

— REFLEXÕES SOBRE OS —

DESLOCAMENTOS FORÇADOS

— NO SÉCULO XXI

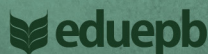
Organizadores:

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico

Anna Karollinne Lopes Cardoso

Igor Serejo Vale Arcos

Thalita Franciely de Melo Silva





Universidade Estadual da Paraíba
Prof^a. Célia Regina Diniz | *Reitora*
Prof^a. Ivonildes da Silva Fonseca | *Vice-Reitora*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba
Cidoval Morais de Sousa | *Diretor*

Conselho Editorial

Alessandra Ximenes da Silva (UEPB)
Alberto Soares de Melo (UEPB)
Antonio Roberto Faustino da Costa (UEPB)
José Etham de Lucena Barbosa (UEPB)
José Luciano Albino Barbosa (UEPB)
Melânia Nóbrega Pereira de Farias (UEPB)
Patrícia Cristina de Aragão (UEPB)



Editora indexada no SciELO desde 2012



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Editora filiada a ABEU

EDITORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB - CEP 58429-500
Fone: (83) 3315-3381 - <http://eduepb.uepb.edu.br> - email: eduepb@uepb.edu.br

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico (UEPB)
Thalita Franciely de Melo Silva (UEPB)
Anna Karollinne Lopes Cardoso (UEPB)
Igor Serejo Vale Arcos (UEPB)

REFLEXÕES SOBRE OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS NO SÉCULO XXI



Campina Grande - PB
2024



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Cidoval Morais de Sousa (*Diretor*)

Expediente EDUEPB

Design Gráfico e Editoração

Erick Ferreira Cabral
Jefferson Ricardo Lima A. Nunes
Leonardo Ramos Araujo

Revisão Linguística e Normalização

Antonio de Brito Freire
Elizete Amaral de Medeiros

Assessoria Técnica

Carlos Alberto de Araujo Nacre
Thaise Cabral Arruda
Walter Vasconcelos

Divulgação

Danielle Correia Gomes

Comunicação

Efigênio Moura

Depósito legal na Câmara Brasileira do Livro - CDL

R332 Reflexões sobre os deslocamentos forçados no século XXI [recurso eletrônico] / Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico ... [et al.]; prefácio de Lúcia Bógus. - Campina Grande : EDUEPB, 2024.
334 p. : il. color. ; 15 x 21 cm.

ISBN: 978-85-7879-947-2 (Impresso)

ISBN: 978-85-7879-943-4 (3.564 KB - Epub)

ISBN: 978-85-7879-944-1 (3.564 KB - PDF)

1. Mobilidade Humana. 2. Migração e Refúgio no Brasil. 3. Movimentos Migratórios Internacionais. 4. Pessoas Refugiadas. 5. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB). I. Pacifico, Andrea Maria Calazans Pacheco. II. Silva, Thalita Francieli de Melo. III. Cardoso, Anna Karollinne Lopes. IV. Arcos, Igor Serejo Vale. V. Título.

21. ed. CDD 304.8

Ficha catalográfica elaborada por Fernanda Mirelle de Almeida Silva – CRB-15/483

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

SUMÁRIO

PREFÁCIO, **9**

Lúcia Bógus

INTRODUÇÃO: AS PESQUISAS SOBRE MOBILIDADE HUMANA
NO NEPDA, **14**

Andrea Pacheco Pacifico

Carolina de Abreu Batista Claro

**PARTE I: TEMAS GERAIS DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NOS
ESTUDOS DO NEPDA, 21**

CAPÍTULO 1

CAMINHOS HISTÓRICOS DO REFÚGIO: A DEFINIÇÃO DE PES-
SOA REFUGIADA DA ANTIGUIDADE CLÁSSICA ATÉ A CONTEM-
PORANEIDADE, **23**

Marília Daniella Freitas Oliveira Leal

Osmando Formiga Ney

Olindina Ioná da Costa Lima Ramos

CAPÍTULO 2

O NEXO MIGRAÇÃO-MEIO AMBIENTE: O ESTADO DA ARTE
NA CONCEITUALIZAÇÃO E NA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS

AMBIENTAIS, **49**

Andrea Pacheco Pacífico

Laleska Rocha de Abrantes Carcará

Marília Eunice Ferreira

PARTE II: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM MIGRAÇÃO E REFÚGIO, 87

CAPÍTULO 3

REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES POR SOBREVIVÊNCIA: O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL, **89**

Thalita Franciely de Melo Silva

Mariana Caldas Lira de Sá Marquim

CAPÍTULO 4

A MIGRAÇÃO VENEZUELANA E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO MIGRANTE, **109**

Anna Karollinne Lopes Cardoso

Monica de Lourdes Neves Santana

CAPÍTULO 5

THE HUMANITARIAN RECEPTION OF THE WARAO IN JOÃO PESSOA IN TIME OF THE COVID-19 PANDEMIC (2020), **131**

Igor Serejo Vale Arcos

CAPÍTULO 6

ACOLHIMENTO E HUMANIZAÇÃO: UMA VISÃO DE CUNHO ETNOGRÁFICO E DECOLONIAL DA PESSOA MIGRANTE FORÇADA VENEZUELANA EM JOÃO PESSOA, BRASIL (2018 – 2019), **157**

Sarah Fernanda Lemos Silva

CAPÍTULO 7

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA: HISTÓRIA E CONTRIBUIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES FORÇADOS, SOLICITANTES DE REFÚGIO E PESSOAS REFUGIADAS NA PARAÍBA, **179**

Fabíola Faro Eloy Dunda

CAPÍTULO 8

A LEITURA LITERÁRIA COMO INSTRUMENTO DE ACOLHIMENTO - O CASO DA OFICINA ACOLHE(LENDO): A MEDIAÇÃO LEITORA EM CONTEXTOS DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO, **197**

Francilda Araújo Inácio

PARTE III: EXPERIÊNCIAS COMPARADAS EM MIGRAÇÃO E REFÚGIO, 215

CAPÍTULO 9

THE UKRAINIAN REFUGEE CRISIS, **217**

Johnatan da Costa Santos

Wellington Pereira Carneiro

CAPÍTULO 10

OS EFEITOS DA APLICABILIDADE DO MODELO ASSISTENCIAL DE UGANDA PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS,

239

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

Valéria Fernandes Cedro

CAPÍTULO 11

FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGABILIDADE ENTRE SOLICITANTES DE REFÚGIO, PESSOAS REFUGIADAS E A COMUNIDADE LOCAL EM MARATANE, MOÇAMBIQUE, **265**

Maria Josefina de Sá Consolo

CAPÍTULO 12

DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO: PROCESSO DE AUTOASSENTAMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS NO EGITO (2011-2019), **281**

Claudia Oliveira

CAPÍTULO 13

O PAPEL DA USCIRF NA POLÍTICA DE REFÚGIO DOS EUA PARA VÍTIMAS DE PERSEGUIÇÃO RELIGIOSA, **307**

Igor Henriques Sabino de Farias

PREFÁCIO

O MUNDO É MARCADO HOJE PELA MAIOR CRISE DE DESLOCAMENTOS forçados da história da humanidade. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2022, mais de 108 milhões de pessoas foram forçadas a deixar suas casas em virtude de perseguições, conflitos ou outras violações de direitos humanos. Esse contingente foi agravado pela guerra da Ucrânia que elevou o número de 27.300 no final de 2021 para 5,7 milhões no final de 2022 – representando o fluxo mais rápido de pessoas refugiadas em qualquer lugar desde a Segunda Guerra Mundial. (ACNUR, 2022).

Os desafios enfrentados pelos deslocados forçados são inúmeros, pois além de não haver aparato legal para proteção desses indivíduos que se encontram em um limbo jurídico, ocorre ainda a xenofobia, a crimigração - difusão da imagem do migrante como criminoso, apenas pelo fato deste ter ultrapassado as fronteiras - e a precarização do trabalho nas sociedades de destino.

Apesar do Brasil apresentar uma importante evolução na sua legislação, uma das questões que mais chamam a atenção na legislação brasileira é a não referência à necessidade de criação, implementação e execução de Políticas, Programas e Projetos nacionais. Em relação ao refúgio, a declaração de Cartagena orienta que “se fortaleçam os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança e que se estabeleçam programas e projetos

com vistas à autossuficiência destes sujeitos”.

Muito embora sejamos adeptos da Declaração de Cartagena, e nossa lei ser atual, não há nenhuma referência à necessidade de constituir qualquer política, enfatizando o processo de admissão e reconhecimento da condição de pessoa refugiada. Os projetos são, na sua maioria, frutos de ações promovidas por atores não governamentais e a atuação do Estado destaca-se na defesa de direitos civis, com ausência de ações garantidoras dos direitos sociais sobretudo em relação à habitação, à educação, ao trabalho.

No contexto dos deslocamentos internacionais, que envolvem também as pessoas refugiadas, as ações visando a atender às necessidades desses grupos em relação à inserção ao mercado de trabalho, ficam a cargo das ações dos organismos internacionais e buscam, especialmente, a sensibilização das empresas para empregabilidade e a capacitação profissional de migrantes e refugiados.

Entende-se que o fenômeno migratório é um fenômeno complexo tendo em vista que envolve uma gama de fatores sociais, econômicos, religiosos, ambientais e raciais.

Nesse sentido, é sempre importante lembrar que a integração é um processo gradual que possui várias dimensões. Não pode, em qualquer hipótese, ser um processo hierárquico tanto de parte do recém-chegado, como da sociedade que o acolhe, porque a integração de um recém-chegado ocorre em muitos níveis e em todos os setores dessa sociedade, envolvendo uma ampla gama de atores sociais, incluindo o Estado.

Os movimentos migratórios internacionais têm sido marcados, nas primeiras décadas do século XXI, por fluxos cada vez mais numerosos entre os países do hemisfério sul. Uma das razões apontadas para isso são as restrições dos países do hemisfério norte para a entrada e permanência de migrantes internacionais, o que modificou os rumos e os destinos dos fluxos mais recentes.

Esses fluxos, que configuram as migrações Sul-Sul, incluem, para além dos fluxos entre e em direção aos países africanos,

aqueles que ocorrem entre e em direção aos países da América Latina, incluindo o Brasil.

Nesse contexto, os grandes centros urbanos, que concentram o mercado de trabalho globalizado, atraem tanto os trabalhadores imigrantes não qualificados, absorvidos em atividades mal remuneradas, como aqueles com alta qualificação, incorporados em atividades ligadas à alta tecnologia e a nichos especializados de produção e serviços.

Nos fluxos recentes inserem-se, no caso do Brasil, os imigrantes haitianos e venezuelanos, mas também aqueles oriundos de países africanos, da Síria, da Coreia, do Iraque, envolvendo um leque variado de etnias e apresentando uma série de desafios às sociedades de destino, no que diz respeito à recepção, ao acolhimento, à integração no mercado de trabalho e na cultura da sociedade receptora.

Dentre as questões enfrentadas, a língua é, talvez, a mais desafiadora, tanto para os adultos, no mercado de trabalho, como para as crianças, recebidas por uma em geral despreparada para o enfrentamento da questão.

Nesses fluxos de caráter transnacional, alguns grupos de imigrantes nem sempre têm o primeiro país de destino como destino migratório final, o que torna ainda mais complexa a compreensão do fenômeno e as ações de acolhimento das instituições envolvidas no trabalho com esses grupos, geralmente marcados por grandes vulnerabilidades.

Os textos reunidos neste livro resultam das pesquisas e dos debates realizados no Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocamentos Ambientais (NEPDA) da Universidade Estadual da Paraíba - por seus pesquisadores, professores e estudantes, por meio de redes e debates nacionais e internacionais. Todos eles apresentam importantes resultados de investigações e reúnem profundas reflexões sobre os desafios enfrentados, tanto pelo Brasil, como por outros países do mundo contemporâneo, como sociedades receptoras de pessoas imigrantes, refugiadas e apátridas.

Todos os textos salientam a importância do Estado e das Organizações da Sociedade Civil na busca e encaminhamento de

soluções ligadas à recepção e acolhimento dos deslocados forçados, oriundos de distintos processos de expulsão, mas marcados pelas mesmas vulnerabilidades e necessidades de acolhimento humanitário.

Os capítulos analisam desde o regime 'stretching', no Brasil, para a proteção dos migrantes por sobrevivência, focalizando o caso específico dos haitianos, até problemas de natureza comum presentes no contexto de outros países da Europa, Estados Unidos e África. Ainda no caso do Brasil, é abordado o problema da migração venezuelana e a precarização do trabalho deste grupo e discutida a importância das cátedras Sergio Vieira de Mello nas universidades brasileiras. Essa importância, destacando especialmente o trabalho das universidades na Paraíba, refere-se tanto aos trabalhos de pesquisa, como à atuação política no debate e na elaboração de políticas migratórias.

Ampliando o foco para o debate internacional, são reconstruídos os caminhos históricos do refúgio e analisada a definição de pessoa refugiada desde a antiguidade clássica até a contemporaneidade. Nesse contexto, é focalizada a política de refúgio dos Estados Unidos para as vítimas de perseguição religiosa, numa contribuição importante para a compreensão de mais este aspecto da questão.

Os últimos textos do livro dedicam-se a estudos de caso e apresentam resultados de pesquisa, tanto sobre os refugiados ucranianos na Europa, como sobre os efeitos da aplicabilidade do modelo assistencial de Uganda, na África, para a proteção desses grupos de deslocados forçados. Também ao contexto africano se refere o artigo sobre a formação profissional e a empregabilidade entre os requerentes de asilo, refugiados e a comunidade local em Maratane, Moçambique, com instigantes resultados e análises.

Cabe ainda ressaltar que o conjunto dos textos reflete a seriedade teórico-metodológica e o compromisso dos autores na compreensão dos fenômenos da imigração e do refúgio, na perspectiva dos próprios imigrantes e refugiados. Aqui são retratados os seus dramas identitários e as dificuldades que enfrentam

nos países de destino, em relação à documentação, à habitação, ao trabalho, à língua e ao acesso às redes de proteção e inserção social.

Considero este livro de leitura obrigatória tanto para conhecer como para aprofundar o conhecimento dos deslocamentos forçados, em suas diferentes modalidades, pois para além do debate teórico apresenta um amplo leque de desafios cuja compreensão é fundamental para a busca e a implementação de soluções mais efetivas.

Boa leitura!

Lúcia Bógus

Professora titular

Departamento de Sociologia

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP)

São Paulo, SP, março de 2024

INTRODUÇÃO: AS PESQUISAS SOBRE MOBILIDADE HUMANA NO NEPDA

A INTENSIDADE, A COMPLEXIDADE E A DINÂMICA DOS CONFLITOS, dos desastres ambientais (naturais ou antrópicos), da perseguição religiosa, por raça e/ou gênero e o próprio desenvolvimento das comunicações e da sociedade pós-moderna são apenas alguns dos fatores que têm contribuído para o aumento dos movimentos migratórios e do deslocamento de pessoas, sobretudo das chamadas “migração de sobrevivência” e “migração de crise”.

Ao mesmo tempo em que as migrações e os deslocamentos humanos, já inerentemente complexos, ocorrem, doméstica e internacionalmente, também se nota o recrudescimento do racismo, da xenofobia e dos muitos obstáculos ao pleno exercício de direitos por parte de pessoas migrantes e deslocadas, como as pessoas refugiadas. A ausência de normas específicas e/ou políticas públicas, endêmica em países em que a criminalização das migrações e da ajuda humanitária costuma ser velada (e, não raro, normatizada), contribui não apenas para o aumento da distância entre pessoas migrantes/deslocadas e não migrantes/deslocadas, entre nacionais e não nacionais, assim como é diretamente responsável pela falta de acesso a direitos e a políticas públicas desses sujeitos.

Nesse cenário, surgem aspectos negativos, mas também positivos: negativos, por um lado, em termos de sucessivas violações de direitos, desde a falta de documentação e regularização migratória até a dificuldade de acesso a serviços públicos e

integração efetiva na sociedade de acolhida; integração esta, por exemplo, política, econômica e social.

Positivos, por outro lado, quando se trata do fortalecimento das organizações da sociedade civil, dos órgãos acessórios à justiça, dos movimentos sociais compostos por pessoas migrantes e deslocadas e de um maior debate, pesquisa e compreensão do universo das migrações, do deslocamento e, particularmente, do refúgio na Academia.

Considerando que o tema do deslocamento humano causado ou catalisado por questões ambientais (ligados ou não às mudanças climáticas) necessita de maior visibilidade, local e internacional, e levando em conta a necessidade de maior produção de conhecimento científico sobre o tema nas diversas áreas do saber, o Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA), vinculado à Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), foi criado em abril de 2012, com a finalidade de reunir pesquisadores interessados em explorar as múltiplas facetas do tema das pessoas deslocadas por motivos ambientais, direta ou indiretamente.

Os antecedentes da criação do NEPDA remontam ao ingresso de sua coordenadora-fundadora, profa. Andrea Pacheco Pacífico, quando de seu ingresso como docente permanente no curso de Relações Internacionais da UEPB. Ao ser convidada para realizar um minicurso para os discentes do Projeto MUNDI (Modelo de Simulação da ONU), em que o ACNUR foi uma das agências do sistema ONU a ser simulada, Andrea sentiu a necessidade de abrir um espaço acadêmico para ensino, pesquisa e atividades de extensão para um público ávido por aprender e atuar com a questão do refúgio e, particularmente, com o deslocamento ambientais de pessoas.

Sua criação, em 2012, foi seguida pela criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM), com o incentivo e a presença do Dr. Andrés Ramirez, então representante do ACNUR no Brasil. Assim, o NEPDA inclui a CSVM/UEPB e passa por um período de fortalecimento e consolidação, após as dificuldades iniciais de infraestrutura, como sala, obtenção de local para reunião, criação

de sua minibiblioteca especializada e material de escritório.

A atuação de um corpo discente inicial atuante foi essencial para o NEPDA ser o que é hoje, em 2024. Nesse momento, é imperioso enaltecer o nome de Reginaldo Alves Lins de Araújo Neto, que, desde o primeiro semestre do curso de Relações Internacionais, esteve na linha de frente, catalogando livros para a minibiblioteca, organizando eventos e tendo criado a logomarca do Núcleo. Reginaldo Neto não se encontra mais em nosso mundo terrestre, mas seu legado jamais será esquecido pelos nepdianos.

Desde então, a produção acadêmica, o compêndio de pesquisas realizadas, a participação em *fora* internacionais e em eventos científicos no país e no exterior aumentaram exponencialmente com a participação de pesquisadores brasileiros e estrangeiros ligados ao NEPDA, em uma rede de colaboração teórica e empírica, prática docente, jurídica e política; tendo O Núcleo, inclusive, recebido, docentes e discentes pesquisadores do EUA, da Austrália e de diversos países da Europa e da África.

No marco dos 10 anos do NEPDA, a presente obra, organizada em 13 (treze) capítulos, é dividida em 3 (três) partes e explora aspectos diversos da dinâmica da mobilidade humana, das complexidades de acolhida e de integração e das políticas públicas

para pessoas migrantes, deslocadas e, especialmente, refugiadas, no Brasil e no mundo, pontuando temas que vão da evolução da definição de pessoa refugiada e ambientalmente deslocada até a análise de casos específicos no Brasil e no exterior, tanto sobre o tema de refúgio quanto do deslocamento ambiental.

Nesse momento, importa mencionar que teóricos de uma ciência usam terminologias específicas para se referir às categorias de pesquisa. Nessa obra, sendo o NEPDA composto por pesquisadores e estudantes das mais diversas ciências e disciplinas, cada autor agrega conhecimento à temática a partir de sua bagagem acadêmica e do referencial teórico utilizado, ou seja, migrante forçado e pessoa deslocada são termos usados, nos capítulos, indistintamente, devendo ser tratados como sinônimos.

Pessoas refugiadas, para esta obra, estão incluídas na categoria de migrante forçado ou deslocado, diferenciando-se de migrantes voluntários ou migrantes econômicos.

Na primeira parte do livro, correspondente aos temas gerais de migração e do refúgio realizados nos estudos do NEPDA, há 2 (dois) artigos que abordam tanto a definição de pessoa refugiada quanto os termos e os conceitos utilizados em torno dos deslocamentos motivados por questões ambientais.

O primeiro capítulo da obra, de autoria de Marília Daniella Freitas Oliveira Leal, Osmando Formiga Ney e Olindina Ioná da Costa Lima Ramos, trata da evolução da definição de pessoa refugiada no direito e na política internacionais, no artigo “Caminhos históricos do refúgio: a definição de pessoa refugiada da Antiguidade Clássica até a Contemporaneidade”.

Já no que tange aos deslocados ambientais, tema que dá nome ao NEPDA, Andrea Pacheco Pacífico, Laleska Rocha de Abrantes Carcará e Marília Eunice Ferreira realizam ampla pesquisa para identificar autores que pesquisam o tema do deslocamento ambiental, desde os primórdios dos estudos sobre o tema, incluindo abordagens e terminologias que cada um utiliza. Elas analisam, ainda, regimes internacionais de proteção às pessoas deslocadas por causas ambientais, no artigo “O nexos migração-meio ambiente: o estado da arte na conceitualização e na proteção dos deslocados ambientais”.

A segunda parte do livro, intitulada “Experiências brasileiras em migração e refúgio”, é subdividida em duas sessões: “prática de acesso a direitos” e “experiências da sociedade civil”. A “prática de acesso a direitos” se inicia com o artigo “*Regime stretching* para a proteção de migrantes por sobrevivência: o caso dos haitianos no Brasil”, de autoria de Thalita Franciely de Melo Silva e Mariana Caldas Lira de Sá Marquim, e discute o alargamento (ou ampliação) do regime internacional de refúgio, com base na teoria de *regime stretching*, de Alexander Betts, para analisar como a legislação brasileira promoveu direitos e garantiu a regularização migratória de cidadãos haitianas que se deslocaram para o país após os efeitos do terremoto de 12 de janeiro de 2010, na

região de Porto Príncipe.

Em “A migração venezuelana e a precarização do trabalho migrante”, Anna Karollinne Lopes Cardoso e Monica de Lourdes Neves Santana discutem a potencial precarização do trabalho de pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela sob as lentes da interiorização dessas pessoas no contexto da Operação Acolhida.

No artigo “*The Humanitarian reception of the Warao in Joao Pessoa in time of the COVID-19 Pandemic (2020)*”, Igor Serejo Vale Arcos discorre sobre a maior vulnerabilidade dos indígenas *Warao* durante a pandemia da Covid-19, em virtude dos seus costumes e meios de vida, identificando a prática e a efetividade da acolhida desse grupo no município de João Pessoa, durante o ano de 2020.

Sarah Fernanda Lemos Silva explora, sob o olhar etnográfico, a chegada, a acolhida e a integração de pessoas migrantes e refugiadas provenientes da Venezuela no município de João Pessoa, no artigo “Acolhimento e humanização: uma visão de cunho etnográfico e decolonial do migrante forçado venezuelano em João Pessoa, Brasil (2018 – 2019)”.

A segunda sessão, dedicada às experiências da sociedade civil brasileira, conta com artigo de Fabíola Faro Eloy Dunda, em que ela narra a experiência exitosa das ações relacionadas aos eixos ensino, pesquisa e extensão na UEPB, por meio de disciplinas de graduação e pós-graduação, estudos, publicações, atendimento jurídico, ensino de português como segunda língua e apoio na integração laboral, no artigo “Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade Estadual da Paraíba: história e contribuições para a integração de migrantes forçados, solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas na Paraíba”.

Outra experiência marcante é descrita em minúcias no artigo “A leitura literária como instrumento de acolhimento – o caso da Oficina Acolhe(Lendo): a mediação leitora em contextos de migração e refúgio”, em que a professora Francilda Araújo Inácio relata a experiência exitosa e de referência no contexto do acolhimento de pessoas migrantes e refugiadas no estado da Paraíba promovida pelo Curso de Licenciatura em Letras do Instituto

Federal da Paraíba (IFPB).

Já a terceira parte deste livro é dedicada às experiências comparadas em migração e refúgio, que também fazem parte permanente dos estudos desenvolvidos pelo NEPDA. Nela, a primeira sessão é igualmente dedicada à “prática de acesso a direitos” e a segunda sessão também se dedica a promover as “experiências da sociedade civil”, que tanto contribuem para a prática da migração e do refúgio no Brasil e no mundo.

Esse bloco de artigos é inaugurado pelos pesquisadores Johanatan da Costa Santos e Wellington Pereira Carneiro, em que eles abordam a situação das pessoas refugiadas provenientes da Guerra na Ucrânia, sob a lente dos regimes de refúgio dos países vizinhos e da prática da acolhida humanitária, em termos de acesso ao território, documentação, recepção e saúde, no artigo “*The Ukrainian refugee crisis*”.

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda e Valéria Fernandes Cedro, por seu turno, analisam a Estratégia de Autossuficiência (SRS) aplicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas (ACNUR) nos assentamentos de pessoas refugiadas em Uganda, no contexto das políticas de refúgio daquele país, no artigo “Os efeitos da aplicabilidade do modelo assistencial de Uganda para a proteção de pessoas refugiadas”.

No artigo “Formação profissional e empregabilidade entre solicitantes de refúgio, pessoas refugiadas e comunidade local em Maratane”, Maria Josefina de Sá Consolo discute o caso de solicitantes de refúgio e pessoas refugiadas que recebem formação profissional com vistas a aceder ao mercado de trabalho na região de Maratane, em Uganda, refletindo sobre a prática e as características do programa formativo para inserção laboral naquele país.

Na sessão dedicada às experiências da sociedade civil pelo mundo, ao discorrer sobre “Desafios da integração: processo de autoassentamento de pessoas refugiadas sírias no Egito (2011-2019)”, Cláudia Oliveira aborda os obstáculos à integração *de jure* e *de facto* de pessoas refugiadas sírias, a partir de uma política baseada estritamente na segurança nacional egípcia. Nesse

processo, destaca-se a agência ativa das pessoas refugiadas para responder às suas demandas de moradia, trabalho e educacional no cotidiano.

Em outra experiência comparada, Igor Henriques Sabino de Farias discorre sobre “O papel da USCIRF na política de refúgio dos EUA para vítimas de perseguição religiosa”, em que discorre sobre o apoio da *US Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) sobre formas de perseguição religiosa no mundo, com a finalidade de orientar as políticas públicas e a prática da legislação estadunidense no reconhecimento da condição de refúgio em situações de fundado temor de perseguição por motivos religiosos, artigo esse que fecha esta obra em celebração aos 10 anos do NEPDA.

Andrea Pacheco Pacifico

Curso de Graduação e Programa de Pós-Graduação

Relações Internacionais

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Coordenadora do NEPDA

Carolina de Abreu Batista Claro

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília (UnB).

Coordenadora Adjunta do NEPDA

João Pessoa/ Brasília, janeiro de 2024.

PARTE I: TEMAS GERAIS DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO NOS ESTUDOS DO NEPDA

CAPÍTULO 1

CAMINHOS HISTÓRICOS DO REFÚGIO: A DEFINIÇÃO DE PESSOA REFUGIADA DA ANTIGUIDADE CLÁSSICA ATÉ A CONTEMPORANEIDADE

HISTORICAL PATHS TO THE REFUGE: THE DEFINITION OF THE REFUGEE FROM CLASSICAL ANTIQUES TO THE CONTEMPORARY

Marília Daniella Freitas Oliveira Leal¹

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Professora do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Campina Grande - Paraíba - Brasil

Osmando Formiga Ney²

Doutorando em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS)

Professor do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Campina Grande - Paraíba - Brasil

¹ E-mail: marilia.daniella@professor.ufcg.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6231-0405>

² E-mail: osmando.ney@professor.ufcg.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3674-0708>

Olindina Ioná da Costa Lima Ramos³

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade del Museo Social Argentino (UMSA)

Professora do curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

Campina Grande - Paraíba - Brasil

INTRODUÇÃO

As revoluções, a descolonização e a formação dos novos Estados-nação explicam, em grande parte, a motivação dos fluxos de pessoas refugiadas no mundo. Contudo, embora a gênese da política contemporânea de proteção às pessoas refugiadas somente tenha ocorrido no período pós Segunda Guerra Mundial, a humanidade já se deslocava no mundo bem antes.

Assim, pode-se considerar a mobilidade de pessoas como um aspecto fundamental da construção da vida humana, demonstrando-se a transversalidade temporal do refúgio e a necessidade de um estudo sobre a definição de pessoa refugiada ao longo da história.

Nesse sentido, este capítulo discute a evolução da condição de refúgio e da definição de pessoas refugiadas no mundo, passando, brevemente, por antiguidade Clássica, Idade Média e Idade Moderna, até chegar a atualidade, para compreender a importância do fenômeno migratório na formação da civilização humana no planeta.

A existência de relatos de pessoas refugiadas retoma às eras bíblicas, com o êxodo dos escravos em busca da terra prometida e os que fugiam em busca da proteção que lhes fora negada por seus locais de origem. Não se encontra o termo migrante propriamente dito, mas “estrangeiro ou estranho”.

Desse modo, considera-se relevante o caráter histórico dos testemunhos contidos na Bíblia e em outros documentos

3 E-mail: olindina.iona@professor.ufcg.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6977-7374>

religiosos, reconhecendo-se preciosas ideias de reflexões que se podem considerar como premissas fundamentais sobre o tema aqui desenvolvido, como a prática da hospitalidade e a inserção do estrangeiro na comunidade.

Na antiguidade clássica, é da Grécia antiga a origem do termo asilo, que significava proteção às pessoas que procuravam abrigo em outras cidades por diversos motivos, inclusive perseguições (Andrade, 2001). Somente com a submissão da Grécia ao Império Romano, o instituto do asilo sofreu influência do sistema romano jurídico escrito e sistematizado, que previa o direito de asilo, com caráter jurídico, para proteger pessoas que sofriam injustas perseguições.

Somente no período feudal, com a influência religiosa, o direito ao refúgio passou a ser vinculado a mosteiros, conventos e igrejas e, em seguida, a Idade Moderna modificou o modelo de política ligada à religião. Depois, demonstra-se que o período entre 1914 e 1918, com a Primeira Guerra Mundial, teve como consequências trágicas milhões de pessoas obrigadas a se deslocar para outros países.

A partir de então, a comunidade internacional se preocupou com a situação do refúgio e criou, também por outros motivos, a Liga das Nações (LDN), em 1921, e a Organização das Nações Unidas, em 1945, com a finalidade, entre outras, de proteção aos direitos humanos.

No final da década de 1950, a questão do refúgio, finalmente, estava instalada em vários dos países membros da ONU, industrializados e não industrializados, o que ensejou a necessidade de políticas internacionais de proteção aos direitos humanos desses indivíduos.

A definição de pessoa refugiada surgiu com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, em 1951. Ela estabeleceu quem seria considerada pessoa refugiada e o tipo de proteção, assistência e direitos a receber. Portanto, como se verá, a definição constitui um componente crucial do sistema internacional de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e permanece tão relevante quanto quando foi redigida,

há mais de meio século, sendo considerada uma revolução no direito internacional.

A PESSOA REFUGIADA: DA ORIGEM À ANTIGUIDADE CLÁSSICA

A temática do refúgio não é um fenômeno exclusivo da contemporaneidade. Sempre se assistiu aos deslocamentos de pessoas no mundo motivados pelas mais diversas formas de perseguição e/ou condições adversas. Os acontecimentos mudam, mas a questão das pessoas refugiadas permanece, pois a vítima de hoje é afetada de forma igualmente gravosa àquelas de ontem.

O deslocamento de pessoas por diferentes territórios é parte da história da própria humanidade enquanto espécie. Nos povos pré-históricos, em sua maioria nômades, observava-se a movimentação humana baseada na busca pela sobrevivência. Esse modelo se modificou um pouco com o sedentarismo, ou seja, quando o ser humano aprendeu a cultivar seus próprios alimentos. Isso não bastou, todavia, para que as pessoas parassem de se deslocar pelo mundo (Barichello; Araújo, 2015).

Nesse período, as migrações humanas eram consequências apenas de subsistência e/ou mudanças climáticas. Em torno de 10.000 a.C., no entanto, o ser humano já tinha chegado na África, na América e na Eurásia (Barichello; Araújo, 2015). Somente a partir do conhecimento de técnicas de agricultura, no período neolítico, parte desses povos deixaram de ser nômades, não mais necessitando de se deslocarem inúmeras vezes à procura de alimento. Surge, portanto, o domínio sobre a terra e, assim, o controle político sobre as comunidades que se formavam (Fisher, 2014).

A existência de relatos de pessoas refugiadas retoma às eras bíblicas. Com o êxodo dos escravos em busca da terra prometida, sob o comando de Moisés, já se encontram referências ao que se chamava “asilo” (Êx 3; 1-20). Na Bíblia, tanto no Antigo quanto no Novo Testamento, há relatos sobre a temática das migrações e do refúgio. Não se encontra o termo migrante propriamente dito, mas “estrangeiro ou estranho”, em passagens, por exemplo,

sobre a Torre de Babel (Gên 11), na Primeira Epístola de Pedro (1 Pedro 1; 2-10), na história de Abraão (Gên 22), na experiência no exílio (Is 40, 1) e nos Livros do Êxodo (Êx 22) e de Rute.

Também não se pode olvidar dos textos contidos no Talmude e na Torá, para tecer comentários sobre as contribuições históricas para a temática das migrações e do refúgio. Cabe destacar que o Talmude não se confunde com a Torá, pois esta compõe os ensinamentos de Deus ao povo, desde a criação até a chegada do povo judeu em Israel, e aquele é uma coletânea de livros sagrados judeus, composto por sermões, debates e discussões entre rabinos sobre a história da cultura, das leis e das tradições judaicas. Este é o texto central do judaísmo, escrito por volta do século V d. c. e que, em hebraico, significa estudo (Sousa, 2019).

As instruções e as leis que os judeus devem seguir se encontram na Torá, enquanto o Talmude auxilia na compreensão e na interpretação desses ensinamentos, tendo sido criado pelos rabinos que temiam que o conteúdo dessas conversas se perdesse no tempo, uma vez que as experiências da Torá eram passadas ao povo judeu oralmente (Fumagalli, 2012).

Os cinco livros que compõem a Torá estão na Bíblia Cristã, com o nome de Pentateuco, e são os primeiros livros do Antigo Testamento, a saber: Gênesis, Êxodo, Levítico, Números e Deuteronômio. Para os judeus, o Novo Testamento não é aceito, uma vez que conta a história de Jesus e, para eles, o messias enviado por Deus ainda está por vir.

A história do Povo de Deus, desde a fuga do Egito e o exílio na Babilônia expressam a centralidade da temática migratória desde a criação do mundo. Além da saída da família de Jesus para o Egito, há passagens bíblicas, como as já citadas, em que ações foram realizadas em relação aos migrantes e pessoas refugiadas, sendo o povo de Israel chamado a lembrar dos estrangeiros que vivem entre eles e tratá-los com justiça (Fumagalli, 2012).

