julho de 1991, a qual “Define normas sobre a situação do refugiado admitido no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)”⁷³. Vale sublinhar o Art. 3º, que assegurava:

Ao refugiado regularmente registrado no Departamento de Polícia Federal será fornecida Carteira de Trabalho e Previdência Social, facultada a vinculação a sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização, de profissão, nesta última hipótese desde que especialmente atendidas as disposições legais pertinentes.

A abertura ‘lenta e gradual’ que precedeu o fim do regime militar possibilitou a passagem deste regime ditatorial para o estado de direito e favoreceu um realinhamento das elites brasileiras no processo de redemocratização. Entretanto, a presença de novos atores sociais e políticos (renovação dos sindicatos, movimentos populares, associações e organizações de direitos humanos, novos partidos, as Comunidades Eclesiais de Base, entre outros) pressionaram a sociedade brasileira para que se superasse o chamado ‘entulho autoritário’. Deste modo, ainda que a sociedade brasileira estivesse marcada pelas contradições de seu passado recente, os novos movimentos sociais, a reorganização partidária e o processo constituinte culminaram na Constituição de 1988, corretamente cognominada de ‘constituição democrática’.

Muitos aspectos jurídicos estabelecidos no regime anterior continuaram tendo valor normativo, inclusive aqueles que se referiam à temática do refúgio. Em função dessa realidade é que adquiriu grande relevo a atitude do representante brasileiro na 42ª Sessão do Comitê Executivo do Programa ACNUR, em Genebra em 1992, quando afirmou que:

Uma efetiva e ampla implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados constitui a única maneira possível de se dar respaldo às ações do Alto Comissariado. Esta convicção levou os países latino-americanos a adotarem a Declaração de Cartagena, que amplia a definição de refugiado e assegura melhor proteção às pessoas em causa. Os dispositivos destes instrumentos regionais deveriam, a nosso entender, inspirar não somente legislações regionais e nacionais, como também as atividades do ACNUR. Há uma necessidade urgente de se adaptar a esse mundo em mudança e às novas realidades que requerem soluções mais flexíveis.⁷⁴

Um argumento sempre presente no período anterior à lei nº 9474/97, era que os limites legais existentes e observados pelo governo brasileiro, estavam diretamente relacionados à sua não condição de signatário de Cartagena e/ou outros pactos de caráter regional que expressavam uma ampliação do conceito de refugiado. Este e outros argumentos foram amplamente debatidos pela sociedade civil e também no Congresso Nacional durante o processo de elaboração da lei.

2 – A implementação do Estatuto do Refugiado no Brasil

2.1 – O ACNUR e sua participação na construção da Lei de implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil

Em razão de seu mandato – o trabalho junto aos refugiados no âmbito dos países membros da ONU - o ACNUR (sigla em inglês UNCHR) mantinha, desde 1977, um escritório no Brasil, o qual funcionava vinculado ao Escritório Regional para o Sul da América Latina, sediado em Buenos Aires⁷⁵.

74 ANDRADE, J. R. Fischel de. 'A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI' in Travessia, maio/agosto/1996. P.42.

75 Seu principal parceiro no início de suas atividades, em termos de sociedade civil, era a Cáritas Brasileira e a Comissão Justiça e Paz da CNBB. Maiores informações em: SPRANDEL, M. A. e MILESI, R. 'O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões' in MILESI, R. (org). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília, CSEM/IMDH/Loyola, 2003. P. 113-134.

Somente em 1982 é que o escritório do ACNUR passou a funcionar oficialmente no Brasil, com sede no Rio de Janeiro. Porém, em função da cláusula de reserva geográfica, era bastante limitada a possibilidade de acolhimento a refugiados latino-americanos ou procedentes de outras regiões que não a Europa, restando somente a possibilidade de trânsito, isso é, apenas de um breve período de permanência no Brasil, enquanto eram providenciados os trâmites para o seu acolhimento em outro país.

Marco significativo para o ACNUR e para os refugiados foi o ano de 1989, considerando-se aqui o Estado brasileiro. Com o Decreto nº 98.602/89, revogou-se a cláusula da reserva geográfica, mas foram mantidas, ainda, em termos legais as restrições estabelecidas nos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951. Já um ano mais tarde, com o Decreto nº 99.757/90, o Brasil ratifica as disposições do Decreto 98.602/89 assumindo integralmente todo o teor da Convenção de 1951. Foi também neste ano que o escritório regional do ACNUR passou a funcionar em Brasília.

Uma correspondência datada de 10/10/1995 é de grande importância para a compreensão de que os diversos atores sociais (Estado, sociedade civil, organismos internacionais) estavam interagindo no processo de construção de uma lei nacional de implementação de refúgio no Brasil. Nesta carta Cristian Koch-Castro, encarregado do ACNUR Missão/Brasil afirma que:

Como certamente é do seu conhecimento, o Governo brasileiro está no processo de internamente legislar sobre o status de refugiados no Brasil e solicitou ao Escritório do ACNUR que fornecesse as pautas para a preparação do Decreto-Lei... As pautas foram preparadas levando em consideração as conclusões e recomendações obtidas no Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina – Argentina, de 22 a 24 de agosto de 1995, com a participação de representantes de oito governos, organizações não-governamentais e técnicas.⁷⁶

76 Correspondência de Cristian Koch-Castro à Ir. Rosita Milesi, datada de 10/10/1995. Arquivo do IMDH.

Acompanha essa correspondência o documento “Pautas recomendadas pelo ACNUR para consideração quando do preparo da legislação implementadora da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado, de 1951”, no qual são propostas, entre outras, disposições relativas ao conceito ampliado de refugiado, as cláusulas de exclusão do estatuto de refugiado, a garantia da ‘não-devolução’ na fronteira, a criação do Comitê Nacional para Refugiados, bem como as medidas consideradas ‘soluções duradouras’ – a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento.⁷⁷

A contribuição do ACNUR estimulou, de imediato, a sociedade civil, como veremos no item seguinte. A ação conjunta foi intensa desde o período de elaboração do anteprojeto por parte do Poder Executivo. No conjunto da documentação disponível, apreende-se a contribuição ampla e permanente do ACNUR, como o expressa, por exemplo, correspondência de 13/05/1996, dirigida ao Encarregado da Missão ACNUR no Brasil:

Testemunhamos o quanto Vossa Senhoria, em conjunto e com o estímulo do Representante Regional do ACNUR, na pessoa de Dr. Mohamad Benamar, e do seu sucessor, Dr. Guilherme Lustosa da Cunha, não tem medido esforços para que o Brasil firmasse novos passos na defesa e proteção dos refugiados. Não apenas na política de aceitação de refugiados praticada pelo Brasil tem-se revelado a eficácia de suas gestões e iniciativas, senão também no avanço para o estabelecimento de instrumentos formais e legislativos que pudessem assegurar maior garantia e estabilidade à proteção dos refugiados, à sua assistência e alternativas de integração.⁷⁸

A parceria que se estabeleceu pautou todo o processo, tanto no fornecimento de conteúdos, quanto na elaboração do anteprojeto e acompanhamento,

77 Documento do Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados, anexo à correspondência HCR/0559, de 10/10/1995. Referido documento fora elaborado no Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados do Sul da América Latina, realizado na Argentina, de 22 a 24 de agosto de 1995, no qual estiveram presentes, pelo Brasil: Milton Rondó, do Ministério das Relações Exteriores, Roberto Ardenghi, do Ministério da Justiça, e Cândido Feliciano da Ponte Neto, da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

78 Correspondência – Prot. Nº 049/96 – de Ir. Lia Barbieri, Diretora do CSEM e Coordenadora do DDC/CSEM, dirigida a Cristian Koch-Castro, encarregado da Missão ACNUR no Brasil.

passo a passo, da tramitação no Congresso Nacional. A presença constante e incansável do Representante do ACNUR, Cristian Koch-Castro, a colaboração técnica do oficial de proteção, José Henrique Fischel de Andrade e do Oficial de Programas, José Samaniego estão registradas nos documentos arquivados pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)⁷⁹. Na busca de interlocutores internacionais, foram enviadas correspondências a várias instituições. Em geral, essas cartas tratavam da preocupação quanto ao conceito de refugiado⁸⁰.

No Congresso Nacional, o Projeto de Lei seguiu a tramitação habitual, passando na Câmara dos Deputados a ser identificado como Projeto de Lei nº 1.936/96. A ação tripartite – algumas instâncias do governo, segmentos da sociedade civil e atuação do ACNUR⁸¹ – contribuiu para que sua tramitação fosse rápida. Efetivamente, podemos considerar que sua aprovação foi célere, como podemos visualizar no capítulo que trata da cronologia.

2.2 – A sociedade civil na implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil

Segmentos da sociedade civil já vinham refletindo e buscando caminhos para uma lei nacional que implementasse a Convenção de 1951. Nesta ótica, situa-se a iniciativa de contribuir na elaboração do 1º Plano Nacional de Direitos Humanos, levando ao Secretário Nacional de Direitos Humanos, José Gregori, o pedido de inclusão do tema dos migrantes e dos refugiados na proposta do Plano,

79 Foto arquivada no IMDH registra visita - “para tratar da aprovação do projeto de lei de Refugiados” - ao vice-presidente da República no exercício da Presidência, em maio de 1997, dos representantes do ACNUR, da CNBB e do DDC/CSEM.

80 A título de exemplo indicamos carta do dia 04/04/96 ao Instituto Interamericano de Derechos Humanos, onde se lê: “... solicitando-lhe o apoio e as gestões junto às autoridades governamentais, no sentido de conseguir que seja ampliada a abrangência do conceito (refugiado)...”. Arquivo do IMDH.

81 Cristian Koch-Castro, em correspondência do dia 12/03/97 ao líder do Governo na Câmara dos Deputados, deputado Benito Gama. Nela indica a necessidade de o Brasil ir além da conceituação de refugiado constante da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Afirma a necessidade de uma conceituação moderna “que reflita os problemas a nível mundial que geram os fluxos atuais de refugiados”. (Arquivo do IMDH).

propondo especificamente a adoção de um estatuto do refugiado na legislação nacional. Este pleito foi atendido. Incluiu-se, assim, no capítulo “Proteção do direito e tratamento igualitário perante a lei”, subtítulo “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes brasileiros”, a seguinte proposta: “nº 166 - Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados”⁸².

Já estavam em curso, na sociedade civil, iniciativas em torno do desejo de reformulação do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/1980), seja porque era obsoleta, seja por não tratar da implementação de um estatuto do refúgio, exceto brevíssimas referências⁸³. Em geral a ‘agenda’ veiculada na época tomava como ponto de partida a proposta de uma legislação específica para refugiados, na qual, entre outros pontos, se considerasse a ampliação do conceito de refugiado, incluindo situações de conflito interno e outras em que a integridade do cidadão e de sua família estivesse seriamente ameaçada.

Recordamos aqui algumas manifestações, eventos e acontecimentos que indicam a vigorosa presença de iniciativas da sociedade civil no campo do refúgio. Um exemplo dessas seriam as cartas encaminhadas ao Ministério da Justiça manifestando a necessidade de uma legislação brasileira relativa ao refúgio e a adoção do conceito ampliado de refugiado. Listamos algumas: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil⁸⁴; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)⁸⁵; Secretariado da Cáritas Brasileira⁸⁶; Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (SEBS)⁸⁷; Centro de Atendimento ao Migrante

82 Programa Nacional de Direitos Humanos – Decreto nº 1904, de 13 de maio de 1996.

83 O artigo 55 da Lei 6815/1980 prevê tão somente que “poderá ser concedido passaporte para estrangeiro: 1.c) a asilado ou a refugiado como tal admitido no Brasil”.

84 Arquivo do IMDH, em correspondência do dia 03/04/1996, dirigida à Ir. Rosita Milesi, o dr. Ernando Uchoa Lima informa que a OAB está “...enviando ofícios aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, solicitando o exame da viabilidade de reformulação do referido conceito...”

85 Arquivo do IMDH, carta datada de 27/03/1996, encaminhada por Dom Raymundo Damasceno de Assis, Secretário Geral da CNBB.

86 Arquivo do IMDH, carta datada de 02/04/1996.

87 Arquivo do IMDH, carta datada de 04/04/1996.

em Caxias do Sul⁸⁸ e inúmeras outras correspondências das quais a articuladora do processo recebeu cópia ou mesmo originais para fazê-los chegar às instâncias de destino. No mesmo sentido, podemos mencionar a Audiência Pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, ocorrida em 08/05/1996⁸⁹, antecedendo ainda o envio do anteprojeto ao Congresso Nacional, da qual participaram muitas instituições da sociedade civil, algumas das quais mencionadas neste texto.

O acréscimo ao Artigo 1º do PL 1936/1996, que estabelece o conceito de refugiado, trazia, segundo a solicitação da sociedade civil, a seguinte redação:

*É, igualmente (refugiada), toda a pessoa que saiu de seu país de origem porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de Direitos Humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública.*⁹⁰

A mencionada correspondência também apresenta, em sua argumentação, posicionamentos da Igreja Católica frente à situação dos refugiados, vistos aqui em termos mundiais. Destaca que no documento “Os refugiados: um desafio à solidariedade”, do Pontifício Conselho Cor Unum e Pontifício Conselho para Pastoral dos Migrantes e Itinerantes, em que há um apelo para que os Estados fossem além dos limites estabelecidos na Convenção de 1951:

Estes textos jurídicos não tutelam muitas outras pessoas cujos direitos humanos são igualmente desrespeitados (...). De resto, os Estados que aderiram à Convenção tinham eles mesmos expresso a esperança de que a

88 Arquivo do IMDH, carta datada de 04/04/1996. Essa correspondência também foi enviada ao Ministério das Relações Exteriores.

89 Consta no Arquivo do IMDH uma correspondência (02/04/1996) do 1º Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, deputado Pedro Wilson ao Ministro das Relações Exteriores manifestando preocupação com o conceito restritivo de refugiado que aparecia em minutas do anteprojeto.

90 Arquivo do IMDH, correspondência enviada em 02/04/1996 aos srs. Ministros de estado Nelson Azevedo Jobim (MJ) e Luís Felipe Lampréia (MRE).

*mesma tivesse valor de exemplo, para além de sua importância contratual (Nº 3 e 4) e que encorajasse todos os Estados a conceder, na medida do possível, às pessoas que se encontrassem no seu território como refugiados, que porém não estariam abrangidas pelas disposições da Convenção, o tratamento previsto por esta Convenção.*⁹¹

O Pontifício Conselho para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes soma-se aos anseios de significativos avanços na lei de refúgio no Brasil. Em mensagem, o secretário do referido Conselho, Dom Silvano M. Tomasi, coloca com ênfase a expectativa:

*Fa piacere vedere che nel progetto di legge da presentarsi al Congresso Nazionale del Brasile la definizione di rifugiato è allargata in modo da includere i passi in avanti apportati dalla Convenzione sui rifugiati dell'Organizzazione dell'Unità Africana e dalla Dichiarazione di Cartagena. Ci auguriamo che sia accettata la definizione che avete proposta.*⁹²

Ressalte-se que a ação pastoral junto aos refugiados no Brasil, teve início já nos anos 70, mais especificamente em 1976, com o pedido do Vicariato da Solidariedade do Chile, dirigido ao então Arcebispo do Rio de Janeiro, D. Eugenio de Araújo Sales, pedido este trazido em mãos por cinco chilenos necessitados de proteção, que fugiam da perseguição da ditadura militar naquele país. Uma das primeiras ações do Arcebispo, depois de encarregar a Cáritas de “organizar, de fato, um serviço de atendimento a refugiados latino-americanos”, foi intervir, junto às autoridades militares da época, dando-lhe ciência desta ação da igreja,

91 Idem.

92 Correspondência encontrada no acervo do IMDH, datada de 24/04/1996. Numa tradução livre da citação temos: “Anima-nos ver que no projeto de lei a ser apresentado ao Congresso Nacional do Brasil a definição de refugiado é ampliada, de modo a incluir os avanços adotados pela Convenção sobre refugiados da Organização da Unidade Africana e pela Declaração de Cartagena. Fazemos efusivos votos para que seja aceita a definição que vocês propuseram”.

pela vida e segurança dos “refugiados” que fugiam das perseguições dos regimes ditatoriais da época⁹³.

Foram várias as oportunidades em que a própria CNBB, através do secretário-geral, Dom Raymundo Damasceno de Assis, participou do esforço para que a lei de refúgio tivesse uma dimensão ‘moderna’ e o seu processo de tramitação fosse o mais breve possível.⁹⁴ Correspondência enviada ao vice-presidente da República, na ocasião no exercício da Presidência, destaca que o projeto de lei em apreço mereceu regime de “urgência urgentíssima” na Câmara, e expressa o anseio de que seja aprovado o mais breve possível pelo Senado Federal:

Poderíamos, assim, alimentar a esperança de vê-lo sancionado pelo Sr. Presidente da República, quem sabe, no próximo dia 13 de maio, primeiro aniversário do Plano Nacional de Direitos Humanos e ocasião em que estará sendo realizada a II Conferência Nacional de Direitos Humanos.⁹⁵

Transcorrida esta data e vendo que avançava o período de convocação extraordinária do Senado ainda sem a tão esperada aprovação, Ir. Rosita Milesi, em seu papel de assessora da CNBB, solicita a Dom Lucas Moreira Neves, à época presidente da entidade, a fazer contato com o Senador Antônio Carlos Magalhães, para que o mesmo avaliasse a possibilidade de que o Projeto de Lei da Câmara nº 16/1997 fosse apreciado e aprovado em regime de “urgência urgentíssima”⁹⁶.

Efetivamente formou-se a partir do Departamento de Direito e Cidadania/CSEM uma rede constituída por entidades que, ao longo do processo de tramitação da lei de implementação do estatuto do refugiado no Brasil, mantiveram-se

93 Para maiores informações ver: SPRANDEL, M. A. e MILESI, R. “O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões” in MILESI, R. (org). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília, CSEM/IMDH/Loyola, 2003. P. 113-134.

94 No arquivo do IMDH encontramos: Correspondências de Dom Raimundo Damasceno de Assis. Uma datada de 10/03/97 dirigida ao Deputado Benito Gama, líder do governo na Câmara dos Deputados expressando apoio à iniciativa de colocar o PL nº 1936/96 em regime de urgência urgentíssima;

95 Carta de D. Raymundo Damasceno de Assis ao Vice-Presidente da República, datada de 05/05/1997, arquivada no IMDH.

96 Arquivo do IMDH, correspondência datada de 07/07/1997.

permanentemente articuladas e atuantes junto ao Congresso Nacional e ao governo brasileiro⁹⁷.