Na Bíblia, o termo hebraico *gêr*, que se refere ao estrangeiro que vive dentro do contexto de Israel, significa “estranho”, podendo também ser traduzido como inimigo e agressor. Todavia, existe um outro termo, menos usado, *nekar*, para se referir ao

estrangeiro de passagem, a quem é atribuída regalias e hospitalidade (Fumagalli, 2012).

As histórias de Abraão, do povo de Israel, em busca da terra prometida (Gn12,1) e do próprio Jesus, cujos pais tiveram que ir para Nazaré, para Maria dar à luz (Mt 2, 14-15) são alguns dos inúmeros exemplos que descrevem o fenômeno da mobilidade humana, na Bíblia Sagrada. Delfim (2019, s. p.) elenca algumas passagens bíblicas que traduzem o sentimento para com os migrantes:

Quando um imigrante habitar com vocês no país, não o oprima. O imigrante será para vocês um concidadão: você o amará como a ti mesmo, porque vocês foram imigrantes na terra do Egito. Levítico, 19: 33-34.

Ele faz justiça ao órfão e à viúva e ama o imigrante, dando-lhe pão e roupa. Portanto, amem o imigrante, porque vocês foram imigrantes no Egito. Deuteronômio, 10: 18-19.

Não oprima o imigrante: vocês conhecem a vida do imigrante, porque vocês foram imigrantes no Egito. Êxodo, 23:9

Eu virei até vocês para fazer um julgamento: serei uma testemunha atenta contra os feiticeiros e contra os adúlteros, contra todos os que juram falso, que roubam o salário do operário, contra os opressores da viúva e do órfão e contra os que violam o direito do estrangeiro. Esses não me temem!” diz o Todo Poderoso. Malaquias, 3:5

O imigrante nunca teve que dormir na rua, porque eu abria minhas portas ao viajante. Jó, 31: 32

(Grifos dos autores)

Segundo os trechos da Sagrada Escritura, os estrangeiros deviam ser tratados como se fossem naturais da própria terra em que estão, no sentido de dizer que todas as pessoas têm direito a viver em qualquer lugar do mundo que desejarem, porque seriam todos filhos do mesmo Pai e habitantes da mesma terra.

No livro do Deuteronômio, Deus relembra ao povo de Israel que eles mesmos foram migrantes e sofreram discriminações e,

no livro do Êxodo, ensina a não oprimir os estrangeiros (Êx 1). Ser estrangeiro significava ser uma ameaça e a fé cristã tentava superar essa visão, acreditando que seria possível um comportamento diferente. Para tanto, utilizando-se dos ensinamentos contidos na Bíblia e do fato de que a própria história do povo de Deus trouxe experiências parecidas, em que eles mesmos se sentiram como estranhos junto aos grupos humanos, porque passaram em busca da Terra prometida.

Logo no início da história da salvação, Deus escolhe Abraão que sai da sua terra natal (atual Iraque) para se tornar migrante em Canaã (Gn 12, 1-3): “[...] Sai-te da tua terra, da tua parentela e da casa de teu pai, para a terra que eu te mostrarei. E far-te-ei uma grande nação, e abençoar-te-ei e engrandecerei o teu nome; e tu serás uma bênção. E abençoarei os que te abençoarem [...]”. As Escrituras narram que os descendentes de Abraão foram migrantes no Egito, onde foram escravizados (Êx 1) e, para libertá-los, mais uma vez, Deus escolheu um estrangeiro, Moisés, para guiar seu povo à Terra prometida.

Os primeiros 15 capítulos do Livro do Êxodo narram a opressão e a exploração do povo em terra estrangeira, sem condições de sobrevivência, discriminados e injustiçados, nada mais lhes restando, a não ser fugir; foi quando Moisés iniciou uma peregrinação para a libertação da escravidão no Egito. Seu povo fugitivo caminhou em marcha em busca de uma vida melhor, longe da pobreza e do sofrimento e a libertação passa por uma longa jornada de migração que dura quarenta anos pelo deserto (Êx 1).

No Evangelho de Mateus, no Novo Testamento, os estrangeiros também aparecem e são chamados de peregrinos de passagem nessa terra. Além disso, Deus deixa o ensinamento afirmando que nos julgará os homens pela maneira como tratam os migrantes (Mt 25, 35). Tanto para Jesus quanto para o discípulo evangelista Mateus, a condição de estrangeiro ressoa profundamente nas suas próprias identidades. A crucificação apresenta Jesus como estrangeiro, uma vez que a morte na cruz era penalidade apenas para escravos, criminosos e para aqueles não cidadãos de Roma, ou seja, estrangeiros. Além disso, Jesus morre

fora dos limites da cidade de Jerusalém, que era uma cidade santa para todos os judeus (Fumagalli, 2012).

Em outra passagem bíblica, percebe-se que a Comunidade cristã, após a ressurreição, sofre diversas perseguições e foge da destruição de Jerusalém. Em seguida, os missionários se tornam disseminadores da Boa Nova, peregrinando pelo mundo, como acontece com o próprio evangelista João (Fumagalli, 2012).

Na parábola da Mulher Samaritana (Jo 4:1), uma leitura contextual demonstra que as Escrituras apresentam um possível caminho de entendimento entre os povos, em que as diferenças não sejam vistas/percebidas como motivo de discriminação ou exclusão. Na história, judeus e samaritanos eram inimigos desde 722 a.C., quando os assírios conquistaram as dez tribos de Israel, deportaram seu povo e trouxeram estrangeiros para comprometer a identidade do povo. A maioria dos judeus se recusava sequer a caminhar sobre solo samaritano porque os dois povos se odiavam (Fumagalli, 2012).

O evangelista João (Jo 4:1-7) descreve que Jesus teve que passar pela Samaria e, cansado, sentou-se ao lado do poço e pediu água para beber a uma mulher samaritana, infringindo dois deveres hebraicos: um judeu não falava em público com mulheres e ele se utilizou do copo de uma mulher samaritana para beber. Qualquer outro homem teria ignorado a mulher samaritana por inúmeros motivos, como raça, religião, sexo e posição social. Contudo, Jesus se fez estrangeiro para desfazer preconceitos e mostrar verdadeiramente o sentido do amor ao próximo e ensinar como todos devem ser tratados igualmente (Jo 4:7-10).

Na vida adulta, Cristo se tornaria um pregador peregrino, deslocando-se de região em região para levar palavras de conforto e paz. A Bíblia apresenta a experiência da migração e do convívio com estrangeiros, devendo a acolhida e a hospitalidade serem as bases fundamentais do Evangelho, concretizando a caridade e a solidariedade. A vida humana é uma vivência constante da experiência do ser acolhido e acolher, é conhecer a dimensão da Palavra e se fazer mais humano para viver uma vida mais cristã nas relações, no respeito e no serviço ao próximo (Fumagalli, 2012).

Dentre os principais documentos da Igreja Católica sobre os migrantes, tem-se a “*Erga migrantes caritas Christi*” (2004), “A caridade de Cristo para com os migrantes”, em tradução livre, que afirma que o povo de Deus sempre foi chamado a considerar os estrangeiros a face do próprio messias. “O cristão contempla no estrangeiro, não só o próximo, mas o próprio rosto de Cristo, o qual nasce em uma manjedoura e, estrangeiro, foge para o Egito, assumindo e recapitulando para si esta experiência fundamental do seu povo” (Mt 2, 13).

De fato, a leitura da mensagem bíblica com modalidades atualizadas e interpretadas, no contexto histórico e migratório, pode satisfazer uma forte necessidade de se encontrar novos modos de conscientização para os homens e para as mulheres de hoje, tendo em vista histórias vividas, experiências do migrar, personagens, motivações e provocações que os estrangeiros e migrantes sofriam (Fumagalli, 2012).

É dentro dessa história que se revelou o testemunho bíblico de que seria impossível conceber a existência, naquelas regiões, de sociedades fechadas em si mesmas. Existia uma circulação incessante de pessoas e mercadorias, que obrigavam às pessoas a estarem fora de seus locais de origem.

Estes fatos deveriam ser incluídos na história da civilização daquelas regiões, como forma de ensinar a praticar a hospitalidade e a inserção do estrangeiro na comunidade, independentemente de crença religiosa, mas como forma de registrar acontecimentos marcantes na humanidade.

Na cultura islâmica, o profeta Maomé e seus seguidores migraram, por cerca de 500 quilômetros, da cidade de Meca para Medina, na Arábia Saudita, já que, em Meca, os muçulmanos estavam sendo perseguidos com violência e agressões. Foi a chamada “Hégira” (Fumagalli, 2012). Para os muçulmanos, esse deslocamento constitui o marco zero do calendário islâmico e a palavra “Hégira” significa separação, afastamento ou distanciamento daquilo que é mal.

Assim, para o islão, o verdadeiro migrante é aquele que se afasta daquilo que Deus proibiu. No caso, o profeta se afastou

da cidade em que era perseguido por suas opiniões diferentes, sendo o movimento migratório de Maomé “o marco inicial da cultura e da civilização islâmica”.

A questão dos imigrantes aparece como fundamental e semelhante em muitas religiões, pois, desde que a humanidade existe, pessoas saem de lugares de opressão para lugares onde os indivíduos podem viver sua expressão religiosa e espiritualidade da forma que melhor lhes aprouver (Barreto, 2006).

Pacífico (2008; 2010) afirma que a questão religiosa, ainda hoje, no Oriente Médio, é a que mais gera migrações forçadas, principalmente deslocamentos internos. Ela explica que os cristãos e outras minorias não têm direitos, são perseguidos e suas oportunidades são negadas por causa da opção religiosa.

Na antiguidade clássica, é da Grécia antiga a origem do termo asilo, que significava proteção às pessoas [migrantes] que procuravam abrigo em outras cidades por diversos motivos, inclusive perseguições (Andrade, 2001). A noção de asilo despontava intrínseca à necessidade de hospitalidade ao estrangeiro. Era um tema político e já era utilizado como um direito concedido pelos governantes das cidades-estados gregas às pessoas que sofriam perseguições, com abrigos específicos, geralmente, localizados em templos religiosos (Sousa, 2019).

A hospitalidade pode ser entendida sob vários aspectos. O sentido mais comum em que é utilizada é como o ato voluntário de receber pessoas que estão fora de seu *habitat* original, dando-lhes segurança, alimentação e moradia. Derrida (2003, p. 37) afirma que a hospitalidade está ligada à ideia de anfitrião, daquele que detém a propriedade e recebe o convidado: “a soberania do poder, a *potestas* e a posse da casa do hospedeiro continuam aquelas do *paterfamilias*, do senhor da casa”, ou seja, quando se oferece hospitalidade é que o hospedeiro pode exercer seu papel de senhor da casa, concebendo uma relação de poder deste e o hóspede.

Admite-se a existência de um direito ao estrangeiro, que abrange o seu núcleo familiar. Acrescente-se o fato de englobar o direito ao uso do nome próprio ou nome de família, que seria

um instrumento de pertencimento e uma marca de singularidade para essa pessoa. Seriam estes os pré-requisitos de uma relação baseada na hospitalidade.

Em sede grega, *Xenos* é tanto o hóspede, ou seja, aquele a quem se oferece a hospitalidade, como também o estrangeiro, isto é, aquele que pertence a uma outra ordem jurídica diferentemente daquela do local de acolhimento. O estrangeiro é o “outro” que deseja tornar-se ou ser considerado como local e que, para isso, deve-se submeter às leis do hospedeiro, que não são as suas (Derrida, 2003, p. 39).

Daí o termo “xenofobia” significar aversão, antipatia ou temor ao estrangeiro, manifestando-se em atitudes discriminatórias e hostis contra esses grupos de pessoas. Zagalo (2006) afirma que somente a partir do momento em que a hospitalidade tem força de lei positiva, que regula o acolhimento, dentro do ordenamento jurídico local, e se torna soberana, é que a distinção entre o hóspede e o parasita pode aparecer. Não há, nem jamais haverá, hospitalidade incondicional. O que há são sempre leis ou ditames positivos do acolhimento sejam elas de ordem jurídica, política, social ou moral.

Desse modo, as leis da hospitalidade devem ser aquelas que legislam o acolhimento seguindo uma regra geral. Para isso, essas leis devem não somente nomear e definir seus limites de aplicação, como também descrever as condições específicas que o estrangeiro deve preencher previamente para ser acolhido.

Somente com a submissão da Grécia ao Império Romano, o instituto do asilo sofreu influência do sistema jurídico escrito e sistematizado romano, que previa esse direito, com caráter jurídico, para proteger pessoas que sofriam injustas perseguições. Assim, no Império Romano, surgiu o sistema jurídico escrito e sistematizado que previa o direito de asilo para proteger pessoas que sofriam injustas perseguições e, apenas esse motivo, era abarcado pelo instituto do asilo no direito romano (Pereira, 2011).

Com a decadência do Império Romano e a ascensão do cristianismo, a legislação passou a ser umbilicalmente atrelada aos

dogmas da Igreja Católica e o direito de refúgio passou a ser vinculado aos mosteiros, conventos e igrejas, isto é, eram os representantes religiosos que determinavam a quem conceder ou não o benefício (Sousa, 2019). Nos séculos seguintes, os fluxos humanos eram consequências, principalmente, de guerras, conflitos e perseguições religiosas, além de motivos econômicos e comerciais.

A PESSOA REFUGIADA: DA IDADE MÉDIA À IDADE MODERNA

A Idade Média se caracterizou pela crueldade e pelo arbítrio da justiça feudal, sendo as igrejas as maiores combatentes da violência e da opressão, concedendo o direito de asilo como forma de exercer seu papel humanitário (Moncada, 1945). Entre os séculos X e XV, houve uma mudança significativa no direito de asilo, uma vez que havia abusos e favoritismos nas Igrejas e Conventos, típicos locais de refúgio, e as sociedades europeias passaram a ser menos receptivas com os estrangeiros, reforçando suas fronteiras em uma política mais protecionista.

Com a perda, paulatina, do poder do clero, no século XVI, traduzida pelo aumento do número de pessoas asiladas ou em busca de proteção por discordarem da Igreja, o asilo deixou de ser competência clerical e passou a ser decisão dos governantes europeus, mais tolerantes. Foi o início da laicização do direito de asilo. Nascia o Estado Moderno e, com ele, o conceito de asilo se adaptou à conjuntura sócio-política internacional emergente (Rodrigues *et al.*, 2019).

Assim, no século XVII, com a organização dos Estados nacionais, o direito de asilo foi entendido como direito natural, isto é, os Estados tinham o dever humanitário de acolher aqueles que necessitavam de proteção e apregoava que as pessoas expulsas de seus países de origem somente tinham o direito de adquirir residência em outro por motivo de perseguições religiosas ou políticas. Esse entendimento, no entanto, somente foi adotado a partir do século XIX (Pereira, 2011).

A Idade Moderna, entre 1453 e meados do século XIX, contou

com inúmeras modificações, dentre elas o rompimento com o modelo de política ligada à religião. Marcada pelo Estado laico e pela expansão marítima realizadas pelos países europeus, especialmente Portugal e Espanha, e, como resultado, o processo de povoamento e colonização dos “novos” países por imigrantes europeus.

Nesse momento da história, não havia que se falar em direitos de pessoas refugiadas e migrantes, muito menos regras e princípios que protegessem indivíduos mais vulneráveis. O poder de conceder refúgio ou não voltou às mãos do Estado e cada país era legitimado a agir a seu bel prazer para lidar com o fluxo de pessoas em suas fronteiras (Fisher, 2014). Dessa maneira, potências europeias se utilizaram de mão-de-obra barata de migrantes forçados, por exemplo da África, para trabalharem como escravos em suas colônias.

Com a Revolução Francesa de 1789, no século XVIII, surge a primeira disposição constitucional do direito de asilo, com a Constituição Francesa de 1793, reconhecendo o instituto àqueles que fugiram por terem lutado pela liberdade: “[...] o povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade [...]” (art 120, Constituição Francesa).

Essa Constituição, todavia, nunca entrou em vigor e, nos anos que se seguiram à Revolução, medidas legislativas foram tomadas, permitindo ao governo francês expulsar qualquer estrangeiro que pudesse perturbar a ordem e a tranquilidade pública.

Nas demais Constituições europeias, do mesmo período, a conotação do direito de asilo foi retirada da perspectiva individual para constituir um direito do Estado de acolher ou não um requerente de asilo. Nesse sentido, as pessoas refugiadas estavam relegadas à boa vontade dos países de acolhimento que, a qualquer momento e sem justificativa, poderiam expulsá-lo (Pereira, 2011, p. 221).

O princípio da não extradição nasce, também no século XVIII, devido a uma maior sensibilização da comunidade internacional para a questão da proteção de direitos, no intuito de impedir que as pessoas que cometessem um crime comum ou político

fossem expulsas do país de origem.

Vale ressaltar que a formação dos Estados-nação europeus acarretou grandes fluxos de pessoas refugiadas, uma vez que as unidades políticas do sistema feudal eram flexíveis, diferentemente do Estado-nação, que controla uma população em determinado território e detém o monopólio da violência física, utilizável quando os habitantes se recusam a aceitar a autoridade imposta. Aqueles que não aceitavam o novo Estado não dispunham de nenhuma opção a não ser fugir (Andrade, 2006).

Durante esses últimos cinco séculos, de uma mistura de principados independentes e grandes impérios, a Europa se transformou em um continente que produziu três grandes fluxos de pessoas refugiadas: da Europa Ocidental (final do século XV até meados do século XVIII), da Europa Oriental e dos Bálcãs (final do século XIX até 1920) e dos países não-industrializados, após a Segunda Guerra mundial. Esse último processo de formação dos Estados foi o mais violento e gerou um movimento migratório expressivo. Na década de 1940, cerca de oito milhões de pessoas refugiadas saíram do Paquistão para a Índia e sete milhões de muçumanos deixaram a Índia em um dos maiores fluxos populacionais da história (Andrade, 2006).

A PESSOA REFUGIADA: DA CONTEMPORANEIDADE ATÉ OS DIAS ATUAIS

Entre 1914 e 1918, com a Primeira Guerra Mundial e suas consequências trágicas, milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocar para outros países. No fim do conflito, a Europa e a Ásia menor haviam recebido cerca de 1,5 milhões de pessoas deslocadas e uma alteração significativa no mapa político europeu e do Oriente próximo ocorreu. Durante o conflito, também se notou uma grande movimentação migratória dentro da Europa, em consequência da Revolução Russa (1917), que condenou ao exílio milhares de russos (Cierco, 2010).

Apesar das consequências nefastas que a guerra trouxe para a Europa, houve a conscientização da comunidade internacional de que medidas políticas em relação às pessoas refugiadas eram

necessárias, mesmo entendendo-se que a problemática não estava diretamente ligada à existência do conflito.

Durante o século XIX e início do século XX, a questão das pessoas refugiadas na e da Europa era resolvida, justamente, pela concessão de asilo e pela extradição, não havendo normas internacionais nesse sentido. Não havia instituições ou regras voltadas especificamente aos que, após fugir de seu Estado de origem ou residência, buscavam abrigo em outro país. O tratamento dado a esses indivíduos dependia, então, da generosidade das leis nacionais, em especial daquelas relativas à concessão de asilo, o que despertou a atividade da Sociedade das Nações, durante e logo após a Primeira Grande Guerra (Ramos; Rodrigues, 2011, p. 79).

O Tratado de Versalhes (1919) criou a Sociedade das Nações ou Liga das Nações (LDN), cujo objetivo era assegurar a paz, tendo a organização competência para aplicar punições aos Estados que violassem o referido Pacto. Foi nesse período que se observou a proteção jurídica à pessoa refugiada, qual seja, de 1921 a 1938 (Pacífico, 2008; 2010).

O objetivo da LDN era garantir a paz por meio de um sistema internacional de segurança coletivo, funcionando como uma organização facilitadora da cooperação entre os Estados, nas esferas econômica, política e cultural. Não se cogitou o envolvimento dessa organização com pessoas refugiadas, apenas havia um comprometimento com a Cruz Vermelha que, consequentemente, ligava-se às pessoas refugiadas (Moncada, 1945).

A LDN adotou uma resolução relativa às pessoas refugiadas, em 1921, cuja proposta foi a nomeação de um comissário específico para a questão dos deslocados russos. Fridtjof Nansen foi escolhido para desempenhar o papel de Alto Comissário. Foi por meio dele que os esforços para minimizar o sofrimento da população refugiada ocorreram, viabilizando o Passaporte Nansen, primeiro documento de viagem para os refugiados (Gomes, 2015).

A LDN beneficiou várias categorias específicas que necessitavam de proteção na época, todavia, não dispensou proteção

jurídica a todos os grupos de pessoas refugiadas, nem nunca tentou uma definição mais precisa do termo com o intuito de proteger em definitivo esses indivíduos, apenas tinha como referência o critério comum a toda e qualquer pessoa refugiada, qual seja: a falta de proteção do país de origem (Khan, 1986).

Judeus foram excluídos dessa proteção, na década de 1920, e pessoa refugiada de origem italiana e portuguesa também, na década de 1930. Novamente, a assistência às pessoas refugiadas seria uma medida temporária, sendo um conceito ligado, exclusivamente, à guerra, ou seja, medidas eram tomadas para solucionar o problema somente durante o conflito (Holborn, 1956).

No período entre guerras, a repatriação era considerada a melhor alternativa para as pessoas refugiadas. Nansen e seu sucessor envidaram grandes esforços negociando com a Alemanha e a União Soviética o retorno de seus nacionais. Todavia, não obtiveram êxito: nem os países queriam receber, nem as pessoas refugiadas queriam retornar. A Liga das Nações passou então a negociar a permanência legal das pessoas refugiadas nos países de acolhida (Holborn, 1956).

As atitudes dos Estados envolvidos na Liga das Nações demonstraram a dificuldade em se estabelecer um sistema internacional eficiente de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas. Holborn (1956) ilustra essas atitudes. Em 1922, o número de Estados que aceitaram emitir documentos para pessoas refugiadas russas foram 56, sendo que apenas 8 países se comprometeram a assinar uma possível Convenção sobre o tema e apenas três Estados participaram das negociações de uma Convenção sobre o estatuto das pessoas refugiadas vindas da Alemanha.

Em 1928, esboçou-se uma carta relativa ao Estatuto das Pessoas Refugiadas e, em 1933, foi adotada a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional das Pessoas Refugiadas específica para ser aplicada às pessoas refugiadas armênias e russas, em que se previa a proibição de expulsão de pessoas refugiadas para países em que alegavam sofrer perseguição (Cierco, 2010).

A década de 1930 trouxe várias complicações para a LDN.

Houve um declínio da influência política da organização, cuja autoridade da atuação nos conflitos internacionais estava sendo questionada, ao passo que a grande depressão diminuiu, drasticamente, a oferta de empregos às pessoas refugiadas (Holborn, 1956). Já havia diminuído o comprometimento dos países com o tema das pessoas refugiadas. Tal fato se concretizou quando a União Soviética ingressou na organização, cuja estratégia era impedir que pessoas refugiadas russas, que escaparam da revolução e, em sua maioria, eram contrários ao regime, recebessem assistência internacional.

Pacífico (2008; 2010) complementa que a LDN extinguiu os órgãos existentes de proteção à pessoa refugiada e criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para Pessoas Refugiadas para facilitar a coordenação da assistência humanitária e apoiar os governos e as ONGs. Quando se tratava de pessoas refugiadas perseguidas por motivos políticos, o tema era ainda mais espinhoso e uma fonte de problemas a ser contornada pela LDN, o que explica em grande parte seu fracasso nessa atividade em particular (Andrade, 2006).

A definição de pessoa refugiada, nesse caso, seria uma concepção grupal. A condição necessária para caracterizar o indivíduo que estava em busca de refúgio seria o fato de estar fora de seu país de origem, sem a proteção daquele Estado e a não-aquisição de outra nacionalidade. No caso dos russos, pessoa refugiada seria qualquer pessoa, de origem russa, que não estivesse sob a proteção do governo soviético e não tivesse adquirido ainda outra nacionalidade (Pacífico, 2008; 2010).

O Comitê Intergovernamental para Pessoas Refugiadas (CIR), fundado em 1938, como uma organização internacional independente, definia a pessoa refugiada como aquela que sofre, ou pudesse sofrer, algum tipo de perseguição. A competência do comitê seria, tão somente, resolver a situação das pessoas refugiadas judias vindas da Alemanha e da Áustria.

A iniciativa foi dos EUA e os Estados participantes assumiram os custos. Todavia, pensou-se que o Nazismo e a perseguição aos judeus fossem um fenômeno passageiro que não necessitaria de

ações mais profundas e concretas. Os estados europeus não demonstraram muito interesse em acolher as pessoas refugiadas porque não queriam indispor-se com a Alemanha, nem comprometer suas economias, porque as pessoas refugiadas eram pobres. A Alemanha se recusou a aceitar o CIR (Holborn, 1956).

O autor sustenta ainda que, tanto os recursos quanto o apoio dos países que estavam recebendo pessoas refugiadas ao CIR aumentaram, em 1943. Assim, seu mandato foi ampliado na tentativa de incluir pessoas refugiadas da Europa que estavam fugindo de perseguições de seus países em razão de raça, religião ou opinião política, o que resultou em uma nova fase na política internacional de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas.

Assim, em 1943, estabelece-se a *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), amplamente dominada pelos Estados Unidos e representando 44 Estados, cujo intuito principal era reconstruir áreas devastadas pelo conflito e liberadas pelos aliados, incluindo prestar assistência às pessoas refugiadas (Andrade, 2006).

As decisões e os interesses políticos envolvidos tornaram claro que a UNRRA não poderia resolver a questão das pessoas refugiadas advindas do fim da Segunda Guerra. Assim, a UNRRA e a CIR foram extintas.

Após várias conferências, resoluções e organismos constituídos, surge a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), substituindo todos os órgãos anteriores e, posteriormente, originando o atual Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas (ACNUR). Esta instituição se responsabilizou pela repatriação dos deslocados de guerra, que queriam voltar aos seus países de origem, e pelo reassentamento daqueles que não desejavam ser repatriados. Além disso, a OIR especificou as categorias que seriam assistidas com o enfoque mais individualista. Os solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada teriam seus casos analisados respeitando-se a singularidade de cada um (Moncada, 1945).

A OIR, no entanto, não definiu o termo pessoa refugiada e

atuou de forma eminentemente pragmática e pontual, protegendo grupos específicos, a depender de considerações políticas e de simpatias humanitárias. Andrade (1996, p. 173) afirmou que a OIR não prosperou porque as suas competências foram transferidas para os países onde havia pessoas refugiadas e estes Estados não se mostraram propensos a se responsabilizar sozinhos, em razão de sua posição geográfica. Eles alegavam que a responsabilidade deveria recair em toda comunidade internacional. Assim, aquela organização foi extinta, para dar lugar ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas (ACNUR).

Oo final da década de 1950, o problema das pessoas refugiadas estava instalado nos países não industrializados, o que ensejou a necessidade de políticas internacionais de proteção aos direitos humanos dessas pessoas. Criou-se o ACNUR, cujo mandato focava na proteção internacional das pessoas refugiadas e na busca por soluções duráveis, buscando a cooperação entre Estados e organizações voluntárias. O plano inicial era que o instituto funcionasse por apenas três anos. Em 1953, a ONU decidiu prolongar o mandato do ACNUR a cada cinco anos, até que se tornou uma organização definitiva.

Era a criação de um novo sistema de proteção internacional. No entanto, a definição formal de pessoa refugiada somente surgiu com o advento da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (Andrade, 2001, p. 120-121). O caráter mundial da questão das pessoas refugiadas se tornou mais visível nos países industrializados, já que, nos demais, a descolonização e os processos de independência continuaram a ocorrer nas décadas de 1960 e 1970, produzindo novos fluxos de pessoas refugiadas. As pessoas refugiadas, na Europa Ocidental dos séculos XVI, XVII e XVIII, não tinham a quem pedir proteção, pois não havia um sistema internacional de acolhimento, nem organizações internacionais para prestar assistência (Andrade, 2006).

A Convenção de Genebra relativa ao status de Pessoa Refugiada, de 1951, foi publicada e, de forma inovadora, fixou os critérios

a serem considerados para a concessão do estatuto do refugiado a determinada pessoa, bem como a definição de pessoa refugiada aplicável a todos os instrumentos internacionais já existentes.

Este documento jurídico fornece a mais compreensível codificação de direitos inerentes ao refúgio no âmbito internacional e se consolida como principal instrumento internacional, fornecendo a mais abrangente codificação dos direitos das pessoas refugiadas, estabelecendo padrões básicos para o tratamento desses indivíduos sem, no entanto, impor limites, nem regramento mínimo para que os Estados possam desenvolver esse tratamento (Jubilut, 2007).

O documento, que há mais de 70 anos está em vigor, estabeleceu a “definição clássica” de quem pode ser considerada uma pessoa refugiada, confirmando sua relevância em um contexto global, no qual mais de cem milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar até o final de 2023, seguindo uma onda de crescimento mundial por nove anos consecutivos (ACNUR, 2023).

Assim, a definição do termo pessoa refugiada é trazida pela norma de 1951, que tem por objetivo acolher pessoas que temem ou enfrentam perseguições em razão de raça, opinião política, religião, nacionalidade ou pertencimento a grupo social, e, por isso, não podem ou não se sentem seguras de retornar ao seu país de origem ou nacionalidade, uma vez que esse Estado não fornece a proteção adequada ou até mesmo seja ele o responsável pela perseguição. Daí decorre que a necessidade de deslocar para outro país se torna essencial para a preservação da integridade física e da vida do indivíduo, em uma tentativa de efetivar o princípio da dignidade humana (González, 2003).

Em 31 de janeiro de 1967, o Protocolo Adicional a esta Convenção foi assinado, em Nova Iorque, e entrou em vigor, em 4 de outubro do mesmo ano, excluindo as limitações temporais e geográficas da Convenção de 1951. Com este Protocolo, a definição de pessoa refugiada se aplicaria não apenas ao continente europeu, mas sim ao mundo todo, e a todos os acontecimentos, mesmo antes da Segunda guerra Mundial.

Embora relacionados ao mesmo assunto, o Protocolo

Adicional se constitui em um instrumento normativo independente, cuja ratificação não é restrita aos países signatários da Convenção da ONU de 1951.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 definiram quem seria considerada pessoa refugiada e o tipo de proteção, assistência e direitos sociais que ela teria direito a receber. Eles se constituem em um componente crucial do sistema internacional de proteção aos direitos humanos das pessoas refugiadas e permanecem tão relevantes quanto quando foram redigidos e acordados, sendo considerados uma revolução no direito internacional (Reis, 2007).

Estes documentos ainda continuam sendo o suporte legal basilar de proteção dos direitos humanos das pessoas refugiadas que inspiraram vários tratados e leis regionais, como a Convenção para Pessoas Refugiadas na África (1969), a Declaração de Cartagena, na América Latina (1984) e o Sistema Europeu Comum de Refúgio da União Europeia (Hollifield, 2000).

Em 2016, foi assinada, por todos os 193 países-membros da ONU, a Declaração de Nova Iorque para Pessoas Refugiadas e Migrantes com o objetivo de maior cooperação entre os Estados, diante das responsabilidades e dos encargos em relação ao movimento constante de pessoas se deslocando forçadamente.

A reafirmação, pela Declaração de Nova Iorque para Pessoas Refugiadas e Migrantes de 2016, em seu parágrafo 65, de que a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 são o alicerce do regime de proteção internacional para pessoas refugiadas denota o quanto é urgente e necessário que os Estados solucionem a questão do refúgio, partindo de uma reformulação da definição.

CONCLUSÃO

Este capítulo se propôs a apresentar os caminhos históricos do refúgio, analisando a definição de pessoa refugiada em diversos períodos históricos, como antiguidade clássica, Idade Média, Idade moderna, contemporaneidade e dias atuais. A definição de pessoa refugiada não surgiu de forma sistematizada, mas foi construída ao longo da história da humanidade e dos inúmeros

desafios das várias épocas históricas.

Vale ressaltar que nenhuma definição é absoluta, nem há certo e nem errado. O desafio é tão somente investigar a evolução e as características envolvidas em sua construção, já que as designações representam construções que refletem um contexto cultural em determinado momento histórico.

Para alcançar o entendimento da definição de pessoa refugiada é necessário entendê-la sob uma perspectiva mais profunda, que possibilite situar seu surgimento aos contextos histórico, político, econômico e social que influenciaram seu surgimento. É uma construção sociocultural de determinado período pela qual a humanidade passou.

Desde os relatos bíblicos, as pessoas se deslocam nas mais diversas hipóteses. Na contemporaneidade, não apenas as guerras e outros conflitos armados originam o fenômeno do refúgio, mas também mudança climática e desastres ambientais. Assim, os motivos que ensejam o deslocamento das pessoas são resultantes de múltiplos fatores, como: globalização, violação de direitos, catástrofes ambientais, xenofobia, crises econômicas e violências de toda espécie. Ou seja, os fatores que determinam as migrações englobam mais de uma causa simultaneamente, seja ela de ordem política, econômica, social, cultural ou ambiental.

Observa-se que a importância dada às pessoas refugiadas, por meio de um sistema internacional, é um fenômeno recente e somente ocorreu a partir da segunda metade do século XX, em consequência da Segunda Guerra Mundial, quando se deixou de utilizar medidas *ad hoc* para solucionar questões específicas e nasceram tentativas de institucionalização da proteção aos direitos humanos, cuja definição de pessoa refugiada era o ponto crucial.

No cenário atual, de mudanças rápidas e tecnologia avançada, à medida que conquistas importantes são alcançadas, problemas sociais e ameaças ambientais também crescem na mesma proporção. A relação entre alterações ambientais, transformações sociais, aumento da pobreza e migração é intrínseca e de solução muito complexa, uma vez que os impactos dessas

mudanças atingem milhões de pessoas no mundo. Mais que um problema jurídico, a questão das pessoas refugiadas é um problema socioeconômico e político que requer atitudes eficazes.

Reconhece-se que há entraves políticos para que seja reaberto o debate sobre a definição de pessoa refugiada e o processo de reformulação deveria ocorrer de forma compartilhada entre diversos atores no cenário internacional, sendo de responsabilidade não somente da agência da ONU que atua em prol das pessoas refugiadas, mas também dos Estados e da sociedade civil global, sendo um elemento chave para a construção de respostas duradouras para a temática dos deslocamentos humanos.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Global trends: forced displacement in 2019**. Genebra: ACNUR, 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/attachments/ffb577d2-2185-3ba5-bdc7-8130fa9ba6e8/5ee200e37.pdf>

Acesso em: 12 ago. 2022.

ACNUR. **Global trends: forced displacement in 2022**. Genebra: ACNUR, 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022> Acesso em: 12 ago. 2023.

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

_____. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, N.; ALMEIDA, G. A. (coords.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARRETO, L. P. T. F. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2006. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BARICHELLO, S. E.; ARAÚJO, L. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito da UNISC**, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

CIERCO, T. **A Instituição de Asilo na União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2010.

DERRIDA, J. **Questão do estrangeiro: vinda do estrangeiro, Da Hospitalidade**. Viseu: Pallimage, 2003.