Atuando em várias frentes o DDC/CSEM, sempre em total sintonia com a CNBB, age dinamicamente na construção de uma rede de interlocutores, inclusive, dentro do próprio Estado brasileiro. É nessa direção que apontam várias correspondências endereçadas a autoridades do governo – indicadas em diversas partes dessa reflexão⁹⁸, bem como solicitando o empenho pela celeridade na tramitação e pela aprovação do Projeto de Lei pelo Congresso Nacional. A relação entre a sociedade civil e o Poder Executivo foi marcada pelo respeito e transparência dos interlocutores, presente também em correspondência assinada por Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, Diretor do Departamento de Estrangeiros, do Ministério da Justiça:

97 Numa listagem que se encontra no Arquivo do IMDH são mencionadas como participantes desta REDE as seguintes instituições e nelas os respectivos contatos: Pontifício Conselho para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes (Mons. Giovanni Cheli), Congregazione delle Suore Scalabriniane (Madre Lice Maria Signor), Centro de Estudos Migratórios em Caxias do Sul (Ir. Zélia C. Ornaghi), Comissão de Direitos Humanos da OAB/DF (Dr. Paulo Guimarães), Movimento Direito e Cidadania (Paulo Umberto Stumpf), Centro de Atendimento ao Migrante (Aidete Maria Vicensi), Dr^a Michael Nolan e equipe, Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Campo Grande (Ir. Ires de Costa), Pastoral dos Migrantes da Arquidiocese de Fortaleza (Evanete dos Santos), Centro de Apoio ao Migrante de Porto Velho (Rosa Maria Zanchin), Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania/SP (Dr. Belisário dos Santos Júnior), Caritas Brasileira – Secretariado Nacional (Dom Luis Demétrio Valentini), Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Cândido Feliciano da Ponte Neto), Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos (Dr. Salvino Medeiros), Jornal DIAP (Arcelina Helena P. Dias), Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (Lúcia Boniatti), Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Federal (Dr. Ernando Uchoa Lima), Arcebispo de Mariana (Dom Luciano Mendes de Almeida – também vice-presidente do CELAM), Serviço Pastoral dos Migrantes – SPM (Dom André de Vitte), Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (Ir. Lia Barbieri), Sociedade Educadora e Beneficente S. Carlos (Ir. Maria do Rosário Onzi). Nesta listagem também estão indicados o Deputado Pedro Wilson (na época presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados) e a CNBB (presidida então pelo Cardeal Dom Lucas Moreira Neves).

98 Exemplificando o esforço de interlocução há um documento do Arquivo do IMDH, em que estão sugeridos alguns nomes de autoridades do estado brasileiro, a quem as diversas organizações que apoiavam a causa e propunham ampliar o conceito de refugiado no Brasil, poderiam enviar correspondência sobre o ante-projeto de lei em causa. São mencionados os seguintes nomes: Nelson Azevedo Jobim (Ministro da Justiça), Luís Felipe Lampreia (Ministro das Relações Exteriores), José Maurício Bustani (Diretor Geral do Departamento de Organismos Internacionais), Luiz Paulo Teles F. Barreto (Diretor da Divisão de Estrangeiros no MJ) e Sandra Valle (Secretária de Justiça do Ministério da Justiça).

Ao ensejo, encaminho a Vossa Senhoria o texto final do projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Com enorme satisfação vimos o referido projeto ser incluído no Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República na data de 13 de maio de 1996. Continuamos, pois, contando com a valiosa colaboração que Vossa Senhoria sempre prestou à causa dos estrangeiros, e, em especial, no que se refere aos refugiados que se encontram em nosso País.⁹⁹

2.2 – A tramitação no Congresso Nacional

Há documentos e registros no acervo do IMDH de frequentes contatos com vistas à elaboração de uma minuta de anteprojeto. Tais contatos visavam trocar ideias e apresentar sugestões à minuta de anteprojeto em elaboração no âmbito do Poder Executivo. Neste sentido, carta do Deputado Pedro Wilson – membro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, ao Ministro das Relações Exteriores, Luiz Filipe Lampréia, assim expressava sua preocupação:

Temos conhecimento da elaboração por este Ministério de um projeto de lei que regulamentará o recebimento de refugiados pelo Brasil, iniciativa que louvamos e pela qual gostaríamos de cumprimentá-lo. Preocupa-nos, no entendo, o conceito restritivo que até o momento tem sido adotado nas minutas de anteprojeto. Como Vossa Excelência bem sabe, o conceito de refugiado tem sido ampliado pela prática diplomática e pela teoria do direito internacional, superando a idéia de perseguição específica ao refugiado, para abranger as situações de guerra e caos econômico às quais nenhuma pessoa poder ser obrigada a suportar. Os países latino-americanos foram pioneiros na consagração deste conceito, (...) e o próprio Brasil já o aplica na prática. Nosso temor é o de que a aprovação da nova lei venha a tornar ilegal uma política corretamente praticada pelo país”.

99 Ofício dirigido à Ir. Rosita Milesi, MJ/SJ/DE/GB/OF/Nº28, de 28/05/1996. Arquivo do IMDH.

É de ressaltar, ainda, que o movimento em torno da preparação do anteprojeto motivou o Presidente da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Dr. Hélio Bicudo, a realizar uma Audiência Pública, no dia 08 de maio de 1996, para a qual foi convidado a participar, entre outros, o Secretário-Geral da CNBB, Dom Raymundo Damasceno de Assis. Mesmo não podendo estar ao evento D. Raymundo o cumprimenta pela iniciativa de colocar na agenda da Comissão de Direitos Humanos o tema dos refugiados e pede que se defenda a adoção do conceito ampliado de refugiado¹⁰⁰.

O Projeto de Lei, ao chegar à Câmara, foi distribuído à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e à de Constituição e Justiça e Redação. Por solicitação do Presidente da CDH requereu participação no processo: “A Comissão discutirá sugestões no referido Projeto, bem como oferecerá subsídios às Comissões de mérito para as quais a matéria foi distribuída”¹⁰¹. O pedido foi deferido no dia 30 de maio.

O PL 1.936/1996 passa a receber, assim, sugestões de emendas dos Deputados Pedro Wilson e Flavio Arns, todas em profunda sintonia com os anseios das entidades da sociedade civil e da própria CDH. A ampliação do conceito foi um dos pontos fundamentais.

Os subsídios foram aprovados pela CDH, como registra o Presidente Hélio Bicudo, dizendo: “A Comissão de Direitos Humanos, em reunião ordinária realizada hoje, unanimemente deliberou, com base no art. 32, XVI, ‘d’, pelo oferecimento de sugestões ao Projeto de Lei nº 1936/96, nos termos do parecer do relator (Deputado Flavio Arns), com sugestões”¹⁰².

Em correspondência do deputado Pedro Wilson, do dia 06/01/1997, dirigida ao Ministério das Relações Exteriores, na ocasião o Ministro Luiz Felipe Palmeira

100 Correspondência da Secretaria Geral da CNBB – SG-nº446/96, de 06/05/96, ao Deputado Hélio Bicudo. Arquivo do IMDH.

101 Requerimento com data de 22 de maio de 1996. Arquivo do IMDH.

102 Estiveram presentes na reunião, realizada no dia 06/05/96, os Deputados Anivaldo Vale, De Velasco, Fernando Lopes, Flávio Arns, Hélio Bicudo, Nilmário Miranda, Pedro Wilson, Roberto Valadão, Socorro Gomes e Vilmar Rocha, titulares; Fernando Gabeira, Jair Siqueira e Domingos Dutra, suplentes. Avulso da Câmara, no arquivo do IMDH.

Lampréia, o Deputado pede esclarecimentos e obtêm uma resposta efetiva no dia 20/01/1997. Uma afirmação do Sr. Ministro nos chamou a atenção:

*Esse projeto de lei foi considerado pelo ACNUR como uma das mais avançadas legislações sobre refugiados na América Latina. Com a aprovação do texto, o Brasil provavelmente se consolidará como referência regional no generoso acolhimento, eficaz proteção e adequada integração local do refugiado.*¹⁰³

Em 20/03/1997 o Projeto de Lei nº 1.936, de 1996 foi a debate e votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Na ocasião já era de conhecimento público a manifestação da CDH, onde foi relator o Deputado Flávio Arns, cabendo ao plenário ouvir e debater os pareceres oficiais da CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (relator – Deputado Rommel Feijó) e da CCJR – Comissão de Constituição Justiça e Redação (relator – Deputado Aloysio Nunes Ferreira). O quadro abaixo indica as propostas das Comissões e a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados, em votação final, quanto ao conceito de refugiado e sua constância no artigo 1º:

103 A carta do deputado Pedro Wilson e sua resposta por parte do Ministro Luíz Felipe Palmeira Lampréia – Ministério das Relações Exteriores, fazem parte do acervo do arquivo do IMDH.

Comissão de Direitos Humanos	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa nacional	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação	Plenário da Câmara
<p>Todas as comissões, assim como o Plenário da Câmara dos Deputados concordam com a redação dos incisos I e II, do artigo 1º, conforme texto original, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional.</p>			
<p>Sugere ampliação do conceito, propondo a Inclusão do inciso III, com a seguinte redação: “III – devido à agressão externa, guerra civil ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país”.¹</p>	<p>Rejeita a sugestão da CDH no que tange à inclusão do inciso III.</p>	<p>Acolhe a sugestão da CDH, dando ao Inciso III a seguinte redação: “Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.</p>	<p>Na sessão do dia 20/03/1997 (Discussão em turno único) a Câmara aprova o seguinte: “Acrescente-se ao art. 1º do PL nº 1.936-A/96, o seguinte inciso III: ‘Art. 1º III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.’”²</p>

A ampliação do conceito de refugiado foi um dos aspectos mais controvertidos do PL nº 1936/1996. As sugestões de redação e de pequenos acréscimos ao texto original, no que se referem aos demais tópicos presentes no PL, ainda que tenham recebido atenção, efetivamente não foram objeto de disputa em plenário. Até mesmo em torno das atribuições e do funcionamento do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão a ser criado no Ministério da Justiça e que constava no PL nº 1936/96, pouco foi debatido.

O Parecer apresentado pelo deputado Rommel Feijó pela CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional trazia como argumento para a recusa à ampliação do conceito de refugiado, o seguinte:

Cabe ressaltar que o Brasil não é signatário de nenhum dos compromissos internacionais acima mencionados [Declaração de Cartagena e convenção adotada pela União dos Estados Africanos], nem tampouco de qualquer outro que adote definição de refugiado diferente daquela constante da Convenção de 1951¹⁰⁴.

No Parecer ainda são mencionados dois problemas, sendo um deles de ordem operacional¹⁰⁵ e outro que refletia temor sobre o impacto que essa ampliação traria ao mercado de trabalho no Brasil:

...Ademais, a abrangência do conceito apresentado acarretaria aumento incomensurável no fluxo de refugiados para o território brasileiro, com destaque para solicitantes de refúgio rejeitados na Europa, que, de modo geral, também não adota o conceito ampliado, o que poderia resultar em sobrecarga ao já saturado mercado de trabalho brasileiro¹⁰⁶.

Merece comentário, ainda, entre os diversos pontos debatidos na Câmara dos Deputados, o artigo 32, por manter relação com a importante garantia da “não-devolução”, princípio este já assegurado no parágrafo 1º, do art. 7º. Observe-se que na redação inicial do anteprojeto, o art. 32 possuía a seguinte redação: “No caso de recusa de refúgio ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para território de país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco.”

Após proposta das Comissões designadas da Câmara, o texto aprovado em sessão plenária do dia 20/03/97, foi o seguinte:

104 Diário da Câmara dos Deputados, 21/03/97, votação do Projeto de Lei nº 1.936-A/1996.

105 O CONARE, em função da amplitude do Inciso III teria dificuldades em lidar com a análise relativa aos casos concretos, devido ao fato do conceito ser ‘excessivamente exemplificativo’. Idem.

106 Ibidem.

*Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta lei.*¹⁰⁷

O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 1936/96, tendo acolhido na redação final boa parte das sugestões apresentadas pela CDH, que expressavam anseios e propostas das instituições e organizações, tanto da sociedade civil quanto de Organismos Internacionais que atuam na defesa dos direitos humanos. Neste sentido, optou-se pelo conceito mais amplo de refugiado, contrariamente àqueles que insistiam em uma perspectiva mais restritiva. No período inicial de tramitação do projeto de lei, manifestação no sentido de manter o conceito restrito de refugiado foi expressa pelo então Ministro da Justiça, em correspondência enviada às entidades, justificando não ser possível a adoção do conceito ampliado, mais abrangente, além dos termos da Convenção de 1951¹⁰⁸. Compreende-se, pois, que, com essa decisão da Câmara dos Deputados, a discussão conceitual e política teria continuidade no Senado Federal.

No Senado Federal, para onde foi remetido no dia 31/03/97, pelo OF OS-GSE/58/97, o Projeto de Lei nº 1936/96, foi renomeado Projeto de Lei da Câmara nº 16/97, e encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC (relator – Senador José Fogaça) e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN (relator – Senador Romeu Tuma)¹⁰⁹.

107 Ata da Sessão Plenária da Câmara do dia 20/03/97, publicada no Diário da Câmara dos Deputados no dia 21/03/97, p. 98. Cópia no Arquivo do IMDH.

108 Consta no Arquivo do IMDH, carta enviada pelo ministro, Nelson A. Jobim, datada de 17/05/96 a Ir. Rosita Milesi, afirmando a posição do governo brasileiro sobre a ampliação do conceito de refugiado: “Apesar de entender a nobreza dos propósitos que a moveram a sugerir a inclusão, naquele projeto, do conceito de refugiado adotado na Declaração de Cartagena, cumpre-me informar a Vossa Reverendíssima de que não foi possível atendê-la por não ter sido o Brasil signatário daquele documento, e sim da Convenção de Genebra, de 1951, que inspirou o conceito contemplado no projeto de lei”.

109 Segundo registro sobre tramitação do PLC 16/97 no Senado Federal, em 02/07/97 foi designado relator na CRE o Senador Bernardo Cabral e foi redistribuído ao relator Romeu Tuma, aos 10/07/97.

Junto às citadas Comissões, as modificações mais significativas que haviam sido aprovadas na Câmara dos Deputados foram muito debatidas e acenava-se com a possibilidade de rejeição de algumas e aceitação apenas de emendas de redação ou que pouco se afetassem do anteprojeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Contudo, o Parecer n. 367, de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Relator: Senador José Fogaça), conclui afirmando:

O projeto disciplina adequada e amplamente a matéria de que trata, indicando, na devida ordem e sequência, os seus principais aspectos e partes, daí resultando a definição clara dos mecanismos necessários à implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Cabe destacar as alterações introduzidas pela Câmara dos Deputados, as quais o aperfeiçoam, tornando-o mais objetivo e mais condizente com os princípios e normas que hodiernamente orientam os direitos humanos. Em face de todo o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara n° 16, de 1997 (...) que “Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências”.¹¹⁰

Em termos semelhantes, o Parecer n° 368, de 1997, da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Relator: Senador Romeu Tuma), sublinha:

Cabe destacar que as alterações introduzidas pela Câmara dos Deputados, no projeto do Executivo, o aperfeiçoaram, tornando-o mais objetivo e mais condizente com os princípios e normas que hodiernamente orientam os direitos humanos. (...) disciplina adequada e amplamente a matéria de que trata... Em face de todo o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara n° 16, de 1997, que “Define mecanismos

110 Assinam o Parecer: Bernardo Cabral (Presidente), José Fogaça (Relator), Espiridião Amin, Roberto Freire, Romeu Tuma, Edison Lobão, Bello Praga, José Eduardo Dutra, Lúcio Alcântara, Levy Dias, Jefferson Péres e Pedro Simon. In: Ata da 8° Sessão Deliberativa Extraordinária em 10 de julho de 1997, realizada sob a Presidência do Senador Antonio Carlos Magalhães, publicada no Diário do Senado Federal, em 11/07/97, p. 13759 a 13762. Cópia no arquivo do IMDH.

*para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”.*¹¹¹

No plenário do Senado a leitura dos dois pareceres indicou uma forte convergência em torno da relevância e da efetiva necessidade de uma lei brasileira para os refugiados¹¹². Havia maturidade na ‘casa’ para sua efetiva aprovação em plenário.

Quanto à celeridade, o pedido de agilização – regime de urgência urgentíssima - apresentado pela CNBB em nome da sociedade civil não teve dificuldades em ser atendido. É preciso salientar que juntamente com essa solicitação foi expresso o apelo a que fossem acolhidas as sugestões que haviam sido encaminhadas, debatidas e aprovadas na Câmara dos Deputados¹¹³.

Em Sessão do dia 14 de julho, não deliberativa, consta o Projeto de Lei da Câmara nº 16/97, em regime de urgência, com o registro de discussão em turno único do PLC nº 16/97, com os Pareceres favoráveis sob nº 367 e 368, das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, Relator: Senador José Fogaça, e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Relator: Senador Romeu Tuma. Consta, também, a informação de que poderão ser oferecidas emendas até o encerramento da discussão. A aprovação ocorre no dia 15 de julho de 1997, em Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal, mantendo o texto que fora aprovado na Câmara dos Deputados.

O Presidente do Senado envia o texto aprovado ao Presidente da República para sanção. O ato solene de sanção pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso ocorreu em seu Gabinete, às 17h30min, do dia 22 de julho de 1997, em cerimônia reservada, e na presença do Presidente da CNBB, Dom Lucas Moreira Neves. A

111 Assinam o Parecer os Senadores: José Sarney (presidente), Romeu Tuma (Relator), Benedita da Silva, Gerson Camata, Mauro Miranda, Bello Praga, Humberto Lucena, Abdias Nascimento, Emilia Fernandes, Pedro Simon. *Ibidem*, p. 13762 a 13764. Cópia no arquivo do IMDH.

112 Em cada parecer há referência à concordância com o parecer do Deputado Rommel Feijó, no que se refere ao inciso III do artigo 1º. Entretanto, ambos os pareceres emitidos pelas Comissões do Senado recomendam a aprovação do PLC 16/97, nos termos em que foi aprovado na Câmara dos Deputados.

113 Correspondência do dia 05/05/97, de Dom Raymundo Damasceno de Assis, secretário geral da CNBB, ao vice-presidente da República, Marco Maciel, expressando pedido de urgência urgentíssima na tramitação do Projeto de Lei.

Nova lei foi publicada no Diário Oficial da União no dia 23 de julho de 1997, Seção I, p. 15822 e seguintes.

Concluiu-se desta maneira a formulação do marco jurídico brasileiro referente ao Estatuto do Refugiado. O processo e o resultado alcançado refletiram uma ampla coalizão de forças e atores sociais, que efetivamente indicaram que o Brasil estava suficientemente maduro para elaborar e aprovar uma legislação centrada no ser humano e em seus direitos.

3- Linha do tempo – Registro cronológico de alguns momentos do caminho percorrido:

- ✓ 08/05/1996, Audiência Pública “O Brasil e a Questão dos Refugiados”, requerida pelo deputado Nilmário Miranda, membro da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, juntamente com a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, presidida pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira. A partir deste debate, encaminham à Presidência da República indicação sugerindo o imediato envio de proposição ao Congresso Nacional, para implementação do Estatuto do Refugiado no Brasil.
- ✓ 13/05/1996 – Mensagem nº 427, do Presidente da República dirigida aos Membros do Congresso Nacional, com o seguinte teor: Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores Interino, o texto do projeto de lei que ‘Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências’ Brasília, 13 de maio de 1996.
- ✓ 22/05/1996 – Texto/mensagem da sociedade civil, enviado à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, propondo acréscimos e modificações ao Artigo I, solicitando apoio para a adoção de conceito ampliado e atual de refugiado¹¹⁴.

- ✓ 30/05/1996 – A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados defere requerimento (22/05/1996) da Comissão de Direitos Humanos (CDH) no qual requer lhe seja remetido o PL nº 1936/1996, para manifestar-se e apresentar sugestões ao texto.
- ✓ 06/08/1996 – A CDH, em reunião ordinária, por unanimidade¹¹⁵ aprovou o relatório do deputado Flávio Arns. Incorpora-se nesse momento, como sugestão da CDH às outras Comissões e ao Plenário da Câmara, não apenas o anseio, mas uma proposta de texto que conceitua, de forma mais abrangente, o que é refugiado, incluindo como causa de refúgio a violação grave e generalizada de direitos humanos.
- ✓ 11/03/1997 – Votação, no Plenário da Câmara dos Deputados, de requerimento dos líderes, no qual solicitam urgência na apreciação do PL nº 1.936/96. O pedido foi aprovado.
- ✓ 20/03/1997 – Votação, em plenário, do PL nº 1.936/1996, com aprovação de boa parte das emendas sugeridas pela CDH. Envio da matéria à Casa revisora (Senado Federal).
- ✓ 02/04/1997 – O projeto de lei é protocolado no Senado Federal, onde passa a receber a identificação de PLC nº 16, de 1997.
- ✓ 05/05/1997 – Carta do Secretário Geral da CNBB, Dom Raymundo Damasceno de Assis ao Vice-Presidente da República, Marco Maciel, então no exercício da Presidência da República, solicitando seu empenho na proposição do caráter de urgência ao PLC nº 16/1997.
- ✓ 23/06/1997 - Parecer 367/1997 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal, apreciando o PLC nº 16/1997, sendo relator o Senador José Fogaça. Vota pela aprovação.
- ✓ 25/06/1997 – Entra na Pauta de votação do Senado Federal o Projeto de

115 Estiveram presentes os seguintes deputados: Anivaldo Vale, De Velasco, Fernando Lopes, Flávio Arns, Hélio Bicudo, Nilmário Miranda, Pedro Wilson, Roberto Valadão, Socorro Gomes e Vilmar Rocha, titulares. Fernando Gabeira, Jair Siqueira e Domingos Dutra, suplentes. Arquivo do IMDH.

Lei da Câmara de nº 16, de 1997 (PL nº 1936/96, na Casa de origem). Detalhe significativo foi a inversão na pauta inicial, trazendo o PLC 16/97, inicialmente previsto como o item de nº 41, para o item 3, o que lhe valeu a aprovação na Câmara baixa nesta data.

- ✓ 08/07/1996 - Leitura e posterior aprovação do Requerimento nº 477, do Senador Elcio Alvares e outros líderes, com pedido de urgência – art. 336, “b”, regimento interno, devendo a matéria ser incluída em ordem do dia da sessão do segundo dia útil subsequente.
- ✓ 10/07/1997 – Leitura no plenário do Senado dos Pareceres nº 367/97 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e nº 368/97 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.
- ✓ 15/07/1997 – O PLC nº 16/97 (PL nº 1936/96, na casa de origem) foi aprovado no plenário do Senado Federal e encaminhado, a seguir, para sanção do Presidente da República.
- ✓ 22/07/1997 – Sancionada pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 9474, de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.
- ✓ 23/07/1997 – Publicação no Diário Oficial da União a Lei 9474, de 22 de julho de 1997.

4– Seguindo em frente – elementos para uma agenda

Ao fazermos memória do processo que culminou com a sanção presidencial da Lei 9474/97, constatamos que foi a ação conjunta de diversos atores sociais um elemento decisivo na reformulação do marco jurídico brasileiro, bem como uma ampliação do debate em torno da temática dos direitos humanos na sociedade brasileira.

Acreditamos que o olhar aqui apresentado carrega de modo significativo a perspectiva da rede de organizações da sociedade civil, que se articulou em estreita parceria com a representação do ACNUR no Brasil, e que contou com forças apoiadoras de setores de governo, além, evidentemente, de fortes apoios e

bom acolhimento no Congresso Nacional brasileiro. É no encontro destes diversos sujeitos que se efetivou o amplo debate e a implementação da política de Estado para os refugiados no Brasil.

Passados 20 anos estamos diante de situações novas, ou pelo menos não conhecidas à época em que o atual marco jurídico foi estabelecido, além das dificuldades e conjunturas específicas aos órgãos implementadores da lei e das políticas dela decorrentes nos impulsionam a reler com atenção a realidade atual e as demandas que nela estão presentes. É esta compreensão que nos leva a encerrar este registro com alguns elementos para uma agenda de propostas, que advém da prática e da reflexão das entidades que atuam nesta causa em nosso País:

- “Lutar pelo respeito ao ser humano, à “cidadania universal” como valor ético, que assegura o respeito à dignidade e aos direitos humanos fundamentais dos migrantes e dos refugiados, independentemente do espaço geográfico em que se encontram, de sua nacionalidade, cor, etnia, situação social (...);
- Fortalecer os mecanismos de execução dos dispositivos legais (reconhecimento de títulos e certificados, acesso a créditos públicos, inclusão no mercado de trabalho, possibilidades de acesso à moradia);
- Promover a inclusão dos refugiados nas políticas públicas existentes e proposição de novas ou específicas, quando for o caso;
- Dispensar especial atenção às situações e segmentos mais expostos à vulnerabilidade – crianças, idosos e mulheres;
- Proteger e garantir a reunião familiar;
- Avançar em parcerias com o poder público local para o estabelecimento de políticas e práticas de acolhida e integração dos refugiados e refugiadas;
- Sensibilizar o Governo e os responsáveis pela política financeira e orçamentos públicos para a disponibilidade de recursos para apoio aos refugiados e refugiadas;
- Continuar a capacitação do pessoal, tanto agentes públicos, quanto da sociedade civil;

- Envolver novas instituições acadêmicas e do setor privado no estudo, reflexão e práticas de atenção e integração da população refugiada;
- Motivar e desencadear ações concretas de solidariedade;
- Esclarecer e superar todo e qualquer estigma na sociedade em relação aos refugiados;
- Obter recursos financeiros para capacitação das Redes de Proteção e para apoiá-las na acolhida, assistência, integração, qualificação e sobrevivência;
- Avançar em iniciativas conjuntas com envolvimento das instâncias de governo na causa e ação junto aos refugiados e fortalecer a ação tripartite – governo, organizações internacionais e entidades da sociedade civil;
- Fortalecer a articulação com os meios de comunicação social”.¹¹⁶

116 MILESI, R. “A atuação pastoral junto aos refugiados no Brasil”, 2007. www.migrante.org.br, revista e atualizada.



© UNHCR/Andrew McConnell

“As instituições, como o CONARE, cujas decisões provocam efeitos equiparáveis à punição, devem confrontar-se com a obrigação de sustentar a vida, já que possuem virtualmente a capacidade de destruir vidas”.

Encontrar-Se com o Estrangeiro

*Gabriel Gualano de Godoy*¹¹⁷

Quando um sujeito narra sua história, encontra-se, desde logo, imbricado em uma trama que lhe excede. Não é possível separar totalmente esse “eu” que faz um relato de si das condições sociais do seu surgimento. Falar sobre si é, simultaneamente, refletir e teorizar sobre o outro, a quem se dirige o relato.

No encontro entre um solicitante de refúgio e o entrevistador do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o estrangeiro faz um relato de si perante uma autoridade investida de um poder delegado por um sistema de justiça. O temor de perseguição que marca o refugiado faz com que ele procure reconstruir suas ações e os fatos que o empurraram para o exílio. Nesse momento, o sujeito vincula-se a um

117 Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Mestre em Direito, Antropologia e Sociedade pela London School of Economics and Political Science (LSE); Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Oficial de Proteção do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

campo de normatividade, pois o outro só é outro para si em um quadro de referência em que sua exterioridade possa ser percebida. Nas palavras de Judith Butler:

“Como devo tratar-te?” Se o “eu” e o “tu” devem existir previamente, e se é necessário um quadro normativo para esse surgimento e encontro, então a função das normas não é só direcionar minha conduta, mas também condicionar o possível surgimento de um encontro entre mim mesmo e o outro¹¹⁸.

O momento do encontro com o estrangeiro abre espaço para o reconhecimento. No encontro com o outro há um conjunto de normas que governam o processo de reconhecibilidade, e essas normas provocam certa despossessão. O encontro com o outro causa invariavelmente uma mudança sem volta. Insistir na força de descentramento do conceito de reconhecimento significa reconhecer algo que não pode ser apreendido na forma de intenções e necessidades. O outro não é só aquele que me constitui, mas é também aquele que me desampara e me desposui. Despossessão, pois existe algo fundamentalmente meu que está em outro sob o qual eu não tenho controle e nem garantia de cooperação:

[...] no momento em que percebo que os termos pelos quais confiro reconhecimento não são só meus, que não fui eu quem os criou ou os arquitetou sozinha, sou, por assim dizer, despossuída pela linguagem que ofereço. Em certo sentido, submeto-me a uma norma de reconhecimento quando te ofereço reconhecimento, ou seja, o ‘eu’ não oferece reconhecimento por conta própria¹¹⁹.

Isso significa que o reconhecimento não pode ser dado de maneira unilateral, pois existe uma reciprocidade implícita. Ao reconhecer, o sujeito é virtualmente reconhecido, e a forma oferecida de reconhecimento será potencialmente retribuída.¹²⁰

118 BUTLER, Judith. Relatar a si mesmo: *crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 38.

119 BUTLER, Judith. Relatar a si mesmo: *crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 38.

120 Idem, p. 40.

Nessa dinâmica, o outro está sempre fora, assimilando as características exteriores às características internas de si mesmo. Em contrapartida, esse si mesmo se encontra fora do eu, e permanece assim, para sempre externo. Isso significa que sou sempre um outro para mim mesmo. Mas mais que isso, no momento do encontro com o outro, entra em cena a questão do reconhecimento, um processo de despossessão, de descentramento do sujeito e potencialmente de transformação subjetiva:

*[...] sou invariavelmente transformada pelos encontros que vivencio; o reconhecimento se torna processo pelo qual eu me torno outro diferente do que fui e assim deixo de ser capaz de retornar ao que eu era. Desse modo, há uma perda constitutiva no processo de reconhecimento, uma vez que o ‘eu’ é transformado pelo ato do reconhecimento. Nem todo seu passado é apreendido e conhecido no ato do reconhecimento; o ato altera a organização do passado e seu significado ao mesmo tempo que transforma o presente de quem é reconhecido*¹²¹.

O momento do encontro com o outro provoca uma transformação de si mesmo, sem volta. “Em vão, pergunto ‘Quem és?’, e depois mais sobriamente ‘O que me tornei aqui?’”¹²². Esse *self* não consegue se contentar dentro de si, já que a única forma de se conhecer é pela mediação do que ocorre “do lado de fora”, por operação de uma norma que não criou:

*A perspectiva que tanto me condiciona como me desorienta, partindo da mera possibilidade de minha própria perspectiva, não é redutível à perspectiva do outro, pois esta também governa a possibilidade de eu reconhecer o outro e do outro me reconhecer. Não somos simples díades independentes, uma vez que nossa troca é mediada pela linguagem, pelas convenções, pela sedimentação das normas que são de caráter social e que excedem a perspectiva daqueles envolvidos na troca*¹²³.

121 Ibid., p. 41.

122 Ibid., p. 76.

123 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 42.

É essa impropriedade do encontro que serve de quadro referencial do reconhecimento da condição de refugiado. Não cabe apenas ao oficial de elegibilidade conhecer ou reconhecer o refugiado naquilo que tem de especial. No momento do encontro, esse reconhecimento se baseará em critérios externos, em um quadro referencial de julgamento que permitirá a leitura do rosto, que, por sua vez, só é possível se esse rosto entrar em um quadro visual que condiciona sua legibilidade, ou seja, se refletir a identidade de um refugiado convencional:

A possibilidade de uma resposta ética ao rosto, portanto, requer a normatividade do campo visual: já existe não só um quadro epistemológico dentro do qual o rosto aparece, mas também uma operação de poder, uma vez que somente em virtude de certos tipos de disposições antropológicas e quadros culturais determinado rosto parecerá ser um rosto humano para qualquer um de nós. Há uma linguagem que enquadra o encontro, e embutido nessa linguagem está um conjunto de normas referentes ao que constituirá e não constituirá a reconhecibilidade¹²⁴.

Apesar do Direito dos Refugiados insistir nas normas de reconhecimento disponíveis a um oficial de elegibilidade para a construção da inteligibilidade do corpo fora de lugar, o contato do encontro funciona como uma interpelação na qual o que está em jogo é saber com quem se está falando:

É impossível fazer um relato de si mesmo fora da estrutura de interpelação, mesmo que o interpelado continue implícito e sem nome, anônimo, indefinido. A interpelação é o que define o relato que se faz de si mesmo, e este só se completa quando é efetivamente extraído e expropriado do domínio daquilo que é meu. É somente na despossessão que posso fazer e faço qualquer relato de mim mesma¹²⁵.

Ao contar sua história, o sujeito o faz dentro de uma estrutura narrativa, mas essa será interrompida também pelo que não é seu, dando lugar à perspectiva e à temporalidade de um conjunto de normas. Não é possível que o “si” conte sobre

124 Idem, p. 43-44.

125 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 51.

o seu próprio surgimento sem falar sobre coisas que não poderia ter presenciado, que lhe são anteriores. Na verdade, a narração ainda é possível, mas recorrerá a uma dimensão ficcional. Há sempre uma parte da exposição que não pode ser narrada¹²⁶.

Afirmar o que é contingente e incoerente em nós determina a seleção de outros que podem ou não espelhar nossas características. Butler propõe uma leitura da cena do reconhecimento que admite a existência de uma parcela opaca do *self*. Isso condiciona o reconhecimento que um sujeito é capaz de conferir aos outros, mas permite uma ética baseada nessa cegueira comum:

*O reconhecimento de que não somos, em cada ocasião, os mesmos que nos apresentamos no discurso, poderia implicar, por sua vez, certa paciência com os outros que suspenderia a exigência de que fossem idênticos a todo momento. Para mim, suspender a exigência da identidade pessoal, ou, mais especificamente da coerência completa, parece contrariar certa violência ética, que exige que manifestemos e sustentemos nossa identidade pessoal o tempo todo e requer que os outros façam o mesmo*¹²⁷.

Desse fracasso poderia surgir um novo sentido da ética do encontro que viria do reconhecimento dos limites do próprio reconhecimento. “Conhecer os limites do reconhecimento é conhecer inclusive esse fato de maneira limitada: como resultado, é experimentar os próprios limites do saber”¹²⁸. Há sempre esse limite do que se pode narrar em um pedido de refúgio e do que se pode saber sobre

126 “Há (1) uma *exposição* que não pode ser colocada em forma narrativa e estabelece minha singularidade, e há (2) *relações primárias*, irrecuperáveis, que formam impressões duradouras e recorrentes na minha história de vida, e por isso (3) uma história que estabelece minha *opacidade parcial* para comigo mesma. Por fim, há (4) *normas* que facilitam meu ato de contar sobre mim mesma, mas que não crio e fazem de mim substituível no momento exato em que busco estabelecer a história da minha singularidade. Essa despossessão na linguagem é intensificada pelo fato de que dou um relato de mim mesma para alguém, tanto que a estrutura narrativa desse ato de relatar é suplantada pela (5) *estrutura de interpelação* na qual ele acontece”. BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 54-55.

127 Idem, p. 60.

128 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 60-61.

o refugiado. A resposta à pergunta “Quem és?” nunca é final, e não podemos jamais esperar que essa seja satisfatória. Deixar a pergunta em aberto é deixar o outro viver, já que a vida “[...] deve ser entendida exatamente como aquilo que excede qualquer relato que dela possamos dar”¹²⁹. Se há, então, um desejo de reconhecimento, esse deverá se manter como tal, pois o reconhecimento como projeto ético precisa encarar o desejo como insatisfazível. Falar no ser do sujeito a partir do desejo é falar em uma entidade relacional, em uma perspectiva de alteridade, radicalizando a experiência da negatividade presente no conceito de desejo e indo na contramão da desqualificação dessa mesma negatividade.

Julgar as pessoas por quem elas são estabelece uma distância entre o julgador e o julgado. Embora Butler admita que os juízos sejam necessários para a vida de maneira geral, ela destaca que nem todas as relações éticas seriam redutíveis ao juízo. O juízo não esgota a ética e não pode ser considerado uma teoria do reconhecimento, pois é possível julgar o outro sem reconhecê-lo. No caso do procedimento de determinação da condição de refugiado, a decisão sobre o *status* de refugiado não necessariamente implica reconhecimento do sujeito refugiado.

Havendo ou não reconhecimento, no momento do encontro há uma relação instaurada entre refugiado e entrevistador. Esquecer isso é perder a chance de ser interpelado por quem são essas pessoas e pelas escolhas que elas fizeram. Também o próprio ato de julgar o outro é um modo de interpelação. “Logo, se existe alguma ética na interpelação, e se o juízo, incluindo o juízo legal, é uma forma de interpelação, então o valor ético do juízo será condicionado pela forma de interpelação que assume”¹³⁰.

O juízo no procedimento de reconhecimento da condição de refugiado pode permitir de certo modo que conheçamos a nós mesmos. Uma decisão negativa do pedido de refúgio, por exemplo, pode significar mais que a delimitação de uma distância ontológica entre quem julga e quem é julgado; para além disso, o não reconhecimento pode estar ligado à rejeição de algum aspecto do si mesmo que foi depositado no outro.

129 Idem, p. 61.

130 Ibid., p. 65.

A irreconhecibilidade de um refugiado acaba com a possibilidade do sujeito do encontro externar sua autorreflexão e experimentar reconhecimento social, dois elementos essenciais para uma ética do encontro. Por isso, o reconhecimento da condição de refugiado no momento do encontro deve servir para “sustentar e promover a vida”¹³¹. As instituições, como o CONARE, cujas decisões provocam efeitos equiparáveis à punição, devem confrontar-se com a obrigação de sustentar a vida, já que possuem virtualmente a capacidade de destruir vidas.

O relato de si do refugiado para o entrevistador do CONARE acontece mediante uma interpelação no momento do encontro. O engajamento em uma tarefa de autorreflexão dirige-se também ao outro e elabora uma relação com esse outro na linguagem. De modo que a ética do encontro não se restringe à adequação do relato de si que oferece o refugiado à norma, mas também abrange o estabelecimento de uma relação com o oficial de elegibilidade, e se as duas partes efetivamente logram comunicar-se. A função da fala é então a de transferir informações ao mesmo tempo em que conduz um desejo e funciona como um instrumento retórico que procura agir sobre a própria interlocução. O encontro entre o solicitante de refúgio e o entrevistador do CONARE é a estrutura desse relato, que tem lugar no procedimento administrativo de reconhecimento, em que a vida do refugiado deve ser traduzida de forma narrativa, com todas as dificuldades que isso implica. A narrativa não esgota a vida, pois a história que o “eu” conta é limitada por normas da própria narração de uma vida.

Ninguém sobrevive sem ser interpelado, ninguém consegue contar sua história sem ser iniciado na linguagem para depois encontrar o seu caminho nela. Quando crianças somos introduzidos nesse mundo, nesse ambiente comunicativo. E os padrões preestabelecidos aparecem como opacidade nos relatos que damos de nós mesmos, pois “[...] a estrutura de interpelação não é uma característica da narrativa, não é um dos seus muitos e variados atributos, mas sim uma interrupção na narrativa”¹³².

131 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 69.

132 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 85.

Exigir que um refugiado seja capaz de contar sua vida por meio de uma narração coerente e sem essas interrupções narrativas é exigir uma falsificação da vida, já que ela é repleta de indefinições que não se traduzem, mas aparecem na forma narrativa. Desse modo, exigir um tipo de relato totalmente coeso de um refugiado é em certa medida violento, e aceitar as interrupções é atentar, por outro lado, para uma perspectiva não violenta do encontro, para uma ética do encontro. “A impossibilidade de uma narrativa plena talvez implique que, desde o princípio, estamos eticamente implicados na vida dos outros”¹³³.

A tentativa de um relato de si encadeia fatos, estabelece ligações causais entre os eventos e narra uma história. No entanto, esse esforço fracassa já que o “eu” que narra não pode narrar as condições que fizeram com que ele fosse constituído como “eu”. Assim “eu também enceno o si mesmo que tento descrever; o ‘eu’ narrativo reconstitui-se a cada momento que é evocado na própria narrativa. Paradoxalmente, essa evocação é um ato performativo e não narrativo [...]”¹³⁴. De fato, existe um limite no que o “eu” pode contar, e apesar desse “eu” parecer ser o que funda a narrativa, ele é, na verdade, seu momento mais infundado. Por isso o “eu” pode descobrir-se estranho para si mesmo em seus impulsos mais elementares¹³⁵. “Quem deseja quando ‘eu’ deseja? Parece que no meu desejo há um outro, e essa éstrangèreté perturba meu esforço de dar sentido a mim mesma como um ser limitado e separado”¹³⁶. Outra história já acontece em mim mesmo quando tento relatar a mim mesmo. Conforme Butler: “Se os pensamentos e desejos dos outros entram em minha mente, então eu sou, ainda que de forma inconsciente, cercada pelo outro”¹³⁷. Desde sempre, o outro transmite mensagens ao “eu” e incute seus pensamentos em mim de modo que este já não se distingue claramente de quem eu sou. Assim a despossessão no outro é anterior ao estabelecimento de um “eu”.