FISHER, M. H. **Migration: a world history**. New York: Oxford University Press, 2014.

FUMAGALLI, A. Ler a Bíblia no contexto migratório. **Ciberteologia- Revista de Teologia & Cultura**, v. 8, n. 37, p. 33-62, 2012.

GOMES, J. L. A decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos casos C-71/11 e C-99/11: uma análise da condição do refugiado no Direito Europeu. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 1, n. 4, p. 101 – 118, 2015.

GONZÁLES VEGA, J. A. **Derechos humanos: textos internacionales**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2003.

HOLLIFIELD, J. Migration and the “new” international order: the missing regime. In: GHOSH, B. (ed.). **Managing migration: time for a new international regime?** New York: Oxford University, 2000.

HOLBORN, L. W. **The international refugee organization: a specialized agency of the United Nations. Its history and work, 1946-1952.** New York: Oxford University Press, 1956.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2007.

KHAN, S. A. **Refugees: the dynamics of displacement.** London: London Zed., 1986.

MONCADA, H. C.; MERÈA, P.; RIBEIRO, T. O Asilo Interno em Direito Internacional Público (Origem, Evolução e Estado Atual do Problema). **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 21, n. 1, p. 55-99, 1945.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas.** Maceió: Edufal, 2010.

PEREIRA, L. D. D. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro.** São Paulo: Cultural, 2011.

RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (org.). **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro.** São Paulo: Cultural, 2011.

REIS, R. R. **Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos.** São Paulo: Hucitec, 2007.

RODRIGUES, J. N.; ANDRADE, A. B. M. Instituto Humanitário

Transversal da História da Humanidade. **Juris Tantum**, v. 33, n. 29, p. 253-298, 2019.

SOUSA, S. V. M. O conceito de refugiado: historicidade e institucionalização. In: ANPUH – BRASIL – SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30, 2019, Recife. **Anais [...]**. Recife: UFPE, 2019.

CAPÍTULO 2

O NEXO MIGRAÇÃO-MEIO AMBIENTE: O ESTADO DA ARTE NA CONCEITUALIZAÇÃO E NA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

THE MIGRATION-ENVIRONMENT NEXUS: THE STATE OF THE ART IN THE CONCEPTUALIZATION AND PROTECTION OF ENVIRONMENTALLY DISPLACED PEOPLE

Andrea Pacheco Pacífico¹

Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Laleska Rocha de Abrantes Carcará²

Mestranda em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Marília Eunice Ferreira³

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade

¹ Email: apacifico@servidor.uepb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2744-7166>

² Email: laleskarocha@live.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3554-3967>

³ Email: mariliaeunice81@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8126-854>

INTRODUÇÃO

Os regimes internacionais são, em suma, segundo Krasner (1982), um conjunto de normas, regras, princípios, procedimentos de tomadas de decisão e instituições em que as expectativas dos atores convergem para uma determinada área das Relações Internacionais (RI).

Nesse sentido, uma nova categoria de pessoas surgida como campo de estudo e de preocupação global na sociedade internacional carece de um regime de proteção, ou seja, de definição e de proteção internacional, quais sejam, os deslocados ambientais, caracterizados como pessoas forçadas a se deslocarem do local de origem em virtude de degradação ambiental ou mudança climática, de causa natural, antrópica ou mista.

Assim, este capítulo identifica lacunas deixadas pelo regime internacional das pessoas refugiadas na proteção dos deslocados ambientais, analisando algumas iniciativas políticas (normas e instituições) regionais e nacionais de proteção a eles e, portanto, a necessidade ou não de criar um novo regime internacional de proteção ou alterar o regime existente para inseri-los no grupo de pessoas protegidas em nível internacional, haja vista, particularmente, a quantidade de deslocados ambientais que há no mundo, incluindo-se no Brasil, como os resultantes das secas no Nordeste, dos acidentes ambientais de Mariana e Brumadinho e do desastres causado pela multinacional Braskem em Maceió, capital de Alagoas.

O objeto/problema da pesquisa que levou à pesquisa foi descobrir até que ponto a ausência de proteção internacional normativa e institucional (i.e. de um regime internacional) para proteção dos deslocados ambientais obstaculiza a efetividade de sua proteção em nível nacional. A hipótese concretizada foi no sentido de que a ausência de dito regime internacional não obstaculiza sua proteção regional/nacional/local, embora haja necessidade de a sociedade internacional se preocupar com a ausência de dito regime, inclusive repensando medidas a serem

tomadas.

Ressalte-se que embora haja publicações sobre degradação ambiental/mudança climática como causa ou consequência dos deslocamentos ambientais, estes indivíduos são excluídos da proteção no regime internacional de pessoa refugiada. Iniciativas nacionais surgem, temporariamente, para solucionar o dilema, contudo, desconhece-se estudo comparado sobre estas iniciativas, particularmente sobre a efetividade de implementação destas iniciativas e do regime internacional em níveis nacionais e de padronização das políticas (com normas e instituições) existentes.

O método de abordagem da pesquisa foi dedutivo (partindo-se do regime internacional da pessoa refugiada para obter reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais) e o de procedimento foi comparativo (o ir e vir das populações sugere comparações entre variáveis, i.e. normas, instituições, políticas públicas e proteção jurídica). A pesquisa foi interdisciplinar, bibliográfica (doutrina, documentos normativos e relatórios governamentais, de organizações não governamentais ou inter-governamentais) e de levantamento de dados de iniciativas regionais e nacionais de proteção a eles.

PESQUISAS SOBRE ESTADO DA ARTE

Em princípio, este capítulo identifica alguns efeitos da ausência de um regime internacional de proteção aos deslocados ambientais, comparando iniciativas internacionais, regionais e estatais, em perspectiva comparada com o Brasil. Para tanto, importa trazer o estado da arte da conceituação desta categoria, ou seja, deste grupo de pessoas consensualmente reconhecidas como vulneráveis no meio acadêmico, político e técnico.

Pesquisas chamadas de estado de arte, ou estado de conhecimento, visam mapear e disseminar informações resultantes de produção científica, a partir da intenção dos pesquisadores, com o fim de buscar avanços em certa ciência ou área temática (Ferreira, 2002, p. 258-259; Costa Silva; Carvalho, 2014, p. 348-349). Para Vargas e Calvo (1987, p. 9), “o estado da arte é um estudo

analítico do conhecimento que faz parte da pesquisa documental” e visa “inventariar e sistematizar a produção em uma área de conhecimento”, permitindo a realização de “uma reflexão profunda sobre as tendências e os vazios em uma área específica”.

Segundo Soares (1991), *apud* Delizoicov, Slongo e Lorenzetti (2013, p. 459-480), embora pouco conhecida no Brasil, elas são pesquisas bibliográficas, essenciais para se compreender plenamente o estado atingido pelo conhecimento sobre certo tema, como “amplitude, tendências teóricas e vertentes metodológicas,” ou seja, examinar teorias ou procedimentos de pesquisa já utilizados ou em construção em certa ciência ou área temática, além da contribuição científica e social da produção, observando-se os recortes temporal e espacial do objeto em análise.

Nesse sentido, corroborando com Dendasck (2017), esta pesquisa visou mapear e refletir sobre o conhecimento e o reconhecimento de estudos e iniciativas (políticas e/ou jurídicas) que estão sendo realizados, ou já foram realizados e estão sendo implementados, sobre a proteção aos deslocados ambientais em nível internacional, regional ou estatal, comparando com o Brasil, no século XXI, mais precisamente entre 2001 e 2020, apesar do termo ter sido utilizado pela primeira vez, como “refugiado ambiental”, por El Hinnawi, em 1985, como se verá adiante.

CONSTRUINDO UM CONCEITO: PORQUE DESLOCADOS AMBIENTAIS?

El Hinnawi, em 1985, do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), utilizou, o termo “refugiado ambiental”, para se referir às

people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unable to support human life. (EL HINNAWI, 1985)

Sua preocupação era tanto na proteção dos deslocados por razões naturais quanto por razões antrópicas. Contudo, embora o debate internacional sobre esta temática tenha iniciado-se com El-Hinnawi, o primeiro conceito deste termo foi fornecido, segundo Black (2008, p. 1), por Lester Brown, na década de 1970.

Utilizando-se da mesma terminologia, em 1988, Black usa o termo “refugiados ambientais” para apontar que há várias tipologias de “refugiados ambientais” e “migrantes ambientais”, sem acordos ou entendimentos consensuais sobre o que esta categoria realmente significa. Segundo ele (1988), “*there remains a danger that academic and policy writing on ‘environmental refugees’ has more to do with bureaucratic agendas of international organizations and academics than with any real theoretical or empirical insight.*”

Em seguida, Myers, em 1993, descreve esses indivíduos como *people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return* (Myers, 1993, p. 752-61).

El Hinnawi (1985) e Myers (1993) parecem concordar com que sejam incluídos nessa categoria os deslocados ambientais internos (que não ultrapassaram as fronteiras de seu país de origem ou de nacionalidade) e os internacionais (que ultrapassaram ditas fronteiras), os temporários e os permanentes, e, mais ainda, os que foram obrigados a deixar sua terra natal por problemas ambientais que afetem a sobrevivência no local.

Portanto, Myers corrobora com Black (1988), que corrobora com El Hinnawi. Para Black, a multicausalidade também é razão para o deslocamento, ou seja, além do fator ambiental, outros fatores, como econômicos, políticos e sociais podem juntar-se ao

fator ambiental para criar deslocados ambientais.

Nesse mesmo ano, Suhrke (1993) defende que “refugiados ambientais” é um termo que deve referir-se “especialmente aos vulneráveis deslocados por degradação ambiental extrema”, cuja situação “remova as fundações econômicas da comunidade”, por exemplo, comunidades agrícolas deslocadas pela construção de represas ou comunidades deslocadas por desastres de mineração.

Em seguida, Segal (2001) afirma que os “refugiados ambientais” refletem a profunda destruição do planeta. Esses refugiados, ele aponta, não são vítimas de perseguição política, religiosa, racial, de nacionalidade ou de pertencimento a um grupo social, como o caso das pessoas refugiadas discutidas por Marília Leal, Osmando Ney e Olindina Ramos, no capítulo um deste livro. Mas sim, são vítimas de mudanças causadas no meio ambiente e, por não conseguirem sustentar-se em locais ambientalmente degradados, eventualmente são forçados a deslocamento, internamente no seu país ou para o exterior.”

No mesmo ano da publicação de Segal, Wood (2001) utiliza o termo “ecomigrante”, que, para ele, se distingue de refugiados ambientais porque, ao contrário destes, não são deslocados forçados. Embora o meio ambiente influencie diretamente os “ecomigrantes”, eles estão relacionados mais proximamente ao desenvolvimento econômico, “incluindo aquelas pessoas que se deslocam voluntariamente para explorar recursos naturais fora do lugar onde residiam outrora”. Contudo, esta terminologia não tem sido bem aceita no meio acadêmico e político, principalmente por não incluir os deslocados forçados e em virtude do termo “eco” poder ser confundido com “econômico” e “ecológico”.

O mesmo ocorreu para o termo “eco-refugiados”, utilizado por Santos (2007, p. 15) para designar os “deslocamentos provocados por grandes transformações ambientais, sejam elas originárias de causas naturais ou da ação humana, independentemente do argumento desenvolvimentista”.

Adicione-se, aqui, Bates (2002), para quem os “refugiados ambientais” se encontram na seara dos migrantes forçados, uma

vez que seu deslocamento em um determinado espaço geográfico ocorreu contra sua vontade e, em geral, como forma de garantir sua própria sobrevivência.”

Castles (2002) critica Black (1988), afirmando que este “constrói o conceito de refugiados e migrantes como uma ameaça à segurança”, defendendo que “não há provas de que as mudanças ambientais levam diretamente a fluxos em massa de refugiados.” Segundo ele (2002), Black (1988) vê refugiados ambientais como um desvio das questões centrais de desenvolvimento e resolução de conflitos, quando, de fato, a alteração ambiental existe e se configura como causa e como consequência do deslocamento de pessoas.

Seguindo a mesma linha de pensamento de Castles, Bierman e Boas (2007), que se utilizam da terminologia “refugiados ou deslocados climáticos”, afirmam o que segue:

Mais especificamente, os refugiados ou deslocados climáticos são as pessoas que deixaram imediatamente ou estão na iminência de deixar, em um futuro próximo, o lugar em que vivem, em razão de uma súbita ou gradual alteração do meio natural causada por algum dos impactos causados pelas mudanças climáticas: aumento do nível dos oceanos, eventos climáticos extremos (tempestades, ciclones, tornados), seca e diminuição da disponibilidade de água. (Castles, Bierman e Boas, 2007)

Ou seja, eles se referem apenas às alterações climáticas, sem considerar outras alterações ambientais, como razões antrópicas (construções e desastres), nem causas econômicas, sociais e políticas, como fome e conflitos agrários. Dessa forma, importa incluir a análise de Betts (2010), para quem o termo “migrantes de sobrevivência” é o que melhor se aplica para proteger esta categoria vulnerável de pessoas.

Segundo Betts (2010), o foco deve ser dado aos direitos humanos, ou seja, estes deslocados não podem permanecer ou retornar ao país de origem ou nacionalidade por não terem seus direitos humanos garantidos, independentemente da causa principal ser alteração ambiental ou mudança climática. Para ele, uma abordagem baseada apenas nas causas do deslocamento, nesse

exemplo, ambiental, corre o risco de repetir o mesmo erro da definição de pessoa refugiada, que foca somente na causa do refúgio.

Por isso, para ressaltar a situação de pessoas fugindo da privação de direitos humanos básicos, ao invés de perseguição (i.e. exemplo de pessoas refugiadas), ele “desenvolve o conceito de “migrantes de sobrevivência”, para se “referir às pessoas que estão fora de seu país de origem por ameaça existencial em virtude de não haver remédio ou solução doméstica.”

Este conceito de Betts (2010; 2013) não foca em uma causa específica do deslocamento, como perseguição, conflito ou meio ambiente, mas sim, baseia-se no reconhecimento da importância de identificar claramente o limite entre a ausência de garantia dos direitos fundamentais no país de origem e a necessidade de proteção pela comunidade internacional, no sentido desta permitir o cruzamento de fronteiras internacionais e receber acolhimento temporário ou permanente. Para este autor, “pessoas refugiadas são um tipo de migrantes de sobrevivência, mas muitas pessoas não reconhecidas como pessoas refugiadas também são abrangidas por esta categoria.”

Importa mencionar, também, Claro (2012), que inova na conceitualização e classificação desse grupo de pessoas, classificando-os entre “refugiados ambientais”, que ela aponta como a categoria mais ampla, ou seja, identifica todos os migrantes cuja causa da migração esteja relacionada a uma ou mais causas ambientais”, refugiados do clima e refugiados de conservação.

Ela (2012) utiliza as expressões “refugiados do clima”, “refugiados climáticos”, “migrante do clima”, “migrante climático”, “deslocado do clima”, “deslocado induzido pela mudança do clima” ou “pessoa deslocada pela mudança climática” para se referir aos “migrantes forçados motivados pela mudança e variabilidade climática.” Ela também se refere a “refugiados de conservação” para identificar “migrantes motivados pelo estabelecimento de áreas de preservação ambiental ou similares em que a migração é mandatória para os grupos populacionais que habitavam essas regiões.”

Na mesma linha de pensamento de Claro (2012), usando o termo “clima”, Silva *et al* (2018) usam o termo “deslocados climáticos ou deslocados ambientais” para se referir aos indivíduos que ultrapassam as fronteiras dos países de origem ou nacionalidade por problemas ambientais, naturais ou antrópicos (como terremotos, furacões, desertificação, esgotamento de recursos naturais e degradação ambiental), que dificultem ou impossibilitem sua sobrevivência nos locais de origem.

Diferentemente de Claro (2012), Zetter (2008, 2010, 2012) usa o termo “deslocado” e não “pessoa refugiada”. Para ele, “deslocados ambientais” são pessoas que se deslocam involuntariamente em virtude de mudança climática associada a outros fatores, como hipertrofia urbana, desenvolvimento ambiental insustentável, ausência de oportunidades econômicas e conflitos locais, que, geralmente, são mais graves que o próprio problema ambiental.

Por fim, corroborando com Zetter (2008, 2010, 2012), Pacífico (2012) e Pacífico e Araújo Neto (2017) usam o termo “deslocado ambiental” para incluir todas as pessoas que se deslocaram forçadamente de seu local de origem (cruzando ou não fronteiras geográficas nacionais), por alteração no meio ambiente, devido a causas naturais, antrópicas ou mistas, salientando-se que a alteração ambiental (degradação ambiental ou mudança climática) pode ser apenas o gatilho do deslocamento, ou seja, motivos políticos, econômicos e sociais também podem estar presentes quando da decisão forçada de deslocar-se.

Por isso, Betts (2010, 2013), reiterando o acima mencionado, usa o termo “migrantes de sobrevivência”, em virtude dessa ausência de proteção aos direitos humanos, e Zetter (2008) confirma, acrescentando que embora “a migração ambiental não seja fenômeno recente, escassez de recursos e degradação ambiental continuam a provocar a saída de inúmeros migrantes e gerar conflitos, preconceitos, exclusão e insegurança.”

Os conceitos acima utilizados podem ser visualizados melhormente no quadro abaixo:

Quadro 1 – Termos para o deslocamento ambiental

Ano	Autor	Termo	Interno / Internacional	Voluntário / Forçado	Causa (natural, antrópica, mista)
1985	El-Hinnawi	Refugiado ambiental	I/IL	F	N
1988	Black	Refugiado ambiental	I/IL	F	M
1993	Myers	Refugiado ambiental	I/IL	F	M
1993	Suhrke	Refugiado ambiental	I	F	M
2001	Segal	Refugiado ambiental	I/IL	F	N
2001	Wood	Ecomigrante	I/IL	V	N
2002	Bates	Refugiado ambiental	I/IL	F	M
2007	Bierman; Boas	Refugiado climático / Deslocados climático	I/IL	F	N
2008	Zetter	Deslocado ambiental	I/IL	F	M
2010	Betts	Migrantes de sobrevivência	I/IL	F	M
2012	Claro	Refugiado ambiental	I/IL	F	N
2012	Claro	Refugiado do clima	I/IL	F	N
2012	Claro	Refugiado de conservação	I/IL	F	A
2017	Pacífico e Araújo Neto	Deslocado ambiental	I/IL	F	M

Fonte: As autoras, baseando-se nas referências acima citadas.

Salienta-se que as causas naturais que resultam no deslocamento de pessoas podem ser classificadas em dois grupos, quais sejam: as relacionadas ao clima e as não relacionadas ao clima, subdividindo, ambos os grupos, em de início repentino e de

início lento. Entre as relacionadas ao clima, de início repentino, é possível exemplificar desastres meteorológicos (como tempestades - tropicais, extratropicais e locais - e tempestades de neve ou areia), desastres hidrológicos (como enchentes e movimento de massa úmida) e desastres climatológicos (como temperatura extrema - onda de calor - e incêndio incontrolável). Um exemplo de causa natural de início lento seriam os desastres hidrológicos de declínio de longa duração.

Já as causas não relacionadas ao clima, de início repentino, seriam, por exemplo, desastres geofísicos (como terremotos, erupções vulcânicas e movimento de massas seca) e desastres biológicos (como fuga de animais) e as de início lento ou gradual seriam, por exemplo, desastres geofísicos de declínio de longa duração. Os desastres biológicos, como epidemias e infestações de insetos podem apresentar início repentino ou lento. (IDMC; NRC, 2011, p. 7; OIM, 1996, p. 10-11).

Esses deslocamentos de pessoas também podem resultar de causas antrópicas, ou seja, provocadas por ação do ser humano, mesmo que induzidas por fatores naturais, como aquecimento global, chuva ácida, poluição de recursos hídricos, redução da biodiversidade, esgotamento de recursos naturais e degradação ambiental. Entre as causas antrópicas não induzidas por fatores naturais (nacionais e internacionais), há causas políticas, econômicas, sociais, culturais etc. Essas ações geram, como consequência, destruição de casas que força o reassentamento; aquecimento e seca que causam destruição de produção agrícola, redução das formas de subsistência e perda do acesso à água limpa; aumento do nível do mar que impossibilita moradias na região litorânea; competição por recursos naturais que causam conflitos que precipitam o deslocamento, violação dos Direitos Humanos, aumento das desigualdades, problemas de saúde, violência, insegurança e outros tantos problemas. (Castles, 2005; Zetter, Boano e Morris, 2008; Lackzo e Aghazam, 2009; Leckie, 2009; Homer-Dixon, 1991).

Importante destacar que a ausência de terminologia e de conceituação consensuais, para lidar com o dilema da ausência

de proteção a esta categoria de pessoas vulneráveis, têm levado à Academia, desde os anos 70, conforme previamente mencionado, e organizações intergovernamentais, internacionais e regionais, a também discutir esta problemática.

Note-se que a pesquisa que culminou na escritura deste capítulo utiliza o termo deslocado ambiental para se referir às pessoas que se deslocam forçadamente de seu local de origem (dentro ou além das fronteiras do estado de origem ou nacionalidade) por motivos ambientais (natural, antrópico ou misto).

Adiciona-se, ainda, que a alteração no meio ambiente seria o gatilho que leva ao deslocamento, contudo, outros fatores (como político, econômico e social) também podem ser considerados como causa para o deslocamento, caracterizando um deslocamento multifatorial. Por isso, iniciativas regionais e estatais são criadas, com o fim de acolher e proteger os deslocados ambientais, sempre considerando as peculiaridades regionais ou locais.

INICIATIVAS DE ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, INTERNACIONAIS E REGIONAIS, PARA CATEGORIZAR (CONCEITO E TERMINOLOGIA) DESLOCADOS AMBIENTAIS

A primeira iniciativa interestatal regulamentada para proteger deslocados ambientais se deu em nível de ONU, em 1998, quando foram publicados os “Princípios orientadores relativos aos deslocados internos”, em cuja definição de deslocados internos inclui as pessoas que são forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou locais de residências habituais, particularmente em consequência de, ou com vistas a evitar, os efeitos de calamidade humana ou natural.

Essa definição, contudo, abrange somente os deslocados internos e por causas naturais, além de ser uma mera declaração de princípios, e não em tratado juridicamente vinculante.

Em segundo, houve o conceito da Organização Internacional para as Migrações (2007), que atualmente é agência da ONU, mas, em 2007, ainda não era, para quem “migrantes ambientais” são pessoas que migram, forçada ou voluntariamente, interna

ou internacionalmente, em virtude de mudanças, repentinas ou progressivas no meio ambiente, que afetam suas vidas ou condições de vida, temporária ou permanentemente.

Claramente, esse conceito amplia o reconhecimento da declaração de princípios dos deslocados internos, abrangendo deslocados voluntários, internacionais e por causas antrópicas ou mistas, além das ambientais. Em Maio de 2011, o *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) publicou uma série de livros com diretrizes operacionais, afirmando que

[e]l principal objetivo de estas Directrices Operacionales es ayudar a las organizaciones humanitarias internacionales, no gubernamentales y a los miembros del Comité Permanente entre Organismos a garantizar que los esfuerzos de socorro y recuperación en casos de desastre se llevan a cabo dentro de un marco que protege y promueve los derechos humanos de las personas afectadas (IASC, 2011)

Em terceiro, em 2013, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) conceitua refugiado ambiental como pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional onde vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou sua qualidade de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo. (PNUMA, 2013)

E, em 2016, o Comitê espanhol do ACNUR aponta que

[l]os desplazamientos por motivos ambientales suponen un reto añadido, ya que el número de personas que se ven obligadas a migrar por causas ambientales engrosan la lista de desplazamientos forzosos e intensifican la crisis humanitaria provocada por los conflictos armados en el mundo. (ACNUR, 2016)

Como visto, o Comitê espanhol demonstra grande preocupação com as crises humanitárias, que apresentam uma curva crescente, salientando que problemas ambientais têm sido mais um agravante para o aumento do deslocamento em massa de pessoas.

Saliente-se que as conceitualizações e definições em nível

de ONU (na Convenção dos Refugiados de 1951 e no Protocolo adicional de 1967) são prescritas em documentos juridicamente vinculantes, protegendo outros grupos de deslocados forçados, especificamente pessoas refugiadas, mas ignora os deslocados por motivos ambientais.

A Convenção de 1951 define pessoa refugiada como qualquer pessoa que, por temor bem fundado de perseguição, em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora de seu país de origem ou nacionalidade e não pode, devido a esse temor, ou não quer regressar a ele.

Em seguida, em 2016, países membros da ONU e representantes da sociedade civil se reuniram em Nova York para discutir o grande aumento de deslocamento de pessoas no mundo, a fim de resguardar o direito das pessoas refugiadas e outros migrantes. Como resultado dessa reunião, surgiu a Declaração de Nova York para Pessoas Refugiadas e Migrantes (*New York Declaration for Refugees and Migrants*), que busca conscientizar a comunidade internacional a proteger todos os migrantes e pessoas refugiadas, independentemente de sua condição migratória no país de destino, enfatizando o que segue:

Others move to escape armed conflict, poverty, food insecurity, persecution, terrorism, or human rights violations and abuses. Still others do so in response to the adverse effects of climate change, natural disasters (some of which may be linked to climate change), or other environmental factors. Many move, indeed, for a combination of these reasons. (Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, 2016, p. 1) (Grifo das autoras)

Diante do grande crescimento do fluxo de pessoas refugiadas e migrantes em nível internacional, no ano de 2018, usando como “inspiração” a Declaração de Nova York para Pessoas Refugiadas e Migrantes, de 2016, alguns chefes de estados se reuniram no Marrocos com o objetivo de elaborar dois pactos para reforçar a cooperação mundial no intuito de reduzir os efeitos da atual crise migratória.

Assim, surgem o Pacto Global para Migração Ordenada,

Regular e Segura e o Pacto Global para Pessoas Refugiadas, com estruturas cooperativas não vinculativas, reforçando o fato de que apenas pessoas refugiadas possuem proteção internacional específica e procurando dar ênfase à proteção de outros migrantes, regulares ou não.

Nesse mesmo sentido de proteção às pessoas refugiadas, mas em nível regional, em 1969, a então Organização da União Africana, por meio da Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas das pessoas refugiadas em África, amplia o grupo de pessoas que se enquadram como pessoas refugiadas, incluindo, para efeitos de proteção em nível regional, aqueles que,

devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (Convenção da Organização De Unidade Africana, 1969, art. I, 2º parágrafo)

Outro avanço ocorrido no continente africano foi, em 2009, quando a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala) definiu o deslocamento interno, como o “movimento forçado ou involuntário, evacuação ou reinstalação de pessoas ou grupos de pessoas, dentro da fronteira de um Estado reconhecido internacionalmente,” ou seja, independentemente da causa do deslocamento, inclui-se a proteção aos deslocados internos por motivos ambientais.

Seguindo a linha do continente africano, as Américas também consideraram a peculiaridade da região e, em 1984, acordaram na publicação da Declaração de Cartagena sobre Pessoas Refugiadas, ampliando o conceito de pessoa refugiada da Convenção de 1951 e incluindo como pessoas refugiadas

pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a

violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984, cláusula 3)

Nesse sentido, diante da grave crise de migração e deslocamento de venezuelanos, no ano de 2018, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CID), demonstrou grande preocupação com a situação das pessoas da Venezuela que iriam permanecer na Venezuela ou que por algum motivo (econômico, perseguição política etc.) viam-se, de forma forçada, a deixar seu país, e publicou uma resolução no qual reforça o que segue aos Estados-membros:

[...] requer uma resposta regional e internacional baseada na responsabilidade compartilhada, além do respeito e garantia dos direitos humanos dessas pessoas. Nesse sentido, os Estados Membros da OEA e a comunidade internacional devem continuar e fortalecer a assistência humanitária para as pessoas que permanecem na Venezuela, ao passo que devem garantir que as pessoas venezuelanas que se viram forçadas a migrar a outros países obtenham a proteção que requerem. Em virtude do anterior e em aplicação do artigo 41.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 18 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a CIDH resolve instar aos Estados Membros da OEA, em um marco de responsabilidade compartilhada e em conjunto com a comunidade internacional. (Resolução 2/18, Migração Forçada de Pessoas Venezuelanas, 2018, p. 3-4)

Infere-se, da resolução acima que, embora a causa ambiental não seja diretamente motivo para o deslocamento das pessoas da Venezuelana, a alteração do meio ambiente local pode culminar na migração para sobrevivência, conforme defende Betts (2010), o que caracterizaria um deslocamento ambiental.

A União Europeia também possui seu próprio sistema de acolhimento e proteção de pessoas refugiadas e migrantes, o *Common European Asylum System (CEAS)*, ou Sistema Comum

Europeu de Refúgio. Segundo o CEAS, a proteção é concedida a pessoas que fogem de perseguições ou danos graves que causem risco a sua vida em seu próprio país, sendo assim precisam de proteção internacional.

Os Estados membros da União Europeia se comprometem a trabalhar de forma conjunta para que obtenham maior eficácia na concessão de refúgio, além do compromisso com fronteiras abertas, garantindo a livre circulação no espaço europeu. Contudo, para adquirir o status de pessoa refugiada é necessário cumprir alguns requisitos, presentes na Diretiva de Qualificação 83/2004, que pode ser encontrada no site do CEAS, são elas:

For the purpose of this directive, the following situations that amount to severe violations of basic human rights, by virtue of their nature or repetition, are deemed to constitute "persecution" when they are based on considerations of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion:

- * physical or mental violence, including acts of sexual violence;*
- * legal, administrative, police or judicial measures that are discriminatory or that are implemented in a discriminatory manner;*
- * prosecution or punishment applied in a disproportionate or discriminatory manner or for refusal to perform military service that would include extremely serious crimes, such as war crimes and crimes against humanity;*
- * denial of judicial redress resulting in disproportionate or discriminatory punishment;*
- * acts of gender-specific or child specific nature.*

(CEAS, Diretiva 2004/83, 2004)

O CEAS, ainda, prevê proteção para aquelas pessoas que não se qualificarem para a condição de pessoa refugiada, que podem solicitar uma proteção subsidiária, concedida em alguns casos específicos previstos na diretiva qualificatória, quais sejam:

torture or inhuman or degrading treatment or punishment; death penalty or execution; serious and individual threat to the life or person of a civilian, as a result of indiscriminate violence arising in situations of international or internal armed conflict.

(CEAS,2004, Diretiva 2004/83)

Outra vez, o CEAS deixa claro a forma como os países devem tratar o pedido da condição de pessoa refugiada, que é variável, tendo em vista que cada caso possui suas particularidades e, apesar de existir a diretiva, ainda há um certo grau de discricionariedade, permitindo aos Estados agirem conforme seu ordenamento interno e suas necessidades. Contudo, o CEAS não elenca a alteração ambiental como causa para concessão da condição de pessoa refugiada ou visto de migrante.

Em seguida, deve-se pontuar que os Estados-partes do Regime Internacional de Mudança Climática, em 2015, na *Conference of the Parties (COP19)*, com o objetivo de discutir os problemas climáticos que afetam o mundo e encontrar possíveis soluções, decidiram que a maioria dos desastres naturais tem como consequência a devastação de grandes áreas, afetando diretamente a moradia de grande parte da população e ocasionando um grande fluxo de deslocados por mudanças climáticas. Uma das resoluções do *draft* solicita aos envolvidos uma maior cooperação, visando minimizar os impactos desse deslocamento e dos danos causados pelos desastres naturais

50. Also requests the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish, according to its procedures and mandate, a task force to complement, draw upon the work of and involve, as appropriate, existing bodies and expert groups under the Convention including the Adaptation Committee and the Least Developed Countries Expert Group, as well as relevant organizations and expert bodies outside the Convention, to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change.(COP 19, 2015, art. 50)

A exposição dessas iniciativas regionais e internacionais deixa clara a larga vantagem, na busca por resolver o dilema do refúgio e da migração forçada, que a região africana apresenta em relação às demais regiões do mundo, pois, enquanto a maioria dos países apresenta apenas princípios orientadores que se baseiam na cooperação, a União Africana, como visto, possui

convenção própria, com determinações juridicamente vinculantes, ou seja, que devem ser seguidas e cumpridas, sob pena de sanção, mostrando preocupação com a situação de pessoas em estado de vulnerabilidade.

O continente africano possui um extenso histórico de conflitos internos motivados por questões de raça, etnia, religião etc. - a exemplo do *apartheid*, regime de segregação racial, mundialmente conhecido, implementado na África do Sul, em 1948, e que perdurou até 1994. Diante de problemas internos, como o citado, os países africanos perceberam que lhes cabia o compromisso de assegurar direitos humanos a seu povo e, de alguma forma, minimizar sequelas do período de descolonização. Resultante dessa cooperação, surge a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala), já citada.

Diante do aumento do fluxo de deslocamento de pessoas no mundo, independentemente do fator do deslocamento (climáticos, ambientais, econômicos, perseguição etc.), passaram a existir mais fóruns de discussões, com o objetivo de encontrar formas de proteger e garantir que os direitos dessas pessoas sejam protegidos. Essas seriam propostas pensadas em fóruns, globais, regionais ou locais, ou de forma individual. No ano de 2006, por exemplo, a *Université de Limoges* realizou uma conferência internacional, em que foi aberto espaço para debates acerca do aumento de refugiados ecológicos (termo utilizado na conferência), determinando o que segue:

Considérant que le nombre de ces réfugiés écologiques risque d'augmenter dans une proportion de plus en plus importante si les processus de dégradation environnementale se poursuivent au rythme actuel ; Les participants au présent colloque international de Limoges sur les réfugiés écologiques appellent les États, les organisations internationales et régionales, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs qui le voudraient (collectivités locales, entreprises, citoyen(ne)s...) à réfléchir aux propositions suivantes, à les développer, à les soutenir, à contribuer à leur façon et à leur niveau à leur mise en oeuvre [...] Les participants

onviennent d'organiser un suivi de l'Appel (assuré par le Comité scientifique du présent colloque complété par les directeurs du CRIDEAUCNRS/ INRA et de l'OMIJ de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques l'Université de Limoges (Université de Limoges, 2006).

Na sequência, ainda sob influência da Conferência de Limoges, em 2009, David Hodgkinson, Lucy Young e Tess Burton “propõem uma convenção única, multilateral e autônoma”, em que seria “possível tratar dos problemas das pessoas que se deslocam em decorrência da interferência da mudança climática”. Nas palavras deles (2009, p. 3): “*The Convention would establish an organisation, initially to draft and design a uniform, standardised research programme and then to administer, deal with and be responsible for climate change displacement matters the subject of the Convention*”.

Michel Prieur, em 2014, também tomando como base o apelo feito em *Limoges*, salienta a necessidade de se discutir a problemática acerca do aumento de deslocados em decorrência da degradação do meio ambiente.

Outra iniciativa importante a ser destacada foi a Iniciativa Nansen (2012), liderada pelos governos de Noruega e Suíça e surgida após a *Nansen Conference on Climate Change and Displacement*. O documento final da Conferência traz algumas propostas para resolver ou ao menos tentar resolver os problemas que afligem os migrantes climáticos e ambientais.