No momento do encontro, “O outro representa a possibilidade de a história

133 Idem, p. 87.

134 Ibid., p. 89.

135 Ibid., p. 96.

136 Ibid., p. 98.

137 BUTLER, Judith. Relatar a si mesmo: *crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 100.

ser devolvida de uma nova forma, de os fragmentos serem ligados de alguma maneira, de alguma parte da opacidade ser iluminada”¹³⁸. Este outro pode enxergar um fio narrativo, e também a prática da escuta encenaria uma relação receptiva com o si mesmo que o próprio *self* não consegue estabelecer consigo de forma transparente. O outro atesta a angústia e opacidade do “eu”, ao mesmo tempo, em que pode servir como motivo dessa angústia. Seja como for, o resultado do encontro no processo de reconhecimento da condição de refugiado vai gerar um relatório do oficial de elegibilidade. Esse documento é resultado de um ato do oficial de elegibilidade sobre o refugiado, uma atuação pelo outro, um efeito alocutário em virtude da linguagem fornecida pelo solicitante. Tal relatório, mais além de cristalizar uma narrativa a ser julgada pelo CONARE, revela também uma ocasião linguística e social para a autotransformação¹³⁹.

Butler defende que o significado de liberdade deve ser repensado considerando a nossa origem inenarrável, levando-se em conta a figura de um si mesmo que não é totalmente transparente: “[...] responsabilizar-se por si mesmo é reconhecer os limites de toda compreensão de si e estabelecer esses limites não só como condição do sujeito, mas também como precondição da comunidade humana [...] o limite da razão é o signo da nossa humanidade”¹⁴⁰. Ao dar o meu relato, sei que ele é limitado, mas, mesmo assim, não consigo recuperar todas as razões que me atravessam. “Descubro que minha própria formação implica o outro em mim, que minha estranheza para comigo mesma é, paradoxalmente, a fonte da minha conexão ética com os outros”¹⁴¹.

Para além do autoconhecimento, mesmo o desconhecimento de si tem algum valor ético. Saber-se impressionável de alguma forma, saber-se entregue ao outro de maneiras que muitas vezes vão além do que posso prever são indicativos de que não se pode pensar na responsabilidade sozinho, isolado do outro. Nosso modo de falar e nosso modo de viver não são coisas separadas, e dar um relato

138 Idem, p. 105.

139 Ibid., p. 165.

140 Ibid., p. 112.

141 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 112.

de si é responder a um pedido do outro tentando estabelecer um vínculo. “Fazer um relato de si, portanto, é um tipo de exposição de si, uma exposição com o propósito de testar se o relato parece correto, se é compreensível pelo outro, que o ‘recebe’ por meio de um ou outro conjunto de normas”¹⁴². Nesse sentido, a relação do refugiado consigo é, no contexto de interpelação pelo oficial de elegibilidade, relação que é tornada pública e construída como manifestação social. No ato de narrar sua história, o refugiado, paradoxalmente, se despossui de seu eu e age em uma estrutura que desconhece. Desposseção que pode ser experimentada, em contrapartida, pelo oficial de elegibilidade. Agir e falar é se revelar, mas também é agir sobre os esquemas de inteligibilidade que determinam quem é o ser que fala. Para Butler:

*[...] a ética requer que nos arrisquemos precisamente nos momentos de desconhecimento, quando aquilo que nos forma diverge do que está diante de nós, quando nossa disposição para nos desfazer em relação aos outros constitui nossa chance de nos tornarmos humanos. Sermos desfeitos pelo outro é uma necessidade primária, uma angústia, sem dúvida mas também uma oportunidade de sermos interpelados, reivindicados, vinculados ao que não somos, mas também de sermos movidos, impelidos a agir, interpelarmos a nós mesmos em outro lugar e, assim, abandonarmos o ‘eu’ autossuficiente como um tipo de posse. Se falamos e tentamos fazer um relato de nós mesmos a partir desse lugar, não seremos irresponsáveis, ou, se o formos, certamente seremos perdoados*¹⁴³.

Com a categoria de encontro, emerge uma outra maneira de pensar a hospitalidade, a hospitalidade de encontro. O ponto não é só expandir os critérios de inclusão no modelo jurídico de hospitalidade, nem simplesmente apagar os requisitos de reconhecimento impostos pela lei para se oferecer hospitalidade incondicional. A verdadeira questão está no próprio encontro, pois não se pode eliminar a fronteira que divide sujeitos, eu e o outro. Ainda que seja interessante

142 Idem, p. 166.

143 Ibid., p. 171.

o exercício de disputa de sentido de hospitalidade, trata-se de pensar a questão da forma de vida que merece hospitalidade, o que redireciona o foco para o tema do encontro e do reconhecimento do outro, do outro em si. O modo de relação com a estrangeiridade dentro de si condicionará a resposta ao encontro com o estrangeiro diante de si.

Bibliografia

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer I: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ARENDT, Hanna. *As origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUTLER, J. *Dispossession: the performative in the political*. Cambridge: Polity Press, 2013.

BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015.

BUTLER, Judith. *Precarious life: the powers of mourning and violence*. Londres: Verso, 2006.

DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*. São Paulo: Perspectiva, 2004.



“[O] custo do BPC em favor de migrantes (...) deve ser por todos suportado em uma verdadeira perspectiva globalmente comunitária, baseada no traço comum de humanidade”.

Benefício de Prestação Continuada – BPC em favor de imigrantes residentes no País

Relato e análise do Recurso Extraordinário - RE 587.970. Reflexões sobre a participação da sociedade civil perante o Supremo Tribunal Federal – STF para abordar a questão migratória em conjunto com a Defensoria Pública da União - DPU

*Gustavo Zortea*¹⁴⁴

144 Defensor Público Federal e coordenador do Grupo de Trabalho sobre Migrações e Refúgio da Defensoria Pública da União (DPU).

1. Delimitação do artigo.

O presente artigo destina-se a relatar e analisar o Recurso Extraordinário - RE 587.970, em que se definiu que os imigrantes residentes no País poderão ter concedido o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto no art. 203, V, da Constituição da República, desde que, tal como se exige de qualquer brasileiro, preencham os requisitos do art. 20 da Lei 8.742/93. Presta-se, por fim, a algumas reflexões sobre uma importante via de atuação da sociedade civil na questão migratória, em conjunto com a DPU, que é a participação em processos que tramitam perante o STF, quer como *amicus curiae*, quer como autora de ações originárias de competência da Suprema Corte, quer como ré nessas ações originárias.

2. Relato e análise do RE 587.970.

No dia 20/4/2017, o Supremo Tribunal Federal – STF -, ao julgar o RE 587.970, correspondente ao tema 173 da sistemática da repercussão geral, definiu a tese de que *os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais*. Houve unanimidade entre os oito Ministros presentes à sessão de julgamento.

Essa aparente tranquilidade na votação do tema carrega a trajetória de uma luta árdua pela garantia do BPC em favor de imigrantes residentes no País.

O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência ou ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (art. 20, *caput*, da Lei 8.742/93). Há, portanto, um requisito alternativo, de deficiência ou idade, que se cumula com a demonstração da miserabilidade.

Desde o advento do Decreto n. 1.744/95, a regulamentação infralegal do benefício previu expressamente que a ele também poderiam se habilitar *estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem* (art. 4º do Decreto 1.744/95). O art. 7º do Decreto 6.214/07 adotou a mesma técnica redacional de afirmar expressamente que o brasileiro naturalizado, domiciliado no Brasil, poderia também ser beneficiário,

desde que não percebesse outro benefício da Seguridade Social ou de outro regime, nacional ou estrangeiro. Manteve-se a regra pela redação atribuída ao art. 7º pelo Decreto 6.564/08. O Decreto 7.617/1, por sua vez, alterou uma vez mais o art. 7º para prever o benefício em favor de brasileiro, nato ou naturalizado, que comprovasse domicílio e residência no Brasil e atendesse aos critérios previstos no Regulamento. O Decreto 8.805/16, em nova alteração, estabeleceu o benefício em favor de brasileiro, nato ou naturalizado, e de pessoas com nacionalidade portuguesa, abrangidas pelo Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal, que comprovassem domicílio e residência no Brasil e atendessem aos critérios previstos no Regulamento.

Essas regras regulamentares eram inócuas. Era desnecessário dizer que o brasileiro naturalizado poderia habilitar-se ao benefício, justamente por ostentar a nacionalidade brasileira. Era desnecessário exigir a não-percepção de outro benefício da Seguridade Social ou de outro regime, nacional ou estrangeiro, justamente porque a Lei 8.742/93, desde a sua vigência, sempre impediu a acumulação do BPC com qualquer outro no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime.

Essas regras inócuas, de dispensável previsão em Regulamento, sempre foram interpretadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS como limitadoras da percepção do BPC por migrantes. Afinal, se havia uma extensão (redundante) do benefício a brasileiro naturalizado, dessorir-se-ia que não estariam abrangidas pessoas de outras nacionalidades.

Invocava-se, também, o fato de o art. 1º da Lei 8.742/93 prever a assistência social como direito do cidadão, como se estivesse a aludir apenas a brasileiros, excluindo pessoas de outras nacionalidades. Nesse sentido, as regras infralegais estariam, no entender do INSS, adequadas às disposições legais.

Essa interpretação, todavia, não resiste a uma singela filtragem constitucional. O art. 5º, *caput*, da Constituição da República, assegura a igualdade entre brasileiros e estrangeiros residentes no País. As restrições a essa regra de igualdade devem estar na própria Constituição da República, e não há essa restrição no art. 203, V, da Constituição da República.

A partir dessa premissa de igualdade, que nada mais significa do que considerar o migrante como o mesmo, e não como o outro, de acordo com o

fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República), entende-se que a remissão constitucional às disposições da lei não autoriza restringir o conceito de cidadão, mas apenas regulamentar a deficiência, a idade e a impossibilidade de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela família.

Além disso, a interpretação do INSS não resiste a um exame de legalidade. O conceito de cidadão, previsto no art. 1º da Lei 8.742/93, apenas pode ser limitado à pessoa em pleno gozo de direitos políticos, quando assim explicitamente previsto, como exemplificativamente se observa no § 3º do art. 1º da Lei 4.717/65, que regula a ação popular. A prevalecer a limitação do conceito de cidadão àquela pessoa em gozo dos direitos políticos para os fins de concessão do BPC, tem-se o absurdo de apenas pessoas no exercício de suas capacidades mentais e maiores de 16 anos serem contempladas. Isso seria contraditório com a própria finalidade do BPC, destinado a pessoas com deficiência, inclusive mental, independentemente da idade.

Embora flagrantemente inconstitucional e ilegal, a interpretação adotada pelo INSS em âmbito administrativo privou os migrantes da percepção do benefício em razão da nacionalidade ostentada. A única via para a obtenção do benefício era a judicialização. Após obter êxito em diversas ações individuais, a Defensoria Pública da União propôs ação civil pública que impediu o indeferimento administrativo do benefício pelo INSS com base na nacionalidade. Nessa ação civil pública, foi deferida tutela antecipada, posteriormente confirmada em sentença favorável. Por um erro material, a apelação do INSS foi recebida nos efeitos devolutivo e suspensivo, o que suspendeu o provimento judicial favorável por algum tempo, até que houve a retificação do erro para restabelecer a possibilidade de concessão de benefício de prestação continuada em favor de migrantes. O recurso de apelação está pendente de julgamento. A tendência é que o julgamento do recurso norteie-se pela decisão favorável obtida no RE 587.970.

Desde 29/5/2008, de forma paralela às ações individuais e coletivas, tramitou no STF o RE 587.970 com repercussão geral reconhecida. Esse *leading case* haveria de nortear o provimento judicial em processos individuais ou coletivos no território nacional que abordassem o mesmo tema.

O recurso extraordinário, interposto pelo INSS, originou-se de ação proposta por italiana nascida em 31/5/1940, que imigrou para o Brasil em 19/11/1952, aos 12 anos, que não tinha condições de prover o próprio sustento ou de tê-lo provido pela sua família e teve o BPC negado, com base no entendimento adotado pelo INSS em âmbito administrativo, já mencionado.

O benefício foi concedido em primeira instância por sentença que veio a ser confirmada pela Primeira Turma Recursal do Juizado Especial Federal da Terceira Região. O recurso extraordinário foi interposto pelo INSS em face do acórdão. Em 16 de junho de 2011, a DPU tentou o ingresso como *amicus curiae*, o que foi indeferido pelo Relator por decisão proferida em 26 de junho de 2011.

Alguns anos depois, em 23 de julho de 2015, a advogada constituída pela autora recorrida informou que não pretendia realizar sustentação oral, quando viesse a ocorrer a sessão de julgamento. Essa petição motivou a DPU a formular um pedido de reconsideração, para que fosse admitida como *amicus curiae*, a fim de assegurar o equilíbrio do debate em Plenário e estabelecer a paridade de armas. De fato, diante da petição da advogada, não haveria voz a defender o interesse dos migrantes. Houve o indeferimento do pedido de reconsideração.

De outrolado, houve a admissão do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP como *amicus curiae*. A tese do Instituto, no entender da DPU, não atendia aos interesses dos migrantes. Embora se estivesse a defender a possibilidade de concessão do benefício, condicionava-se essa concessão à reciprocidade.

Em verdade, a exigência de reciprocidade poderia, na prática, deixar diversas pessoas ao desabrigo. Além disso, em manifestação de absoluta desigualdade, seriam desprezadas as pessoas oriundas de países mais pobres que não tinham condições de sequer viabilizar assistência social em favor de seus nacionais, quanto menos em favor de migrantes. A exigência de reciprocidade conduziria a um efeito perverso: migrantes de países pobres, que são os mais vulneráveis, não poderiam valer-se do BPC, por não haver condições materiais de reciprocidade naqueles países.

Nesse contexto, para viabilizar a adequada defesa dos interesses dos migrantes, surgiu uma parceria inédita, voltada à atuação perante o STF, entre a DPU e entidades da sociedade civil ligadas à questão migratória. Inicialmente, houve

atuação da DPU em nome da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo - CASP, que foi admitida como *amicus curiae*. Em um segundo momento, houve a formulação de pedido de ingresso, por parte da DPU, em nome da Associação Franciscana de Solidariedade e do Centro de Apoio e Pastoral do Migrante – CAMI. Por fim, formulou-se o pleito em favor do Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Apenas a Associação Franciscana de Solidariedade teve indeferido o ingresso nos autos.

Em nome das entidades admitidas como *amici curiae*, foram apontadas a inconstitucionalidade e a ilegalidade na interpretação adotada pelo INSS, tal como anteriormente expostas.

Argumentou-se, também, que a nova Lei de Migração, aprovada pelo Senado poucos dias antes da sessão de julgamento do RE, constituía um novo marco legislativo para a questão migratória, adequado à Constituição da República de 1988. Pela primeira vez, o migrante passou a ser tratado não como um componente de um dirigismo migratório ou como um risco à segurança nacional, mas como um sujeito de direitos e garantias. Essa nova lei, que justamente permitia irradiar as garantias constitucionais para a questão migratória, havia previsto, de forma expressa, no art. 4º, I, em favor de migrantes, em condição de igualdade com os nacionais, direitos sociais e, no art. 4º, VIII, de forma mais específica, o acesso a serviços públicos de assistência social, sem discriminação em razão da nacionalidade ou da condição migratória.

Por fim, adotou-se argumento de caráter pragmático. Diante da vaga alegação de que a concessão do benefício aos migrantes impactaria os cofres públicos – sequer houve indicação concreta desse impacto pelo INSS –, a DPU valeu-se de dois levantamentos de dados, para verificar se procedia a alegação, sem abrir mão do argumento de que o próprio STF já afastara a discussão sobre a aplicação do argumento da reserva do possível para temas envolvendo direitos fundamentais (Recurso Extraordinário com Agravo 745.745, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma j. em 2/12/2014).

O primeiro levantamento contou com a colaboração de três das cinco varas de Juizado Especial Federal de Brasília/DF e versou sobre o índice de processos judiciais a envolver o BPC. O levantamento abrangeu benefícios postulados por

brasileiros e migrantes, uma vez que o sistema de registro judicial não permitia a diferenciação. Nada obstante, foi relevante para demonstrar que, no universo de processos judiciais dos Juizados Especiais Federais, o índice de postulação de benefício de prestação continuada é bastante baixo.

Na 27ª Vara Federal de Brasília, foram identificados 504 processos em tramitação, com data de parâmetro em 6/4/2017, envolvendo benefícios assistenciais em geral, postulados por brasileiros e migrantes. Havia exatamente 10.563 processos em tramitação no referido Juízo. Portanto, os processos que envolviam benefício assistencial em geral, que tramitavam em favor de migrantes ou brasileiros, representavam apenas 4,77% do acervo.

Na 24ª Vara Federal de Brasília, foram identificados 470 processos em tramitação que envolviam benefícios assistenciais, postulados por brasileiros e migrantes, com data de parâmetro em 19/4/2017. Havia um acervo de 8.770 processos em tramitação naquele Juízo. Portanto, os processos que envolviam benefício assistencial em geral, que tramitavam em favor de migrantes ou brasileiros, representavam apenas 5,35% do acervo.

Na 26ª Vara Federal de Brasília, foram identificados 575 processos em tramitação que envolviam benefícios assistenciais postulados por brasileiros e migrantes, com data de parâmetro em 19/4/2017. Havia um acervo total de 8.927 processos em tramitação naquele Juízo. Portanto, os processos que envolviam benefício assistencial em geral, que tramitavam em favor migrantes ou brasileiros, representavam apenas 6,44% do acervo. Eis o baixo índice de processos judiciais em que se postula o benefício assistencial.

O segundo levantamento abrangeu processos de assistência jurídica abertos no período de 1/1/2017 a 5/4/2017 na Defensoria Pública da União em Brasília. No período de 1/1/2017 a 5/4/2017, foram cadastrados 624 processos de assistência jurídica com a pretensão de obtenção de benefício assistencial. Apenas 4 deles, ou aproximadamente 0,64%, veicularam pretensões formuladas por migrantes. Com esses dados, afastou-se qualquer argumento que aludisse a um significativo impacto financeiro na concessão de BPC em favor de migrantes.

A sessão de julgamento do RE 587.970 iniciou com sustentação oral por parte do INSS, que alarmou para a quantidade de migrantes que poderiam vir a obter

o BPC e para o conseqüente custo social do benefício. Em sua manifestação, o IBDP destacou a exigência de reciprocidade para a obtenção do benefício. Por sua vez, em nome da CASP, do CAMI e do IMDH, o Defensor Público-Geral Federal sustentou os argumentos já expostos no presente artigo.

Boa surpresa constituiu o fato de o Procurador-Geral da República, em sua manifestação após a intervenção do Defensor Público-Geral Federal, ter alterado o parecer escrito apresentado nos autos que opinara em sentido desfavorável à concessão de BPC em favor de migrantes. A nova manifestação destacou que se repudiava qualquer interpretação que construísse muros em vez de pontes para a integração dos migrantes ao Brasil. Essa alteração de posicionamento decorreu, em grande parte, de memorial favorável elaborado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, apresentado ao Procurador-Geral da República.

Durante a sessão de julgamento, muitos foram os argumentos invocados pelos Ministros. O relator, Ministro Marco Aurélio, aludiu a trecho célebre da Meditação XVII de John Donne:

Nenhum homem é uma ilha, completa em si mesma; todo homem é um pedaço do continente, uma parte da terra firme. Se um torrão de terra for levado pelo mar, a Europa fica menor, como se tivesse perdido um promontório, ou perdido o solar de um teu amigo, ou o teu próprio. A morte de qualquer homem diminui a mim, porque na humanidade me encontro envolvido; por isso, nunca mandes indagar por quem os sinos dobram; eles dobram por ti.

O Ministro Alexandre de Moraes fez interessante observação: o Brasil vinha adotando política de acolhimento de migrantes, exemplificada no compromisso do Poder Executivo de reassentar refugiados sírios ou na própria edição da Resolução Normativa CNIg 126, de 2017, que autorizara a concessão de residência temporária para migrantes transfronteiriços que ingressaram no Brasil pela via terrestre, permitindo o enfrentamento do recente e crescente fluxo migratório de venezuelanos. Seria absolutamente contraditório negar aos migrantes, nesse contexto, a verba existencial representada pelo BPC.

O Ministro Ricardo Lewandowski dirigiu algumas críticas ao INSS pela posição adotada de exclusão de migrantes. Para destacar a importância dos migrantes para a formação do Brasil, mencionou, de forma bem-humorada, os estrangeirismos presentes nos sobrenomes de diversos Ministros da Corte.

O resultado do julgamento e do trabalho conjunto da DPU com as entidades da sociedade civil já foi anunciado: permitiu-se aos migrantes residentes no País a percepção do BPC, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais do benefício.

Além de constitucionalmente correta, a decisão do STF afastou-se da tentação da separação. Baseou-se em uma perspectiva cosmopolita. Aproximou-se da lição de Zygmunt Bauman:

E assim, uma conclusão também precisa ficar clara: a única forma de escapar dos atuais desconfortos e sofrimentos futuros passa por rejeitar as traiçoeiras tentações da separação. Em vez de nos recusarmos a encarar as realidades dos desafios de nossa época, sintetizados na expressão “Um planeta, uma humanidade”, lavando as mãos e nos isolando das irritantes diferenças, dessemelhanças e estranhamentos autoimpostos, devemos procurar oportunidades de entrar num contato estreito e cada vez mais íntimo com eles – resultando, ao que se espera, numa fusão de horizontes, e não numa fissão induzida e planejada, embora exarcebante¹⁴⁵.

Enfim, o julgamento do RE 587.970 foi importante para definir que o custo do BPC em favor de migrantes, ainda que irrisório, deve ser por todos suportado em uma verdadeira perspectiva globalmente comunitária, baseada no traço comum de humanidade, que não enxerga o migrante como o outro, mas como o mesmo.

3. Reflexões sobre a participação da sociedade civil perante o STF para abordar a questão migratória em conjunto com a DPU

A atuação da DPU em favor de pessoas jurídicas, embora possível, não é indiscriminada. Há de se restringir a pessoas jurídicas necessitadas, assim

145 BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017, p. 23.

entendidas aquelas que não possuam condições de arcar com despesas processuais e honorários advocatícios. Em se cuidando da atuação perante o STF, há de se examinar se a pessoa jurídica pode arcar com despesas processuais e honorários advocatícios para o acesso à Suprema Corte que envolve não apenas o peticionamento, que pode ocorrer de forma eletrônica, a partir de qualquer parte do Brasil, mas diversos deslocamentos a Brasília para despachar com os Ministros e realizar sustentação oral.

É irrelevante se a pessoa jurídica tem ou não fins lucrativos. Ressalva-se apenas que, na hipótese de ter fins lucrativos, o sócio deverá também revelar-se como necessitado; na hipótese de não ter fins lucrativos, a entidade deverá ter finalidade compatível com os objetivos e funções institucionais da Defensoria Pública (art. 3º da Resolução 133, de 7 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a concessão de assistência jurídica gratuita no âmbito da DPU e dá outras providências).

Respeitados os critérios de necessidade, a atuação da DPU em favor de entidades da sociedade civil, no âmbito da Suprema Corte, poderá ocorrer, em linhas gerais, i) viabilizando o ingresso das entidades como *amicus curiae*, ii) viabilizando a propositura de ações originárias de competência do STF, iii) viabilizando a defesa nessas ações originárias. Em quaisquer das três hipóteses, a matéria poderá envolver a questão migratória. Entendemos relevante limitar o exame às duas primeiras hipóteses, que revelam uma perspectiva ativa de busca de participação em diversos temas relacionados à questão migratória.

No primeiro ponto, o art. 138 do Código de Processo Civil consagrou a possibilidade de intervenção do *amicus curiae* em quaisquer processos, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, aliadas à representatividade adequada da pessoa natural ou jurídica que pretenda a participação. Pluraliza-se o debate de determinado tema, de forma transcendente às partes envolvidas no processo, o que atribui maior legitimidade à decisão que venha a ser tomada.

As entidades da sociedade civil podem, por intermédio da DPU, fazer aportar as próprias experiências aos diferentes processos, contribuindo, assim, para o julgamento dos *leading cases* e enriquecendo sobremaneira os debates. Nesse

sentido, foi alvissareira a parceria observada nos autos do RE 587.970 entre DPU, CASP, CAMI e IMDH.

Em verdade, observa-se no STF que não apenas os argumentos jurídicos sensibilizam. Casos exemplares individuais e estatísticas, passíveis de serem disponibilizados pelas entidades da sociedade civil que lidam diariamente com a questão migratória, tendem a impactar a convicção dos Ministros.

Exemplo diverso de atuação em favor de entidade da sociedade civil que ingressou como *amicus curiae* vem ocorrendo em prol da Associação Brasileira de Portadores de Câncer, nos autos da ADI 5.501, que discute a fosfoetanolamina.

Já em nome próprio, a DPU dispõe de consolidada atuação como *amicus curiae*. Em razão disso, criou-se, no âmbito da Assessoria de Atuação no Supremo Tribunal Federal – AASTF, um ofício voltado especificamente a essa atuação. Em processos já julgados, mencionamos os seguintes exemplos de atuação da DPU como *amicus curiae* em nome próprio: i) RE 580.963, que debatia a interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/03 para fins do cálculo da renda familiar para concessão do benefício assistencial; ii) RE 567.985, que abordava meios de comprovação do estado de miserabilidade do idoso para fins de benefício assistencial; iii) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 186, a respeito de cotas étnico-raciais para processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior; iv) RE 587.365, sobre a renda a ser usada como parâmetro para a concessão do auxílio-reclusão; v) RE 841.526, que tratava da responsabilidade civil objetiva do Estado por morte de detento; vi) ADI 5.240, que cuidava da constitucionalidade da audiência de custódia; vii) RE 729.884, que abordava a responsabilidade pela elaboração do cálculo nas condenações dos Juizados Especiais; viii) RE 641.320, que tratava do cumprimento de pena em regime menos gravoso ante a falta de vagas em estabelecimento penitenciário adequado; ix) RE 591.054, que abordava a utilização de inquéritos policiais ou de ações penais sem trânsito em julgado como maus antecedentes para fins de dosimetria da pena.

Em processos em andamento, destacamos os seguintes exemplos de atuação da DPU como *amicus curiae* em nome próprio: i) Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.083, que trata da dependência dos filhos sob guarda; ii) ADPF 347, que

aborda o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional; iii) ADI 5.334, que trata da exigência de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB para o exercício da atividade como Defensor; iv) ADPF 289, que cuida da competência da Justiça Militar para o julgamento de civis; v) ADI 5.032, que também trata da extensão da competência da Justiça Militar; vi) RE 566.471, que aborda o dever do Estado ao fornecimento de medicamentos de alto custo; vii) RE 887.671, que trata da definição dos limites do Poder Judiciário para determinar a instalação de Defensoria Pública em diversas localidades; viii) RE 760.931, que cuida da responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas de prestadora de serviço; ix) Ações Declaratórias de Constitucionalidade - ADC's 43 e 44, que discutem a constitucionalidade da prisão após o segundo grau de jurisdição; x) ADI 5.543, que cuida da doação de sangue por homossexuais; xi) RE 670.422 e ADI 4.275, que abordam a alteração do nome da pessoa transexual sem a necessidade de realização da cirurgia de redesignação sexual; xii) Ação Cível Originária - ACO 1.100, que discute o marco temporal para o reconhecimento de terra indígena; xiii) RE 560.900, que trata da restrição à participação em concurso público de candidato que responde a processo criminal; xiv) ADI 5.090, que debate a correção de depósitos do FGTS; xv) ADI 5.296, que discute a autonomia da DPU; xv) Mandado de Segurança – MS 33.882, em que se discute ato de criação de CPI para a revisão dos critérios normativos na demarcação e titulação de terras indígenas e de remanescentes de quilombos.

Na questão migratória, registre-se a atuação da DPU em nome próprio no RE 608.898, em que se defende a impossibilidade de expulsão de migrantes com filhos brasileiros havidos após o fato motivador da expulsão.

Em segundo lugar, destaca-se a possibilidade de atuação em favor das entidades da sociedade civil na propositura de ações originárias perante o STF, desde que essas entidades, além de se revelarem necessitadas, tal como antes definido, ostentem legitimidade para a ação pretendida, seja ou não de controle de constitucionalidade.

Nesse ponto, inúmeras possibilidades poderiam ser aventadas. Poder-se-ia cogitar, por exemplo, de um mandado de injunção coletivo proposto, por intermédio da DPU, por associação legalmente constituída e em funcionamento

há pelo menos um ano, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados (art. 12, III, da Lei 13.300/16). Seria possível imaginar também entidade de classe de âmbito nacional, sem condições de acesso ao STF, a propor, por intermédio da DPU, ADI, ADC ou ADPF, valendo-se da legitimidade prevista no art. 103, IX, da Constituição da República, e no art. 2º, I, da Lei 9.882/99.

Destaque-se que, em diversas dessas ações, como nos casos de ADI, ADC ou ADPF, o Defensor Público-Geral Federal não dispõe de legitimidade em nome próprio. Nada obstante, poderia atuar em representação de algum legitimado necessitado. Essa observação reforça a necessidade de conjugação de esforços entre DPU e sociedade civil.

Em quaisquer das hipóteses de atuação conjunta idealizadas, é possível que a manifestação a ser construída com a sociedade civil seja fruto de audiência pública, passível de convocação pela Defensoria Pública, nos termos do art. 4º, XXII, da Lei Complementar 80/94. A audiência pública tem a virtude de permitir o amplo acesso de entidades da sociedade civil ao debate em pauta. Aliás, essa experiência de convocação de audiência pública para angariar argumentos para a atuação perante o STF foi adotada para os seguintes temas: i) a alteração do nome da pessoa transexual sem a necessidade de realização da cirurgia de redesignação sexual; ii) sacrifício de animais em rituais de religiões de matriz africana, em fase de conclusão.

Há também o cuidado de submeter a minuta de manifestação elaborada pela DPU à validação da entidade representada, permitindo-se a realização de críticas e sugestões, como forma de se respeitar a efetiva defesa dos interesses dessa entidade.

De igual modo, a AASTF da DPU, em especial na questão migratória, sempre poderá valer-se do apoio técnico do Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio, que tem como atribuições, entre outras, i) promover a defesa de refugiados e migrantes em situação de vulnerabilidade; ii) monitorar casos sensíveis relacionados à temática das migrações e refúgio; iii) subsidiar a atuação da DPU perante o CONARE, o CNIg e o Ministério da Justiça; iv) atuar extraordinariamente nos processos judiciais relacionados à violação de direitos de migrantes e refugiados

(art. 3º, VIII, da Portaria DPGF 501, de 1º de outubro de 2015).

O Grupo de Trabalho, por vezes, valendo-se de sua vivência na área, contribui com a apresentação de nota técnica a respeito da matéria. Essa experiência de compartilhamento de nota técnica foi bastante frutífera no RE 608.898, já mencionado, em que se defende a impossibilidade de expulsão de migrantes com filhos brasileiros havidos após o fato motivador da expulsão.

4. Conclusões.

A decisão tomada pelo STF nos autos do RE 587.970 constituiu inegável avanço na garantia de direitos à assistência social em favor de migrantes. A atuação conjunta empreendida no processo por parte da DPU, CASP, CAMI e IMDH revelou um horizonte amplo de atuação da DPU em parceria com a sociedade civil perante o STF, especialmente na questão migratória.

Há muito a avançar no ponto. Poucos são os exemplos de processos existentes perante o STF, movidos pela DPU em favor da sociedade civil na questão migratória. A intensificação dessa aproximação tende a permitir que novas temáticas - diversas da concessão de BPC em favor de migrantes ou da expulsão de migrantes com filhos brasileiros – possam surgir.



“Ter acesso a direitos e serviços básicos é um ponto de partida estratégico para o aprendizado do idioma, e não um bônus ao fim do processo”.

O Idioma como Facilitador do Processo de Integração de Refugiados e Imigrantes: a Experiência do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Paula Coury¹⁴⁶ e Julia Rovero¹⁴⁷

Introdução

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma entidade sem fins lucrativos que se dedica ao atendimento integral a refugiados, refugiadas, migrantes internos e imigrantes, e ao enfrentamento ao tráfico de pessoas.

146 Assistente de Integração no IMDH e mestre em Segurança Internacional e Direitos Humanos pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po).

147 Auxiliar Administrativa no IMDH e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

Fundado em 1999 e sediado em Brasília, o Instituto presta atendimento ao público de migrantes e refugiados, oferecendo um conjunto de serviços que visa acolhê-los, sensibilizar a sociedade para a causa dos refugiados e dos migrantes e contribuir em sua integração local. Entende-se, aqui, integração como um processo multidimensional, que tem por objetivo dar aos migrantes a oportunidade de fazer parte da vida política, social, econômica e cultural do Brasil, em condição de igualdade com os nacionais.

Em contexto mais amplo de atuação, o IMDH entende como prioritárias as ações de incidência política, por meio das quais busca fazer avançar a legislação brasileira relativa a temas migratórios e de refúgio, promover a inclusão de refugiados e migrantes nas políticas públicas já existentes, bem como estimular a criação de políticas que respondam às necessidades específicas deste público. Trata-se, portanto, de uma atuação estratégica, que visa resultados em âmbito nacional, e cujos efeitos se estendem ao longo do tempo, muito além do atendimento direto e individualizado às pessoas migrantes e refugiadas. Com o objetivo de fortalecer este trabalho de abrangência nacional, o IMDH articula, desde 2004, a Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que reúne cerca de 60 organizações da sociedade civil atuantes nas cinco regiões brasileiras¹⁴⁸.

Partindo da experiência e atuação do IMDH, o presente artigo traz uma reflexão sobre o processo de integração de refugiados e migrantes, dando especial ênfase ao papel desempenhado pelo idioma como facilitador deste processo. O artigo argumenta que, apesar de ter uma legislação migratória acolhedora, o Brasil carece de políticas públicas sistemáticas que visem à integração do público migrante, especialmente no componente linguístico.

No esforço de suprir esta lacuna, a formação de parcerias entre entidades da sociedade civil que prestam atendimento a migrantes e refugiados e Instituições de Ensino Superior (IES) é de suma importância. De modo mais imediato, estas parcerias têm contribuído para a oferta de cursos de português e outras atividades para refugiados e migrantes no âmbito de projetos de extensão das IES. Em uma perspectiva de médio e longo prazo, o fortalecimento da pesquisa acadêmica nesta

área é também de grande importância, servindo, de um lado, para reforçar o pleito por políticas públicas sistemáticas voltadas à integração de migrantes e refugiados e, de outro, para subsidiar a criação de tais políticas. Todas estas contribuições são explicitadas no artigo a partir do histórico de parcerias estabelecidas pelo IMDH desde 2009.

Brasil: um país de acolhimento?

Segundo dados publicados recentemente pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), em 2015 o número de migrantes internacionais no mundo foi o maior já registrado, atingindo 244 milhões¹⁴⁹. Mesmo assim, atualmente, falar em migração é se referir, na maior parte das vezes, a uma política restritiva, que criminaliza o sujeito migrante e não reconhece seus direitos. O regime migratório atual estaria pautado em noções de segurança e “*enforcement*”¹⁵⁰.

O Brasil parece ir de encontro a esse cenário. O país é internacionalmente percebido como hospitaleiro e acolhedor. Exemplo disso é a Lei de Refúgio brasileira (Lei 9.474/1997), avaliada pelas Nações Unidas, como uma das “[...] mais modernas, mais abrangentes e mais generosas [legislações] do mundo”¹⁵¹, contemplando os mais avançados dispositivos de proteção internacional: a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, seu Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena (1984).

A recém-aprovada Lei de Migração (Lei 13.445/2017) que substituiu o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) parece corroborar esta visão de um país acolhedor. Sancionada pelo Presidente da República em 24 de maio de 2017, a nova lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017 e entrou em vigor em novembro.

149 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Global Migration Trends Factsheet*, 2017. Disponível em: <<http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet->>. Acesso em: 02 jul. 2017.

150 LEAL D. L.; RODRÍGUEZ P. N (Eds.). *Migration in an Era of Restriction and Recession: Sending and Receiving Nations in a Changing Global Environment*. Suíça: Springer International Publishing, 2016.

151 BARRETO. L. P. T. F. (Org.). *Refúgio no Brasil: Proteção Brasileira aos Refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017. Acesso em: 02 jul. 2017

Mesmo que ainda não se possa avaliar seu impacto real, a Lei já representa um novo paradigma na legislação migratória brasileira, por tratar o tema das migrações sob a ótica dos direitos humanos, e não mais sob uma perspectiva de segurança nacional.

Um exemplo dessa mudança de perspectiva é a incorporação de forma mais sistemática ao ordenamento jurídico brasileiro do princípio de “acolhida humanitária”, com previsão legal de concessão de visto temporário para esta finalidade. Este mecanismo já foi adotado pelo Governo Brasileiro em oportunidades recentes, mas sempre como resposta *ad hoc*, através de Resoluções Normativas (RN) aprovadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) ou pelo Comitê Nacional de Refugiados (CONARE). Casos emblemáticos dessa perspectiva acolhedora são a RN nº97/2012 do CNIg e RN nº17/2013 do CONARE que dispõem, respectivamente, sobre a concessão de visto humanitário a nacionais do Haiti e visto apropriado para as populações afetadas pela guerra na Síria, a fim de que possam vir ao Brasil e apresentar seus pedidos de refúgio.

Mais recentemente, outro exemplo é a RN nº 126/2017 do CNIg, que concede residência temporária a nacionais de países fronteiriços que não sejam ainda contemplados pelo Acordo de Residência do Mercosul, buscando-se, assim, oferecer uma alternativa de regularização migratória aos milhares de venezuelanos que têm chegado ao Brasil desde 2016, fugindo da crise política, econômica e humanitária em seu país.

Percebe-se que essas respostas surgiram em reação a crises específicas, de modo que uma nova solução foi necessária a cada novo fluxo migratório expressivo. A nova Lei assume importância nesse cenário, padronizando e consolidando práticas. Contudo, seu real impacto dependerá substancialmente do conteúdo dos atos infralegais e dos mecanismos administrativos desenvolvidos para sua implementação, inclusive nesta matéria de concessão de vistos de acolhida humanitária.

Para além das incertezas sobre a aplicação da nova Lei, o que de fato coloca em questão essa imagem do Brasil como país hospitaleiro e acolhedor é que não basta facilitar a vinda de refugiados e migrantes por meio da concessão de vistos

humanitários. Um país que se pretende acolhedor precisa também pensar em políticas públicas sistemáticas para promover a integração do público migrante.