A iniciativa resultou na *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change* (Agenda de Proteção), que foi endossada por 109 países durante a Consulta Global em 2015. Inspirada na Iniciativa Nansen, e como forma de continuar o trabalho iniciado por ela, é criada, em 2016, a *The State-led Platform on Disaster Displacement*, que reúne vários Estados com o objetivo de continuar a implementar a Agenda de Proteção, como segue:

The Protection Agenda offers States a toolbox to better prevent and prepare for displacement before a disaster strikes. When

displacement cannot be avoided, it helps States improve their responses to situations when people are forced to find refuge, either within their own country or across an international border. Rather than calling for a new binding international convention on cross-border disaster displacement, the Protection Agenda supports the integration of effective practices by States and (sub-) regional actors into their own normative frameworks, in accordance with their specific context.

A ONU, por meio da ONU Meio Ambiente, em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e com o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), publicou, em 2018, um projeto cujo objetivo é “fortalecer a capacidade dos países de enfrentar os impactos ambientais das respostas humanitárias a populações deslocadas em Guatemala, Líbano, Nigéria, Brasil, Turquia e Vanuatu.”

Esse projeto é uma resposta à Declaração da Assembleia Geral da ONU no diálogo de alto nível de 2013 sobre migração internacional e desenvolvimento. Sua implementação estava prevista (antes da Pandemia da COVID-19) para dezembro de 2020, ainda atrasada. Além de favorecer práticas mais efetivas para fortalecer a capacidade dos países em lidar com estes problemas, esse projeto pode trazer, como benefício a longo prazo, a mitigação desses impactos ambientais na sociedade.

Após expor as iniciativas acima, é notável que há uma maior discussão e preocupação em encontrar soluções para os impactos desses deslocamentos por motivos ambientais. Mesmo que haja motivos, indiretos, econômicos, políticos etc., essas iniciativas contribuem para ampliar fóruns de discussões que podem resultar em uma maior cooperação entre Estados e outros atores humanitários e até mesmo ocasionar uma inquietação na sociedade.

A ausência de um tratado que aborde todas as questões que culminam nesse fluxo de deslocamento humano é um problema real, resultando na impossibilidade de defini-los e dar-lhes a proteção devida. Contudo, é necessário comemorar iniciativas

existentes e cada vez mais ampliá-las, inclusive algumas iniciativas estatais, que culminam no acolhimento e na proteção de deslocados ambientais.

INICIATIVAS ESTATAIS DE ACOLHIMENTO E PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

Com relação ao acolhimento e à proteção dos deslocados ambientais em nível estatal, em virtude da própria soberania, as terminologias diferem entre os poucos Estados que possuem normas com esse intento, seja incorporando tratados internacionais no âmbito interno, seja criando novas normas para lhes assegurar acolhimento e proteção.

Apesar do deslocamento de pessoas por questões ambientais ser um dilema global, na pesquisa que resultou nesse capítulo, percebeu-se que a maioria dos Estados soberanos não possui normas próprias/específicas para acolhimento e proteção a esses indivíduos em seus ordenamentos jurídicos pátrios. Como exemplo de países que não possuem legislação própria para proteção de deslocados ambientais, tem-se, por exemplo, nas Américas e Caribe, Canadá, Chile, Paraguai, Uruguai, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Jamaica; na Europa, Alemanha, Nova Zelândia e Afeganistão; na Ásia, Índia, Bangladesh, Nepal, Butão, Sri Lanka e Mianmar; na África, África do Sul e Etiópia.

Mencione-se, ainda, que a ausência de leis específicas não é motivo para não acolher e não proteger os deslocados ambientais, pois alguns países, como Gana e Quênia, possuem exemplos de boas práticas. Em Gana, a Lei Nacional de Gestão de Desastres, de 1996, não prevê em seus princípios, de forma explícita, a proteção aos deslocados por questões climáticas, porém, com base na lei citada, foi criada a *National Disaster Management Organization* (NADMO). Segundo Zetter e Morrissey (2014), as normas presentes na NADMO podem estender a proteção aos deslocados por mudanças climáticas.

No Quênia, ocorre situação parecida: Após um referendo, em 2010, foi aprovada uma nova constituição que traz medidas para um meio ambiente sustentável e sistemas de avaliação dos

impactos ambientais (capítulos IV, parte II, e V, parte II); medidas estas que podem resultar na redução de desastres naturais e, conseqüentemente, do deslocamento de pessoas por causas ambientais e climáticas. Além disso, é possível encontrar, no artigo 49 da mesma Constituição, normas que garantem especial proteção aos “grupos vulneráveis e marginalizados”.

Segundo Claro (2019, p. 237), mesmo que a judicialização do refúgio por questões ambientais/naturais ainda seja bastante pequena, o entendimento do Comitê de Direitos Civis e Políticos/ONU, de que as mudanças climáticas violam os direitos humanos, constitui precedente importante no contexto da lacuna jurídica e dos entraves políticos para garantir o exercício dos direitos humanos dessas pessoas deslocadas. A exemplo disso, apresentam-se, a seguir, alguns exemplos de normas jurídicas internas em alguns Estados.

Nas Américas e bacia caribenha, os EUA, segundo o *U.S. Citizenship and Immigration Services*, concedem o visto de proteção temporária àqueles que buscarem refúgio em razão de “*desastre ambiental (como terremoto ou furacão), ou epidemia*”. O México, por sua vez, garante, por meio da *Ley para la reconstrucción integral de la ciudad de México*, no artigo 2º, proteção ao refugiado ambiental devido a terremotos e garante um “*conjunto de acciones transitorias orientadas a alcanzar el entorno de normalidad social y económica que prevalecía entre la población antes de sufrir los efectos producidos por el Sismo.*”

Na Guatemala, existe o instrumento normativo baseado no *Decreto nº44-2016*, que permite o ingresso de pessoas por razões humanitárias, dentre elas, “[p]or *catastrofe natural en los países vecinos, que obliga a las personas o grupo de personas a salvar sus vidas*”. E Cuba, no Caribe, apesar de não fazer clara menção à migração ambiental, condiciona o refúgio a fatores naturais, como apresentado no *Decreto- ley nº 302 modificativo de la ley nº. 1312, “ley de migración” de 20 de septiembre de 1976*, ao informar que se considera pessoa refugiada aquela “*nacional por tener que emigrar de su país a causa de calamidad social, bélica, por cataclismo u otros fenómenos de la naturaleza*”.

Ainda no continente americano, países sul americanos parecem ser exemplos, em nível global, de acolhimento e proteção aos deslocados ambientais. A Venezuela, apesar de toda a crise política, social, econômica e humanitária por que vem passando nessa última década, possui uma legislação própria para casos de desastres ambientais. Com base na *Ley Especial de refugios dignos para proteger a la población, en casos de emergencias o desastres*, o Decreto 8011: Gaceta 39599: 2011 - texto, no art.7º, garante que

mientras persista la situación de alarma o emergencia, y hasta tanto la autoridad competente en protección civil y administración de desastres determine que las familias y personas pueden regresar en forma segura a sus hogares o, en caso de pérdida irreparable de vivienda, mientras el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela procure nuevas viviendas en sitios seguros, las familias y personas afectadas o damnificadas deben permanecer en refugios construidos o habilitados y dotados a tal efecto.

Na Colômbia, a *Lei 1523, del 24 de abril de 2012*, combinada com o Decreto 1974, de 11 de septiembre de 2013, “establece la categoría de damnificado como el sujeto beneficiario de la atención del Estado ante un desastre ambiental, sin hacer distinciones entre el tipo de afectaciones que los desastres pueden causar sobre las personas y los sujetos étnicos colectivos”. Porém, há uma limitação quanto ao foco da atuação em prol dos direitos humanos e atenção aos “damnificados por los desastres”.

O Equador, sob respaldo da *Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)*, inclui os refugiados ambientais no art. 58, referindo-se a

personas en protección por razones humanitarias. Es la persona extranjera que sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales,

permitindo, assim, a concessão de visto humanitário de acordo com a lei. Analisando o sistema normativo do Peru, o artigo 4º da *ley nº 28223, sobre los desplazamientos internos*, define

deslocamento ambiental como o “desplazamiento o evacuación, ocasionada por acción violenta de agentes imprevistos o desastres naturales o provocados por el ser humano. El desplazamiento o evacuación es organizado y conducido.” E, o art. 10 da mesma lei apresenta as garantias para a migração forçada:

[e]n caso que la autoridad estatal facultada en el marco previsto por la Ley decida realizar el desplazamiento forzado, dicha autoridad deberá respetar las garantías siguientes: [...]2. Adoptar las medidas necesarias y adecuadas para facilitar información suficiente a la población afectada, respecto de las razones y procedimientos del desplazamiento y, en su caso, sobre el reasentamiento o reubicación.

Na Bolívia, a *Ley de Protección a Personas Refugiadas (Ley nº 370, de 8 de mayo de 2013)*, no seu art. 65, sobre migrações devido a mudanças climáticas, reza que o país

promoverá la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en temas de cambio climático y medioambiental con los diferentes Estados, para la protección de bolivianas y bolivianos afectados; asimismo, coordinará las políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna.

A Argentina ampara os refugiados ambientais na *Ley de Migraciones nº25.871*, combinada com o *Decreto 616/2010*, em que admite refugiados sob condições especiais:

[P]ara los casos en que se justifique un tratamiento especial, la Dirección Nacional de Migraciones podrá dictar disposiciones de carácter general que prevean los recaudos a cumplimentar para ser admitidos como residentes transitorios especiales. Asimismo, se tendrá en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre.

Ademais, a mesma lei acima citada assegura a permissão de

ingresso do estrangeiro, com vigência de um ano, e “*configura un derecho sujeto a condición que se perfeccionará con el efectivo ingreso regular del extranjero al país.*”

Por fim, o Brasil que, em 2019, segundo Forts (2020), ocupou o sexto lugar do *ranking* dos países com os números mais altos de novos deslocamentos e [contabilizou mais de 200.000 novos deslocamentos internos](#) devido a desastres ambientais, assegura o visto temporário de acolhida humanitária, conforme o art. 14, “c”, c/c o § 3º, da Lei 13.445/2017, e seu decreto regulamentador 9.199/2017, àqueles “em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”.

É importante ressaltar, ainda, que a recente Lei de Migração n.13.445/2017 teve, entre seus precedentes, o grande o fluxo de haitianos buscando sobrevivência no Brasil após o terremoto de 2010 que devastou o país, ou seja, um desastre natural foi o gatilho que resultou no deslocamento, apesar das vulnerabilidades políticas, econômicas e sociais já serem realidade naquele país.

Naquele período, os haitianos entravam no Brasil via Acre, em geral, e solicitavam refúgio. Contudo, por não atender, segundo o CONARE, os critérios estabelecidos na Convenção de 1951, na Declaração de Cartagena de 1998 e na Lei brasileira de Refúgio (Lei n. 9474/1997), o CONARE encaminhava o caso ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Segundo Pacífico e Silva (2017, p.7), o CNIg, na época, criou o “Grupo de Trabalho Haitianos no Brasil”, que propôs que fossem concedidas autorizações por questões humanitárias a esse grupo de pessoas, emitindo, para os haitianos, vistos de residência permanente por razões humanitárias, por cinco anos.

Na Europa, por sua vez, os países nórdicos são exemplos de acolhimento e proteção aos deslocados ambientais. A Finlândia é pioneira no acolhimento e na proteção a pessoas refugiadas por questões ambientais, cuja seção 109 (Proteção temporária) da Lei de Estrangeiro (301/2004), reza que a proteção temporária,

de no máximo três anos, é concedida aos estrangeiros que não podem retornar com segurança ao país de origem ou nacionalidade *“because there has been a massive displacement of people in the country or its neighbouring areas as a result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster.”*

A Suécia também concede proteção a pessoas deslocadas por desastres ambientais, qualificando, para efeitos de recebimento dessa proteção, toda pessoa que *“is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster”*. Nesse caso, a condição jurídica é de *“person otherwise in need of protection”*.

Por fim, a Itália inclui os deslocados ambientais dentro do conceito geral de pessoa refugiada, na lei de *Immigrazione – Diritto d’asilo e status di ifugiato*, reconhecendo a condição de pessoa refugiada àquela que *“bensì al verificarsi di gravi eventi (guerra civile, violenze generalizzate, aggressioni esterne, catastrofi naturali ecc).”*

Importa salientar que 2020 foi um ano importante para os deslocados ambientais. Naquele ano, foi aprovada a decisão de proibir sua deportação (ACNUR, 2020), após um solicitante de refúgio pedir, à Nova Zelândia, refúgio por motivos ambientais e ter seu pedido negado (Caso Teitiotia x nova Zelândia), por não haver, neste país, legislação específica de proteção a deslocados ambientais. No caso, o Comitê de Direitos Humanos da ONU sobre Mudança Climática criou um precedente jurídico internacional, estabelecendo novos padrões que poderão facilitar o sucesso de futuros pedidos da condição de refúgio relacionados às mudanças climáticas, proibindo governos de deportar vítimas de mudanças climáticas. Além disso, segundo a ONU (2020), os membros do Comitê sublinharam que a comunidade internacional deve ajudar os países afetados adversamente pelas mudanças climáticas.

Os dados levantados acima parecem levar a um caminho sem retorno, embora seja uma via de mão dupla: Estados e organizações intergovernamentais estão, cada vez mais, legislando e criando iniciativas para proteger deslocados ambientais, especialmente os internacionais, de forma individual ou em

cooperação. A via é de mão dupla no sentido de que indivíduos e outros atores não estatais, como a academia e a mídia, também buscam pressionar e convencer Estados e organizações intergovernamentais a protegê-los, via regimes existentes e criando precedentes capazes de ajustarem-se às peculiaridades locais.

CONCLUSÃO

No decorrer da história da humanidade, sempre houve fluxos migratórios por todo o Planeta, pelos mais diversos motivos. Por muito tempo, esses migrantes e deslocados foram invisíveis, como sujeitos de direito. Contudo, as consequências, tanto para o ser humano quanto para o meio ambiente, começaram a ser mais evidentes e gerar maior preocupação. É nesse momento que surge a necessidade de legislações e iniciativas que regulamentem a situação e protejam essas pessoas. Para isso, é necessário padronizar definição e terminologia que sejam consensualmente aceitas.

Nas últimas duas décadas, tem sido possível visualizar-se uma crescente preocupação com a temática. De fato, os desafios estão aumentando, pois, o processo de degradação do meio ambiente, seja por causas naturais ou antrópicas, tem agravado e aumentado a frequência de desastres ambientais e climáticos, que acabam por impactar diretamente na qualidade de vida dos indivíduos, que, por sua vez, buscam deslocarem-se para outras regiões (dentro ou fora das fronteiras do seu país de origem ou nacionalidade), como forma de assegurar a sobrevivência.

Pode-se observar esse aumento por meio da tentativa de estudiosos de encontrar terminologias capazes de incluir todas as pessoas forçadas ao deslocamento por motivos ambientais, sejam eles desastres naturais, antrópicas ou por mudanças climáticas, por exemplo.

Comparando-se com a primeira vez que foi usado o termo “refugiado ambiental”, por El-Hinawi (1985), com as discussões dos dias atuais, observa-se o surgimento de outros termos, como tentativa de ampliar e garantir a proteção adequada aos indivíduos afetados, como “ecomigrante” (Wood, 2001), “refugiado

climático/deslocados climáticos” (Bierman; Boas, 2007), “deslocado ambiental” (Zetter, 2008), “migrantes de sobrevivência” (Betts, 2010), “refugiado ambiental” “refugiado do clima” “refugiado de conservação” (Claro, 2012) e “deslocados ambiental” (Pacífico; Araújo Neto).

Além da busca por ampliar grupos de inclusão por meio de novos termos, há as iniciativas de organizações intergovernamentais, sejam internacionais ou regionais. Essas iniciativas têm como objetivo categorizar os deslocados ambientais por meio de conceitos e terminologias, como a constante participação da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de suas agências (ACNUR, OIM, PNUMA, entre outras) e comitês, que organizam encontros para discutir crises humanitárias e publicar orientações.

Há, também, a presença da União Africana, da Organização dos Estados Americanos e da União Europeia, além de diversos acadêmicos e da mídia, que trazem como propostas a criação de convenções, em que o foco seja discutir as consequências dos desastres naturais no ambiente e na qualidade de vida dos seus habitantes; convenções estas que também teriam o objetivo de incluir formas de mitigar ou resolver problemas decorrentes de desastres ambientais.

Alguns Estados utilizam essa categorização (conceito e terminologia) de deslocados ambientais para colocar em prática o acolhimento e a proteção de pessoas refugiadas, pois um problema encontrado durante essa pesquisa foi a ausência de legislações estatais próprias que abordem o tema de pessoas refugiadas ambientais. Contudo, deve-se dar destaque positivo para a América Latina, onde foi possível notar a predominância de Estados que possuem legislação própria de proteção a deslocados ambientais.

Por fim, este capítulo explorou conceitos e legislações existentes, discussões surgidas no seio acadêmico, a forma como alguns Estados estão lidando com o fluxo de deslocamento de pessoas por questões ambientais e as lacunas deixadas pelo regime internacional (normas e instituições) de proteção de pessoas

refugiadas na proteção dos deslocados ambientais.

Diante disso, apesar de esforços em mitigar ou solucionar problemas oriundos da saída forçada de indivíduos de seu país de origem ou nacionalidade, em busca de sobrevivência, por motivos ambientais, ainda há certos obstáculos a serem ultrapassados, como terminologia e definições consensuais, em nível internacional, capazes de protegê-los e dar-lhes visibilidade.

No Brasil, por exemplo, como dito, em 2017, o Congresso Nacional sancionou a Lei de Migração (Lei 13445/2017), cujo art. 14, § 3º prevê a possibilidade de fornecimento de visto temporário para acolhida humanitária para, entre outros, vítimas de desastre natural. Contudo, a lei trata somente dos deslocados internacionais, ou seja, deslocados internos ambientais permanecem invisíveis a luz do direito brasileiro, carecendo de proteção.

Em suma, um problema recorrente encontrado durante a pesquisa que gerou esse capítulo foi a dificuldade de encontrar legislações estatais de proteção aos deslocados ambientais, o que ocasiona diversos danos às vítimas, a exemplo do que ocorreu na Nova Zelândia, em que um deslocado ambiental solicitante de acolhimento e proteção foi expulso do país que deveria acolhê-lo..

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Declaração de Cartagena. 1984.** ACNUR, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. **Comité Español. Que es un desplazado ambiental.** ACNUR, 2016. Disponível em: https://eacnur.org/es/blog/que-es-un-desplazado-ambiental-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst Acesso em: 22 set. 2019.

_____. **14ª MINIONU. Refugiados Ambientais.** ACNUR, 2020. Disponível em: <https://14minionuacnur2020.wordpress>.

com/2013/04/09/refugiados-ambientais/. Acesso em: 21 dez. 2019.

_____. **Decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU sobre mudança climática dá sinal de alerta, diz ACNUR**. ACNUR, 2020b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/24/decisao-do-comite-de-direitos-humanos-da-onu-sobre-mudanca-climatica-da-sinal-de-alerta-diz-acnur/> Acesso em: 21 set. 2020.

ALEMANHA. **Asylum Procedure Act, 30 de junho de 1992**. Bundesgesetzblatt, Bundesministerium der Justiz, 1992. Disponível em: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=278>. Acesso em: 23 jan. 2019.

ARGENTINA. **Ley de Migraciones N°25871, Decreto 616/2010**. Dirección Nacional de Migraciones, 2010. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

BETTS, A. **Survival migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement**. Ithaca: Cornell University, 2013.

BIERMANN, F.; BOAS, I. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. **Environment Science and Policy for Sustainable Development**, v. 50, n. 6, p. 8-17, 2008.

BLACK, R. **Refugees, Environment and Development**. Londres: Longman Development Studies, 1998.

BOLÍVIA. **Ley 370, de 8 de maio de 2013**. Ley de Migración. Infoleyes, 2013. Disponível em: <https://bolivia.infoleyes.com/norma/4429/ley-de-migracion%C3%B3n-370>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25

mai. 2017.

CANADÁ. **Immigration and Refugee Protection Act, de 11 de janeiro de 2001.** 2001. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-2.5/FullText.html>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CASTLES, S. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate.** Geneva: UNHCR, 2002.

CHILE. **Ley Nº 20.430, de 8 de abril de 2010.** Establece disposiciones sobre protección de refugiados. Biblioteca del Congreso Nacional del Chile, Ministerio del Interior. 2010. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012435>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CLARO, C. A. B. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CLARO, C. A. B. A Proteção Jurídica Dos “Refugiados Ambientais” Nas Três Vertentes Da Proteção Internacional Da Pessoa Humana. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, v. 28, n. 58, p. 221-241, 2020.

COLÔMBIA. **Ley 1523, de 24 de abril de 2012.** Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Funcion pública, El congreso. 2012 Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47141>. Acesso em: 02 jan. 2020.

COSTA RICA. **Decreto nº 37112-GOB, 17 de maio de 2012.** Reglamento de extranjería. La Gaceta Diario Oficial, Poder Ejecutivo. 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/5d0214e64.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CUBA. **Decreto-lei nº 302, 12 de outubro de 2012**. Modificativo de la Ley No. 1312, “Ley de Migración”. Gaceta Oficial de la Republica de Cuba, Ministerio de Justicia. 2012. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8950.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

DISASTER DISPLACEMENT. **Plataform on Disaster Displacement**. S.D. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. Nairobi: UNEP, 1985.

EL SALVADOR. **Decreto nº 79, 7 de setembro de 2005**. Reglamento de la ley para la determinación de la condición de personas refugiadas. Diario Oficial, Decreto Ejecutivo. 2005. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/46d6cf182.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

EQUADOR. **Ley Orgánica de Movilidad Humana, de 31 de janeiro de 2017**. Registro Oficial, Asamblea Nacional. 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

ESPAÑA. **Ley 12/2009, de 31 de outubro de 2009**. Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE, Jefatura del Estado. 2009. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

FINLÂNDIA. **Aliens’ Act (301/2004), de 30 de abril de 2004**. Migrant workers. Finlands författningssamling, Sisäministeriö. 2004. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=67507. Acesso em: 23 nov. 2019.

FORTS, H. S. **Migração Ambiental – a realidade brasileira**. Publicado em 26 de março 2020 Disponível em: <https://br.boell.org/>

pt-br/2020/02/19/migracao-ambiental-realidade-brasileira. Acesso em: 19 set. 2020.

GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION. **Global compact for safe, orderly, and regular migration**. Marraquexe, 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf Acesso em: 07 jan. 2020.

GUATEMALA. **Decreto nº 44-2016, 18 de outubro de 2016**. Diario de Centro America, Ministerio de gobernación. 2016 Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

HODGKINSON, D.; YOUNG, L. **“In the face of looming catastrophe”**: A convention for climate-change-displaced persons. S.D. Disponível em: <http://www.ccdpconvention.com/documents/Climate%20change%20displacement%20treaty%20proposal.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

HONDURAS. **Decreto 208-2003, de 2003**. Ley de migración y extranjería. La Gaceta, El Congreso. 2003. Disponível em: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/58-ley-de-migracion-y-extranjeria>. Acesso em: 02 jan. 2020.

ÍNDIA. **India's Refugge Policy**. Pooja, Faculty of Law, DU. S.D. Disponível em: <https://www.indianbarassociation.org/indias-refugee-policy/>. Acesso em: 23 nov. 2019.

ITÁLIA. **Lei nº 189, de 30 de julho de 2002**. Immigrazione - Diritto d'asilo e status di rifugiato. 2002. Disponível em: https://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap09_sch06.htm. Acesso em: 23 nov. 2019.

MÉXICO. **Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, de 27 de janeiro de 2011**. Diario Oficial de la Federación, Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2011.

Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/211049/08_Ley_sobre_Refugiados_Proteccion_Complementaria_y_Asilado_Politico.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

MOHAMMAD, N. Refugee Protection Under the Constitution of Bangladesh: A Brief Overview. **Refugee Watch**, v. 39, p. 141-156, 2012. Disponível em: http://www.mcrg.ac.in/rw%20files/RW39_40/12.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

MYERS, N. Environmental refugees in a globally warmed world. **Bioscience**, v. 43, n. 11, p. 752-761, 1993.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Decisão de comitê da ONU pode impulsionar pedidos de refúgio por mudanças climáticas**. Publicado em 21 de Janeiro de 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/decisao-de-comite-da-onu-pode-impulsionar-pedidos-de-refugio-por-mudancas-climaticas>. Acesso em: 19 set. 2020.

NICARÁGUA. **Ley Nº 655, de 3 de julho de 2008**. Ley de protección a refugiados. La Gaceta, La Asamblea. 2008. Disponível em: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(%24All\)/926CA-AEB4ED7E15D062574BE007E2ADC?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/(%24All)/926CA-AEB4ED7E15D062574BE007E2ADC?OpenDocument). Acesso em: 23 nov. 2019.

OCHA. **COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS (IASC). Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales**. Washington. 2011. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf Acesso em: 13 mar. 2020

OEA. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Resolução 2/18: migração forçada de pessoas venezuelanas**. Bogotá. 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf> Acesso em: 11 mar. 2020

OIM. **International Dialogue on Migration - Expert Seminar: Migration and the environment**. n. 10. Geneva: 2008. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/free/IDM_10_EN.pdf . Acesso em: 28 ago. 2019

ONU. **Conference of the Parties (COP19)**. Adoption of the Paris agreement. Paris: 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> Acesso em: 22 dez. 2019

_____. **New York Declaration for Refugees and Migrants**. Genebra: 2016. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/declaration> Acesso em: 11 de mar. 2020

_____. Organização das Nações Unidas. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Bd_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf Acesso em: 26 Set. 2019

OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. Adis-Abeba: 1969. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf Acesso em: 15 Jan. 2020

PACÍFICO, A. P.; SILVA, T. F. de M. **Regime Stretching como solução para a proteção híbrida de refugiados e deslocados ambientais no Brasil**. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6, 2017, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ABRI, 2017.

PARAGUAI. **Ley N° 1938, de 9 de julho de 2002**. General sobre refugiados. Biblioteca Y Archivo Central del Congreso de la Nación, El Congreso de la Nación Paraguaya. 2002. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3818/general-sobre-refugiados>. Acesso em: 02 jan. 2020.

PERU. **Ley Nº 28223, de 2005.** Ley sobre los desplazamientos internos. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. 2005 Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8853.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

PRIEUR, M. Quel statut pour les déplacés environnementaux. In: **La protection internationale et européenne des réfugiés. La Convention de Genève du 1951.** p. 127-156. 2014. Disponível em: <http://pedone.info/702/07-PRIEUR.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

PNUMA. **14ª. MINIONU.** Refugiados Ambientais. 2020. Disponível em: <https://14minionuacnur2020.wordpress.com/2013/04/09/refugiados-ambientais/> Acesso em: 22 de set. 2019

REFUGEES AND MIGRANTS. **New York Declaration.** S.D. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/declaration>. Acesso em: 11 mar. 2020.

SALIBA, A. T.; VALLE, M. F. V. Do. A proteção internacional dos migrantes ambientais. **RIL Brasília**, 54 (213), p. 13-37, 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p13.pdf Acesso em: 24 de out. 2019.

SEMINÁRIO DE APRESENTAÇÃO DO INSTITUTO GRANTHAM DE PESQUISA EM MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2009, Londres. **“Towards a Convention for Persons Displaced By Climate Change”**, Grantham Research Institute on Climate Change, 6 de março de 2009. Acesso em: 02 jan. 2020

SUHRKE, A. Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict. **Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict**, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences. 1993. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/6ff6/9d138aff51b50d08f3150fc7970bf56f95.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019

SUÍÇA. **Alien Act (2005:716), de 29 de setembro de 2005**. Contents of the Act, certain definitions and general provisions. 2005. Disponível em: https://www.government.se/contentassets/784b3d7be-3a54a0185f284bbb2683055/aliens-act-2005_716.pdf. Acesso em: 23 nov. 2019.

UNIÃO AFRICANA. **Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África**. Convenção de Kampala: 2009. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf Acesso em: 21 jan. 2020

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. **Temporary Protected Status**. S.D. Disponível em: <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>. Acesso em: 10 jan. 2020.

VENEZUELA. (2011). **Decreto Nº 8011, de 18 de janeiro de 2011**. Ley Especial de Refugios Dignos para Proteger a la Población, en casos de emergencias o desastres. Gaceta Oficial. Disponível em: <http://ley.tuabogado.com/#gsc.tab=0>. Acesso em: 02 jan. 2020.

WOOD, W. B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, A. R.; BENDA, P. M. (Eds.). **Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001.

ZETTER, R., MORRISSEY, J. Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection. **Forced Migration Review**. 2014. Disponível em: <http://www.fmreview.org/crisis/zetter-morrissey.html> Acesso em: 20 mar. 2020

PARTE II: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM MIGRAÇÃO E REFÚGIO

CAPÍTULO 3

REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DE MIGRANTES POR SOBREVIVÊNCIA: O CASO DOS HAITIANOS NO BRASIL

REGIME STRETCHING FOR THE PROTECTION OF MIGRANTS FOR SURVIVAL: THE CASE OF HAITIANS IN BRAZIL

Thalita Franciely de Melo Silva¹

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

João Pessoa - Paraíba - Brasil

Mariana Caldas Lira de Sá Marquim²

Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Estácio do Recife

Recife - Pernambuco - Brasil

INTRODUÇÃO

Os motivos que levam as pessoas a se deslocarem de um local para outro são diversos. Dentre os quais, podem-se considerar

1 Email: thalita.melo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9865-5229>

2 E-mail: maclsm@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2514-8330>

os cenários econômicos e sociais não favoráveis que resultam na busca por melhores oportunidades de vida e crescimento profissional, além dos motivos que levam à migração forçada [ou deslocamento], caracterizados por conflitos, perseguições religiosas, étnicas, sexistas, opinião política, entre outros.

Nos casos de migração forçada, em que o indivíduo é obrigado a deixar seu país e buscar proteção em outro, entende-se que sua situação pode ser tratada na esfera do refúgio. Após a Segunda Guerra Mundial, quando se deu o deslocamento de milhares de pessoas em todo o mundo, observou-se a necessidade da criação de instrumentos para a definição jurídica de pessoa refugiada, que resultou na Convenção Relativa para o Estatuto do Refugiado de 1951 (Convenção de 51). Essa Convenção estabeleceu padrões básicos de tratamento, que preconizam, por exemplo, que nenhum indivíduo pode ser discriminado por sua raça, religião, sexo ou país de origem.

Apesar de ter sido um grande passo na proteção internacional da pessoa refugiada, a Convenção de 1951 abrangia apenas os acontecimentos anteriores a 1^o de janeiro de 1951 (Rocha; Moreira 2010). Tendo em vista os novos acontecimentos ocorridos no cenário internacional, como a descolonização africana, gerando novo fluxo de pessoas refugiadas, viu-se a necessidade de um complemento à então vigente Convenção.

Visando aumentar o alcance das normas, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966. A partir da ratificação do Protocolo, os países foram levados a aplicar as providências da Convenção de 1951 para todas as pessoas refugiadas que se caracterizavam na definição da CONvenção, porém, sem limite de datas e espaço geográfico.

De acordo com o estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), é de sua competência, a fiscalização e o suporte para o cumprimento das normas estabelecidas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, assegurando o direito de qualquer indivíduo, caso haja necessidade, de solicitar a condição de pessoa refugiada em outro país.

Em 1960, o Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951 e no ano de 1997, sancionou a Lei nº 9474, que define mecanismos para a implementação da referida Convenção e determina outras providências. Em 1998, criou o Comitê Nacional para Pessoas Refugiadas (CONARE), órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, que tem a finalidade de conduzir a política nacional sobre pessoas refugiadas.

Vale salientar que os novos fluxos migratórios não são os mesmos percebidos durante a década de 1950 e 1960, período da normatização dos instrumentos internacionais sobre refúgio. A respeito disso, citam-se os haitianos, que a partir de 2010, foram obrigados a deixar seu país em virtude de questões ambientais, haja vista o terremoto que devastou o país.

Em situações como a dos haitianos, os indivíduos podem ser caracterizados como migrantes por sobrevivência, por existir ameaça real à sua sobrevivência e não haver solução doméstica, dependendo exclusivamente de um ato discricionário do Estado (Betts, 2013).

Nesse sentido, este capítulo busca entender como o *regime stretching* foi realizado pelo Brasil em nível de implementação local para se adequar e suprir as necessidades dos migrantes por sobrevivência. Seu objetivo é explanar sobre o *regime stretching*, que propõe um alargamento do Regime Internacional para a Proteção das Pessoas Refugiadas como forma de proteção aos migrantes por sobrevivência no Brasil, tendo como base o caso dos haitianos.

O objeto de estudo se justifica pelo fato de que o refúgio é um fenômeno complexo e multifatorial, que ressalta a necessidade de os Estados buscarem novas estratégias para fortalecer instrumentos que propiciem segurança e vida digna às pessoas deslocadas. Ademais, destaca-se a importância da proteção ao ser humano, que prioriza os indivíduos e as garantias dos seus direitos básicos, como segurança, educação e trabalho.

Dessa forma, o capítulo se divide como segue: inicialmente, apresenta-se a problemática dos deslocamentos humanos, que teve como consequência a criação do Regime Internacional para

a Proteção das Pessoas Refugiadas. Posteriormente, trata-se da posição do Brasil em relação às pessoas em situação de refúgio, objetivando, ainda, compreender como esse país protegeu os migrantes por sobrevivência. E seguida, enfatiza-se a literatura sobre Teoria dos Regimes nas Relações Internacionais e as propostas de alongamento dos mecanismos existentes, para abarcar os migrantes por sobrevivência.

1. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS DE PROTEÇÃO AO REFUGIADO

Desde os primórdios da história da humanidade, seres humanos migram (por vontade própria) ou se deslocam (involuntariamente). Contudo, somente com os conflitos travados nas duas Guerras Mundiais, a questão do refúgio (deslocamento forçado) passou a ser pauta na agenda dos Estados. Isso teve como consequência a sua reorganização político-institucional, na esfera doméstica e internacional.

Com o término das hostilidades bélicas, a comunidade internacional passou a ter uma organicidade institucional, que tomou forma com a criação da Sociedade ou Liga das Nações em 1919, e, posteriormente, com a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. No que tange à proteção e ao acolhimento das pessoas refugiadas vítimas de perseguições, violências e abusos, foi criado, em 1950, pela Assembleia Geral da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Em debate na agenda de vários Estados, segundo Moreira (2015), tomados individualmente, constava a questão das pessoas refugiadas, ou seja, pessoas que, devido a conflito armado ou ao regime político vigente em seus países de origem, e na impossibilidade de gozarem de proteção nacional, veem-se obrigadas a se dirigir a outros Estados em busca de proteção internacional. Essas pessoas buscam não somente proteção no que diz respeito ao seu direito à vida, mas também condições mais dignas e oportunidade de crescimento para seus filhos e familiares.