As diversas dimensões do processo de integração local

A definição de “integração local” é objeto de muito debate. De modo geral, as políticas voltadas à promoção da integração de migrantes no país de destino se encaixam em duas categorias: multiculturalismo ou assimilação. Enquanto a primeira encoraja os migrantes a manterem sua identidade cultural, a outra promove a absorção de minorias culturais pela cultura majoritária, tornando os migrantes indistinguíveis da comunidade local¹⁵².

Na perspectiva adotada pelo IMDH em seu trabalho diário e também no escopo deste artigo, a integração é entendida como um processo dialógico: o migrante busca conhecer e incorporar as dimensões culturais do país de acolhida, mas não de forma acrítica ou submissa. Tem, assim, a oportunidade de utilizar os recursos que já traz consigo e expandir sua identidade por meio da aquisição de novos conceitos e de uma nova linguagem¹⁵³. Paralelamente, a comunidade receptora também valoriza as contribuições trazidas pelo imigrante, além de buscar entender e respeitar suas condições e cultura. Há um esforço de ambas as partes na busca pelo entendimento mútuo, respeitando as identidades previamente formadas. Nesse processo, reconhece-se a humanidade comum de imigrantes e nacionais, ao mesmo tempo em que se promove e valoriza a diversidade cultural da sociedade acolhedora.

Para além desta dimensão cultural, a integração envolve também aspectos econômicos, políticos, sociais, psicológicos, entre outros. Considerando a natureza multidimensional da questão, Ager e Strang propõem um quadro

152 MANGAN, J.; BOROOAH V.K. 2009 apud UNDESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. *International Migration Policies: Government Views and Priorities*. [S.l.]: UNDESA, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/i_Ch_3.pdf#zoom=100./>. Acesso em: 16 jul. 2017

153 KRUMM H. J.; PLUTZAR. V. *Tailoring language provision and requirements to the needs and capacities of adult migrants*. [S.l.]: University of Vienna, 2008. p.1. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802fc1c8>>. Acesso em: 20 jul.2017

conceitual abrangente, que articula em quatro grandes áreas os elementos centrais para o processo de integração. Segundo esta proposta, a *base* (1) do processo são as premissas e práticas relativas à cidadania e direitos. Os *meios* (2) que apoiam o sucesso da integração são também os *indicadores* mais comumente utilizados para medi-lo: emprego, moradia, educação e saúde. Como se trata de um processo de acomodação mútua é fundamental também considerar as *conexões sociais* (3) entre os migrantes e a comunidade receptora. Por fim, há aqueles elementos que atuam como *facilitadores* (4) do processo de integração, que incluem segurança, além de conhecimento do idioma e da cultura¹⁵⁴.

Aplicando-se este quadro conceitual à questão da inserção laboral de refugiados e imigrantes no Brasil, por exemplo, pode-se colocar que existe um direito (base) do imigrante a ter acesso ao mercado de trabalho. A inserção nesse mercado (meio), é um fator de enorme importância para que o imigrante garanta sua subsistência, consuma, socialize, envie dinheiro para seus familiares, proveja para sua família, acesse bens, serviços, e possa se integrar à sociedade, participando da mesma. Condição praticamente necessária para a inserção no mercado de trabalho é o aprendizado do português (facilitador). De fato, no trabalho do IMDH de atendimento a este público, não são raros os casos de migrantes e refugiados altamente qualificados e com experiências profissionais relevantes no país de origem, que, mesmo de posse da Carteira de Trabalho e Previdência Social, enfrentam grande dificuldade para conseguir uma colocação profissional no Brasil, principalmente em razão da barreira linguística.

Tendo em conta todas estas dimensões, a integração tem como objetivo dar aos migrantes a oportunidade de fazer parte da vida política, social, econômica e cultural do novo país, de modo que, ao fim deste processo, eles possam viver sob as mesmas condições legais, sociais e financeiras que os nacionais daquele país¹⁵⁵. A

154 AGER, A.; STRANG, A. Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, 2008, p.170. Disponível em: <<http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/04/19.-Ager-Strang-Understanding-Integration-2008.pdf>>. Acesso em: 21 jul.2017

155 KRUMM H. J.; PLUTZAR V. *Tailoring language provision and requirements to the needs and capacities of adult migrants*, [S.l.]: University of Vienna, 2008. p.1. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802fc1c8>>. Acesso em: 20 jul.2017

aprendizagem do idioma local é, portanto, essencial para a participação, tratando-se de condição necessária, porém não suficiente para se alcançar a participação cidadã plena de refugiados e migrantes na sociedade receptora¹⁵⁶.

Esta cidadania ativa requer a participação desde o início do processo de integração, começando ao mesmo tempo ou mesmo antes do início dos cursos de idioma. Assim, é importante valer-se da língua materna dos migrantes ou de outras línguas que eles compreendam para promover o processo de familiarização com o funcionamento social da sociedade receptora. Não se pode adiar isto para o momento em que o migrante já tenha alcançado proficiência na língua local. De fato, a aprendizagem do idioma e o tornar-se membro da nova sociedade devem ser processos integrados¹⁵⁷.

Na vivência de refugiados e migrantes recém-chegados ao Brasil este é um ponto desafiador, pois, por não terem proficiência na língua portuguesa, e pelo domínio de uma segunda língua entre os brasileiros não ser algo disseminado, os migrantes muitas vezes encontram dificuldades para acessar serviços públicos de saúde e educação, por exemplo, serviços esses urgentes que não podem esperar a proficiência da língua. Mesmo que o direito de acesso a estes serviços seja garantido por lei, na prática, a barreira linguística pode ter grande impacto na qualidade da experiência.

Ter acesso a direitos e serviços básicos é um ponto de partida estratégico para o aprendizado do idioma, e não um bônus ao fim do processo. Quanto mais os migrantes se sentirem parte do país de acolhida e de sua sociedade, mais eles estarão em condições de adquirir as competências (linguísticas e outras) necessárias para serem membros bem sucedidos desta sociedade¹⁵⁸.

Sob essa perspectiva, percebe-se que o ensino de português voltado a promover a integração local de migrantes e refugiados que vivem no Brasil não pode se resumir à noção do ensino de uma língua estrangeira ou segunda língua. É necessário ter em consideração todas as especificidades do público, que é adulto,

156 Ibidem, p.2

157 Ibidem, p.12

158 Ibidem, p.13-14

precisa, com urgência, agir de forma autônoma no novo país e, com frequência, está enfrentando problemas econômicos, limitações legais e sociais. De fato, estudos mostram que o contexto de migração traz mudanças importantes para a vida dos migrantes, que deixam para trás o ambiente com que estavam familiarizados, suas redes e papéis sociais. Muitas vezes, sofrem também perdas – em status social, renda e outros. Todos estes fatores têm impacto no processo de aprendizagem do idioma do país de acolhida¹⁵⁹. É do reconhecimento deste contexto particular e em resposta a ele que surge a noção de “língua de acolhimento”.

Nessa ótica, o aprendente da língua é visto não apenas como receptor, mas principalmente como utilizador e ator social na sociedade de acolhida¹⁶⁰. As competências a serem desenvolvidas no curso vão, portanto, muito além da questão meramente linguística. De fato, como coloca Grosso:

A proficiência na língua-alvo ultrapassa a motivação turística ou acadêmica, interliga-se à realidade socioeconômica e político-cultural em que se encontra. O conhecimento sociocultural [e] a competência sociolingüística são importantes no desenvolvimento da competência comunicativa e servem como base de debate e de diálogo para uma cidadania plena e consciente, aspecto fundamental na língua de acolhimento¹⁶¹.

É justamente essa cidadania plena e consciente o objetivo principal do ensino de português como língua de acolhimento. A habilidade linguística aqui é fundamental por possibilitar o acesso a direitos fundamentais e o conhecimento dos deveres de todo cidadão, bem como a interação em diferentes setores da vida social. A noção de língua de acolhimento corrobora, portanto, o quadro conceitual proposto por Ager e Strang, segundo o qual o conhecimento do idioma e da cultura são *facilitadores* do processo de integração.

Pensar a importância da competência linguística como um facilitador do processo de integração é desafiador quando se parte do entendimento de que este

159 NORTON, 2000 apud Ibidem, p.3.

160 GROSSO, M.J.R. Língua de acolhimento, língua de integração. *Horizontes de Linguística Aplicada*, v. 9, n.2, p. 72, 2010.

161 Ibidem, p.71

é um processo de mão dupla. Por um lado, é indiscutível que aprender o idioma local é essencial para integrar-se. Sabe-se, porém, que a proficiência em um idioma requer tempo. Por outro, promover a integração requer também reduzir as barreiras de comunicação, principalmente no tocante a informações que são essenciais para a vida na nova sociedade, como questões relativas a documentação, direitos e deveres dos migrantes no país receptor, acesso à justiça, a serviços de saúde, entre outros¹⁶².

Assim, tão importantes como as políticas voltadas ao ensino do idioma, são aquelas que se preocupam em disponibilizar materiais informativos e/ou intérpretes nos idiomas falados pelos migrantes. Trata-se de um apoio essencial nos estágios iniciais do processo de integração e que continua a ter importância por um longo período, considerando o tempo necessário para se alcançar proficiência em uma língua¹⁶³.

O IMDH atua em ambas as frentes, tendo sempre em conta a natureza multidimensional do processo de integração. Assim, o Instituto desenvolve e distribui em âmbito nacional materiais em diversos idiomas, como cartilhas informativas sobre direitos trabalhistas, documentação e cartilhas contendo vocabulário básico em português, traduzido para outros idiomas, buscando facilitar a comunicação e estimular a aprendizagem da língua. Além disso, o atendimento do IMDH é conduzido por equipe multilíngue e, quando necessário, o Instituto intermedia a relação com agentes públicos, atuando como intérprete das demandas dos migrantes, além de realizar traduções não oficiais de documentos, principalmente com vistas a viabilizar a matrícula de crianças em creches e escolas.

Todos estes serviços são muito importantes no apoio inicial aos recém-chegados, ajudando a diminuir as barreiras de comunicação, conforme colocado por Ager e Strang. No contexto do Instituto e do contato inicial com o migrante, isso significa permitir que suas demandas sejam compreendidas, caso a caso, e

162 AGER, A.; STRANG, A. Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, v. 21, n. 2, 2008, p.182. Disponível em: <<http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/04/19.-Ager-Strang-Understanding-Integration-2008.pdf>>. Acesso em: 21 jul.2017

163 *Ibidem*, p.182

informações básicas e urgentes sejam transmitidas. Ao mesmo tempo, o IMDH encaminha todas as pessoas atendidas a aulas de português e introdução à cultura brasileira viabilizadas por seus parceiros, tendo em conta o quão essencial é o aprendizado da língua no processo de integração e na promoção da autonomia dos migrantes.

O IMDH e as parcerias para oferecer aos migrantes oportunidades de aprendizagem do idioma e introdução à cultura brasileira

Observando os registros e documentos constantes no IMDH a respeito do ensino de português e introdução à cultura brasileira para migrantes e refugiados no Distrito Federal desde 2009, percebe-se a importância da colaboração de vários atores, dentre eles, voluntários, escolas públicas, instituições sociais, agentes públicos e Instituições de Ensino Superior (IES), cujas iniciativas e dedicação, mesmo em face de limitações de custo, logística e outros, se dispõem a contribuir para a causa migratória, e impactam de maneira concreta e positiva a vida de centenas de imigrantes.

Em relação às IES, destaca-se a relevância da extensão como elo entre a academia e a sociedade, já que várias parcerias para os cursos de português firmadas pelo IMDH com IES ocorreram por esse meio. A indissociabilidade da tríade ensino-pesquisa-extensão está presente na Constituição de 1988, no artigo 207, e representa condição legal para uma Instituição se tornar universidade de fato¹⁶⁴. A extensão, de modo particular, tem um propósito social, por meio de ações concretas na comunidade, buscando colocar em prática aquilo que foi aprendido, promover a integração¹⁶⁵ e contribuir para o processo de aprendizagem levando em conta o compromisso social¹⁶⁶.

164 BRASIL. Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jul.2017

165 UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *Extensão*. Disponível em: <<http://www.unb.br/extensao/>>. Acesso em: 16 jul.2017

166 UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. *Extensão*. Disponível em: <<http://www.ucb.br/textos/2/142/Extensao/>>. Acesso em: 16 jul. 2017

De fato, a atividade de ensino para migrantes tem sua relevância social, trazendo benefícios para os migrantes, que podem se integrar melhor; para a sociedade, que se beneficia da bagagem cultural e dos talentos de um grupo que estaria marginalizado; e também para o aluno universitário, que é envolvido num ambiente multicultural, pratica a tolerância, além de habilidades específicas ligadas ao seu curso, como o ensino em si e a prática de línguas. Mais ainda, o contato entre aluno e migrante cria espaços para que surjam inquietações, críticas e questionamentos que poderão subsidiar pesquisas. Essas pesquisas, por sua vez, poderão contribuir com o próprio ensino criando um ciclo saudável de retroalimentação entre ensino-pesquisa-extensão.

Inicia-se o resgate histórico proposto neste artigo com o Ofício IMDH nº 175/2009, de 03 de abril de 2009, que dispõe sobre parceria entre o Centro Educacional Batista de Taguatinga/Elite Cursos e o IMDH. A proposta consistia no encaminhamento por escrito de pessoas atendidas pelo Instituto para o curso de português, em relação às quais o IMDH assumia a responsabilidade financeira das mensalidades. A escola, por sua vez, oferecia matrículas nos cursos intensivos e regulares a um preço especial para os alunos migrantes.

Em abril de 2012, buscou-se viabilizar o Projeto “Português para Imigrantes e Refugiados” com a colaboração de duas voluntárias do IMDH, no Varjão, em sala cedida pela Casa São José. Os alunos que frequentavam as aulas à época não tinham recursos para comprar livros ou materiais. Em parceria com o IMDH, a Administração do Varjão auxiliou o Instituto com os subsídios necessários e colaboradores forneceram outros materiais de apoio. Esta iniciativa do IMDH foi valiosa, pois passou a viabilizar um curso de português totalmente gratuito e voltado especificamente para migrantes. O primeiro grupo foi composto por nove alunos. Em relatório intitulado: “O idioma na integração de Imigrantes e Refugiados em Brasília: IMDH inicia Curso de português na Vila Varjão”, de maio de 2012, já constava o desejo dos alunos de terem mais opções de horários de aulas – como aos sábados e domingos, e o apelo a possíveis colaboradores para a viabilização dessa alternativa, já que o Instituto encontrava dificuldades de suprir a demanda de maneira isolada.

A parceria seguinte foi firmada com a Escola Classe 431 de Samambaia Norte, conforme documentado no Ofício IMDH nº 107/2013, de 10 de junho de 2013.

Para dispor de material didático, a equipe de quatro professores voluntários de Samambaia, com o apoio do IMDH, elaborou uma apostila de iniciação à língua portuguesa por meio de uma abordagem prática, compreendendo dinâmicas que reproduzissem situações do cotidiano e que fossem próximas ao público migrante tais como: identificação e manipulação de materiais e instrumentos utilizados na construção civil, preparo de uma refeição, orientações geográficas, entre outros.

No segundo semestre de 2012, contando com a colaboração de ex-alunos da Universidade de Brasília (UnB) que atuavam nas aulas de português na Vila Varjão, iniciou-se a articulação que resultaria na parceria entre o IMDH e o Núcleo de Ensino e Pesquisa em Português para Estrangeiros da UnB (NEPPE), com o objetivo de ofertar cursos regulares – denominados “Português para Estrangeiros: Módulo Acolhimento” – para imigrantes em situação de vulnerabilidade econômica e refugiados. Ante a grande necessidade de avançar em aulas de português para imigrantes e refugiados, a Diretora do IMDH, Rosita Milesi, solicitou uma audiência à Coordenadora do NEPPE, Lúcia Barbosa, para apresentar a solicitação de vagas para refugiados nos cursos que já ocorriam naquele Núcleo da UnB.

A reunião entre IMDH e NEPPE ocorreu no dia 20 de março de 2013 e, de acordo com relatório contendo memória do encontro, concordou-se que, havendo um mínimo de oito alunos pagantes por turma regular do NEPPE, seria possível incluir, com isenção de pagamento da taxa ou mensalidade, um imigrante ou refugiado encaminhado pelo IMDH. Já se falava, à época, a respeito da elaboração de um projeto de extensão da UnB em conjunto com o IMDH que contemplasse as necessidades dos imigrantes e refugiados, particularmente neste aspecto da oferta de alternativas para aprendizagem do idioma.

Já em maio de 2013, o NEPPE beneficiou oito alunos encaminhados pelo IMDH e, em setembro, avançando no processo de implementação desta parceria, foi criado um curso específico para imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados, oferecendo 15 vagas a esse público. O curso se expandiu e, três anos depois, em 2016, já eram 80 alunos divididos em três níveis.

Fato que favoreceu o aumento no número de alunos foram as gestões com o Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTrans. Por meio desta parceria foi

possível estender os efeitos da Lei distrital nº 4.462, de 13 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Passe Livre Estudantil, aos refugiados e migrantes alunos do curso oferecido pelo NEPPE em conjunto com o IMDH. Em seu artigo 1º a Lei assegura aos estudantes de todos os níveis, inclusive aqueles de cursos técnicos e profissionalizantes, reconhecidos pelo Ministério ou Secretaria da Educação e que residam ou trabalhem há mais de um quilômetro da instituição na qual estejam matriculados, a gratuidade no transporte¹⁶⁷.

A extensão desse direito aos alunos do Módulo Acolhimento do NEPPE/UnB foi uma grande conquista, especialmente considerando o valor elevado do transporte público em Brasília e a situação de grande vulnerabilidade econômica em que muitos migrantes e refugiados se encontram. De fato, a obtenção ou não do benefício a cada semestre tem influência direta na frequência às aulas.

Ainda em setembro de 2013, as aulas no Varjão, ministradas na Casa São José pela parceria com o IMDH, tiveram continuidade por meio de outro projeto de extensão, coordenado pelo Professor da UnB Umberto Euzébio. As aulas eram ministradas por alunos da UnB e voluntários. Os imigrantes que frequentavam as aulas receberam material didático e cartilha de conteúdos básicos nos idiomas Crioulo Haitiano-Português, produzida pelo IMDH com apoio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O conteúdo se baseava na realidade dos alunos, tratando de temas da vida diária - como fazer compras, ir ao médico e utilizar transporte público.

Em 2014, as aulas no Varjão tiveram continuidade no âmbito do projeto de extensão do Instituto de Ciências Biológicas denominado “A interdisciplinariedade para o acolhimento e inserção de refugiados e imigrantes do Haiti e de outras nacionalidades à cultura brasileira e ao português do Brasil”. Este projeto se propõe a ir além das aulas de português, oferecendo também oficinas interdisciplinares e participativas, que promovam as habilidades comunicativas do imigrante e facilitem sua inserção laboral, social e cultural.

167 DISTRITO FEDERAL. Lei Nº 4.462, de 13 de Janeiro de 2010. *Dispõe sobre o Passe Livre Estudantil nas modalidades de transporte público coletivo*. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/62189/Lei_4462_13_01_2010.pdf>. Acesso em: 16 jul.2017

Também de grande relevância é a parceria com a Universidade Católica de Brasília (UCB), iniciada em 2015, por meio do Projeto Ser+ coordenado pelo professor Danilo Borges Dias. O Projeto Ser+ tem como objetivo promover a ambientação cultural, o ensino da língua portuguesa e de noções de informática, para capacitar migrantes e refugiados para o mercado de trabalho. As aulas são ministradas por estudantes da UCB de maneira voluntária em horários flexíveis a serem combinados com os alunos¹⁶⁸.

No ano seguinte, o IMDH firmou nova parceria, desta vez, com o projeto de extensão “Observatório dos Direitos Humanos”, ligado ao curso de Relações Internacionais do Centro Universitário IESB. Por meio desta parceria, a professora/ coordenadora do projeto, Francisca Gallardo, articula aulas de português para migrantes e refugiados, ministradas por alunos universitários e também voluntários. Atualmente, o curso é oferecido em duas localidades – Riacho Fundo I e Paranoá – e, em casos específicos em que os alunos encontram dificuldade de frequentar as aulas regulares, há também cursos em domicílio.

Essas iniciativas de ensino de português em diversas regiões administrativas do Distrito Federal são muito importantes considerando a distribuição geográfica (residência) e condições de mobilidade dos migrantes. Como a maioria deles se concentra nessas regiões e depende de transporte público, os migrantes, como os brasileiros, sofrem com o preço elevado das passagens e com o tempo de deslocamento.

Ao longo desses anos, os parceiros que ministram as aulas de português desenvolveram também diversas outras atividades para capacitar os alunos, favorecer sua inserção laboral e integração cultural. Várias oficinas foram realizadas, por exemplo: de dança (Varjão), de informática (UCB), de cuidados básicos de saúde, com apoio da Cruz Vermelha (Riacho Fundo), e de confecção de currículos, orientação sobre legislação trabalhista e direitos das mulheres (NEPPE). Percebe-se, portanto, que as atividades de ensino do idioma extrapolam

168 UNIVERSIDADE CATOLICA DE BRASILIA. *Agência da ONU conhece Projeto “Português para Migrantes e Refugiados”*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.ucb.br/Noticias/2/9576/AgenciaDaOnuConheceProjetoPortuguesParaMigrantesERefugiados/>>. Acesso em: 18 jul.2017

a esfera simplesmente de ensino, abarcando questões de trabalho, direito, saúde, integração, entre outros.

A contribuição dessas parcerias para a integração local de refugiados e migrantes no Distrito Federal tem sido de grande importância, principalmente para suprir a ausência de políticas públicas sistemáticas nessa área. De fato, durante todo o período coberto por este histórico, houve apenas uma iniciativa concreta neste sentido, com a oferta de 40 vagas para o “Curso de Português para Refugiados e Imigrantes” pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), do Ministério da Educação, entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017. O curso foi resultado de ampla articulação entre o CONARE, o IMDH, o ACNUR, o Instituto Federal de Brasília, a Secretaria de Justiça do Distrito Federal e o DFTrans. A adesão dos alunos ao curso foi grande, indicando se tratar de uma política pública importante.

Pesquisa, extensão e a importância de se desenvolver políticas públicas

Aprender português é um elemento essencial para facilitar a integração local de migrantes e refugiados no Brasil. Diante da falta de políticas públicas sistemáticas nesta área, voluntários, organizações da sociedade civil e universidades se unem para superar as limitações orçamentárias, de pessoal e de logística. Neste contexto, os projetos de extensão de diversas IES têm dado valiosa contribuição, viabilizando, de imediato, a oferta de aulas e outras atividades correlatas. Ao mesmo tempo, as próprias IES desempenham papel central na produção de insumos para elaboração dessas políticas públicas, notadamente por meio do desenvolvimento de pesquisas, material didático e formação de professores.

De fato, mesmo com todos os esforços, parcerias firmadas e conquistas obtidas, a construção de políticas públicas é fundamental para a consolidação do Brasil como um país que não só possui uma legislação favorável, mas que concretamente pensa na inclusão e na integração dos migrantes na sociedade. É importante sublinhar que já existem iniciativas promissoras nesse sentido como, por exemplo, a parceria entre o NEPPE, o IMDH e o Governo do Distrito Federal (GDF), em relação à viabilização do Passe Livre para os alunos do Módulo Acolhimento, já mencionada nesse texto.

Outra iniciativa em curso é o esforço para viabilizar aulas de português como língua de acolhimento nos Centros Interescolares de Língua (CILs) do GDF. Em 2016, estabeleceu-se um grupo de trabalho com o objetivo de desenvolver esta política pública no âmbito do Distrito Federal, do qual participam, além do IMDH e do NEPPE, a Secretaria de Educação do GDF e o ACNUR. O projeto prevê, entre outras ideias, que o NEPPE apoiaria na produção do material didático e formação dos professores da rede pública no ensino de português como língua de acolhimento. Nota-se, portanto, a importância das parcerias entre governo, sociedade civil e IES. Iniciativas desta natureza têm grande potencial de implementação e replicação a nível nacional e podem contribuir substancialmente para a integração local de refugiados e imigrantes.



“Percebemos que havia um movimento de saída com contingentes mais expressivos a partir do início de 2016, inicialmente para o Chile e, logo em seguida, os Estados Unidos passaram a ser o destino mais procurado”.

Balanço e Reflexões sobre a Imigração Haitiana no Brasil: um ensaio

*Geraldo Castro Cotinguiba*¹⁶⁹ e *Marília Lima Pimentel Cotinguiba*¹⁷⁰

Apresentação

Este texto tem como objetivo apresentar um panorama geral sobre a imigração haitiana no Brasil no período compreendido entre 2010 a 2017. As informações contidas neste trabalho têm como fonte principal a nossa pesquisa de campo que iniciamos em julho de 2011 e se encontra em curso até o presente momento. A técnica que temos utilizado para obtermos informações e dados é a pesquisa de

169 Professor de Sociologia do Instituto Federal de Rondônia – IFRO. Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente/ UNIR. gcinguiba@gmail.com

170 Doutora em Linguística. Professora e pesquisadora da Universidade Federal de Rondônia e líder do Grupo de Pesquisa Migração, Memória e Cultura na Amazônia Brasileira (MIMCAB). mpimentel9@gmail.com

campo itinerante, que consiste em nosso deslocamento por diferentes lugares – realidades sociais – no Brasil e em países vizinhos. Associado à pesquisa há um conjunto de atividades que temos realizado, especialmente na cidade de Porto Velho, na forma de assessoria consular e de procedimentos legais, ensino de língua portuguesa e outros assuntos relativos ao ambiente escolar em diferentes níveis.

Classificamos teoricamente a palavra haitianos como uma categoria socioantropológica para nos referir às pessoas nascidas no Estado ou território da República do Haiti, assim como seus descendentes, independente da cor da pele. Contudo, em nossa pesquisa e assessorias encontramos apenas alguns sujeitos que se enquadram no sistema de classificação étnico haitiano, os “mulatos”¹⁷¹ e nenhuma pessoa etnicamente “branca”. A população haitiana é majoritariamente negra. Essa categoria – haitianos – servirá como elemento contrastivo para nos referirmos a um grupo específico de pessoas em trânsito. Essas pessoas mediatizam um conjunto de práticas socioculturais em diferentes realidades socioculturais. Para além de trazer um panorama geral da imigração haitiana, este texto busca um ensaio sobre nossa vivência etnográfica.

A natureza de nosso trabalho: pesquisa de campo itinerante

As mediações socioculturais praticadas pelos haitianos em várias cidades e lugares formam um quadro vivo da mobilidade por espaços nacionais e transnacionais. Mediar socioculturalmente é dialogar, é falar, é ouvir, é negociar, é produzir (...) com outras pessoas e em diferentes lugares e cidades. Os lugares e as cidades formam as realidades socioculturais nas quais sujeitos em mobilidade vivenciam suas práticas de alguma maneira.

A pesquisa de campo itinerante é uma técnica que desenvolvemos e dela fazemos uso para a realização da pesquisa. Por se tratar de uma mobilidade humana marcada por itinerários diversos por diferentes realidades sociais, para que pudéssemos melhor compreender algumas práticas sociais de haitianos e haitianas,

171 Mulato é categoria étnica no Haiti e não tem caráter pejorativo. Há as pessoas de pele branca e negra. Há, contudo, uma categoria geral que se aplica a todas as pessoas, seja qual for a cor da pele, nèg. No Haiti, toda pessoa é nèg.

tivemos que nos deslocar por 32 cidades, tendo como ponto de partida a cidade de Porto Velho, capital de Rondônia. Os itinerários da mobilidade de haitianos pelo Brasil configuram-se como uma rede de pontos de interconexão entre os sujeitos em seus processos de deslocamentos. A pesquisa de campo itinerante não segue, necessariamente, as pessoas, mas seus itinerários e a observação incide sobre as práticas e mediações sociais delas no tempo e no espaço.

O lugar por excelência e ponto de partida de nossa pesquisa é a cidade de Porto Velho, capital do estado de Rondônia e região de fronteira no interior da Amazônia. Em Porto Velho os primeiros haitianos chegaram no começo de 2011, com a promessa de trabalharem nos canteiros de obras das Usinas Jirau e Santo Antônio (COTINGUIBA, 2014). Até meados de 2015 havia um quantitativo de aproximadamente 2.500 haitianos na cidade, contudo, devido às demissões realizadas pelas empresas construtoras das referidas usinas, gradativamente assistiu-se à evasão dessas pessoas em direção a outras regiões, tais como Cuiabá, São Paulo, Curitiba, Santiago do Chile e em direção aos Estados Unidos. Ao percebermos que havia uma multiplicidade de lugares com a presença de haitianos, desde 2012 começamos a nos deslocar para lugares em diferentes regiões, com o intuito de tentarmos captar parte dos processos sociais dessa mobilidade.

As primeiras cidades onde estivemos foram Rio Branco, Brasileia e Epitaciolândia, todas no estado do Acre, em janeiro de 2012. A partir de então, outras cidades passaram a fazer parte de nosso itinerário, de modo condicionado à presença de haitianos, ora para discutirmos sobre o assunto com redes de acolhimento da Sociedade Civil (igreja católica e militantes do direito) e, também, em encontros acadêmicos. No total, nossa pesquisa de campo itinerante levou-nos a 32 cidades, além de Porto Velho, como pode ser visto na relação abaixo. Os lugares que estão marcados com um asterisco (*) indicam aqueles nos quais estivemos na condição de participantes de encontros com pesquisadores sem, necessariamente, realizar entrevistas ou conversas com haitianos. Contudo, nesses lugares tivemos a oportunidade de conhecer pesquisadores, militantes, leigos e religiosos(as) envolvidos com os haitianos.

Assim, a construção da técnica de pesquisa que intitulamos itinerante tem como pressuposto básico a locomoção de quem realiza observações, entrevistas

e análises sobre um determinado objeto pesquisado. Nas nossas locomoções ou itinerância observamos e ouvimos interlocutores sobre suas práticas sociais religiosas, relações de trabalho, práticas culturais, projetos autônomos, educação escolar, condição do *status* jurídico, projetos familiares, dentre outras atividades.

Tabela 1: Lugares da pesquisa de campo itinerante.

Cidade	Estado/país
Porto Velho	Rondônia
Rio Branco	Acre
Brasileia	Acre
Epitaciolândia	Acre
Assis Brasil	Acre
Manaus	Amazonas
Macapá*	Amapá
Brasília*	Distrito Federal
Belo Horizonte*	Minas Gerais
Maceió*	Alagoas
Fortaleza*	Ceará
Cuiabá	Mato Grosso
São Paulo	São Paulo
Campinas	São Paulo
Cabreúva	São Paulo
Curitiba	Paraná
Pinhais	Paraná
Pato Branco	Paraná
Foz do Iguaçu	Paraná
Chapecó	Santa Catarina
Nova Erechin	Santa Catarina
Florianópolis	Santa Catarina
Balneário Camboriú	Santa Catarina
Itajaí	Santa Catarina
Navegantes	Santa Catarina
Balneário Piçarras	Santa Catarina
Encantado	Rio Grande do Sul
Lajeado	Rio Grande do Sul
Caxias do Sul	Rio Grande do Sul
Porto Alegre*	Rio Grande do Sul
Iñapari	Peru
Cobija	Bolívia
Santiago	Chile

As viagens que realizamos para todas essas cidades ocorreram entre janeiro de 2012 e 2017. Os motivos das viagens foram unicamente para participarmos de eventos acadêmicos, pedagógicos ou pesquisa de campo com observação dialógica e participante.

A natureza da pesquisa de campo mostra um campo formado por múltiplas e diferentes realidades socioculturais. Focamos nossas análises mais detidamente sobre a região de tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, no estado do Acre, por onde passaram 37.864 haitianos. A tabela 1, mais adiante, revela a movimentação de pessoas de outros países pela tríplice fronteira.

A partir da pesquisa monolocal, iniciada em Porto Velho, estabelecemos um sistema de comunicação e diálogo com pessoas em diferentes lugares e realidades sociais. Com isso, nosso deslocamento passou a fazer parte de

nossa vivência da pesquisa. A partir de nossa itinerância tomamos conhecimento de grupos de pessoas empenhadas no trabalho de interlocução com os haitianos e, também, das instituições envolvidas com essa mobilidade. Nos lugares e cidades onde estivemos observamos as práticas e mediações socioculturais dos haitianos no seu processo de construção de associações, empregabilidade e seus ramos de atividades, religiosidade, moradia, escolarização. Em relação às categorias de trabalho há uma variedade de atividades e reflete a itinerância dos haitianos por diferentes realidades socioculturais. Em Porto Velho e Cuiabá, por exemplo, predominou a empregabilidade nos setores de construção civil e limpeza urbana, enquanto em Chapecó, Lajeado e Encantado, a predominância ocorria no setor de frigoríficos.

O vai e vem na tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru

A tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru é um lugar de permanente circulação de pessoas, objetos e mercadorias entre os três países, contudo, desde o final de 2010, a região se tornou um lugar de trânsito de pessoas de outras nacionalidades, além da brasileira. Dentre essas pessoas, os haitianos representam, expressivamente, o maior número, como se pode observar na tabela 1, abaixo.

Tabela 1: Entrada de pessoas de outros países no Brasil pela região de tríplice fronteira do estado do Acre.

Item	País de Origem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
1	Haiti	37	1.175	2.225	10.779	14.333	9.315	37.864
2	Senegal	-	-	-	589	1.690	2.917	5.196
3	República Dominicana	-	-	-	136	148	126	410
4	Colômbia	-	-	-	06	13	03	22
5	Gâmbi	-	-	-	01	02	11	14
6	Gana	-	-	-	-	02	08	10
7	Bahamas	-	-	-	01	-	-	01
8	Camarões	-	-	-	02	01	-	03
9	Equador	-	-	-	03	01	01	05
10	Serra Leoa	-	-	-	-	01	-	01

Item	País de Origem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
11	Cuba	-	-	-	-	07	02	09
12	Mauritânia	-	-	-	-	01	-	01
13	Nigéria	-	-	-	07	07	-	14
14	Bangladesh	-	-	-	-	-	03	03
15	Costa do Marfim	-	-	-	-	-	01	01
16	Togo	-	-	-	-	-	01	01
17	França	-	-	-	-	-	02	02
18	Namíbia	-	-	-	-	-	01	01
TOTAL		37	1.175	2.225	11.524	16.206	12.391	43.558

Fonte: Pesquisa de campo 2011-2017/Observatório das Migrações de Rondônia/Observatório das Migrações em São Paulo. Dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDS¹⁷²/AC.

Como se pode notar, o número registrado pelo governo do Acre revela que cerca de 50% dos haitianos que entraram no Brasil passaram pela tríplice fronteira em momentos diferentes de 2010 até o último dia de 2015. Esses números podem não ter captado toda movimentação de pessoas na região, pois, como verificamos em janeiro de 2012, o registro não seguia o mesmo ritual que vimos, por exemplo, em janeiro de 2014 na cidade de Brasileia. Nossa desconfiança nos dados tem fundamento quando confrontamos fontes oficiais, como por exemplo, os 37.864 registrados pelo governo do Acre apresentam uma defasagem em relação aos 39.150 do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre).

Segundo dados do Sincre, de 2010 a 2015 entraram no Brasil 85.084 haitianos, sendo 62.944 homens e 22.135 mulheres. Essas entradas se deram por vários locais do Brasil, por vias terrestres e aéreas. A região de tríplice fronteira, com registro na cidade de Epitaciolândia, no estado do Acre foi o local com maior número de entrada, representando 46% do total que, numericamente está registrado com 39.150. Essa tríplice fronteira foi, sem dúvida, o lugar de maior intensidade da circulação de haitianos no período aqui abordado.

172 Abrigo de Imigrantes e Refugiados – Brasileia e Rio Branco - AC (2010 a 2015). Agradecemos à pesquisadora MAMEDE, Leticia Helena, pelo compartilhamento dessas informações. Mamede é Cientista Social e professora da UFAC.

A partir de 2015, a tríplice fronteira passou por um outro aumento significativo na movimentação de haitianos, entretanto, dessa vez o movimento era o contrário dos anos anteriores, com a saída diária de pessoas com o objetivo de alcançarem os Estados Unidos. Quando, mais uma vez, por meio de nossa itinerância para observações na região, o que vimos foi um movimento de saída com características diferentes daquelas dos momentos de entrada. Entrada e saída conjugados numa mesma realidade social, porém em contextos históricos diferentes. A economia brasileira estava pujante de 2010 até meados de 2014, quando um momento de instabilidade econômica e política instalou-se no país e, simultaneamente, percebemos um movimento de saída de haitianos em direção ao Chile, inicialmente e, a partir de março e abril de 2015, aos Estados Unidos. Um jovem revelou-nos no aeroporto de Rio Branco, Acre, em outubro de 2015, que a economia brasileira havia ido “pro buraco” e os haitianos, conseqüentemente, estavam “pagando o preço”.

Observamos, porém, que a saída dos haitianos não pode ser explicada apenas pela variante trabalho, mas congrega um conjunto de elementos ainda pouco explorado pelos pesquisadores. Em nossa pesquisa de campo itinerante verificamos casos de pessoas que estavam em atividade laboral e decidiram deixar o Brasil. Um rapaz, no aeroporto de Rio Branco disse-nos “eu ganhava R\$ 2.200,00, pedi para sair do frigorífico que eu trabalhava em Santa Catarina”. A atividade laboral de haitianos no Brasil chamou atenção pelo fato de, nos anos de 2014 e 2015, essa ter sido a nacionalidade estrangeira que mais teve contratos de trabalho registrados no país (Cavalcanti *et. al.*, 2017).

Segundo o estudo conduzido por Cavalcanti (2017), em 2014 foram 23.017 contratos, enquanto em 2015 aumentou para 33.154. Esses números indicam que em 2014, os 18.825 homens e 4.192 mulheres representam 82% e 18%, respectivamente, enquanto em 2015, os 26.706 homens e 6.448 mulheres contratados no Brasil representam 81% e 19%. A saída se deu, assim, por variantes diversas e não, necessariamente, pelo desemprego. Outro fator que chama atenção é o quantitativo de mulheres. Segundo o Sincre, dos 85.084 haitianos e haitianas que entraram no Brasil, foram 22.135 mulheres, 62.994 homens e 5 não identificados, uma migração com predominância masculina. A faixa etária predominante compreende uma idade de atividade laboral produtiva, entre 18 e 49 anos.



Percebemos que havia um movimento de saída com contingentes mais expressivos a partir do início de 2016, inicialmente para o Chile e, logo em seguida, os Estados Unidos passaram a ser o destino mais procurado. O primeiro aspecto foi o próprio movimento de saída, pois outrora estivemos na região de triplíce fronteira para verificar a entrada dos haitianos e, naquele momento, o que vimos foi um movimento reverso da migração, a saída pelo mesmo ponto de entrada. O segundo foco de nossa atenção se voltou para o que chamamos aqui de *estética corporal da migração*. Na entrada vimos pessoas que chegavam cansadas, algumas assustadas, outras sem muitos dos pertences que tinham quando partiram. Na partida a estética corporal era diferente, roupas novas, telefones celulares novos, tênis de marcas internacionais, fones de ouvido modelo *head phone*. O terceiro aspecto foi a situação documental. Quando partiram deixaram para trás passaportes, documentos brasileiros, quando na entrada o que vimos foram os rituais dos caminhos para conseguirem um documento brasileiro para seguirem viagem e conseguirem um emprego. Depoimentos de um padre e de taxistas, em Assis Brasil e de motoristas de *van*, em *Iñapari*, no Peru, confrontados com os relatos dos policiais revelaram se tratar de uma estratégia de saída “indocumentada” rumo aos Estados Unidos.