Dessa forma, em 1951, foi convocada em Genebra, pelas Nações Unidas, uma convenção, visando regulamentar a situação

das pessoas refugiadas (Moreira, 2005). Foi definida pessoa refugiada, conforme o art. 1º, A, § 2º, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, como todo aquele que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

A Convenção de 1951 determinou leis, padrões básicos para proteção das pessoas refugiadas e o tratamento que os Estados deveriam dar a estas pessoas (Bartelega, 2007). Ela definiu também sua aplicação sem discriminação por religião, política, raça, sexo e país de origem. Além disso, ela estabeleceu cláusulas consideradas essenciais, às quais nenhuma objeção deveria ser feita, incluindo-se o princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), o qual define que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (*refouler*) a pessoa refugiada contra a sua vontade, em quaisquer ocasiões, para um território onde sofra perseguição (Clark, 2004).

Vale salientar, também, que a Convenção de 1951 não reconhecia as necessidades emergentes no novo cenário internacional, pois amparava somente aqueles que se deslocaram em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Foi, então, criado o Protocolo Adicional de 1967, considerando desejável que todas as pessoas refugiadas abrangidas na definição da Convenção de 1951, independentemente da data acima, pudessem gozar de igual status. Convencionou-se, no Protocolo Adicional de 1967, conforme o art. 1º, §2, o que segue:

Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado” [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos”

não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica.

O Protocolo Adicional de 1967 anulou a presença de barreiras geográficas e temporais para a determinação do *status* de pessoa refugiada, considerando que todas as pessoas que sofressem os abusos descritos e amparados pela Convenção de 1951 pudessem receber o mesmo tratamento e oportunidades de auxílio. Entretanto, a realidade latino-americana demandou que esses instrumentos fossem ampliados, a fim de atender às especificidades regionais do deslocamento humano.

A respeito disso, no final dos anos 1960 e mais fortemente na década de 1980, os conflitos ocorridos na região da América Central provocaram a fuga de mais de 2 milhões de indivíduos. Alguns deles ocorreram em Nicarágua, El Salvador e Guatemala. Deste total, menos de 10% se incluíam na definição de pessoa refugiada estabelecida pela Convenção de 1951 (Andrade, 2001). Nesse sentido, foi convocada uma conferência na Cidade do México em 1981, com o propósito de avaliar os problemas das pessoas refugiadas e verificar as ações a serem tomadas para contenção dessa problemática.

Os Estados se viram diante da necessidade de rediscutir as normativas de refúgio em vigor no continente (Sartoretto, 2018). Apesar das conclusões indicarem a urgência em expandir as definições vigentes, apenas em 1984 foi convocada uma reunião com líderes dos Estados da região para a criação de um documento que desse suporte aos novos cenários regionais e minimizasse a possibilidade de surgimento de problemas sociais e humanitários desordenados no continente.

Deste modo, em 1984, os países se reuniram a convite do governo da Colômbia, na cidade de Cartagena de Índias, no Colôquio sobre Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas na América Central, México e Panamá, com o intuito de harmonizar o sistema de refúgio universal e as políticas de refúgio nacional (Carrillo, 2019). Em consequência desse Colóquio, originou-se a Declaração de Cartagena de 1984, que conforme cláusula

3, considerou pessoas refugiadas como as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

O conceito de Cartagena constrói a definição de pessoa refugiada a partir dos direitos fundamentais da pessoa humana, protegendo a vida, a segurança e a liberdade. A definição trazida na Declaração adapta as novas realidades histórico-políticas do mundo contemporâneo, sem renunciar ao marco jurídico dos instrumentos internacionais (Silva, 2014).

Até o final de 2022, o número de pessoas que se deslocaram forçadamente era de 114 milhões. Desses, 36,4 milhões eram pessoas refugiadas (ACNUR, 2023). A busca por respostas eficazes de proteção exigirá cuidado e planejamento por parte dos atores e dos organismos constituídos para este fim. Neste sentido, é necessário que sejam redobrados esforços, de modo a garantir que os processos que determinam a condição de pessoa refugiada sejam justos, eficientes, operativos, e que estejam disponíveis às pessoas que necessitem de proteção internacional.

2. A POSIÇÃO DO BRASIL EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO

O governo brasileiro concede refúgio desde 1949, como consta em registros que atestam a existência de pessoas refugiadas em São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná (Lima *et al.*, 2017). A atuação do país na proteção dessas pessoas se deu mesmo antes da constituição do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas e da Convenção de 1951.

No período entreguerras, dada a sua limitação enquanto Estado-Membro da Liga das Nações e pela dinâmica de sua política interna, o seu envolvimento foi tímido e pouco esforçado no sentido da proteção às pessoas refugiadas (Lima *et al.*, 2017).

Foi somente após o segundo governo de Getúlio Vargas, que se adotou uma política dedicada ao tema das pessoas refugiadas,

assinando, em 1952, a Convenção de 1951 (Lima *et al.*, 2017). No campo institucional, logo após a criação do ACNUR, foi instituído um Comitê Consultivo para Pessoas Refugiadas no Brasil, pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Este órgão consultivo foi reestruturado em 1955, passando a ser denominado de Comitê Executivo, contando até o ano de 2017, com 87 Estados-Membros (Andrade, 2017).

O início da década de 1960 marcou um momento crucial para o Brasil no que diz respeito à proteção de pessoas refugiadas, quando o país ratificou a Convenção de 1951, motivado pela criação do Ano Mundial das Pessoas Refugiadas (AMR). A AMR tinha como objetivo:

[...] (i) focalizar o interesse no problema dos refugiados e encorajar contribuições financeiras adicionais por parte de Estados, ONGs e do público em geral, com vistas à sua solução; e (ii) encorajar as oportunidades adicionais de soluções duradouras, sempre que aceitas pelos refugiados (Andrade 2017, p. 45).

O Brasil constituiu uma Comissão Nacional para o AMR, com quatro comitês: recepção e encaminhamento; temas políticos e jurídicos; divulgação e publicidade; e temas financeiros. Em seu período de atuação, várias atividades socioculturais e esportivas foram realizadas, voltadas aos problemas das pessoas refugiadas. Além disso, as ações dessa Comissão proporcionaram:

[...] (i) uma contribuição ao ACNUR equivalente a USD\$ 30.000,00 (seis milhões de Cruzeiros); (ii) a decisão de aceitar 700 refugiados de origem europeia, que se encontravam no Extremo Oriente (Far East), em favor dos quais o Consulado brasileiro em Hong Kong já recebera, em fins de 1959, autorização para conceder mais de 90% dos vistos vislumbrados; e (iii) a ratificação da Convenção de 1951 (Andrade, 2017, p. 47).

O país somente regulamentou a proteção às pessoas refugiadas com a Lei nº 9.474/97, no qual permitiu o reconhecimento da condição de pessoa refugiada para aqueles fugidos do seu país de origem cujas vidas, segurança ou liberdade estejam sob ameaças, seja por raça, religião, nacionalidade, opiniões divergentes, grupo social, violação dos direitos humanos, dentre outras

causas que levem à perturbação grave da ordem pública. Esta lei garante documentos básicos às pessoas refugiadas, incluindo documento de identificação e de trabalho, além da liberdade de movimento no território nacional e de outros direitos civis.

A Lei nº 9474/97 permitiu, ainda, a criação do Comitê Nacional para Pessoas Refugiadas (CONARE), órgão interministerial presidido pelo Ministério da Justiça, que lida principalmente com a formulação de políticas para pessoas refugiadas no país, com a elegibilidade, mas também com a integração local (Lima *et al.*, 2017). Este Comitê possui uma composição plural, que inclui representantes das várias esferas de governo, tais como Saúde, Educação, Trabalho, além da sociedade civil, com possibilidade de voto, e o ACNUR, que também tem direito de voz, em que pese não ter direito de voto.

No total, ao final de 2022, havia 65.840 pessoas reconhecidas como refugiadas pelo Brasil, um crescimento de quase 10% em relação ao ano de 2021, quando havia 60.011 pessoas nesta condição (ACNUR, 2023). Venezuelanos (77,9%) e cubanos (7,9%) foram as principais nacionalidades das pessoas reconhecidas como refugiadas no ano de 2022, representadas por 56% de homens e 44% de mulheres.

Os principais grupos, até 2018, eram compostos por pessoas refugiadas de Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (RDC). Este perfil vem mudando gradualmente desde 2012, quando o país adotou uma cláusula de cessação da condição de pessoas refugiadas aplicável aos angolanos e liberianos, com base em orientação global expedida pelo ACNUR em junho do mesmo ano.

Conforme a portaria do Ministério da Justiça nº 2.650 (de outubro de 2012), estes estrangeiros estão recebendo a residência permanente no país, em substituição ao reconhecimento da condição de pessoa refugiada. Estes dados não incluem informações relacionadas aos nacionais do Haiti, que chegaram ao Brasil desde 2010, pois seus pedidos de reconhecimento vda condição de pessoas refugiadas foram encaminhados ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e não ao ACNUR

Após 20 anos, desde a sua promulgação, a Lei Brasileira de Refúgio continua sendo um modelo entre todos os marcos legais voltados à proteção da pessoa refugiada. Para o país, segue o desafio de continuar garantindo que o sistema de refúgio seja aperfeiçoado, em especial, no que tange ao processo de integração local, com proteção de direitos humanos, daquelas pessoas que se encontram em situação de refúgio no país.

3. MIGRAÇÃO POR SOBREVIVÊNCIA: O CASO DOS HAITIANOS

Os Estados são responsáveis por garantir os direitos humanos dos seus cidadãos. Quando não conseguem ou não querem garantir o acesso a estes direitos, acontece uma ruptura na relação com seus cidadãos. Por inúmeros fatores, como má administração, falta de capacidade, ambição, entre outros, o Estado deixa de garantir o acesso às necessidades básicas e fundamentais para a dignidade humana (Betts, 2013). Este cenário leva milhares de pessoas a uma fuga desesperada em busca de sobrevivência em outros países.

A definição de pessoa refugiada, estabelecida após a Segunda Guerra Mundial, apresenta uma lacuna em atender às novas necessidades de proteção que vem surgindo desde a Convenção de 1951. Pessoas que se encontram fora dos países de origem por conta de uma ameaça real à sua sobrevivência e que não têm solução doméstica podem ser chamadas de migrantes por sobrevivência (Betts 2013). Todas as pessoas refugiadas são um tipo de migrante por sobrevivência, porém, muitas delas não são reconhecidos como pessoa refugiada.

Em resposta às várias limitações existentes na atual definição de pessoa refugiada, algumas normativas foram desenvolvidas em África, América Latina e Europa, para promover a expansão desta definição. Apesar de representarem uma forma de “proteção complementar” para proteger aqueles que se encontram fora do escopo do de proteção da Convenção de 1951, na prática, o que se vê é uma aplicação diferente por cada Estado (McAdam 2007). Entre os debates sobre a migração por sobrevivência,

destacam-se os migrantes haitianos, que se deslocaram forçadamente em busca de proteção no Brasil.

Em 12 de janeiro de 2010, o Haiti sofreu um abalo sísmico de grandes proporções, cujo epicentro próximo da capital, Porto Príncipe, implicou consequências catastróficas para a população do país. A instabilidade política, mazelas sociais e econômicas, catástrofes ambientais frequentes e outros problemas humanitários acarretaram em um fluxo migratório intenso dos haitianos para as fronteiras do norte do Brasil. Além do desastre natural, o país também passava por uma guerra civil, e, com a participação do Brasil na Missão de Paz no Haiti, muitos habitantes decidiram deixar o país.

Segundo dados do Ministério da Justiça e da Segurança Pública do Brasil (2019), estima-se que o número total de pedidos de reconhecimento da condição de refúgio de pessoas provenientes do Haiti foi de 58.831 solicitações até 2018. Entretanto, os haitianos não se qualificavam como pessoas refugiadas, nos termos da Lei nº 9.474/1997, que não reconhece o deslocamento forçado por desastres naturais como causa possível para a solicitação de reconhecimento da condição de refúgio.

Vale mencionar ainda, que, o elevado número de haitianos solicitando a condição de refúgio se tornou problemático por gerar pressões sobre a estrutura do CONARE e dos ministérios nele representados (Lima *et al.* 2017).

Como solução para a problemática, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), por meio da Resolução Normativa (RN) nº 97 de 12 de janeiro de 2012, concedeu o visto de permanência por razões humanitárias aos haitianos, conforme descrito abaixo:

- 3 O CNIg concedeu consecutivas prorrogações normativas da Resolução Normativa CNIg n. 97/2012 por mais 12 meses, permitindo assim, a expedição do visto em caráter humanitário, a saber: Resolução Normativa n.10, publicada no Diário Oficial da União em 25/10/2013; pela Resolução Normativa n. 113, publicada no Diário Oficial da União em 15/12/2014; pela Resolução Normativa n. 117, publicada no Diário Oficial da União em 17/08/2015; pela Resolução Normativa n. 123, publicada no Diário Oficial da União em 20/09/2016.

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

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (RN Nº 97/2012, ART. 1).

Em 2018, o governo brasileiro publicou a Portaria Interministerial nº 10, para atribuir aos haitianos e apátridas residentes no Haiti, tratamento prioritário para fins humanitários. A portaria dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.

A emissão do visto passou a ser feita exclusivamente pela embaixada do Brasil em Porto Príncipe e permitiu a concessão de residência temporária de dois anos no Brasil, passível de transformação em residência por prazo indeterminado ao final desse período.

Com os novos fluxos de migração de haitianos para o Brasil, iniciou-se um processo de debate acerca das políticas migratórias e de refúgio no país. Apesar de ser conhecido como um país de acolhimento a migrantes e pessoas refugiadas, o Brasil possuía uma legislação antiga, a Lei n. 6.815/1980.

Esta legislação migratória continha caráter discricionário, caracterizando o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional. Isso acarretava formas de seleção discricionárias por meio das quais os estrangeiros bem-vindos eram apenas aqueles que poderiam contribuir economicamente para o país e que compartilhassem da ideologia política pregada no período (Salles *et al.*, 2019).

Em maio de 2017, foi promulgada a nova Lei de Migração, Lei nº 13.445, que, em seu art. 14, § 3º, permitiu que o visto temporário para acolhida humanitária pudesse ser concedido ao

apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

A proteção dos haitianos, migrantes por sobrevivência, coloca em debate a ampliação do atual Regime Internacional de Proteção das Pessoas Refugiadas, uma vez que impossibilita que pessoas que se deslocaram, ou seja, foram forçadas a sair, por conta de questões ambientais sejam protegidas legalmente em nível internacional.

4. REGIME STRETCHING PARA A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES POR SOBREVIVÊNCIA

A origem das teorias de regimes internacionais data da década de 1970, com a publicação do artigo “*International responses to technology: concepts and trends*” (Ruggie 1975). Na ocasião, John Gerard Ruggie levantou a discussão acerca da tensão existente entre política e ciência, no que tange aos desafios tecnológicos em três níveis distintos: cognitivo, regimes internacionais e organizações internacionais.

Os regimes internacionais são, para ele, “conjuntos de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados” (Ruggie, 1975, p. 570). A partir desta definição, iniciou-se um amplo debate entre teóricos e acadêmicos das Relações Internacionais sobre esse fenômeno.

Outro conceito de regimes internacionais é de que são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno das quais convergem expectativas dos atores” (Krasner, 2012, p. 1). Assim, para Krasner (2012), os regimes internacionais são entendidos, em primeira instância, como variáveis intervenientes entre os fatores causais básicos, de um lado, e resultados e comportamentos, de outro. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento

definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

Os regimes internacionais são disposições mais especializadas, relativas a atividades bem definidas, recursos ou áreas geográficas, que, muitas vezes, envolvem apenas algum subconjunto dos membros da sociedade internacional (Krasner 1983). Eles podem ser compreendidos, ainda como um “conjunto de arranjos de governança”, incluindo rede de regras, normas, procedimentos, regulando o comportamento dos atores e controlando os seus efeitos (Keohane; Nye, 1977, p. 19).

O conceito de regime tem sido muito debatido no âmbito das Relações Internacionais. Krasner (2012) classifica diversas correntes – estrutural convencional, estrutural modificada e grociana – que buscam explicar seu surgimento e permanência, por meio de argumentos distintos. Em primeiro, a visão estrutural convencional vê o conceito de regime como inútil, se não enganoso. Nesse entendimento, os regimes ofuscam e obscurecem as relações entre poder e interesses, que são, não apenas as mais importantes, mas, sobretudo, as causas fundamentais do comportamento dos estados no sistema internacional. Em segundo, a perspectiva estrutural modificada sugere que os regimes podem ter importância, mas somente sob condições muito restritas. E, por fim, a visão grociana vê os regimes de uma forma bem mais disseminada, como um atributo inerente a qualquer padrão de comportamento humano complexo e persistente (Krasner, 2012).

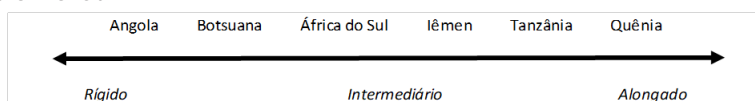
No que tange ao Regime Internacional de Proteção à Pessoa Refugiada, discute-se, atualmente, a necessidade de ampliar esse regime de acordo com a necessidade de cada contexto histórico, protegendo os fluxos emergentes de deslocamento humano relativo a cada cenário (Corrêa et al., 2015).

Desse modo, é fundamental a flexibilidade do regime (regime stretching), no qual “um grau em que o escopo de um regime em nível nacional ou local assume tarefas em que difere daquelas

descritas no nível global” (Betts, 2010, p. 363).

Esse alargamento pode ser consistente com o regime (assumindo tarefas complementares ao propósito do regime) ou pode ser inconsistente com o regime (contradizendo o propósito do regime). No estudo feito por Betts (2010), avaliando a resposta de países africanos ao deslocamento de pessoas recepcionadas em seus territórios, foi verificado que alguns países tendem a ser mais alongados e outros menos, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1- *Regime Stretching*: espectro da resposta institucional à migração por sobrevivência



Fonte: Betts (2013, p. 36).

Uma alternativa para o problema seria a criação de um Protocolo Adicional à OCnvenção de Genebra sobre Pessoas Refugiadas, de 1951, o que promoveria, dessa forma, o alargamento do regime (*regime stretching*), a ser adotado na forma de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, ou mesmo como documento final de uma Convenção Internacional sobre Pessoas Refugiadas, promovida pelo ACNUR (Alencar Júnior, 2011).

Enquanto o alargamento do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Refugiadas para abranger os migrantes por sobrevivência não acontece, outra alternativa seria negociar uma nova convenção, com instrumentos normativos específicos para essa categoria e incluindo uma adequação terminológica elaborada pela Assembleia Geral da ONU, com fins de construir princípios orientadores para lidar com esta nova categoria de pessoas deslocadas (Rodrigues & Lampier Júnior, 2017). Isto posto, destaca-se que os instrumentos de proteção dos direitos humanos poderiam ser aperfeiçoados, também, para a aplicação da proteção aos migrantes por sobrevivência.

CONCLUSÕES

A problemática das pessoas refugiadas é um dos temas mais preocupantes da atualidade na esfera nacional e internacional. O número alarmante de pessoas refugiadas devido às guerras, conflitos, injustificáveis violações dos direitos humanos, remete a uma necessidade urgente de melhoria das práticas adotadas na tentativa de resolução deste problema.

Este capítulo objetivou usar o *regime stretching* como forma de proteção aos migrantes por sobrevivência no Brasil. Como visto, o Estado brasileiro regulamentou a Lei nº. 9.474/97, que garante proteção às pessoas refugiadas, estabelecendo, sobretudo, direitos e deveres. Além de criar uma lei específica para pessoas refugiadas, recepcionou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 em seu ordenamento jurídico, inserindo os princípios gerais desses instrumentos normativos.

A lei nacional promoveu a ampliação da definição de pessoa refugiada da Convenção de 1951, integrando também, como critério de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, a grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme Declaração de Cartagena de 1984. O Brasil também possui um órgão, que houve o ACNUR, o CONARE, que visa atender às solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada e dar suporte administrativo para integração no País.

No caso dos haitianos, estes tiveram seus pedidos encaminhados ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), uma vez que o CONARE não reconheceu que esses nacionais apresentavam critérios elegíveis para o reconhecimento da condição de pessoa refugiada. Deste modo, coube ao CNIg avaliar e conceder vistos de residência permanente por razões humanitárias. A emissão dos vistos foi realizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Resolução Normativa (RN) 97/2012.

Em relação ao alargamento de regime, mencionado por Betts, pode-se dizer que o Brasil está enquadrado em um espectro mais alargado em relação às respostas aos migrantes por sobrevivência, pois vem incluindo situações de crise humanitária na sua legislação.

Para atingir patamares mais representativos na busca por uma ajuda humanitária mais eficaz, os países precisam, contudo, avançar na unificação das tratativas e definições, fazendo com que todas as pessoas em situação de grave violação dos direitos humanos sejam protegidas e recebam o suporte devido. Atualmente, apesar dos avanços feitos por diversos Estados, é necessário ampliar as formas de proteção distintas dos atuais instrumentos internacionais vigentes.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JÚNIOR, R. S. L. **A ONU e os Refugiados Ambientais: Uma Análise acerca da Influência da Ciência sobre o Regime Internacional dos Refugiados**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

ACNUR. **Declaração de Cartagena**. ACNUR, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Global Trends Forced Displacement 2022**. Geneva: ACNUR, 2023.

_____. **Brasil reconheceu mais de 65 mil pessoas como refugiadas até 2022**. ACNUR, 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/06/20/brasil-reconheceu-mais-de-65-mil-pessoas-como-refugiadas-ate-2022/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

ANDRADE, J. H. F. **Derecho Internacional de los Refugiados**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, J. H. F. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997)". In: JUBILUT, L. L.; GODOY, G. G. (orgs). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

BARTELEGA, C. F. **A assistência internacional aos refugiados: da Liga das Nações ao pós-guerra fria.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2007.

BETTS, A. **Survival migration: failed governance and the crisis of displacement.** Canadá: Cornell University Press, 2013.

Brasil. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

_____. **Portaria nº 2.650, de 25 de outubro de 2012.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2012.

_____. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12 de janeiro de 2012.** Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

_____. **Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018.** 2Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 2018.

CARRILLO, A. M. M. **Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio: Experiencias de colombianos en Ecuador y Canada.** Cali: Autónoma de Occidente, 2019.

CLARK, T. Rights Based Refuge, the Potential of the 1951 Convention and the Need for Authoritative Interpretation. **International Journal of Refugee Law**, v. 16, n. 4, p. 584–608, 2004.

CORRÊA, M. A. S.; NEPOMUCENO, R. B.; MATTOS, W. H. C.; MIRANDA, C. Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, v. 23, n. 44, p. 221-236, 2015.

LIMA, J. B. B.; et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: Ipea, 2017.

MOREIRA, J. B. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 2, n. 4, p. 57-76, 2005.

GOODWIN-GILL, G.; MCADAM, J. **The refugee in international law**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

_____. **International Regimes**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

KEOHANE, R.; NYE JR, S. **Power and Independence**. Boston: Little, Brown, 1977.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. ONU, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. ONU, 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em: 12 ago. 2022.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J. B. Regime internacional para

refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 17-30, 2010.

RODRIGUES, V. M.; LAMPIER JUNIOR, A. Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 37, n. 1, p. 355-368, 2017.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: Concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

SALLES, D. M. N.; NASCIMENTO, R. L.; QUINTELLA, R. F.; SANTOS, L. F. A acolhida humanitária com a lei 13.445/17: rumo a um tratamento digno ao migrante forçado no Brasil. **Conhecimento & Diversidade**, v. 1, n. 11, p. 131-144, 2019.

SARTORETTO, L. M. **Direito dos refugiados: do eurocentrismo às abordagens de Terceiro Mundo**. Santa Maria Arquipélago Editorial, 2018.

SILVA, T. F. M. **Cooperação para a integração dos refugiados Colombianos no Chile: o caso dos chilombianos**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2014.

CAPÍTULO 4

A MIGRAÇÃO VENEZUELANA E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO MIGRANTE

VENEZUELAN MIGRATION AND THE PRECARIATION OF MIGRANT WORK

Anna Karollinne Lopes Cardoso¹

Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
João Pessoa - Paraíba – Brasil

Monica de Lourdes Neves Santana²

Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)
João Pessoa - Paraíba - Brasil

INTRODUÇÃO

O mundo tem passado pela maior crise de deslocamentos forçados. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2022, mais de 108 milhões de pessoas

¹ Email: karollinneanna@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8984-6672>

² Email: m@detroz.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7583-1410>

foram forçadas a deixar suas casas em virtude de perseguições, conflitos ou outras violações de direitos humanos. Segundo o mesmo relatório, a guerra da Ucrânia influenciou esse cenário, elevando o número de 27.300 no final de 2021 para 5,7 milhões no final de 2022 – o que representa o fluxo mais rápido de pessoas refugiadas em qualquer lugar desde a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2022).

Os deslocamentos forçados no século XXI, contudo, não são uma realidade apenas da Ucrânia, países do Oriente Médio, da África e da Ásia, e da América Latina, também possuem migrantes por motivos diversos. Neste âmbito, destaca-se a Venezuela, que, desde 2014, tem passado por uma grave crise política e econômica, ocasionadas pela morte do presidente Hugo Chávez e a eleição de Nicolás Maduro, bem como pela queda do preço do petróleo. O barril que chegou a alcançar o preço de U\$100,00 passou a custar U\$33,00 em 2016 e U\$56,70 em 2019 (Folha de São Paulo, 2019).

Uma vez que a economia do país depende diretamente das exportações petrolíferas, essas mudanças trouxeram um impacto bastante negativo, gerando cortes nas importações e aumentando a escassez de alimentos, medicamentos e insumos para a indústria. Em consequência disso, como destaca a organização *Human Rights Watch* (2017), a Venezuela tem vivido hoje uma verdadeira crise humanitária, resultando em um número cada vez maior de deslocamentos forçados, sobretudo em direção ao Brasil, país fronteiriço.

De 2014 a 2017 (período que corresponde ao pico máximo desse deslocamento), cerca de 146.000 indivíduos requereram a condição de pessoa refugiada ao redor do mundo e, aproximadamente, 444.000 buscaram outras formas legais de migração (UNHCR, 2018b).

Dados do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) constataam que o Brasil recebeu 206.737 solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, em que 66% são do sexo masculino e 34% do sexo feminino. É válido ressaltar que, desse total, apenas 11.231 pessoas refugiadas tiveram o seu pedido

deferido (Brasil, 2019). Atualmente, as nacionalidades que mais solicitaram a condição de pessoa refugiada no território brasileiro foram venezuelanas (67%), cubanas (10,9%) e angolanas (6,8%) (ACNUR, 2023).

Como consequência dessa migração não esperada, os serviços públicos se encontram bastante sobrecarregados, sobretudo os sistemas de saúde e de educação. Mesmo o Brasil se apresentando internacionalmente como um país de portas abertas e sendo signatário de diversos instrumentos que abordam a tratativa migracional, como a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo Adicional de 1967, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, e, na forma de ordenamento interno do “espírito de Cartagena” (Barreto; Leão, 2010) – a Declaração de Cartagena de 1984, o país apresentava pouca evolução no tratamento jurídico de pessoas migrantes desde os anos 1980, exceto com a lei de refugiados, de 1997 (Lei 9474).

Apenas em 2017, com a aprovação da nova Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445/2017), tornou-se possível o reconhecimento e a expansão para proteção destas pessoas vulneráveis dentro do território brasileiro e de brasileiros em território distinto.

A atual crise socioeconômica venezuelana e a migração em massa para o território brasileiro, despertou a necessidade de criação de uma medida provisória para tratar a situação, resultando na Lei nº 13.684/2018, conhecida como a Operação Acolhida. Esta Lei promove a política de integração destas pessoas refugiadas a partir de três eixos, a saber: Ordenamento de fronteira, Acolhimento e Interiorização. Para fins desse estudo, a ênfase será o último eixo, o processo de interiorização, que ocorre por meio de diversos vieses, entre eles, a vaga de emprego sinalizada (VES), como esse processo garante meios de subsistência e inclusão facilitada na sociedade brasileira.

O período de grande movimentação nas fronteiras é marcado também pelo processo de instabilidade política e econômica do Brasil. O *impeachment* da então presidenta Dilma Roussef no ano de 2016 e a queda econômica em dois anos seguintes, com o

reco do PIB por 11 trimestres (IBGE, 2017), marcam o período de maior recessão do país nas últimas décadas.

É nesse contexto que este capítulo busca analisar a flexibilização do trabalho no Brasil e o processo de precarização do trabalho migrante. Para tanto, além de uma literatura específica, utilizar-se-á dados oriundos de organizações governamentais, como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e de organizações internacionais.

Dessa forma, este capítulo se divide da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a Política Pública de acolhimento e interiorização brasileira, criada em 2017 e denominada de Operação Acolhida e o entendimento da garantia do trabalho no eixo de interiorização como facilitador da integração de pessoas migrantes. O segundo tópico trata da flexibilização do trabalho e da reforma trabalhista de 2017, que contribuíram para precarização das condições de trabalho. Por fim, enfatiza-se a realidade das pessoas migrantes e a relação da precarização com as questões de migração vs. Trabalho.

A OPERAÇÃO ACOLHIDA E O PROCESSO DE INTERIORIZAÇÃO DAS PESSOAS MIGRANTES

A Operação Acolhida é uma política pública social e humanitária voltada para o acolhimento e a interiorização de pessoas refugiadas. O artigo 11, da Lei nº 13.684/ 2018, estabelece que a União poderá prestar cooperação humanitária, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de apoiar países ou populações que se encontrem em estado de conflito armado, de desastre natural, de calamidade pública, de insegurança alimentar e nutricional ou em outra situação de emergência ou de vulnerabilidade, inclusive grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos ou humanitários de sua população (Brasil, 2018).

A crise política da Venezuela é fruto de uma série de eventos, econômicos, políticos e sociais que sucederam a turbulenta eleição de Nicolás Maduro no ano de 2018. Embora não possuísse a simpatia e apoio do seu antecessor, o governo de Maduro ilustrou a incapacidade na mudança dos fatores de produção

nacional, e principalmente na contenção do agravamento da crise (Polido; Barbato; Moura, 2018).

A falta de insumos básicos para a sobrevivência tem feito com que muitos venezuelanos atravessassem a fronteira com o Brasil na tentativa de comprar alimentos ou na busca de atendimento médico gratuito em hospitais brasileiros. Isso, no entanto, tem trazido um grande impacto sobre essas cidades fronteiriças, que, por sua vez, não estavam preparadas para acolher um grande número de pessoas em situação de vulnerabilidade. A cidade de Pacaraima, por exemplo, que possuía pouco mais de 12.000 habitantes, viu a sua população duplicar em virtude dos venezuelanos (IBGE, 2022).

Como consequência, os serviços públicos se encontram bastante sobrecarregados, sobretudo os sistemas de saúde e de educação. No ano de 2018, a fim de responder a essa situação, o governo do estado de Roraima criou um centro de acolhimento ao migrante, improvisado em um ginásio em Boa Vista. A medida foi uma resposta à decisão do Juiz da Vara da Infância e Juventude do estado de Roraima, o qual determinou que os governos municipal e estadual fornecessem abrigo, comida e segurança às crianças venezuelanas (*Human Rights Watch*, 2017).

É válido salientar que os abrigos em Roraima estavam em situações precárias e com infraestrutura debilitada para o contingente de pessoas refugiadas e migrantes (MSF, 2019). Além disso, não havia ajuda técnica especializada para auxiliar no processo de acolhimento e de solicitação do reconhecimento da condição de pessoa refugiada e de regularização migratória dos venezuelanos (Brasil, 2021b). Por conta disso e do crescente número de venezuelanos, o Governo Federal assumiu o compromisso de federalizar o atendimento humanitário, de modo a receptionar, identificar e acolher estas pessoas.

O deslocamento de venezuelanos se prolonga e, por conta disso, a solidariedade e o compromisso são necessários para assegurar a contínua entrega de assistência. “Eles deixaram para trás uma realidade de violência, insegurança, falta de alimentos, empregos, remédios e serviços básicos, resultado de uma crise

que vem se intensificando na Venezuela desde 2017” (ACNUR, 2020, p. 6). Assim, o Governo Federal, com o apoio de agências da ONU, criou a Operação Acolhida, em 2018, com o intuito de coordenar diversos atores (sociedade civil, Organizações não governamentais, instituições religiosas, entre outros) para oferecer assistência emergencial às pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas que entram no Brasil pela fronteira com Roraima.

Para a sua atuação, essa operação se divide em três eixos: 1) ordenamento da fronteira – documentação, vacinação e operação controle do Exército Brasileiro; 2) acolhimento – oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e 3) interiorização – inclusão na sociedade roraimense, deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica e/ou retorno voluntário ao país de origem.

O primeiro eixo da Operação é realizado a partir da cidade de Pacaraima. O ordenamento da fronteira tem por objetivo garantir a recepção, identificação, fiscalização sanitária, imunização, regularização migratória e triagem dos que cruzam a fronteira. Além disso, as pessoas refugiadas e migrantes passam por um processo de cadastramento e regularização migratória para estarem aptos a emitirem documentos brasileiros (CPF e carteira de trabalho), receber atendimento social, proteção e defesa de direitos (Brasil, 2021a).

Devido ao escalonamento desses números, o CONARE reconheceu, em 2019, a austera situação da Venezuela, reconhecendo *prima facie* a condição de pessoa refugiada. Isso significa que “tal procedimento prevê decisões coletivas, quando não se é possível processar a elegibilidade individualmente devido à urgência na assistência” (Martino; Moreira, 2020, p. 151).

O segundo eixo da Operação se refere ao Acolhimento, que, atualmente, contém 13 abrigos temporários em Roraima. Os abrigos são divididos em três categorias de pessoas: solteiros(as), família e indígenas (como é o caso do abrigo *Janokoida* em Pacaraima e o Pintolândia em Boa Vista) (Brasil, 2021a). O gerenciamento dos abrigos é dividido entre as Forças Armadas

(nas funções de saúde e logística), o ACNUR e o Ministério da Cidadania (acolhimento e assistência). Importante também frisar a participação ativa de organizações não governamentais, como a AVSI Brasil, a Refúgio 343 e a Fraternidade – Federação Humanitária Internacional.

O terceiro e último eixo da Operação diz respeito ao processo de Interiorização, que objetiva deslocar voluntariamente pessoas migrantes e refugiadas venezuelanas para outras regiões do país, por meio do Programa de Inserção Social e Econômica. Há quatro modalidades de interiorização, conforme o ACNUR (2021):

I. Reunificação Familiar: Restrita para as pessoas refugiadas que possuem parentes comprovados fora do estado de Roraima ou Amazonas. Além disso, faz-se necessário que os receptores tenham condições financeiras e sociais para recebê-los quando forem deslocados.