Segundo dados da Embaixada do Haiti no Brasil¹⁷³, cerca de 10 mil haitianos foram deportados dos Estados Unidos para o Haiti de 2015 até o primeiro trimestre de 2017. Em nossa pesquisa de campo itinerante, por meio das redes sociais (*Messenger* e *Whatsapp*) conversamos com vários haitianos que moraram no Brasil, tentaram entrar nos Estados Unidos e não conseguiram, foram deportados para o Haiti. Alguns desses que retornaram ao país de origem, externam o desejo de voltar ao Brasil. Já encontramos alguns haitianos em Porto Velho que retornaram ao Brasil depois de serem deportados ao Haiti. É importante sublinhar que não há dados precisos da saída desses imigrantes do Brasil, visto que - conforme captamos na pesquisa de campo itinerante - a maioria dos haitianos não carimbou o passaporte de saída. Já a saída para o Chile, ocorreu por via aérea e de forma

173 Informações obtidas em visita realizada na Embaixada do Haiti no Brasil, em julho de 2017.

documentada, ou seja, os imigrantes carimbaram o passaporte na saída nos aeroportos do Brasil.

Resultados, contribuições, considerações finais

Este ensaio teve como propósito apresentar um panorama geral da imigração haitiana no Brasil, com base em nossa pesquisa de campo itinerante e nosso trabalho de assessoria com os haitianos, sobretudo mostrar o espaço da tríplice fronteira, como um lugar de significativas interações sociais. Não podemos deixar de registrar, entretanto, o trabalho que realizamos com os haitianos e as haitianas vai além da pesquisa acadêmica.

As nossas mediações sociais com os haitianos ocorreram e ainda ocorrem em diferentes cadências. O fato de gozarmos de um *status*, o de realizar serviços consulares com a Embaixada da República do Haiti no Brasil e com instâncias estatais brasileiras, coletivos sociais e religiosos e pesquisadores é reflexo de nosso tempo em campo e nossas ações. Além disso, falar o crioulo haitiano (*Kreyòl Ayisyen*) possibilitou diversas situações favoráveis que pensamos não seriam capazes sem o domínio da língua. Chegar a um lugar, apresentar-se para as pessoas em sua língua materna e ser nela interpelado contribui para a diminuição de possíveis barreiras na pesquisa. O nosso aprendizado do crioulo haitiano começou em 2011 e ainda continuamos aprendendo.

O projeto que iniciamos em parceria com a Paróquia São João Bosco, em julho de 2011, transformou-se uma referência para haitianos. Há serviços de atendimento e mediações sociais que realizamos, que classificamos como: 1) ensino e aprendizagem da língua portuguesa; 2) renovação de passaporte; 3) tradução de documentos; 4) mediação social escolar em todos os níveis; 5) regularização de estado civil – casamentos; 6) certidões consulares; 7) instruções jurídicas básicas; 8) regularização do *status* jurídico; 9) instruções fazendárias; 10) associativismo; 11) reunião familiar.

O panorama que apresentamos neste texto e a pesquisa de campo que realizamos desde 2011, evidenciam o Brasil não apenas como um país de destino desses imigrantes, mas como um lugar de trânsito, de circulação de pessoas, colocando-o numa rede de conexões migratórias. Além disso, trata-se de uma

migração multifacetada, complexa e que deve, por conseguinte, ser estudada de forma multidisciplinar, levando em conta variados aspectos.

O Brasil se tornou, nos últimos anos, um dos principais destinos de haitianos e haitianas no mundo, atrás dos Estados Unidos, República Dominicana e Canadá. No movimento de entrada, com 85.084 pessoas, quase a metade teve como ponto de entrada a região da tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, com a cidade de Brasileia, no estado do Acre, como o principal lugar desse movimento. Apenas um quarto (1/4), no entanto, é formado pelas mulheres, o que denota uma migração predominantemente masculina. Outro aspecto que a pesquisa revelou foi o movimento de saída do Brasil para dois destinos principais – mas não os únicos: Estados Unidos e Chile. No caso do movimento em direção aos Estados Unidos, a “porta de saída” foi, basicamente, a mesma “porta de entrada”, a região de tríplice fronteira antes mencionada.

Tudo isso indica uma mobilidade no sentido estrito do termo, com movimentos de idas e vindas no Brasil, o que caracteriza uma migração interna da imigração e, também, uma circulação de pessoas pelo território em direção a outros países. Essa circulação faz do Brasil, um lugar não apenas de destino, mas de circulação e de trânsito, o que coloca o país no circuito das migrações internacionais contemporâneas.

Referências

CAVALCANTI, Leonardo *et. al.* Haitian immigrants in the Brazilian labour market: an overview. In. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**. Vol. 11, nº 1, 2017.

COTINGUIBA, Geraldo Castro. **Imigração haitiana para o Brasil**: a relação entre trabalho e processos migratórios. Dissertação de Mestrado. Porto Velho/RO: Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR, 2014.



“[P]ercebe-se que, embora se trate do mesmo fluxo migratório, o desenho das políticas públicas para indígenas e não-indígenas devem ser realizadas de forma separada”.

Perfil Sociodemográfico e Laboral da Imigração Venezuelana

Resumo Executivo¹⁷⁴

Gustavo Simões¹⁷⁵, Leonardo Cavalcanti¹⁷⁶, Tadeu de Oliveira¹⁷⁷, Elaine Moreira¹⁷⁸ e Julia Camargo¹⁷⁹

174 Simões, G.; Cavalcanti, L.; Oliveira, T.; Moreira, E. ; Camargo, J. Resumo executivo. Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil. Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: CNIg, 2017.

175 Professor da Universidade Federal de Roraima e Diretor da Cátedra Sergio Vieira de Mello

176 Professor da Universidade de Brasília/ICS/ ELA e Coordenador científico do OBMigra

177 Pesquisador do IBGE e Coordenador estatístico do OBMigra

178 Antropóloga e Professora da Universidade Federal de Roraima

179 Professora da Universidade Federal de Roraima

Realização da Pesquisa

A pesquisa foi promovida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O desenho metodológico da investigação foi realizado pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e a execução ficou por conta da Cátedra Sérgio Vieira de Melo da Universidade Federal de Roraima (CSVM/UFRR).

Objetivo

Analisar o perfil sociodemográfico e laboral dos imigrantes venezuelanos para subsidiar a formulação e implementação de políticas migratórias específicas, em conformidade com as necessidades da imigração venezuelana no Brasil.

Metodologia

A metodologia foi concebida a partir de dois estudos: 1) levantamento estatístico de caráter quantitativo, cujo desenho amostral foi baseado em amostragem probabilística estratificada para estimar proporções. Tendo sido construídos estratos por sexo e grupos de idade, com grau de confiança de 95%, margem de erro de 2,5% e variância de 11%, resultando num tamanho de amostra de 650 entrevistas aplicadas à população não indígena, com 18 anos ou mais de idade, residente em 33 bairros do município de Boa Vista; 2) estudo etnográfico com famílias e líderes Aydamos dos Warao nas cidades de Boa Vista e Pacaraima.

Síntese Dos Resultados Quantitativos

1. Aspectos sociodemográficos

- Imigração majoritariamente jovem (72% do total entre 20 e 39 anos), predominantemente masculina (63%) e solteira (54%);
- A crise econômica e política é apontada por 77% dos participantes como o principal motivo para emigrar. 67% dos entrevistados imigraram para o Brasil em 2017;

- A imigração é oriunda de 24 regiões venezuelanas, embora com concentração de três estados: Bolívar (26%), Monagás (16%) e Caracas (15%);
- Os migrantes chegaram em sua maioria de ônibus e levaram uma média de 1 a 2 dias para chegar em Pacaraima, no lado brasileiro da fronteira;
- Uma parcela significativa (58%) conta com redes migratórias composta em sua maioria por amigos e familiares que já residem no Brasil;
- Os imigrantes apresentam bom nível de escolaridade (78% com nível médio completo e 32% com superior completo ou pós-graduação);
- Os venezuelanos em Roraima apresentam pouco conhecimento do português e muitos não estudam o idioma.

3. Trabalho e moradia

- 82% do total são solicitantes de refúgio. Cerca de 1/3 dos migrantes possui apenas o protocolo de refúgio, 23% possuem carteira de trabalho, 29% CPF e 4% não possuem nenhum documento;
- A maioria reside em moradia alugada (71%), compartilhando o imóvel com outras pessoas, com o preço do aluguel que ronda até R\$300,00 (56%);
- Com relação ao emprego, 60% possui alguma atividade remunerada, sendo 28% formalmente empregados;
- A maioria atua nos seguintes ramos de atividades: comércio (37%), serviço de alimentação (21%) e construção civil (13%);
- 51% dos trabalhadores recebem menos de um salário mínimo, 44% recebem entre 1 e 2 salários mínimos e apenas 5% indicaram receber mais de 2 salários mínimos;
- Mais da metade dos entrevistados (54,2%) utilizam seus rendimentos para enviar remessas monetárias (de R\$ 100,00 a R\$ 500,00) para cônjuge e filhos na Venezuela, com a finalidade de ajudar no sustento desses familiares;
- Um pouco mais da metade já acessa os serviços públicos em Roraima, destacadamente na área da saúde (39%). No entanto, é importante frisar que quase a metade do total (48,4%) não utilizou nenhum serviço público;

- Uma parcela significativa dos entrevistados destacou ter sofrido preconceito praticado por cidadão comum cujo principal motivo foi o fato de ser estrangeiro.
- Possibilidade de deslocamento interno no Brasil e perspectivas de retorno
- Ampla maioria aceitaria deslocar-se para outra Unidade da Federação, caso o governo brasileiro apoiasse (77%);
- A oferta de trabalho (80%) em outra localidade do país é a principal demanda para aceitar o deslocamento interno. Seguida de ajuda econômica (11,2%) e auxílio com moradia (5,2%);
- Uma política migratória de suporte ao emprego e ajuda na interiorização encontra percentual considerável de possíveis receptores. Nesse sentido, é fundamental que tais políticas sejam devidamente planejadas com entes federativos, empresariado e sociedade civil;
- Entre as pessoas que não aceitariam realizar o deslocamento, a maioria não tem emprego ou possui menor escolaridade, ou seja, os segmentos mais vulneráveis. Os principais motivos para não aceitar o deslocamento interno é a proximidade da fronteira (38%) e por se considerarem integrados em Boa Vista (37%)
- Somente 25% afirmam pretender retornar à Venezuela. A maioria não pretende retornar tão cedo (47%) ou não sabe (27%)
- Entre os que pretendem retornar, a maioria estima um prazo superior a 2 anos (47%), mas condicionam o retorno à melhoria das condições econômicas (61%).

Síntese da Pesquisa com os Waraos

1. O deslocamento Warao para o Brasil

O povo Warao vive na região do Delta Orinoco, onde estão presentes em três estados na Venezuela: Delta Amacuro, Monagas e Sucre. Sua população está estimada em 48.771 pessoas (INE-VE). A maior parte desta população concentra-

se no primeiro estado, com destaque no município de Antonio Dias e Tucupita.

Para chegar ao Brasil os Warao percorrem cerca de 925 Km, até a cidade de Boa Vista. O ponto de partida da maioria é a cidade de Tucupita, sendo seu acesso para quem vem das comunidades feito por via fluvial.

Ao chegarem na região de fronteira, em Santa Helena do Uiarén, o caminho para Pacaraima, no Brasil, é escolhido a partir de duas opções: pela fronteira oficial ou por caminhada entre a região das serras, a fronteira não oficial. A ida para Boa Vista também é feita por meio da escolha entre duas opções: uma caminhada exaustiva, que segundo relatos leva por volta de três dias ou transporte rodoviário.

2. Os Warao no Centro de Referência ao Imigrante e nas ruas da cidade de Boa Vista e Pacaraima

- O Centro de Referência ao Imigrante (CRI), criado em novembro de 2016, conta com aproximadamente 500 Warao. A fome é o principal argumento dos Warao quando perguntados sobre o projeto migratório. Outros argumentos utilizados são a ausência de serviços públicos relacionados à educação e saúde e ao descaso do governo venezuelano com os indígenas.
- A presença dos Warao em Boa Vista teve início em 2014. A escolha pelo Brasil intensificou-se a partir de 2016.
- Os Warao afirmam como aspecto positivo da moradia no CRI o fato de terem alimentação diária. A respeito do que poderia ser melhorado, os entrevistados sugerem: solucionar os conflitos entre os próprios indígenas e entre indígenas e não-indígenas que se encontram no abrigo; a superlotação do espaço e a necessidade de mais ofertas de aulas de português. Para além dessas questões, observamos no trabalho de campo que problemas estruturais no abrigo precisam ser solucionados, como por exemplo: saneamento básico, cuidados com a saúde, em particular com doenças transmissíveis e a climatização inadequada, entre outros aspectos. Os Warao, em situação de rua, alegam não optarem pelo abrigo devido aos seguintes aspectos: convivência com os não-indígenas, a

superlotação do local e limitações no movimento de ir e vir do abrigo.

- Sobre o acesso à documentação no Brasil, a referência apresentada por eles é o protocolo de agendamento do pedido de refúgio, embora alguns entrevistados não o possuam. O documento venezuelano apresentado é a cédula de identidade, que apresenta informações sobre a etnia e a comunidade de origem do seu portador.
- Poucos demonstraram interesse em reemigrar para outro estado brasileiro. A intenção de ir a Manaus, que já esteve mais presente nos planos dos Warao, apresenta mudanças enquanto estratégia migratória. Há exemplo de famílias que estavam em Manaus e retornaram ao CRI. Um novo destino migratório citado é Belém, que já apresenta histórico de alguns Warao habitando a cidade e que são parentes de pessoas que estão no CRI.
- Os Warao em situação de rua, no município de Pacaraima, contam com cerca de 130 pessoas, divididas por três grupos de famílias de regiões distintas do Delta Orinoco, com origens nas aldeias no município de Antonio Dias e um grupo vive em Tucupita (capital do estado Delta Amacuro). Desta população a maioria não chegou até a capital do estado, Boa Vista. Entre os entrevistados, apenas os Warao do município de Tucupita já passaram por períodos no abrigo em Boa Vista e retornaram para Venezuela, regressando depois para Pacaraima. Os três grupos de famílias possuem parentes que se encontram em Boa Vista e Manaus. Registrou-se o movimento de retorno às comunidades de origem, seja para levar parte do que se conseguiu acumular (objetos, roupas, alguns mantimentos), como a busca de mais artesanatos, para serem comercializados no Brasil.
- Também foi registrado outro grupo indígena, Panare (Eñape) que na Venezuela vive no Estado Bolívar, com outra língua e cultura. Esses indígenas são de uma mesma família com cerca de 20 pessoas. Afirmam ter vivido um ano na Cidade de Bolívar antes de chegarem em Pacaraima. No momento, encontram-se na rodoviária de Boa Vista.

- Além dos Panare, registramos dois grupos de famílias Warao, com cerca de 35 pessoas cada, igualmente organizados em espaços diferentes na Rodoviária de Boa Vista.

3. Síntese das Expectativas e Perspectivas dos Warao

- Sobre a construção do projeto migratório, os relatos apontam que deixaram parte da família na Venezuela, com a função de cuidar dos bens materiais e migraram acompanhados de outra parte da família, com o intuito de enviar recursos. É constante a preocupação com os entes familiares, lamentam a falta de informação sobre os que ficaram e expressam a vontade de trazê-los para o Brasil.
- Quanto à mobilidade e presença dentro do território brasileiro, há registros de circulação e residência em Pacaraima, Boa Vista, Manaus, e mais recentemente em Belém.
- O acesso aos serviços de educação e saúde, recebidos pelos Warao, são aqueles que chegam até o CRI. Quando existe algum caso grave, relacionado à saúde, os indígenas são encaminhados para o hospital infantil, Hospital Geral de Roraima ou Casa do índio. Nos municípios de Pacaraima e Boa Vista, os Warao em situação de rua, não contam com assistência por parte dos órgãos públicos, o mesmo acontecendo com os Panare, em Boa Vista.
- Em Boa Vista, no contexto dos indígenas abrigados no CRI, a maior parte dos Warao, do sexo masculino, não exerce atividades econômicas. Já entre as mulheres há uma maior incidência de continuidade dos trabalhos que realizavam antes de migrar, como por exemplo, pedir doações em vias públicas, produzir artesanatos e costuras.
- Em Pacaraima, a inserção laboral, entre as mulheres, é bem menor. No entanto, há oferta de mão de obra masculina, mal remunerada, no trabalho de descarregamento de carretas que chegam diariamente naquela região. Também foi observado o uso de força de trabalho masculina ou de casais que se deslocam para trabalhar em fazendas e sítios na região.

- As expectativas futuras dos Warao variam entre: retornar para a Venezuela quando amenize a crise; voltar para buscar familiares visando o reagrupamento da família no Brasil. De modo geral, expressam o desejo de continuar em Roraima, de preferência na cidade e com condições econômicas para o auto sustento.

Conclusão

O presente estudo contribuiu com um conhecimento detalhado sobre os principais dados sociodemográficos e laborais dos imigrantes venezuelanos em Roraima. No tocante aos não-indígenas, trata-se de uma migração com forte potencial de ser plenamente inserida na sociedade e no mercado de trabalho brasileiro, dada às características etárias e educacionais, seja pela via da integração em Roraima, seja por políticas de interiorização com oferta de trabalho e/ou moradia para aqueles que tenham sido ou não absorvidos pelo mercado de trabalho local. A pesquisa revela que tais políticas encontrariam ampla aceitação entre os imigrantes venezuelanos em Roraima.

Além disso, percebe-se que, embora se trate do mesmo fluxo migratório, o desenho das políticas públicas para indígenas e não-indígenas devem ser realizadas de forma separada, dadas as suas diferenças culturais, de necessidades e de perspectivas a curto, médio e longo prazo. Em suma, os resultados da pesquisa sinalizam que há uma maior necessidade de aprimorar as políticas públicas para este segmento da população, com a ampliação e melhoria na qualidade do atendimento nas áreas de saúde, educação e assistência social, passando pela devida capacitação dos agentes públicos locais. Além disso, há a necessidade de fortalecer as atividades da sociedade civil já em andamento.



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações
e Direitos Humanos**

O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma associação sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, dedicada à reflexão e sensibilização sobre Migrações, Refúgio e Direitos Humanos e ação junto aos migrantes, refugiadas e refugiados. O IMDH está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações, especialmente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com aproximadamente 60 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), que o próprio IMDH articulou. O Instituto tem por missão contribuir no atendimento e integração dos refugiados, refugiadas, migrantes internos e imigrantes, bem como no enfrentamento ao tráfico de pessoas. Atua na assistência, na ação social e humanitária, na defesa de direitos, na articulação da RedeMiR, bem como na demanda e implementação de políticas públicas, com vistas a promover o respeito à dignidade dos migrantes e refugiados e favorecer sua integração social e cidadã.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU. A agência tem como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas em todo o mundo. O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos refugiados e refugiadas, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar e receber refúgio em outro país, com a opção de retornar para casa voluntariamente, integrar-se à sociedade local ou ser reassentado em outro país. O ACNUR também tem o mandato de ajudar pessoas apátridas. Em seis décadas, o ACNUR já assistiu dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, atualmente, está presente em 130 países, em mais de 468 localidades. Possui cerca de 11 mil funcionários, sendo 87% em operações de campo.