II. Reunião Social: Similar a familiar, porém difere-se pelo fato de que o deslocamento poderá ser realizado mediante a sinalização de algum amigo próximo e a declaração de condições básicas para recebimento dele.

III. Interiorização Institucional Abrigo a Abrigo: Transferência para centros de acolhida direcionado aos venezuelanos que necessitam de abrigo na cidade destino, com permanência de até três meses.

IV. Vaga de Emprego Sinalizada: Visa interiorizar venezuelanos que serão contratados por organizações no país.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, até abril de 2021, 51.735 pessoas já foram interiorizadas nas demais regiões do país (Brasil, 2021a). A crise humanitária venezuelana proporcionou um avanço brasileiro quanto à problemática migratória. Porém, diante do fluxo contínuo de solicitações, novas medidas são necessárias, principalmente no que se refere ao processo de interiorização. Alguns atores não estatais têm dedicado suas atenções à criação de projetos que auxiliem estes deslocados forçados, como o Projeto Acolhidos Por Meio do Trabalho, que foi idealizado entre a Embaixada dos Estados Unidos

juntamente com o ACNUR e a AVSI Brasil.

Esse projeto visa fomentar parcerias com organizações públicas e privadas do Brasil que, por meio da disponibilização de contratações no mercado de trabalho, propiciam aos venezuelanos a oportunidade de adquirir independência e estabilidade para um novo recomeço. Ações como essa são essenciais para a interiorização adequada destes indivíduos em vulnerabilidade, tendo em vista a cultura misógina e xenófoba de grande parte dos cidadãos nacionais. Muito embora se reconheça a importância do projeto, alguns desafios são enfrentados diariamente para sua efetivação, como a flexibilização do trabalho, uma tendência mundial que Harvey (1993) nomeia de acumulação flexível, ou seja, de “rápidas mudanças no desenvolvimento desigual tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado setor de serviços (Harvey, 1993, p.140).

A flexibilização promove uma nova estrutura produtiva, no qual se pode observar alguns critérios particulares, tais quais: a desintegração da produção; o deslocamento de parte das atividades para áreas periféricas; o fortalecimento da terceirização dos serviços; e a implantação do sistema “*Just in time*”, nacionalmente conhecido como produção no tempo certo, ou seja, exigência de um trabalhador polivalente, capaz de executar várias funções e em uma única jornada de trabalho. Para Antunes (2009), estes critérios nada mais representam do que um processo manipulador de organização do trabalho, que preserva a alienação dos trabalhadores e cuja finalidade real é a intensificação das condições de exploração das pessoas operárias. É, portanto, esse processo que leva ao centro do debate da precarização do trabalho.

A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, as relações econômicas foram marcadas por uma forte diminuição do operariado industrial, seguido de uma explosão de crescimento do setor de serviços (Antunes, 2011; Harvey, 1992). Nesse novo cenário, os trabalhadores têm contratos alternativos com menos

direitos trabalhistas e, por vezes, tornam-se temporários, terceirizados, intermitentes, com jornada e remuneração flexíveis, e até sem local de trabalho predeterminado (Antunes, 2018).

Muito embora a flexibilização do trabalho seja uma realidade mundial, no Brasil esse cenário se acentua ainda em 2017, com a reforma trabalhista executada por meio da **Lei nº 13.467. Guimarães e Silva (2020) apontam que** a reforma ampliou a flexibilização e a precarização dos direitos trabalhistas, inclusive por meio do trabalho intermitente, das demissões por comum acordo e da prevalência do acordado sobre o legislado.

Os anos seguintes marcam o “esfarelamento” dos direitos trabalhistas. No ano de 2019, ocorreu a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pela Medida Provisória nº 870. As funções do MTE foram diluídas em três ministérios responsáveis: 1) o da Economia, responsável pelas políticas de geração de emprego, modernização, formação e desenvolvimento profissional; 2) o da Cidadania, que abrange a política nacional de renda; e 3) o da Justiça e Segurança, que aborda as questões de fiscalização das condições de trabalho.

Cabe salientar que o órgão denominado Coordenação-Geral de Imigração passa a compor o último ministério citado. Sendo assim, mais uma vez, as migrações ficam atreladas às questões de segurança pública.

Outra mudança proposta pela flexibilização e que cabe ressaltar é a extensão da subcontratação ou terceirização, que, nas palavras de Druck e Antunes (2013), trata-se de um fenômeno global de descentralização da produção, que se tornou uma verdadeira epidemia, contaminando a indústria, a agricultura e o serviço público.

Outrossim, o autor afirma que a terceirização afeta profundamente as relações e as garantias do trabalho, tendo em vista que atualmente “as relações sociais estabelecidas entre capital e trabalho são disfarçadas como relações entre empresas, baseadas em contratos por tempo determinados, flexíveis, de acordo com os ritmos produtivos das empresas contratantes” (Antunes, 2018, p. 32). Sendo assim, pode-se afirmar que a flexibilização

permite que o trabalhador se encontre desprovido de quaisquer direitos trabalhistas e sem limitação de jornada de trabalho.

Os dados oficiais do Brasil apontam o aumento das empresas terceirizadas e, conseqüentemente, o número de trabalhadores vinculados a estas. De acordo com o Suplemento de Relações de Trabalho e Sindicalização da Pnad, em 2017, o Brasil possuía 10 milhões de empregados terceirizados. Após a implantação da Lei nº 13.429/2017, que regulamenta a terceirização e da Reforma Trabalhista, esse número aumentou.

Dados do IBGE (2018) apontam que, em 2018, 22% dos trabalhadores brasileiros eram terceirizados. Em 2020, esse número atinge os 25% da população trabalhadora. O crescimento da terceirização também é acompanhado do aumento da rotatividade: segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2022), o Brasil é o país com maior rotatividade de trabalho do mundo, apresentando no período de 2017 a 2022 uma variação de 50% a 60% de rotatividade dos empregados terceirizados.

A flexibilização atinge não apenas as classes desfavorecidas, mas permite a proletarianização de trabalhadores qualificados, muitas vezes com ensino superior, que, devido ao alto índice de desemprego, encontra-se condicionado a atuar em espaços que não condizem com sua formação ou habilidades. Para além do processo de flexibilização, pode-se afirmar que a discriminação e a desigualdade são pontos que influenciam na precarização.

Harvey (2017) afirma que “o preconceito e a discriminação baseados em questões étnicas, raciais, religiosas e de gênero estão profundamente arraigados no modo como o mercado de trabalho como um todo é segmentado e fragmentado e como os pagamentos são determinados”. Ou seja, além da oferta desigual, a remuneração também pode oscilar por questões de gênero, por exemplo.

Dados do IBGE (2023) apontam que a diferença salarial entre homens e mulheres que exercem a mesma função é de 22%. Essa distinção ultrapassa as questões de gênero. Ao relacionar as questões étnicas, nota-se que a realidade é a mesma. “Trabalhos

considerados sujos e degradantes, por exemplo, são mal pagos e destinados aos imigrantes mais vulneráveis e desamparados” (Harvey, 2017, p. 114).

Para Antunes e Praun (2015, p. 413), essa realidade é uma “persistente tendência à precarização estrutural do trabalho em escala global, da qual o trabalho migrante é sua expressão mais visível e brutal”. Entende-se, portanto que a essência desses modelos flexíveis nada mais são que a redução da qualidade do trabalho manifestada por meio da imposição de condições de vida mais degradantes para os trabalhadores e, caso este esteja inserido nas minorias mais vulneráveis, está fadado a exploração. Assim, busca-se analisar a realidade vivenciada pelos migrantes em solo brasileiro.

A RELAÇÃO ENTRE A FLEXIBILIZAÇÃO E A PRECARIIDADE DO TRABALHO MIGRANTE

Patarra e Baeninger (2004) afirmam que as migrações internacionais na América Latina, até os anos 1980, foram marcadas por três grandes tendências, sendo elas: a migração ultramar, com deslocamento principal de migrantes oriundos da Europa; as migrações intrarregionais, por meio da mobilidade entre países latino-americanos, sobretudo nos anos 1970 até os anos 1990; e a última delineada com maior intensidade a partir dos anos 1980, por meio da migração de brasileiros para outros países, considerada migração do Sul para o Norte. Essa última desencadeou a perda de trabalhadores qualificados da América Latina, fenômeno conhecido como “*brain drain*”, ou fuga de cérebro (Patarra e Baeninger, 2004; Eberhardt, 2017).

Em diversos países, na atualidade, mudanças nas leis trabalhistas estão sendo implementadas com o objetivo, real ou fictício, de aumentar a competitividade em um contexto de crise econômica. Essas reformas, em geral, visam flexibilizar os contratos de trabalho e, ao mesmo tempo, alterar os processos de negociação coletiva. Na realidade, de acordo com Vassapolo (2005), para além dos discursos oficiais, o que ocorre é uma redução dos direitos dos trabalhadores.

É nesse cenário que milhões de pessoas migrantes e refugiadas se inserem no mercado de trabalho dos países de trânsito e de destino. Apesar das legislações de muitos desses países, como o Brasil, reconhecerem, no papel, a igualdade de direitos laborais entre estrangeiros e nacionais, os migrantes apresentam uma frequência maior quanto à vulnerabilidade que se acentua ainda mais quando se intersecciona com questões de gênero, etnia ou religião. Assim sendo, guardadas as devidas exceções, os trabalhadores migrantes são os mais atingidos pelos efeitos da atual conjuntura, sobretudo em termos de desemprego e subemprego.

Para Sayad (1998, p. 109), a condição de migrante envolve uma realidade mais complexa, no qual é “o trabalho que legitima a presença do imigrante”. Por isso, o migrante “só tem a razão de ser no modo provisório conforme o que se espera dele, ele só pode estar aqui pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele e enquanto se precisa dele” (Sayad, 1998, p. 55). Mas, ao mesmo tempo em que é um estado provisório, revogável a qualquer momento, também é permanente, pois o sujeito é condicionado a viver e morrer como um trabalhador migrante.

Nesse sentido, Pereira (2019, p. 82) assinala o utilitarismo do mercado em relação à migração, pois “quando se precisa de mão de obra, abre-se as portas para os migrantes, sendo ele bem-vindo, quando essa não é mais necessária as fronteiras são reforçadas”. Sendo assim, de acordo com Sayad (1998), a existência do migrante está condicionada ao trabalho e não é qualquer trabalho, não se encontra em qualquer lugar, é o trabalho que o “mercado de trabalho para imigrantes lhe atribui”. O autor enfatiza que a mão de obra migrante é desejada apenas em subempregos ainda que estes indivíduos apresentem qualificação técnica.

Esta restrição relacionada ao trabalho se articula com o cenário discriminatório, no qual traz a perspectiva do “estrangeiro” como sujeito propenso à subversão da ordem pública, mas não qualquer estrangeiro, e sim aquele que não é entendido como migrante de alto nível, que possua qualificação. Com essa perspectiva, a relação entre migração e desemprego têm sido

recorrentemente usados para justificar a desumanização com que têm sido tratados milhares de migrantes no mundo.

A declaração de Cartagena de 1988, em seu artigo 17, dispõe sobre a necessidade de se elaborar normas básicas de proteção a esses indivíduos, e seu artigo 18 discorre acerca do esforço latino-americano na busca de soluções para a realidade enfrentada por essas pessoas. Aponta-se também a necessidade de fortalecimento de programas de proteção e assistência às pessoas refugiadas, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança e que se estabeleçam programas e projetos com vistas à autossuficiência destes sujeitos.

Sendo assim, os diversos projetos que buscam auxiliar na interiorização de migrantes, como o citado Projeto Acolhidos Por Meio do Trabalho, são ações promovidas por atores não governamentais. O quadro abaixo foi elaborado com algumas das principais ações e seus agentes executores.

Quadro1- Projetos e ações voltadas para o trabalho de migrantes

Projeto	Objetivo	Executores
2º Plano Nacional (PN) de Erradicação do Trabalho Escravo (2008)	Visava alterar o estatuto do estrangeiro e implantar atendimento jurídico e social àqueles (ir)regulares no país, como emissão de documentação básica.	Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público
3º PN de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (2016 – 2020)	Visava ampliar e aperfeiçoar a atuação de União, Estados, Distrito Federal e Municípios no enfrentamento ao tráfico de pessoas.	União, dos Estados, do Distrito Federal
Projeto Empoderando Refugiadas (2017)	Visa conscientizar empresas sobre as vantagens de contratar pessoas refugiadas e preparar as mulheres para o mercado de trabalho brasileiro.	Rede Brasil do Pacto Global, ACNUR e ONU Mulheres.

Assistência Emergencial para acolher pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório por crise humanitária (2018)	Articular ações integradas para nacionais ou estrangeiros, em fluxo migratório desordenado, desempenhadas por Governos federal, estaduais, distrital e municipais.	Governo Federal - Comitê Federal de Assistência Emergencial.
Operação acolhida (2018)	Visa apoiar a organização de atividades necessárias para acolher pessoas em situação de vulnerabilidade, decorrente do fluxo migratório para Roraima.	Governo Federal, Ministério da Defesa
Empresas com Refugiados (2018)	Visa integrar pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no mercado de trabalho	ACNUR e do Pacto Global da ONU
Fórum Empresarial de Empregabilidade e Empreendedorismo (2019)	Busca debater mecanismos e estratégias para inclusão produtiva de pessoas migrantes e refugiadas	ACNUR, OIM e a Rede Brasil para o Pacto Global
Programa Pana (2019)	Visa contratar venezuelanos e venezuelanas para trabalho	Sociedade civil/ Cáritas

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

Conforme o quadro acima, pode-se observar que há atuação do Estado na defesa de direitos civis – mas os direitos sociais são solenes ausentes. Estas ações não são particulares de pessoas migrantes, mas atingem diretamente essa população, tendo em vista que a condição de migrante coloca esse segmento como uma população propensa ao trabalho escravo. Ademais, a condição de irregularidade das pessoas migrantes favorece com que os sujeitos não denunciem e não busquem auxílio para denunciar as condições de trabalho.

Percebe-se que ações, visando atender as particularidades dos migrantes em relação à inserção ao mercado de trabalho, ficam a cargo das ações dos organismos internacionais, que buscam especialmente: a sensibilização das empresas para

empregabilidade de pessoas migrantes e refugiadas e de capacitação profissional.

A cartilha do Ministério Público do Trabalho - MPT (2018) afirma que “se a política migratória não contemplar as políticas de emprego, acabará se revelando inviável a médio prazo, uma vez que as estruturas de apoio oferecidas têm caráter temporário e somente a obtenção de renda própria permitirá a permanência de condições dignas”, o que acarretaria um ciclo de vulnerabilidade.

Para Silva (2021), além das limitações empregadas às pessoas migrantes, apenas por não ser natural, muitos deslocados forçados venezuelanos têm sofrido com a burocracia para validação de seus diplomas, o que mais uma vez os impede de ingressar na sua área de conhecimento e os leva a aceitação de condições precárias de trabalho para sua própria sobrevivência.

De acordo com Cavalcanti (2017), esse processo é comum em diversos países e faz com que as pessoas migrantes enfrentem a chamada “curva em U”. Assim, para o autor, os imigrantes partem de uma posição média na sociedade de origem, mas perdem essa posição social no momento de chegada ao país de destino. E, portanto, será necessário um tempo de acomodação para recuperar a posição de partida (Cavalcanti, 2017, p. 40).

Assim, o ser migrante está diretamente ligado e sujeito à precarização e até mesmo à escravização, como é o caso dos venezuelanos, que são deslocados forçados, ou seja, foram obrigados a deixar seu país por sobrevivência.

CONCLUSÃO

O cenário brasileiro, em 2017, apresentava inúmeras particularidades, como o *impeachment*, a desaceleração da economia, reformas trabalhistas, aprovação da nova lei de migração e o alto número de pessoas migrantes ultrapassando as fronteiras. Para promover o melhor entendimento, faz-se necessário se debruçar uma a uma. A Nova Lei da Migração, de 2017, foi elaborada para a promoção da perspectiva humanitária baseada nos direitos humanos, garantindo a igualdade de tratamento e superando

a securitização contida no Estatuto do Estrangeiro, fruto do período da ditadura militar.

É um instrumento importantíssimo, que marca o avanço de medidas nacionais. Contudo, não se pode negligenciar que ainda há um longo caminho para que o país se adeque e garanta os direitos mínimos desses indivíduos vulneráveis. Quanto à Operação acolhida, é plausível os esforços empregados por meio desta política: divisão em eixos e, principalmente, o processo de interiorização buscam facilitar a inserção das pessoas migrantes, cabendo ressaltar que o processo de integração- que se difere da interiorização-, ainda é apático.

Entende-se que o fenômeno migracional é complexo e envolve uma gama de fatores, entre eles, sociais, econômicos e raciais. No caso dos venezuelanos acolhidos no Brasil, além de enfrentar disparidades econômicas, estes indivíduos se depararam com o período de fortalecimento da xenofobia e do preconceito promovidos pela ascensão do movimento de direita no país. Somado a esses critérios, acrescentam-se questões de linguagem e aqueles que apresentam qualificação se deparam com a demora para validação dos certificados. Todavia, as organizações não-governamentais e internacionais têm somado esforços para tornar o processo cada vez menos penoso.

No mais, as transformações no trabalho trouxeram, de maneira geral, o desemprego estrutural, o esvaziamento dos direitos trabalhistas, a terceirização e o fortalecimento das desigualdades entre os segmentos da classe trabalhadora (mulheres, migrantes, negros). Esses padrões têm-se apresentado com maior ênfase no processo de intensificação da precarização do trabalho que afeta as populações nacionais e não nacionais, sendo esta segunda mais afetada.

A participação de empresas que disponibilizam os cursos técnicos, a vaga de emprego sinalizada e os demais projetos desenvolvidos para garantir dignidade ao trabalhador migrante acendem uma luz no fim do túnel.

Entende-se que a desconstrução da figura da pessoa migrante como “ladrão de empregos” e “peso na economia” necessita

de tempo. Contudo, a criação de projetos e o envolvimento do setor público e privado promovem uma aceleração. Conclui-se que muito se avançou na legislação e muitos ganhos foram somados, desde 2017. Entretanto, ainda há um longo caminho para a promoção devida de direitos humanos, propiciando um acolhimento aprazível.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2019). **O ACNUR no Brasil**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/infor-macao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

ACNUR. (1984). **Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documents/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 21 jun. 2021.

ACNUR. (2021). **Programa de Interiorização**. ACNUR, Brasília, 2021. Disponível em: [<https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/programa-deinteriorizacao/>]. Acesso em: 21 jun. 2021.

ACNUR. (2020). **Relatório de Impacto**. Brasília: ACNUR, 2020.

ACNUR. (2023). **Refúgio em números**. Brasília: ACNUR, 2023.

ANDRADE, J. H. F. de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, de Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2 ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho**. 15 ed. São Paulo, SP: Cor-
tez, 2011.

ANTUNES, R. A; PRAUN, L. A sociedade dos adoecimentos no tra-
balho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 407- 427,
2015.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: O novo proletariado de
serviços na era digital**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

BARRETO, L. P. T. F.; LEÃO, R. Z. R. O Brasil e o espírito da Decla-
ração de Cartagena. **Revista Forced Migration**, Edição 35, 2010.
Disponível em: <[http://www.fmreview.org/sites/default/files/
FMR35brasil.pdf](http://www.fmreview.org/sites/default/files/FMR35brasil.pdf)>. Acesso em: 23 de jul. 2023.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia
Científica**. 3.ed. São Paulo: Prentice- Hall,2007.

BRASIL. (2017). Senado Federal. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017**.
Brasília, 2017. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/le-
gin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaoori-
ginal-152812-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. (1997). Senado Federal. **Lei 9.474, de 22 de julho de 1997**.
Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/cci-
vil_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm). Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. (2019). CONARE. **Refúgio em números 4ª Edição**. Bra-
sília, 2019. Disponível em: [[https://www.acnur.org/portugues/
wp-content/uploads/2019/07/Refugio-emnu%CC%81mero_s_
versa%CC%830-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-emnu%CC%81mero_s_versa%CC%830-23-de-julho-002.pdf)]. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. (2021). **Operação Acolhida Histórico**. Brasília, Casa Civil,
2021. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>.
Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. (2020). **Operação Acolhida soma 50 mil refugiados venezuelanos interiorizados**. Brasília, Agência Brasil, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitoshumanos/noticia/2021-04/operacao-acolhida-contabiliza-50-mil-refugiados-venezuelanos>. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. (2022). Novo CAGED. Disponível em: Novo CAGED (mte.gov.br). Acesso em: 20 fev. 2024

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. DE. **Security: a new framework for analysis**. 16 Boulder: Lynne Reinner, 1998.

CAVALCANTI, L; Oliveira, T.; ARAUJO, D., TONHATI, T. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017.

CHADE, J. **O Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura militar no Cone Sul**. Jornal Estadão, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-expulsou-mais-de-mil-refugiados-noauge-da-ditadura-no-cone-sul,955140>. Acesso em: 15 de jul. 2023.

EBERHARDT, L. D. **Haitianos em Cascavel, Paraná: história, trabalho e saúde** / Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icit/24113/2/leonardo_dresch.pdf> Acesso em 06 de jun. 2023.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São

Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

HARVEY, D. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Venezuela: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil**. 18 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em 22 de jun. de 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Somos todos iguais? O que dizem as estatísticas. Retratos a revista do IBGE**. n. 11, maio/2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/17eac9b7a875c68c1b-2d1a98c80414c9.pdf. Acesso em: 13 nov. de 2023.

IBGE. **Diferença cai em sete anos, mas mulheres ainda ganham 20,5% menos que homens**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23924-diferenca-cai-em-sete-anos-mas-mulheres-ainda-ganham-20-5-menos-que-homens>. Acesso em: 12 nov. de 2023.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINO, A. A.; MOREIRA, J. B. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana** [online], v. 28, n. 60, p. 151-166, 2020

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT). 2018. **MPT acompanhará interiorização de venezuelanos no país**. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2519/2/JanuarioJustinoFerreiraDissertacao2018.pdf>. Acesso em 15 jan. de 2024.

MSF. Médicos Sem Fronteiras. (2019). **A luta de migrantes e solicitantes de asilo venezuelanos no norte do Brasil**, 2019. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/luta-de-migrantes-e-solicitantes-de-asilo-venezuelanos-no-norte-do-brasil>. Acesso em 27 de jul. de 2023.

OLIVEIRA, A. T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.** [online]. 2017, vol.34, n.1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171> Acesso em 12 de jun. 2023.

PATARRA, N. L.; BAENINGER R. Movimiento migratório reciente entre países del Mercosur. **Nueva Época** Año 10 n^o42, octubre-diciembre de 2004.

PEREIRA, G. **Direitos humanos e migrações forçadas**: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. EDIPUCRS, 2019.

POLIDO, F. B. P.; BARBATO, M. R.; MOURA, N. C. **Migrações, direitos humanos e agendas da teoria crítica e jusfilosófica no direito e direito internacional**. Belo Horizonte: Congresso de Estudos Jurídicos Internacionais e I Seminário Internacional de Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMs -, 2018.

SAYAD. A. **Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**, São Paulo: Edusp, 1998.

SILVA, S. F. L. **A integração local dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba (2018-2020)** [manuscrito] / Sarah Fernanda Lemos Silva. - 2021. Disponível em: Metadados do item: A integração local dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba (2018 - 2020) (ibict.br). Acesso em: 24 de ago. 2023.

UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees. (2018). **Global Trends: forced displacement in 2017**. UNHCR, 2018. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 22 jul. 2023.

VASSAPOLO, L. **O Trabalho Atípico e a Precariedade**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

CAPÍTULO 5

THE HUMANITARIAN RECEPTION OF THE WARAO IN JOÃO PESSOA IN TIME OF THE COVID-19 PANDEMIC (2020)

A ACOLHIDA HUMANITÁRIA DOS WARAO EM JOÃO PESSOA EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 (2020)

Igor Serejo Vale Arcos¹

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

João Pessoa –Paraíba –Brasil

INTRODUCTION

A multidisciplinary analysis may be necessary to understand the aspects of forced displacement of human beings. Economic, social, political, and cultural aspects must be considered when any kind of crisis culminates at human displacement, placing them in a vulnerability situation. Authorities' actions are essential for a good reception of these people.

International, National, and Local institutions must work together to provide basic-needs protection for those people and to respect each perso's peculiarities. Indeed, talking about

¹ igorserejo.va@gmail.com or igor.arcos@aluno.uepb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3300-8258>

basic-needs can be a complicated situation. The perception of basic-needs can change, depending on the cultural context in which the individual is. However, it is necessary to try to establish parameters that serve as a start of the actors' action and decision-making.

The above-mentioned issue must be discussed, because particular needs of some ethnic population may not be so easy to notice at a first view. It is necessary to rethink about the policies applied for each group. The *Warao* is an example of this situation. Due to some cultural differences between both culture (*Warao* and Brazil, as a hosting country), policymakers need to review their host policies for them.

Otherwise, some needs are “universal”, such as access to food and water. The causes of *Warao* displacement is closely linked to the scarcity of food, water, and other natural resources for plantation – naming them as environmentally displaced persons, but they also move in search of health care and money. In Brazil, *Warao* has become a singular situation, because while they are considered displaced persons, they are also considered indigenous persons. This dual status has initiated a discussion about their protection responsibility.

International and domestic laws provide protection to the *Warao* in both situations, as indigenous and as displaced persons. The *Warao* mobility through Brazil brought them to all five macro-region, which includes the Northeast, being possible to find them in many cities of this region.

In the city of João Pessoa, for example, the Semi-Arid Association (ASA) and the state Government have been responsible for the *Warao* humanitarian reception. In this case, the main question this chapter is whether the humanitarian reception of the *Warao* in João Pessoa was effective during the first year of the Covid-19 pandemic. It seems that it was effective in providing emergencial needs of water, food, clothes, shelter, and health care. However, it is necessary to enforce those actions in order to maintain their well-being.

Hence, the main aim of this chapter is to analyze the

effectiveness of the humanitarian reception of the *Warao* in João Pessoa. At first, it describes the *Warao* displacement from Venezuela to João Pessoa. Then, a theoretical approach on Humanitarian Reception provides the basis to demonstrate the humanitarian reception effectiveness through an index designed for the research that led to the conclusion.

1. THE WARAO: FROM VENEZUELA TO JOÃO PESSOA

The *Warao*, typically inhabitants of Venezuela, are a pre-Columbian ethnic group that has an abundant social organization and customs, sharing a language of the same name. In 2011, according to the last census, there were 48.771 *Warao* in the country (Instituto Nacional de Estadística, 2011), it meant approximately 6.73% of its total indigenous population. In 2019, according to the UNHCR, there were around 49.000 *Warao* in in country — also including those in transit (migrants or refugees) (UNHCR, 2019).

The *Warao people* — a term that means “people of the water” in their language — are located in eastern Venezuela and distributed in the four municipalities of the Delta Amacuro state: Antonio Díaz, Casacoima, Pedernales, and Tucupita. Its geographic territory is formed by a series of islands and channels into which the Orinoco River divides, before reaching the waters of the Atlantic Ocean, a region known as the Orinoco Delta (Pueblos Indígenas, 2020).

According to Arcos (2022), it is already possible to find the *Warao* people in Brazil, due to the various crises that have ravaged Venezuela since 2015 – intensified in 2018 –, forcing hundreds of thousands of people, including the *Warao*, to move to different countries, especially its neighbors in Latin America and the Caribbean basin. In Brazil, it is possible to find more than 4.000 *Warao* ethnic group, which corresponds to approximately 8% of the total in the world.

As a result of low economic production, high levels of unemployment, currency devaluation, and hyperinflation, they have been suffering with losses of social programs and decrease in

their values, scarcity of non-durable goods (food products), and difficulty in accessing these goods, which boosted their migratory flows to neighboring countries, such as Brazil. Their profile is similar to other Venezuelan citizens in Brazil, that is, they search for food, employment (permanent or temporary), money, and access to health care (Soneghetti, 2017).

Another reason for the displacement of the *Warao* is linked to environmental conditions. Villages by the *caños* (a route that is navigable by canoes) were often flooded with salt water, because of flooding rivers and tidal action. Hence, agriculture becomes impossible. In addition, drinking water access becomes scarce in some periods of the year, which has made it difficult for the population to remain in the place (Botelho, Ramos and Tarragó, 2017).

The first group of *Warao*, in Roraima, is an overview of what could be the reality of the rest of the country. The difficulties faced by indigenous people are often different from those faced by non-indigenous. They suffer with language difference (some indigenous people do not speak Spanish, but only their native language) and with lack of education, that is, around 18% of those interviewed in the report are illiterate, 17% attended only up to the 6th grade and 14.4% finished high school (UNHCR, 2020).

Santos (2019) reports that, when the *Warao* arrive in Brazil, they remain camped near the bus stations, until they find another place to stay. Even having shelters provided by Operation Welcome's stakeholders (*Operação Acolhida*), their cultural characteristics make them not very suitable for the offers, due to the peculiarity of their migratory characteristics.

Warao displacement procedures are also differentiated from non-indigenous Venezuelan migrants and refugees. While Operation Welcome internalizes non-indigenous Venezuelans in several Brazilian cities, the *Warao* prefer to travel on foot, by bus, on horseback and, even, by boat. They prefer to travel through the forest to their destination cities (Souza, 2020). The *Warao* migrate in a pendular way, that is, they move from city to city, without intention of being settled in somewhere, or with the

intention of returning to Venezuela, to look for relatives or to return when the crisis eases. This migratory characteristic makes it difficult to prepare accurate official reports about their population contingent (IOM, 2018).

The *Warao* present dual status. They can be qualified as international migrants and as an indigenous people, which is a very peculiar situation for them. This bi-characteristic makes it difficult to define who should be responsible for them. According to an expert report on the reception of Venezuelan indigenous people,

[...] os *Warao* que estão no Brasil vivem uma situação de ‘duplo distanciamento cultural’, ao mesmo tempo em que são índios e venezuelanos. Tal fato os coloca numa condição social desvantajosa, uma vez que pouco conhecem sobre as normas sociais praticadas em uma cultura distinta da de seu país e etnia, assim como os distancia da compreensão sobre as oportunidades que podem ter aqui a longo prazo. (Ministério Público Federal, 2017 *apud* Sekiokaand Bentes, 2021, p. 29)

Souza (2020) states that *Fundação Nacional do Índio*(FUNAI), the body responsible for Brazilian indigenous policies, was requested to deal with the situation of the *Warao* in Brazil, in 2017. However, they declared that it was not a matter of its jurisdiction, as they only work with peoples located in Brazilian lands, and transboundary, that is, who live on lands adjacent to indigenous lands located in national territory.

Arcos (2022) affirm, according to national law and international instruments to which Brazil is party, to be necessary to observe the legal responsibility of the Brazilian government. Article 7^o of the Universal Declaration of Human Rights, though a non-legally binding instrument, states that “[a]ll are equal before the law and are entitled to equal without any discrimination to equal protection of the law [...]”.

In a similar way, art. 5^o of the 1988 Constitution of the Brazil reaffirm the HUMAN Rights principle, stating that “**All people**

are equal before the law, without any distinction whatsoever. **Brazilians and foreigners residing in the country** are ensured the inviolability of their right to life, liberty, equality, security, and property [...]" (Author's emphasis and translation).

This principle of equality is also provided for in the new Migration Law (Law 13.445/2017), whose articles 3rd, IX, and 4th provide the following:

Art. 3º. The following principles and directives rule the Brazilian migration policy:

[...]

IX - equal treatment and opportunity for migrants and their families;

[...]

Art. 4º **A migrant has guaranteed, in the national territory, on an equal basis with nationals**, the inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security, and to property [...]. (Author's emphasis and translation).

Hence, regarding equality, indigenous migrants have the same rights as indigenous Brazilian citizens, whom are protected by the Brazilian legal order, as stated in art. 1º, Sole Paragraph, of Law 6001/1973:

Art. 1 This Law regulates the legal status of Indians or foresters, and indigenous communities, with the aim to preserve their culture and integrating them, progressively and harmoniously, into the national community.

Sole Paragraph. **The protection of the laws of the Country is extended to native and indigenous communities, in the same terms as they apply to other Brazilian citizens**, safeguarding indigenous uses, customs, and traditions, as well as the peculiar conditions recognized in this Law. (Brazil, 1973) (Author's emphasis and translation).

By guaranteeing equality between nationals and migrants, the aforementioned laws must ensure that the indigenous identity of these individuals is preserved. It means that the rights of Brazilian indigenous peoples are applicable to indigenous migrants, as in the case of the *Warao*.

In short, the rights already recognized to indigenous peoples by the Brazilian State are applicable to the situation of indigenous people who migrate from the Bolivarian Republic of Venezuela to Brazil, particularly to protect indigenous rights from individual and collective violations. Like any other people, indigenous people have rights, including rights to come and go, to live in urban or rural contexts, and they must be free from any type of violence and discrimination. Therefore, when thinking about the reception, care and monitoring of this migratory flow, the protection of indigenous identity and the right to autonomy must be understood as fundamental rights, as well as the effort to overcome assimilationist visions, ideas and practices (IOM, 2018).

Another legal instrument is the Provisional Measure No. 820, later converted into Law No. 13.684/2018. It provides for emergency assistance measures for the reception of vulnerable people from migratory flows caused by humanitarian crises. Particularly, its art. 5º, VI, provides for the protection of the indigenous migrant population - including Venezuelan indigenous people -, in addition to other minorities, as follows:

Art. 5º Emergency assistance measures to host people in a situation of vulnerability from the migratory flow caused by humanitarian crises aim to expand the policies of:

[...]

VI - protecting the rights of women, children, adolescents, the elderly people, people with disabilities, **the indigenous population**, of the affected traditional communities, and other vulnerable social groups;

[...]. (Brazil, 2018) (emphasis by the author and translation)

In this sense, Souza (2020) reports that the *Warao*, due to their cultural characteristics, need different policies, given that they do not immediately participate in the internalization procedures organized by Operation Welcome. A meeting among the Office of the Public Prosecutor, the Indigenous National Foundation, The Brazilian Instituto of Environmental and Natural Resources and the UN Agency for Refugees (UNHCR), resulted in some proposals, for instance: *Warao* would receive raw materials to develop their handicrafts, as a way to obtain resources for their subsistence, construction, and expansion. They would also receive hammocks in shelters, in the city of Pacaraima, in order to meet their needs.

In the context of the Covid-19 pandemic, the difficulties faced by the *Warao* have been greater than those faced by non-indigenous Venezuelan citizens. Sekioka and Bentes (2021) explain that, due to the ethnic differences involving the *Warao* culture, the vulnerability of this population ends up being greater in a pandemic situation. They state that “[...] vulnerability is more evident in the *Warao*, who do not receive constant attention from the public authorities and international organizations, such as UNHCR, because they are not in their shelters.” (Sekioka and Bentes, 2021) (Translated by the author)

In addition, Sekioka and Bentes (2021) affirm that the socio-cultural characteristics of the *Warao* indigenous people end up becoming worrying when it comes to the issue of the spread of the virus. This happens because they migrate in family communities and in a crowded way, with a large agglomeration of people, included children and elderly people, in public shelters or in private homes, with dozens (and even hundreds) of people at the same place. In this respect, the Office of the Public Prosecutor has become a major contributor to the dilemma:

The Office of the Public Prosecutor (MPF) has made a very significant contribution by publishing several recommendations

to guarantee the rights of indigenous people during the pandemic, including the *Warao* refugees, considering their sociocultural characteristics previously analyzed by technical opinions of anthropological nature. [...] However [...], it was not possible to see, in correspondence, possible practical ways for such guidelines to be fully implemented, considering those *Warao* inside and outside institutional shelters [...] (Sekioka and Bentes, 2021 p. 35 and p. 37-38). (Translated by the author)

Santos (2019) reports that, at first, the *Warao* were mainly concentrated in the northern region of the country and continued their journey through the Brazilian territory on foot, or using intercity and interstate waterway or road transport.

According to the UNHCR (2021), in the first half of 2019, the *Warao* began to move from the North region to the Northeast of Brazil and were found, at first, in São Luís (MA), Teresina (PI), and Fortaleza (CE), later extended to other Northeastern states, for instance Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, and Bahia . During this same period, some *Warao* in the Amazon region began to go to Rondônia and Acre. Others passed through Tocantins and, by land routes, reached the South and Southeast of the country.

The first records of *Warao* indigenous people in Paraíba territory date from February 2020, which were already in conditions of extreme vulnerability. Therefore, its arrival dates just before the beginning of the Covid-19 pandemic in Brazil. The population of *Warao* in Paraíba has around 400 individuals (data of 2024) and the largest population centers are in João Pessoa and Campina Grande, being also possible to find them in the cities of Sousa and Patos. As of July 2020, *Warao*'s number in each city it was 191, 58, 16 and 30, respectively (SEDH, 2020; Paz, 2020).

In João Pessoa, the *Warao* are hosted by the Archdiocesan Social Action (ASA), which belong to the Archdiocese of Paraíba. According to information provided by Maria Goretti Rolim, responsible for dealing with indigenous Venezuelans (2021), ASA maintains and coordinates six shelters in the city of João Pessoa,

which house approximately 57 *warao* families, approximately 150 individuals.

This number is oscillating, given the characteristic of pendulum movement presented by the *Warao*. Rolim (2021) states that, in just over 15 months of work, assistance has been provided to 293 indigenous people. Among the 150 indigenous people mentioned in the previous paragraph, about 86 are adults (over 18 years old) and 64 are children and teenagers (from 0 to 17 years old).

By following IOM and UNHCR international guidelines, ASA, Human Development State Secretariat (SEDH), Federal Public Defender's Office (DPU), State Public Defender's Office, Indigenous National Foundation, Paraíba Federal University, among other local actors have coordinated actions to provide better protection for the *Warao* in João Pessoa.

2. HUMANITARIAN RECEPTION BASED ON NEEDS

At first, the word "reception" can be understood as a mode of receiving, hospitality, or a place where there is security (shelter)". Similarly, the meaning of "to welcome" can be understood as to receive someone in his/her own home, take refuge, or to protect (Arcos, 2022).

In this sense, reception can be interpreted as an act of hospitality. According to Derridá (2003), this act cannot be translated into a kind of violence, or else it loses the sense of being. He (2003) states that, in order to welcome, it is necessary to receive the "strangers" as they are, and not mold them to the local social reality and then welcome them. Therefore, being hospitable is welcoming into someone's home those who need it, or not, regardless of the physical and social characteristics attributed to that individual, exercising the humanistic character of hospitality.

In this respect, it is also necessary to understand the meaning of "humanitarian". Arcos (2022) presents it in two ways: (1) One who seeks to promote the well-being of individuals, of humanity, seeking to encourage social reforms; philanthropic, and (2)

which refers to humanitarianism, the belief that human beings should work and want the well-being of humanity.”

Hence, humanitarianism is involved in these concepts. But, this notion of humanitarianism has undergone a reformulation of meaning in order to make it more resilient to the changes of the 21st century. According to De Lauri (2021), humanitarianism shows itself on plural actions, movements and ethics, which are different in their forms of application and expression, but are consistent in their idealistic intentions.

In this same sense, Borchgrevink (2021) states that humanitarianism faces the challenge of finding the right balance between the need for standard approaches and the need to adapt to unique contexts and challenges for each specific crisis. It also faces the challenges of how to adjust to the persistence of complex armed violence.

When analyzing the meaning of the words “Reception” and “Humanitarian”, they already have a connection. In addition to the concepts given, Humanitarian Reception would be the act or action of receiving/housing/protecting an individual (or several individuals) in order to promote their well-being, based on ethical principles, which seeks to adapt to the particularities of each situation.

In this aspect, Reception can also be considered a protection activity, but with an aim focused on an emergency character, that is, Humanitarian Reception can be considered an arm of Humanitarian Protection. According to Schultz (2020), protection refers to activities that aim to fully respect all individuals’ rights as proposed by relevant legal bodies, which, in the humanitarian context, means ensuring people at risk – such as, due to conflict, disaster, or persecution – access to rights and assistance to which they are entitled.

Bruderlein (2001) shares this thought, when he states that humanitarian protection involves protection of basic emergency human rights (access to water, health, food, and shelter), encompassing a series of activities aimed at guaranteeing respect for human dignity and its basic development. It is very similar to

the proposed understanding of humanitarian reception. Hence, another aspect of Humanitarian Reception is the protection of basic emergency human rights.

These basic rights can be understood as basic needs. Maslow (1943) lists the five basic needs of human beings: (1) physiological; (2) security; (3) of love; (4) of esteem; and, (5) self-realization. His aim was to understand human motivations for work, but it is possible to use its concept for forced displacement perspective.

Physiological and safety needs are called primary needs, because the primary needs are the most basic in the pyramid hierarchy, and without their suppression, it is not possible to reach the others. In this way, the basic needs to be met by the Humanitarian Reception action are closely linked with Maslow's primary needs.

There are, however, theoretical vacuums in Maslow. In this way, Alderfer (1969) shapes Maslow's theory to better align with his empirical research. He calls his theory ERG, reducing Maslow's five levels to just three, in which Physiological and Safety needs become "Existence", the "Relatedness" includes love needs and some more peripheral elements from the need for Esteem, and "Growth" includes personal development, that is, the most intrinsic elements of the needs for esteem and self-actualization .

Alderfer's theory (1969) differs from Maslow's (1943) in the sense that, for the former, it is possible more than one need to be active simultaneously, which is not the case in Maslow. This means that migrant may be doing so in search of suppressing more than one need at the same time. Arcos (2022) demonstrates – in a former research - some empiric examples when existence needs (and also some love needs elements) were the driving force that led Venezuelans, including the *Warao*, to leave their place of origin, facing various difficulties in search of suppressing these needs.

Regarding the concept of Humanitarian Reception, as being a protection activity to one or more individuals with the purpose

of promoting their well-being and, based on the understanding that “promotion of well-being” is directly related to the suppression of the needs of these individuals, Humanitarian Reception is also configured as a kind of Needs-Based Protection.

Zetter (2015) also presents this concept of needs-based protection. However, there is no international consensus, because it questions whether the protection given to refugees and other displaced persons should continue to be based on their *status* or whether it should be based on needs or rights. When it comes to needs-based protection, the approach targets vulnerabilities to the detriment of whatever the individual’s legal status. This issue arose when some humanitarian actors claimed that there was a demand for protection against a wide range of threats, regardless of the individual’s normative category or status.

According to Egger (2020), the needs-based approach, which prioritizes humanitarian concerns over all other political ones, can be considered as a manner of operationalizing humanitarian principles. While humanitarian practice has always involved documenting and analyzing the needs of people affected by the crisis, the emphasis has been more on defending human rights than alleviating humanitarian needs in the language used.

The needs-based approach is reactive in its nature, whereas ideas like vulnerability and risk enable the placement of humanitarian needs in a more comprehensive political and historical context, highlighting the significance of local knowledge and crisis prevention as well as the involvement of root causes (Egger, 2020).

Hence, in addition to the concepts above mentioned, Humanitarian Reception can be an action of Humanitarian Protection based on needs, that is, an emergency action to suppress primary needs, regardless of the individual’s legal status. It is true because it is usually necessary to assist the human being, by providing him water, food, and shelter, during the migratory process. Then, the migrant or refugee will start the process of regularization and his/her integration in the host place. Whilst reception is the first stage of the migration process in the host

place, integration is the second one. (Arcos, 2022).

When this Humanitarian Reception is performed on a person-to-person level, this prioritization of needs by a third party does not seem to be as essential as when it is State performed. At this point, it becomes a public policy, presenting a conflict of interests between individuals and institutions (representing the local society) (Arcos, 2022).

Public policies are actions performed by the government, directly or indirectly – through authorized agents – aiming at improving the quality of life of the population that is the target of these policies. In this way, the state nature of the policies is perceived, even if there is interference from the private sector during their implementation (Pacífico and Mendonça, 2010).

The policy of humanitarian reception for migrants and refugees – and, consequently, humanitarian protection based on need –, according to Schultz (2020), is characterized as an activity of international protection, whose provision must be carried out by the host State or the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), in addition to national protection (or lack thereof) in the country of origin. Even so, host states usually use other actors to provide protection to migrants and refugees in their territory.

3. EFFECTIVE RECEPTION IN TIMES OF THE COVID-19 PANDEMIC (2020)

It is necessary to differentiate effectiveness from efficiency, in order to evaluate the humanitarian reception of migrant and refugees in host places. Robalo (1995) explains that efficiency is directly linked to the way in which results are obtained. This means that different operations can have different levels of efficiency and achieve the same result. He (1995) also states that efficiency does not have an absolute and rigid concept, as there may be several efficient ways to achieve the same result, depending on whether the manager assesses what is most conducive to the situation in question.

While efficiency translates the best way to achieve a result,

effectiveness can be understood as the fact of reaching, or not, the aim and if this aim is in fact the aim that one wishes to achieve. In other words, effectiveness has to do with “what to do”. This understanding is extremely important at a strategic level, because aims can be broken down, forming smaller aims with a more visible and easier reach, (at an operational level), being able to do work efficiently (Robalo, 1995) to obtain more effectiveness.

For Costa and Fernandes (2015), for an evaluation of effectiveness, it is necessary to compare the results obtained through it with what would be achieved with its absence. They (2015) also state that, if an improvement in the situation of the agents involved in the process is perceived, the cooperation activity can be characterized as effective. Therefore, to be effective, it must necessarily achieve the main aim determined by it in a planning moment. For this, an organized interaction between those involved in the system is necessary (Arcos, 2022).

Arcos (2022) states that this interaction can be broken down into three levels: International, National, and Local. However, although the logic would be to think of a sequencing of this interaction (that is, the international communicates with the national and the national with the local) to establish guidelines, It does not necessarily happens, as the local can also communicate directly with the international, without the need for intermediary agents.

The author (2022) also summarizes what he called “sustaining effectiveness”. For him, for an action to be effective, it needs to be based on the alignment and harmony between the actors, followed by the strategic pillars of support, which would be (1) the specification of indicators, (2) the monitoring and evaluation, and (3) the results-oriented management. However, the most important element is adaptability, which does not appear in the scheme, as it would be like a fourth dimension, being intrinsic to the other elements.

To the *Warao's* humanitarian reception analysis, during the period of the pandemic, Arcos (2022) developed a humanitarian reception index (HRI, or IAH in portuguese). The HRI is

composed of four indicators: Food, Housing, Health, and Clothing. It is based on a simplification of the OECD (2008) methodology in the Handbook on Constructing Composite Indicators, which can be sequenced in four steps: (1) Conceptual/theoretical framework; (2) Selection of variables; (3) Choice of analysis methodology; and, (4) Graphic/numerical presentation.

The concept of Humanitarian Reception, presented in the second topic of this chapter, is understood as the action of receiving/sheltering/protecting the individual(s), promoting their well-being, based on ethical principles and in a resilient way. This “well-being” is linked to basic needs, according to Maslow (1964) and Zetter (2015), and in accordance with the provisions of paragraph 1^o of Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) below:

1. Everyone has the right to a standard of living **adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing, and medical care** and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age, or other lack of livelihood **in circumstances beyond his control.** (UN, 1948) (emphasis by author)

Forced displacement can be understood as a consequence of one or more circumstances, regardless of the individual’s will. Therefore, the *Warao* forcibly displaced in Brazil, particularly in Joao Pessoa, have these rights guaranteed, given that Brazil is one of the signatories of this not legally binding Declaration and as stated in articles 5^o and 6^o of the 1988 Constitution of Brazil. As a result, they have right to food, clothing, accommodation, and medical care, which will be the necessary indicators to compose the HRI.

For the selection of variables that will compose the indicators, the four indicators that make up the AHI are each composed of two variables, calculated in a binary way (0/1), with equal weights to compose the indicator that belongs, as table 1 below.

Table1- Parameters for calculating the HRI

Indicators	Variables	Parameter
Food	There is access	1
Housing	There is no access	0
Health	There is assistance	1
Clothing	There is no assistance	0

Source: Adapted from Arcos (2022)

Regarding the choice of analysis methodology, the HRI relied on the *Excel*[®] tool for its development. The calculations used weights, transforming the responses collected into quantitative data, so that it was possible to carry out the proposed analysis.

The calculations for these indicators are shown generically as follows:

$$Indicator = Access \left(\frac{0}{1} \right) \times 0,5 + Assistance \left(\frac{0}{1} \right) \times 0,5$$

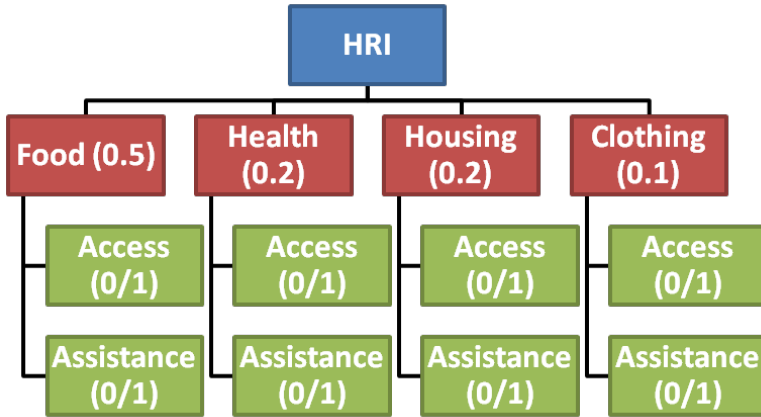
Each of the indicators, however, has a different weight that is also used in the complex model, as shown below:

$$HRI = Food(0,5) + Housing(0,2) + Health(0,2) + Clothing(0,1)$$

Food is at the base of the pyramid, so it has the most weight. It is understood that the food factor is fundamental for human life, so, in order to provide assistance for other needs, food is essential. Housing, Health, and Clothing are all in the Security level. Clothing will be treated with a lower weight, as it is understood that, compared to Housing and Health, this one has a lower relevance than the others. For this reason, it was decided to place a lower weight in relation to the other three.

In this way, the IAH design, in the Simple model, can be observed on the Picture 1.

Picture 1 - HRI working scheme



Source: Adapted from Arcos (2022)

The final HRI will be given by the weighted average of the values obtained individually for each of the participants, according to the formula below:

$$HRI_f = \frac{\sum_{n=1}^n \square HRI_n}{n}$$

The formula should be read as follows: Final Humanitarian Reception Index is equal to the sum of humanitarian reception indices n , with n ranging from 1 to n , divided by n .

The judgment parameters consist of quadrants, as seen at the Table 2 below. As the AHI has a range of 0-1, the closer it is to 1, the more effective Venezuelan citizens have access to their rights and well-being, therefore, the better their humanitarian reception is, which is also true. When thought of in the opposite way, that is, the closer the AHI value is to 0, the worse the humanitarian reception.

Table 2 - HRI judgment parameters

HRI value	Reference
0	Nonexistent
$0 < AHI < 0.25$	Very Bad/Bad
$0.25 = AHI < 0.5$	Regular
$0.5 = AHI < 0.75$	Good
$0.75 = AHI < 1$	Very good/Excellent
1	Perfect

Source: Adapted from Arcos (2022)

The period that begins in March 2020, when the Covid-19 pandemic is declared, brought difficulties in the lives of victims of forced displacement in Brazil (Arcos, Pacífico, Dunda, 2021). The first half of 2020, however, was the period in which the *Warao* began to arrive massively in João Pessoa. Then, the State Government and ASA began the work to welcome this population. Shelter, food, clothing, and medical assistance were provided.

The *Warao* population, in general, have not arrived in João Pessoa with regular documentation, due to several obstacles, for instance: language issue, which makes it difficult daily interaction within the host country; the way they travel in the country (through trails within the Amazon forest); and its pendular migration characteristic, which leads to difficulties in the migratory regularization process (Arcos, 2022).

Goretta (2021) stated that, the local network usually find it difficult to work with them. She has pointed out two major obstacles: waste of water and issues related to food. She (2021) shared that, in her visits to the shelters, there are frequently taps and

showers open all the time, and when she asks them about it, they often say “it was the children!”. She has stated that the water bill in one of the shelters has already exceeded seven thousand reais.

This author has visited some shelters and had the opportunity to deliver food to the *Warao* population. On that occasion, approximately 12 kg of fish were delivered to each of the two shelters visited. Goretti (2021) stated that this was the second delivery of the week, with a 20 kg box of chicken to each shelter at the beginning of the week.

ASA is concerned with food provision. This is a characteristic of their food culture, which is based on fish, chicken, rice, and wheat flour, delivered weekly by the public institution. Many *Warao* complained about the amount of food provided, saying it was not enough for the week. One of them reported, “we don’t eat like Brazilians, we eat very well”, stating that the ideal would be a box of 20 kg of chicken per week for each family. However, all reported being satisfied with ASA’s action in welcoming them in João Pessoa.

Hence, applying the index calculus based on the research that culminated at this chapter, their reception during the first year of Covid-19 pandemic can be evaluated according to the Table 3 below.

Table 3 - Demonstration of the HRI calculation

Participant	Food	Homing	Health	Clothing	Total
W1	1	1	1	1	1
W2	1	1	1	1	1
W3	1	1	1	1	1
W4	1	1	1	1	1
W5	1	1	1	1	1
W6	1	1	1	1	1
W7	1	1	1	1	1

W8	1	1	1	1	1
W9	1	1	1	1	1
W10	1	1	1	1	1
W11	1	1	1	1	1
W12	1	1	1	1	1
W13	1	1	1	1	1
W14	1	1	1	1	1
W15	0.5	1	1	1	0.75
				Average	0.98

Source: Adapted from Arcos (2022)

The HRI for this scenario is almost perfect, demonstrating the great effectiveness of the Humanitarian Reception to the *Warao* in João Pessoa, as they have full support from ASA and assistance from the Federal University of Paraíba (through Prof. Rita de Cássia M. dos Santos), and from the State Government. All these support facilitate their access to rights and suppression of their emergency needs.

FINAL CONSIDERATIONS

As an action of humanitarian protection, the humanitarian reception seeks to provide the well-being of individuals in vulnerability situation, assisting their emergency needs, such as food, shelter, health, and clothes. In addition, it is desirable that humanitarian reception be effective, what means it has to pursuit to conclude properly the main aims designed to it.

Guaranteeing this effectiveness is not an easy task. In order to operationalize the humanitarian reception itself, many decisions can be made, in order to provide different results. NGOs actions, the national government, or International Organizations may understand the humanitarian reception in different ways, what brings distinguished actions. However, alignments among the International, National, and Local actors must be done in order to achieve the main aim, that is, to provide the protection of

vulnerable individuals' emergency needs.

The case of the *Warao* in João Pessoa can be used as an example on how the alignment among the three spheres (Local, National, and International) can bring the expected result. Even though analyzed quantitatively, which means it may have gaps in the real world, the HRI may provide an initial way to measure the effectiveness of the actors' actions, and their deployment on the application site, what can create a basis for the development of new policies of humanitarian reception.

As noticed at the end of this chapter, it has been possible to confirm the hypothesis prescribed. It means that the humanitarian reception was effective during the first year of the Covid-19 pandemic. But, it is necessary to evaluate the following years in order to compare with the initial year of the research. It is possible to create a database to serve as parameters for new analyzes regarding humanitarian reception, as well as sharing good practices in reception policies for migrants and refugees in Brazil and in the world.

REFERENCES

ALDERFER, C. P. An empirical test of a new theory of human needs. **Organizational behavior and human performance**, v. 4, n. 2, p. 142-175, 1969.

ARCOS, I. S. V. **Cooperação internacional como instrumento para acolhida humanitária de refugiados e migrantes venezuelanos em João Pessoa, PB (2019-2020)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2022.

ARCOS, I. S. V.; PACÍFICO, A. M. C. P.; DUNDA, F. Cooperação para Proteção Humanitária a Migrantes e Refugiados Venezuelanos no Brasil no Contexto da Pandemia da Covid-19. In **Direitos Humanos dos Migrantes e Pandemia**. Instituto Memória. Curitiba – PR. 2021

BORCHGREVINK, K. **Humanitarianism**. 2021. Available in: <https://www.prio.org/Research/Group/?x=5> Accessed in: 25/10/2021

BOTELHO, E.; RAMOS, L.; TARRAGÓ, E. **Parecer Técnico Nº 208/2017/SEAP/6ªCCR/PFDC**. Ministério Público Federal (MPF). 2017.

BRAZIL. Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio**. 1973. Brasília – DF.

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

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

BRUDERLEIN, C. The end of innocence: Humanitarian protection in the 21st century. **Civilians in war**, p. 221-236. 2001

COSTA, L. R.; FERNANDES, M. de P. **Dossiê Cooperação Internacional: uma breve discussão teórica**. 2015

DE LAURI, A. **Humanitarianism: An Overview**. CMI Insight. 2021.

DERRIDA, J.; DUFOURMANTELLE, A. **Da hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003.

EGGER, C. Needs. In: LAURI, A. **Humanitarianism: keywords**. Boston: Brill, 2020.

IOM. **Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil** / Erika Yamada, Marcelo Torelly, organizadores. – Brasília: Organização Internacional para as Migrações, 2018.

MASLOW, A. H. A Theory of Human Motivation. **Psychological Review**, 50, 370-396, 1943.

PACÍFICO, A. M. C. P.; MENDONÇA, R. L. A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil. **Textos & Contextos**, v. 9, n. 1, p. 170-181, 2010.

PAZ, P. **Pesquisadores da UFPB apoiam 297 indígenas venezuelanos na Paraíba**. Notícias UFPB. 2021.. Available in <http://plone.ufpb.br/ufpb/contents/noticias/pesquisadores-da-ufpb-apoiam-297-indigenas-venezuelanos-na-paraiba> Accessed in 28/07/2021

PUEBLOS INDIGENAS. **Waraos: Ubicación, Lengua, Vestimenta y Vivienda**. Pueblos Indígenas. 2020 Available in: < <https://pueblosindigenas.es/de-venezuela/Waraos/> > Accessed in jun. 11th 2022

ROBALO, A. Eficácia e eficiência organizacionais. **Revista Portuguesa de Gestão**.1995.

SANTOS, J. R. T. **Diáspora dos Índios Warao da Venezuela**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.

SCHULTZ, J. L. Protection. In: LAURI, A. **Humanitarianism: keywords**. Boston: Brill, 2020.

SEDH. **Ações Específicas com o povo Warao e imigrantes venezuelanos**. Direitos Humanos. 2020. Available in: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-desenvolvimento-humano/botoes-pagina-inicial-1/direitos-humanos/atendimento-ao-povo-venezuelano-warao> Accessed in 28/07/2021

SONEGHETTI, P. M. C. **Parecer Técnico acerca da situação dos indígenas das da etnia Warao na cidade de Manaus, provenientes da**

região do delta do Orinoco, na Venezuela. Procuradoria Geral da República/AM, 2017.

SOUZA, M. R. **Políticas Migratórias do Brasil: os limites do Programa de Interiorização para Indígenas Warao da Venezuela.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Integração Latino-Americana, 2020.

UN. **Universal Declaration of Human Rights.** 1948. Available in <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Accessed in 26/10/2021

UNHCR. **Nota informativa para municípios sobre chegadas espontâneas de população venezuelana, incluindo indígenas.** Brasília: ACNUR/Ministério da Cidadania. 2019. Available in: < <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/08/Nota-Informativa-para-Municipios.pdf> >. Accessed in jun. 11th 2022.

_____. **Perfil Socioeconômico da População Indígena Refugiada e Migrante Abrigada em Roraima.** 2020. Available in https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/03/Relatorio_socioeconomico_indigena_Roraima.pdf Accessed in 19/05/2021

ZETTER, R. A Fragmented Landscape of Protection. **Forced Migration Review** 50. 2015

CAPÍTULO 6

ACOLHIMENTO E HUMANIZAÇÃO: UMA VISÃO DE CUNHO ETNOGRÁFICO E DECOLONIAL DA PESSOA MIGRANTE FORÇADA VENEZUELANA EM JOÃO PESSOA, BRASIL (2018 – 2019)

HOST AND HUMANIZATION: AN ETHNOGRAPHIC AND DECOLONIAL VISION OF THE VENEZUELAN FORCED MIGRANT IN JOÃO PESSOA, BRAZIL (2018 - 2019)

Sarah Fernanda Lemos Silva¹

Pesquisadora do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)

Doutoranda em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas (UnB)

Brasília – Distrito Federal - Brasil

INTRODUÇÃO

A migração é uma característica da humanidade, tendo ocorrido em vários momentos, com diversos povos e por vários motivos, seja por oportunidade de trabalho, de estudo, ou mesmo pela necessidade de sobreviver. Neste último cenário, encontram-se os migrantes forçados (ou deslcoados).

¹ E-mail: sarah.f.lemos@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6929-6597>

Os migrantes forçados venezuelanos representam atualmente mais de 5,093 milhões (RFV, 2020) pessoas que fugiram de uma crise multifacetada em seu país (Simões, 2017), que enfrenta problemas econômicos, políticos e sociais. Deste total, a maioria se encontra na América Latina e no Caribe: segundo a plataforma R4V (2020), a Colômbia recebeu, até meados de fevereiro de 2020, mais de 799 mil migrantes forçados venezuelanos, o Peru aparece com mais de 628 mil, o Chile com mais de 472 mil, a Argentina com mais de 192 mil e o Brasil com 123 mil migrantes forçados venezuelanos.

Ao chegarem ao Brasil, os migrantes forçados venezuelanos se encontram diante de duas estratégias possíveis: solicitar o reconhecimento da condição de pessoa refugiada (com base na Lei 9.474/1997) ou visto de residência temporária (com base na Lei 13.445/2017). O refúgio é um instrumento internacional regulamentado pela Convenção de Viena de 1951 e oferece proteção a qualquer pessoa que, por fundado temor de perseguição, por motivo de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou grupo social, não pode ou não quer retornar para seu país de origem ou nacionalidade. Por meio da concessão deste status jurídico, a pessoa refugiada conta com acesso vários direitos, como saúde, trabalho, educação, liberdade civil e religiosa, sendo, inclusive, impedida sua extradição, em virtude do respeito ao princípio do *non-refoulement*.

Quanto ao pedido de residência, este é um visto destinado ao acolhimento humanitário concedido pelo Governo Federal, com a duração de dois anos, podendo ser prorrogado por mais tempo. Contudo, o visto pode ser revogado a qualquer momento, motivo que faz com que os migrantes forçados venezuelanos optem pelo pedido de reconhecimento toda condição de pessoa refugiada (RFV, 2020).

Assim, é importante salientar que o termo “migrante forçado venezuelano” aqui utilizado foi escolhido para incluir os que solicitaram o reconhecimento da condição de pessoa refugiada, os que já possuem o status de pessoa refugiada concedido e os que optaram pelo pedido de visto de residência temporário.

Com o alto número de venezuelanos chegando ao Brasil e permanecendo no Estado de Roraima, uma solução para a situação se fez necessária. Neste sentido, o Governo Federal criou a Operação Acolhida, em fevereiro de 2018, como uma “iniciativa para operacionalizar a assistência emergencial para o acolhimento de pessoas refugiadas e migrantes provenientes da Venezuela em situação de maior vulnerabilidade” (R4V, 2019), dividida em três principais fases: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização (R4V, 2019).

Na Paraíba (Nordeste do Brasil), os migrantes forçados venezuelanos são acolhidos em duas cidades: Conde e João Pessoa (capital do Estado). No Conde, o abrigo é fornecido pela Pastoral do Migrante, uma Pastoral Social que integra a Comissão Episcopal Pastoral para Ação Transformadora e Setor Mobilidade Humana da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

Esta Pastoral foi criada, em 1985, como resultado da Campanha da Fraternidade de 1980, cujo lema era “para onde vais”, com o objetivo de evangelizar os migrantes (Migrante, s.d). Foi na cidade do Conde onde venezuelanos começaram a chegar, segundo a Casa Civil (2018), em 3 de julho de 2018, durante a quarta etapa do Programa Nacional de Interiorização (PNI).

Na capital paraibana, o acolhimento era feito, entre 2018 e 2020, pela ONG Aldeias Infantis SOS, cujo foco era o fortalecimento familiar e comunitário, o acolhimento integral de crianças e jovens e a proteção infantil. Ela atua no Brasil há 50 anos, com 187 projetos em 27 localidades, tendo chegado em João Pessoa, em 1987, atendendo crianças, adolescentes e jovens (SOS, s.d).

Diante do exposto, este capítulo resulta de pesquisa cujo foco foram os migrantes forçados venezuelanos acolhidos em João Pessoa, entre 2018 e 2019, com o fim de apresentar uma visão decolonial sobre o acolhimento a esses migrantes e, assim, uma humanização aos indivíduos intitulados apenas de “os venezuelanos”, a fim identificar a forma como os migrantes forçados venezuelanos se relacionam com a sociedade que os acolheu.

A pesquisa foi qualitativa, com análise de cunho etnográfico e baseada em observação direta e participante. Ainda sobre a

metodologia executada, destaca-se a amostragem da população em análise. Segundo dados fornecidos à pesquisadora, durante o período da pesquisa, a ONG Aldeias Infantis SOS, local onde foi realizada pesquisa, recebeu 188 migrantes forçados venezuelanos advindos do Programa Nacional de Interiorização.

Do total acima, representando a população analisada, a amostragem da qual trata este capítulo gira em torno de 40 migrantes forçados venezuelanos, de acordo com relatório do Projeto “Português como Língua de Acolhimento” (PLAc). A amostragem representa, portanto, 21% da população analisada, correspondendo a 90% de confiança e 10% de probabilidade de erro (Levi, 2004).

O primeiro tópico se tece considerações sobre a metodologia da pesquisa, apresentando elementos da etnografia, escolhida por propiciar uma interação entre o sujeito de análise e o pesquisador. Saliente-se que chamar os migrantes forçados venezuelanos de “sujeitos” da pesquisa e não de “objeto” foi escolha metodológica, uma vez que a pesquisa que resultou no capítulo tratou desta população de forma mais intimista, demonstrando contatos, histórias e sentimentos deles através do olhar de quem realizava o trabalho de campo.

Em seguida, há a base teórica de perspectiva decolonial, para demonstrar a importância dos relatos trazidos no terceiro tópico. A necessidade de dar identidade aos migrantes forçados venezuelanos para, assim, dar características humanas aos números tratados pela mídia é uma preocupação constante de pesquisadores decoloniais.

Por fim, há relatos, retirados do diário de campo, em primeira pessoa. Esse estilo de narração é baseado em Goldmand (2003), uma vez que se tratam de memórias, impressões e sentimentos vivenciados em campo e em contato direto e participante com os sujeitos de análise.

1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE O OLHAR ETNOGRÁFICO

A pesquisa etnográfica, é, segundo Rocha e Eckert (2008),

própria da Antropologia, pois se trata de um método próprio desta ciência, aprendido e aperfeiçoado durante toda a formação acadêmica na área. No entanto, é comum, segundo os autores citados, que outras ciências humanas bebam da fonte da Antropologia ao direcionar o olhar do pesquisador a fenômenos sociais e humanos mais complexos.

A necessidade de utilizar esta ferramenta metodológica parte da visão apresentada por Waldeley (2018), *apud* William I. Thomas e Florian Znaniecki (1974), que demonstra a importância de “pensar a partir dos migrantes e tomar o fenômeno migratório como perspectiva, não como problema” (Waldeley, 2018, p. 69), em outras palavras, dar ao migrante espaço narrativo sobre os fenômenos que os cercam por meio do estudo etnográfico.

Entendendo as limitações que uma pesquisa precisa ter para não avançar de modo errôneo nas suas conclusões, este capítulo se baseia em um olhar de cunho etnográfico a partir dos elementos constituídos. Iniciando a exposição dos elementos utilizados, fala-se da importância da interação com o sujeito da pesquisa, a qual, para Rocha e Eckert (2008), é fundamental nesse tipo de pesquisa. A partir dela, o pesquisador constrói o olhar que deverá ser direcionado para o sujeito/objeto da pesquisa.

Respeitada a interação como condição essencial da pesquisa etnográfica, é importante destacar que a pesquisa que culminou nesse capítulo durou mais de um ano (entre outubro de 2018 e final de 2019), com contato direto com os migrantes forçados venezuelanos acolhidos em João Pessoa, mais especificamente na ONG Aldeias Infantis SOS. A interação foi feita por meio do Projeto Português como Língua de Acolhimento (PLAc), da Universidade Estadual da Paraíba, tratado no tópico a seguir.

Outro elemento da etnografia utilizado foi o estudo de campo, baseado em Guber (2004), para quem “o estudo de campo é entendido como a presença direta, geralmente individual e prolongada, do investigador no lugar onde se encontram os atores/membros da unidade sociocultural que se deseja estudar” (Guber, 2004, p. 47). A presença em campo foi fundamental, em virtude da observação direta e participante ocorrida durante a

interação.

A observação direta se constitui essencial durante a interação que se dá no campo, pois, é por meio desta técnica que “a curiosidade é logo substituída por indagações sobre como a realidade social é construída” (Rocha & Eckert, 2008, p. 2). Ela foi utilizada na pesquisa, portanto, fruto da interação trazida acima na tentativa de conhecer os sujeitos da pesquisa, quais sejam, os migrantes forçados venezuelanos acolhidos na ONG Aldeias Infantis SOS, em João Pessoa, Brasil.

Além da observação direta, a observação participante é uma importante ferramenta durante a interação com os sujeitos de estudo, ambas advindas da etnografia. Apesar dessa flexibilidade que o método permite, Guber (2011) afirma, contudo, que foi na observação participante que os estudos etnográficos adquiriram identidade, com uma lógica própria da obtenção de informação. Para ela (2011, p. 52), a experiência e o testemunho são a chave do estudo etnográfico, ou seja, é o “estar ali”.

Ainda, segundo Guber (2011, p. 52), “a observação da participação consiste principalmente em duas atividades: observação sistemática e controlada do que está acontecendo ao redor do pesquisador e participação em uma ou mais atividades da população”.

Os episódios narrados neste capítulo foram revividos durante a pesquisa por meio do diário de campo. A partir de anotações colhidas em campo, o instrumento permite ao pesquisador o registro do primeiro contato e das primeiras impressões, tanto no período de observação quanto no período de interação com o objeto/sujeito do estudo ou do fenômeno analisado (Brandão, 2007).

A pesquisa que culminou nesse capítulo se baseou em características norteadoras dos estudos etnográficos descritos acima. Contudo, por entender a dimensão de um conhecimento tanto teórico quanto prático necessário para uma etnografia que faça jus aos sujeitos da análise aqui empregados, utilizou-se de uma análise de cunho etnográfico, ou seja, de algumas características que marcam esse método, permitindo uma maior ligação com o

sujeito da pesquisa apresentada neste artigo.

Dito isto, é importante entender a necessidade de personificar o objeto da pesquisa e transformá-lo em sujeito. A seguir, são apontados caminhos, por meio do Decolonialidade, para introduzir o sujeito de forma ativa na pesquisa.

2. DECOLONIZANDO O OLHAR SOBRE O MIGRANTE

Pensar o migrante forçado ou a pessoa refugiada dentro das Relações Internacionais é um exercício constante de reviver uma teoria Neoliberal e *mainstream* que coloca nas Instituições Internacionais o dever/poder de lidar com os possíveis problemas advindos dos grandes fluxos migratórios da humanidade.

É dentro dessa arena de poder (Cox, 1981) que os Estados brigam para dar aos outros a responsabilidade de arcar com o ônus financeiro desta nova população. Para Díaz (2016), as organizações internacionais, como a Organização Internacional para Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), permeiam o que o autor chama de “colonialidade migratória”.

Pouco se fala, nas Relações Internacionais, na personificação da pessoa migrante, ou seja, em dar identidade e oportunidade de fala à massa homogênea de indivíduos intitulada de pessoas refugiadas e/ou migrantes forçados. É preciso então romper com o paradigma advindo de uma lógica eurocêntrica que determina que onde começa o estudo acaba o sujeito.

Pensar o migrante a partir de sua própria ótica é possível e necessário, principalmente nos estudos envolvendo migrantes forçados venezuelanos na América Latina, em cujos estados soberanos se encontra o maior número desse grupo populacional vulnerável. Neste sentido, a perspectiva do subalterno proposta por Grosfoguel (2008) mostra a importância de pensar em epistemologias que tragam o conhecimento subalterno como centro.

A ideia eurocêntrica de produção de conhecimento (Quijano, 2005) pode ser também analisada na perspectiva dos estudos migratórios. Nesta visão, o migrante em si não é analisado, mas sim os fenômenos a sua volta. A ideia de homogeneidade das

massas trazidas pela propagação dessa maneira de produzir conhecimento é uma forma de desumanização dessas pessoas que, com isso, deixam de ser protagonistas e passam a ser meros participantes da própria história.

A quebra deste paradigma é fundamental para romper um importante estrutura de colonialidade do saber (Quijano, 2005), a qual coloca os migrantes forçados (aqui englobam-se também pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada) em uma posição subalterna dentro de um sistema de controle social que dá uma ideia de hierarquia entre as populações (migrante forçado/nacional).

Para Quijano (2005), essa separação é uma importante ferramenta que cria divisão de trabalho, fomentada pela implementação de políticas desmotivada em humanizar, que é implementada de cima para baixo e faz com que seja importante ouvir os migrantes, conhecê-los e identificá-los na homogeneidade, construindo um conhecimento coletivo (Díaz, 2016), a partir de um olhar decolonial, que quebre dicotomias baseadas em colonialidade do poder.

Deste modo, o contato com as vozes frequentemente silenciadas permite ao pesquisador uma outra visão do fenômeno, construindo, dentro da perspectiva decolonial, a possibilidade de enriquecer a pesquisa acadêmica com vivências, relatos e trocas de conhecimentos com o sujeito/objeto da pesquisa em uma posição de igualdade. Decolonizar a visão sobre o migrante forçado permite que o pesquisador seja uma ponte entre o relato de uma voz silenciada, mas deveras importante, e a comunidade (acadêmica, política e social).

Uma perspectiva decolonial permite, ainda, uma visão interseccional da migração forçada, analisando aspectos de raça, classe, gênero e etnia. Permite, também, entender, por exemplo, o motivo pelo qual uma migrante forçada venezuelana se ofendeu quando teve sua filha caracterizada como indígena. A negação da sua própria identidade fica clara nesse episódio e também nos diversos episódios de xenofobia ocorridos em Roraima para com migrantes forçados venezuelanos; atitudes estas

permeadas por um senso de superioridade e uma aversão a um “diferente” muito parecido com a percepção que o brasileiro tem de si mesmo.

Ao falarem sobre a importância dos estudos pós-coloniais para os estudos migratórios, Mains *et al.* (2013) refletem que a prática colonial ainda está intrínseca nos fluxos migratórios atuais e assim estarão no futuro, uma vez que andou lado a lado com a colonização (Mains *et al.*, 2013).

Tráfico de escravizados e trabalhadores imigrantes foram levados para as colônias a fim de construir sociedades e expandir nações. A prática da migração somente interessa à colônia quando esta é favorecida de algum modo com o fluxo. A fuga de cérebros, ou seja, o “bom migrante”, é sempre bem recebida por países do Norte Global, que importam conhecimentos e fortunas de cidadãos do Sul Global. O migrante forçado é mal visto, combatido e sofre processos de securitização que fazem com que as únicas políticas voltadas a eles sejam aquelas de segurança nacional, as quais impedem ou dificultam sua estada no país. A lógica que rejeita aqueles que não são úteis à vida da colônia permanece.

Neste capítulo, o uso da decolonialidade se justifica na necessidade de humanizar o olhar perante os migrantes forçados venezuelanos. Não se configura em um processo de “dar voz” ao migrante, uma vez que sua escrita não será encontrada aqui. Caracteriza-se em um processo de utilizar as experiências da pesquisadora, através de um olhar decolonial, fazendo perceber as pessoas por trás dos números encontrados costumeiramente em notícias e boletins informativos.

Além disso, a decolonialidade agrega ao acolhimento de migrantes forçados venezuelanos uma visão crítica, necessário para enxergar além do estereótipo de que o Brasil é um país acolhedor. Por ser recente a chegada de migrantes forçados venezuelanos na Paraíba é através dessa visão que se pode prevenir episódios de xenofobia, como os ocorridos em Roraima, onde a população venezuelana é frequentemente rechaçada pela população local (Uol, 2018; Folha, 2019; Roraima Em Tempo, 2019;

Folha Bv, 2020).

Dessa maneira, a decolonialidade pode ser utilizada como uma importante ferramenta para evitar episódios de xenofobia ocasionados não pela raça, mas pelo que Grosfoguel (2007) chama de “racismo cultural”. Aqui, pouco se fala em raça, mas em uma constante ideia de que o outro é tão diferente que não pode se adequar aos costumes do país, e, portanto, não merece a aceitação da nova sociedade consumada por meio da aquisição da nacionalidade (Grosfoguel, 2007).

O racismo cultural pode ser facilmente percebido no imaginário popular, por meio das frases corriqueiras trazidas por Grosfoguel. Para ele (2007), o racismo cultural se articula com um discurso de pobreza que nega oportunidade de trabalho e assim gera uma marginalização do migrante. Concomitantemente a essa visão, Aguerre (2011) ensina que os Estados valorizam determinadas pessoas de acordo com características culturais específicas.

Desse modo, a adequação à cultura de um país acolhedor depende da adequação do migrante a tais parâmetros (Aguerre, 2011). Para Aguerre (2011), a adequação aos padrões culturais de uma sociedade é representada por meio da cidadania, fruto de uma estrutura colonial que faz parecer que certas culturas são melhores que as outras. Estas são tratadas como diferenças culturais para ocultar diferenças de poder. Portanto, para a autora, não se trata de eliminar a ideia de diversidade cultural na América Latina, mas sim de sobrepor a noção de que determinadas culturas são melhores que as outras.

Uma solução para o problema do racismo cultural é trazida por Walsh (2008), ou seja, por meio da interculturalidade e da plurinacionalidade. O primeiro termo, segundo ela (2008), é algo que não existe e ainda está em processo de construção. A interculturalidade vai além do respeito e da tolerância, significa pensar em um processo político-social que se baseia em uma necessidade de mudança radical das estruturas, instituições e relações da sociedade. Assim, a interculturalidade iria além da aceitação das diferenças culturais presentes em uma sociedade.

Ora, em uma realidade de fluxos migratórios, a presença de diversas formas de culturas é esperada.

Diferentemente do multiculturalismo, que, para Walsh (2008), é o reconhecimento e a tolerância de outras formas culturais, mas sem representação, a interculturalidade aparece com uma ressignificação das formas de colonialidade do poder, demandando participação e ação em um *“proyecto que abarque a todos los grupos involucrados en la convivencia social”* (Aguerre, 2011, p. 22).

Portanto, em uma sociedade intercultural, indivíduos, como os migrantes forçados venezuelanos seriam incorporados nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, seriam tratados em pé de igualdade com os nacionais e não vistos apenas como números e estatísticas.

O tópico seguinte representa uma tentativa de quebra desses paradigmas de análise colonial sobre a migração forçada, que tende a tratar esta categoria de indivíduos sem uma identificação, por meio de números frios que não transmitem o mais importante na análise do tema, ou seja, que são seres humanos acolhidos em novas sociedades e que acolhem novas pessoas em sua vivência na mesma proporção.

3. PERCEPÇÕES DE ACOLHIMENTO SOB OLHAR ETNOGRÁFICO²

“Isso em cima no es queimado, es chocolate!”

Enquanto pesquisadora, tenho a gratificante missão de expressar uma diferente perspectiva neste capítulo: como eles me acolheram, tarefa que farei ao narrar as principais experiências que tive com os migrantes forçados venezuelanos em João Pessoa com o fim de promover uma humanização desta população. Por respeito aos migrantes forçados venezuelanos conhecidos

2 Os relatos trazidos neste tópico foram retirados do diário de bordo de uma das autoras do artigo. Para preservar a identidade dos envolvidos, todos os nomes contidos neste relato foram alterados.

durante a pesquisa de campo e aos princípios éticos da pesquisa acadêmica, seus nomes e descrições foram alterados.

Primeiramente, houve a fase de aproximação com os migrantes forçados venezuelanos (sujeitos da pesquisa), em outubro de 2018, como consequência do Projeto “Português como Língua de Acolhimento” (PLAc), desenvolvido semanalmente por docentes e discentes do curso de Relações Internacionais da UEPB, cujo objetivo era ensinar o português do cotidiano aos venezuelanos acolhidos na ONG Aldeias Infantis SOS, o que se constitui como uma importante ferramenta para sua integração.

Sempre fui bem tratada pelos funcionários da ONG de acolhida em João Pessoa, a Aldeias Infantis SOS. Logo no primeiro dia, fui levada para a sala onde daria aula, uma biblioteca pequena, mas bem aconchegante. Nessa sala, havia vários livros infantis e a sala eracheia de cor, cheia de vida, com fantoches, desenhos nas paredes, tecidos de chita com fundo azul e flores coloridas. Todo o ambiente bem preparado fez com que eu me sentisse mais segura para a minha primeira aula.

Em seguida, chegaram os venezuelanos para a primeira aula. Era um grupo bem heterogêneo, homens e mulheres de todas as idades. Não passavam de 10 pessoas – uma característica do PLAc é que as turmas são bem pequenas para que os professores tenham mais atenção com cada aluno. Normalmente, eram dois membros do PLAc responsáveis por uma única sala de aula, ou melhor, um voluntário que já estava em aula há mais tempo e outro novato.

Naturalmente, Carla seguiu na liderança da aula. Apresentei-me, ouvi o nome de todos, e observei atentamente a condução da aula, ajudando quando necessário. Esse modelo seguiu por mais um mês, quando Carla precisou afastar-se do projeto e eu comecei a dar aulas como a professora principal.

Minha primeira turma solo me marcou profundamente por uma personagem muito querida, uma senhora na faixa dos 60 anos. Vamos chamá-la de Dona Olivia. Matriarca da família, uma característica não tão incomum entre os migrantes forçados

venezuelanos³, Dona Olivia veio da Venezuela no início de 2018 e, quando iniciou as aulas no PLAc, ela estava em João Pessoa há alguns meses. Liderou sua família na travessia; família esta que consistia de filha, genro e netos, dentre eles uma menina de oito anos que possuía deficiência motora e intelectual. Sua mãe explicou, posteriormente, que a menina tinha uma condição chamada Síndrome de Angelman, uma mutação genética que causava uma série de condições neurológicas que faziam com que a menina não andasse nem falasse.

Como parte da metodologia do PLAc, havia a tentativa de incluir ao máximo as mães com crianças, que tendiam a não ir para as aulas por não ter com que deixar seus filhos menores ainda sem idade para frequentar creches. Eu sempre reforçava que as crianças eram bem-vindas, e brincava com elas enquanto suas mães faziam as lições que eu passava. Foi assim que tive contato com a pequena em questão.

Dona Olivia era uma aluna excepcional, motivava toda a turma com suas perguntas que muitas vezes me pegavam de guarda baixa e me faziam recorrer ao celular para dar uma resposta mais satisfatória. Na Venezuela, ela tinha uma vida bem confortável, curso superior completo de Serviço Social e trabalhava na área. No Brasil, assistia a todas as aulas disponíveis e, mesmo com uma imensa dificuldade para enxergar, devido à catarata avançada, possuía uma técnica de aprendizado que jamais poderia ser esquecida: muitas vezes, Dona Olívia, ao ouvir uma palavra desconhecida, fechava os olhos e repetia incansavelmente para si a palavra, certas vezes sílaba por sílaba, se a palavra fosse muito estranha aos seus ouvidos.

Quando, para ela, a pronúncia estava aceitável, ela repetia a palavra para mim e eu a corrigia, se necessário. Muitas vezes não era. Continuei dando aula para Dona Olivia por mais um mês até

3 Além de Dona Olivia, havia três grandes matriarcas entre os migrantes forçados venezuelanos. Uma delas, Tereza (também nome fictício), foi responsável por trazer mais de dez pessoas da sua família para o Brasil por custo própria, sem auxílio do governo, como a Operação Acolhida, entre eles, o seu ex-marido.

que o PLAc entrou em recesso. Quando as aulas voltaram Dona Olivia e sua família já haviam mudado-se das dependências da ONG e nunca mais eu a vi. Vez por outra eu perguntava por ela aos funcionários da ONG, que me diziam que ela estava bem, sua filha estava trabalhando e seu genro também.

Na mesma turma de Dona Olivia, havia uma jovem, com dois filhos pequenos, apesar da pouca idade, a Cristina (nome fictício). Ela era doce, sorridente e sempre chegava atrasada na aula. Depois, soube-se que o motivo era ter vergonha de repetir os ensinamentos da aula anterior, pois ela tinha muita vergonha de falar português. Veio de Cristina o meu primeiro choque cultural com meus alunos.

Certo dia ela me perguntou pelo meu marido e eu respondi que não tinha marido. Ela então perguntou se eu tinha filhos e eu disse que não, que ainda não pensava nisso. “Mas quantos *años* você tem?”; “23”, eu respondi. E ela espantada disse que eu já estava ficando velha e que na minha idade ela já tinha os dois filhos. Percebi então a taxa de idade/natalidade das minhas alunas mais jovens: todas elas com pelo menos um filho. Até as mais jovens que eu.

Durante minha jornada como professora eu tive que responder perguntas como essas pelos menos mais três vezes, demonstrando o quanto era normal mulheres jovens estarem casadas e com filhos pequenos. Ouvi variações destas perguntas também, como “seu namorado não se importa com você dando aula para homens?” ou “seu namorado não quer casar com você? Ele deixa você estar aqui?”. Mas, uma das mais chocantes foi: “seu namorado deixa você estudar tanto?”. Todas essas perguntas vieram de mulheres.

A ideia de permissão do companheiro para realizar tarefas profissionais era, por vezes, assustadora para mim. Comecei a entender que não era a minha realidade, mas era a de várias outras mulheres. Contudo, mais assustadora ainda era a naturalidade com a qual as mulheres reproduziam um discurso machista de dominação sobre os espaços ocupados pelas mulheres, uma lógica imposta a elas e comum tanto na sociedade venezuelana

quanto brasileira.

Veio de Cristina também minha primeira experiência de acolhimento. Minha colega, Carla, tem um filho de pouca idade e, em uma das aulas, levou a criança, pois ele estava doente e não tinha quem pudesse ficar com ele naquela tarde. O pequeno tossia e tinha febre, mas passou a tarde dormindo no carrinho. Cristina, ao ver a situação, foi em sua casa e trouxe um frasco de remédio e entregou para Carla: “meus *niños* melhora com *estos*” (sic). Carla, muito agradecida, disse que não precisava, mas Cristina insistiu muito e ela acabou cedendo. Na outra semana, Carla me disse que o remédio não vendia no Brasil e que ajudou muito a aliviar os sintomas do seu pequeno rapaz.

Em setembro de 2018, como parte da pesquisa de campo, houve a oportunidade de acompanhar a chegada de 17 migrantes forçados venezuelanos na cidade do Conde, Paraíba, PB, e a atitude de Cristina fez recordar esse momento.

Quando os migrantes forçados venezuelanos chegaram, fácil foi experimentar dois sentimentos tão densos que levou à sensação de poder tocá-los: vergonha e alegria. Os que chegavam tinha, cada um, uma sacola de feira com todos os seus pertences, que as carregavam de cabeça baixa, com o peso da vergonha nos ombros. Os semblantes eram de alguém que queria esconder suas feições, de quem não se imaginava nessa situação. Ao mesmo tempo, os que recebiam seus compatriotas gritavam (na chuva, pois chovia muito nesse dia) a plenos pulmões “*bienvenidos hermanos!!!!*”. Com sorrisos sem graça, sem jeito, os que chegavam olhavam para aqueles que gritavam por uma fração de segundos e logo abaixavam a cabeça novamente.

Por isso, a atitude de Cristina fez lembrar aquelas sacolas, as pessoas que traziam toda uma vida em uma sacola em que mal cabe as compras do mês da residência dos membros do PLAC. Mesmo com o pouco, ela compartilhou o remédio infantil com segurança e com a humildade de quem tinha muito para dar.

Dois fortes experiências de acolhimento testemunhadas em épocas diferentes e com pessoas distintas foram marcantes neste processo: a primeira, foi o episódio de desligamento da ONG

de acolhimento de João Pessoa de uma matriarca e sua família, cercado por lágrimas de ambos os lados, inclusive da coordenadora da instituição, que conviveu com aquela família diariamente, por mais de quatro meses. As lágrimas em despedidas podem ser normais, comuns, banais. Mas, não naquelas. Havia gratidão naquelas lágrimas, havia companheirismo e um enorme sentimento de acolhimento que inundou a sala.

Como na recepção que acompanhei na cidade do Conde, tive que me retirar da sala algumas vezes para não demonstrar minha emoção. Os votos de felicidades e boa sorte trocados por aquelas duas mulheres em posições distintas, a que acolhia e a que estava sendo acolhida, fez com que esses rótulos fossem rompidos de uma maneira muito clara para mim. O acolhimento e a integração eram realizados em duas vias: os migrantes forçados venezuelanos também acolhiam aqueles que trabalhavam para a sua integração na sociedade.

O segundo episódio ocorreu comigo, por isso, eu o guardo na memória de maneira bem vívida e bem real. Peculiarmente, o foco deste episódio foi um bolo de chocolate com leite prometido por mim pelo meu grupo de alunas que me acompanhava desde o mês de março de 2019 até os primeiros meses de 2020. No início, não levei a sério a promessa por não achar viável seu cumprimento. Contudo, logo no começo de mais uma aula comum do mês de setembro, mais especificamente no dia 03 do mês, Thaís (nome fictício) me chama e diz: “professora, eu trouxe o bolo. Comemos no final da aula?” e eu disse que sim, com surpresa.

O bolo era simples, sem coberturas nem uma massa muito elaborada. Na verdade, Thaís me disse que faltou um pouco de leite para completar a receita e que ela não tinha dinheiro para comprar mais e completar, mas ela disse que não ia deixar de fazer por conta disso. Durante a aula tive que me esforçar para não olhar para o bolo, pois me emocionava. Em poucos momentos da minha vida, eu me senti tão bem quista, tão bem acolhida por um grupo. Agradei bastante o gesto das meninas, agradei tanto que elas me mandaram parar. O gesto me tocou muito

e, quando cheguei em casa naquela noite com o bolo nas mãos, senti-me parte deles, senti-se acolhida.

Ao final da aula, comemos o bolo, rimos, brincamos umas com as outras como amigas, o que não havia sido feito até então por falta de espaço. A minha relação com os migrantes forçados venezuelanos era de uma certa hierarquia, mesmo contra a minha vontade, mas que era proporcionada pela dicotomia entre professor/aluno. Este dia marcou para mim uma quebra desta hierarquia e, desde então, a relação com as mulheres presentes nesse episódio se estreitou com trocas de mensagens recorrentes por meio das redes sociais e abraços apertados e saudosos quando havia encontros.

Ambos os lados da relação não sabiam, mas aquele bolo marcou a despedida de Thaís das aulas, pois, na semana seguinte, ela conseguiu um emprego e não a vi novamente.

Como pesquisadora, o contato com o objeto de pesquisa acaba sendo mecânico em muitas pesquisas de campo. Nas ciências humanas, tem-se o privilégio de ter contato direto com o objeto de pesquisa, concluindo que não cabe mais chamá-los de “objetos”, depois de mais de um ano de contato. Os migrantes forçados venezuelanos, depois deste tempo, não podem mais serem tratados por mim como meros objetos de análise.

Eles são a alma da pesquisa, são os sujeitos que guiaram o trabalho e moldaram os olhares dos pesquisadores de uma forma bastante peculiar. Com eles, houve a sensação de acolhida por meio de gestos simples, como o bolo recebido. Houve, também convites, para almoços e cafés, conversas descompromissadas e preocupação constante com minha saúde quando eu parecia abatida. Houve, acima de tudo, um processo de aprendizado mútuo, um acolhimento de duas vias, embora o foco da pesquisa tenha sido o acolhimento por parte dos migrantes forçados venezuelanos, da comunidade receptora que se formou ao redor deles.

CONCLUSÕES

O acolhimento é uma sutileza que vai muito além da integração.

Fazer os migrantes forçados venezuelanos acessarem direitos e políticas públicas, como saúde, educação, moradia e emprego, são desafios, sem dúvidas, pertinentes e contínuos. Contudo, a acolhida pela sociedade é mais tênue e também analisada constantemente nos estudos migratórios.

A perspectiva de acolhimento invertida, o acolhimento pela comunidade de migrantes forçados para com as pessoas à sua volta merece também atenção por se tratar de uma importante ferramenta de humanização da massa intitulada pelo brasileiro de “os venezuelanos”.

Essas pessoas possuem nomes, sobrenomes, apelidos, sabem brincar, conseguem sorrir e fazer sorrir apesar das dificuldades. Elas dividem o que possuem com quem pouco conhecem. Elas, também trazem em suas bolsas um enorme senso de responsabilidade de quem precisa reconstruir sua vida, e, muitas vezes, levam consigo o peso de reerguer toda uma família.

No contato semanal com migrantes forçados venezuelanos na ONG Aldeias Infantis SOS, em João Pessoa, Paraíba, além dos episódios citados acima, foram presenciadas cenas importantes que também merecem ser narradas a fim de perseguir a ideia de humanização necessária. Foi possível ver mães chorando de saudade de seus filhos e também filhos chorando ao lembrar do último abraço que deram nas suas “*mamas*”.

A ideia que se pode concluir é que o acolhimento dos migrantes forçados venezuelanos pode, sim, ocorrer de forma mútua: acolhê-los e ser acolhidos por eles, formando um vínculo que vai além do pesquisador e dos objetos de pesquisa. Mesmo em meio a inúmeros desafios e problemas que os cercam, eles ainda possuem tempo e generosidade de fazer bolos.

Retratar essas experiências de acolhimentos é fundamental para a humanização dos migrantes forçados por meio de uma perspectiva decolonial que visa evitar episódios de xenofobia movidos por um racismo cultural, fazendo perceber as semelhanças que os migrantes forçados venezuelanos possuem com os brasileiros, a força que os movem em busca de uma vida melhor, tornando essas pessoas sujeitos da própria história.

REFERÊNCIAS

AGUERRE, L. A. Desigualdades, racismo cultural y diferencia colonial. **Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America**, v. 1, n. 5, p. 3-26, 2011.

ALDEIAS INFANTIS SOS BRASIL. **João pessoa | Paraíba**. Aldeias Infantis SOS Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.aldeiasinfantis.org.br/conheca/onde-estamos/no-brasil/joao-pessoa>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRANDÃO, C. R. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. **Sociedade e cultura**, v. 10, n. 1, p. 11-27, 2007.

COLSON, E. Linkage Methodology: No manisan island. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 320-333, 2007.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

DÍAZ, S. P. (2016). Mapeos Migrantes: hacia una epistemología decolonial, contrahegemónica y emancipadora. In: Congreso de Estudios Poscoloniales, 3, 2016, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: CLACSO-IDAES-UNSAM, 2016.

ECKERT, C.; ROCHA, A. L. C. Etnografia: saberes e práticas. **Iluminuras**, v. 9, n. 21, p. 1-23, 2008.

FOLHA BV. **Manifestação reúne centenas de pessoas em Pacaraima**. Folha BV, 2020. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Capital/Manifestacao-reune-centenas-de-pessoas-em-Pacaraima/56497>. Acesso em: 25 mai. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Protesto em Roraima pede mais ordem na fronteira e assusta venezuelanos**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/>

um-ano-apos-confronto-com-venezuelanos-moradores-brasileiros-protestam.shtml. Acesso em: 25 mai. 2020.

GOLDMAN, M. Os tambores dos mortos e os tambores dos vivos. Etnografia, antropologia e política em Ilhéus, Bahia. **Revista de Antropologia**, v. 46, n. 2, p. 423-444, 2003.

GROSFUGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista crítica de ciências sociais**, v. 1, n. 80, p. 115-147, 2008.

_____. Migrantes coloniales caribeños en los centros metropolitanos del sistema-mundo: los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. **Documentos CIDOB. Migraciones**, v. 1, n. 13, p. 1-5, 2007.

GUBER, R. **El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo**. Buenos Aires: Paidós, 2004.

_____. **La etnografía: método, campo y reflexividad**. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2011.

LÉVI-STRAUSS, C. (1967). **Antropologia Estrutural**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1967.

MAINS, S. P.; et al. Postcolonial Migrations. **Social & Cultural Geography**, v. 14, n. 2, p. 131-144, 2013.

NAIR, P. Postcolonial Theories Of Migration. In: NESS, E. **The encyclopedia of global human migration**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.

PACÍFICO, A. M. P. C. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas (2004- 2008)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,

São Paulo, 2008

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

R4V. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela. **Response for Venezuelans**. R4V, 2019. Disponível em: <https://r4v.info/en/situations/platform#>. Acesso em: 25 mai. 2020.

RORAIMA EM TEMPO. **Moradores fecham BR-174 em protesto por segurança e retirada de venezuelanos de Pacaraima, RR**. Roraima em Tempo, 2018. Disponível em: <https://roraimaemtempo.com/ultimas-noticias/moradores-fecham-br-174-em-protesto-por-seguranca-e-retirada-de-venezuelanos-de-pacaraima-rr;349158.jhtml>. Acesso em: 25 mai. 2020.

SIMÕES, G. F. Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. In: CIERCO, T. **Fluxos migratórios e refugiados na atualidade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

UNHCR. **Global Trends**. Geneva: UNHCR, 2018.

UOL NOTÍCIAS. **Violência e protesto: brasileiros se levantam contra venezuelanos na fronteira de RR**. UOL Notícias, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/21/violencia-e-protesto-brasileiros-se-levantam-contravenezuelanos-na-fronteira.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 25 mai. 2020.

WADELY, A. Pensar a partir dos migrantes: a perspectiva de thomas e znaniecki. **Argumentos**, v. 15, n. 1, p. 68-86, 2018.

WALSH, C. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Tabula rasa**, v. 1, n. 9, p. 131-152, 2008.

CAPÍTULO 7

CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA: HISTÓRIA E CONTRIBUIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES FORÇADOS, SOLICITANTES DE REFÚGIO E PESSOAS REFUGIADAS NA PARAÍBA

SERGIO VIEIRA DE MELLO CHAIR AT UNIVERSITY OF PARAÍBA STATE: HISTORY AND CONTRIBUTIONS TO THE INTEGRATION OF FORCED MIGRANTS, ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN PARAÍBA

Fabiola Faro Eloy Dunda¹

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

João Pessoa - Paraíba - Brasil

INTRODUÇÃO

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoa Refugiadas (ACNUR) implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello, desde 2003, em cooperação com várias universidades brasileiras. A Cátedra recebe esse nome em homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que iniciou sua carreira nas Nações Unidas, aos 21 anos, particularmente na área da proteção humanitária.

¹ E-mail: fabioladunda@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9832-3200>

Sérgio Vieira de Mello, ao longo da vida, atuou em várias crises humanitárias, em países diversos, como Bangladesh, Sudão, Chipre, Moçambique e Camboja, trabalhando com pessoas refugiadas e em campos de guerra, servindo em missões no ACNUR (ACNUR, 2022a). Ao completar 28 anos, ele assumiu o comando do escritório do ACNUR em Moçambique sendo, nesse sentido, um dos mais jovens representantes da Instituição trabalhando em operações de campo (ACNUR, 2022b).

Entre 1999 e 2002, Sérgio Vieira de Mello liderou a missão da Organização das Nações Unidas (ONU) que acompanhou o processo de transição da independência do Timor Leste. No ano de 2003, enquanto atuava como representante oficial do Secretário-geral das ONU para o Iraque, tentando solucionar um violento conflito no país, Sérgio foi uma das vítimas fatais do atentado que atingiu a sede da ONU em Bagdá naquele ano (ACNUR, 2022a). A Cátedra tem como função

promover a educação, pesquisa e extensão acadêmica voltada à população em condição de refúgio, um dos objetivos da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). Desde 2003, o ACNUR implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVSM) em cooperação com centros universitários nacionais. Nesse acordo de cooperação com as universidades interessadas, o ACNUR estabelece um Termo de Referência com objetivos, responsabilidades e critérios para adesão à iniciativa dentro das três linhas de ação: educação, pesquisa e extensão. Além de difundir o ensino universitário sobre temas relacionados ao refúgio, a Cátedra também visa promover a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes dentro desta temática. O trabalho direto com os refugiados em projetos comunitários também é definido como uma grande prioridade. Como exemplos de iniciativas, diversas universidades têm desenvolvido ações para fomentar o acesso e permanência ao ensino, a revalidação de diplomas, assim como o ensino da língua portuguesa à população de refugiados (ACNUR, 2022c, s. p.)

No ano de 2021, a Cátedra aumentou sua rede de atuação no campo de ensino, pesquisa e extensão, participando dessa

iniciativa 28 universidades brasileiras. Em 2024 o número de Cátedras, no Brasil e no exterior, passa de 40. As ações desenvolvidas pela Cátedra no campo do ensino promovem a disseminação de conhecimento sobre temas relacionados ao deslocamento forçado, e nesse contexto, inclui-se a difusão de conhecimento nas áreas de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos (ACNUR, 2022a).

Na área de ensino, a Cátedra também participa de iniciativas, como acesso ao ensino superior de pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada por meio de editais de ingresso específico e revalidação de diplomas (ACNUR, 2022d).

Na área de pesquisa, as ações desenvolvidas pelas Cátedras incluem atividades curriculares e extracurriculares, incluindo conferências públicas, seminários e publicações acadêmicas sobre o tema do refúgio e da migração forçada. A Cátedra atua também na área de extensão e serviços comunitários. Atividades nesse campo têm facilitado ações de acesso à saúde em geral e de saúde mental, apoio psicossocial, ensino da língua portuguesa, assessoria jurídica e integração laboral (ACNUR, 2022d).

Na área de *Advocacy*, o convênio entre o ACNUR e a Cátedra credencia as instituições participantes a dar suporte aos órgãos públicos e/ou organizações não governamentais que trabalham com a temática, fomentando também a participação ativa delas na criação de redes de proteção, e/ou na discussão de políticas voltadas para essa população. Nesse sentido, estimula-se que “as universidades também defendam o fortalecimento da resposta dos governos e a influência das autoridades, parceiros não governamentais e da sociedade em geral na adoção de práticas que garantam a proteção a pessoas refugiadas nos níveis municipal, estadual e/ou nacional” (ACNUR, 2022d, s. p.).

De acordo com o ACNUR (2022e, p. 2), ao longo dos anos, a Cátedra tem-se revelado um ator fundamental para garantir que pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada tenham acesso a direitos e serviços no Brasil, oferecendo valioso apoio ao processo de integração local”.

Este capítulo discorre sobre a história e as contribuições da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade Estadual da Paraíba, para a integração de migrantes forçados, solicitantes de reconhecimento da condição de pessoa refugiada e pessoa refugiada na Paraíba. Para isso, o texto descreve a origem e as funções da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, além de relatar brevemente as ações desenvolvidas nas áreas de atuação. Em seguida, descrevem-se as ações da Cátedra, com base no relatório anual de 2021. Por fim, discorre sobre as ações da Cátedra na Universidade Estadual da Paraíba, desde a sua criação em 2014.

1. Cátedra Sérgio Vieira de Mello: Quinze anos de história e ações em prol da população migrante, refugiada e solicitante do reconhecimento da condição de pessoa refugiada

Como mencionado, o ACNUR implementa a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) em cooperação com instituições universitárias e de pesquisa nacionais e internacionais, desde 2003, promovendo ações nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. Em 2022, vinte e oito Universidades participavam da Cátedra, como demonstrado na figura 1 a seguir:

Figura 1 – Universidades brasileiras conveniadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em 2021.



Fonte: Relatório anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, 2021 (Acnur, 2022d)

No eixo “Ensino”, a Cátedra oferece disciplinas relacionadas ao deslocamento forçado de pessoas nas grades curriculares dos cursos de graduação e pós-graduação das Universidades com as quais tem convênio. O Relatório Anual da Cátedra demonstra que, desde 2017, vem havendo um aumento de disciplinas oferecidas relacionadas ao tema em cursos de graduação e pós-graduação de Instituições de Ensino Superior (ACNUR, 2022d).

Outra atividade facilitada e promovida no eixo Ensino é o ingresso facilitado de pessoas refugiadas no ensino superior. Nesse sentido, entre os anos de 2020 e 2021 dezessete universidades

flexibilizaram a possibilidade de entrada de pessoas refugiadas e de solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada em cursos superiores por meio de edital específico.

A Cátedra, em 2021, promoveu o acesso ao ensino superior a quase 400 pessoas refugiadas e/ou outras pessoas com necessidades de proteção internacional. Nos dados do Relatório Anual da Cátedra, em 2021, observa-se, também, que desde 2017 vem aumentando o número de Instituições de Ensino superior que oferecem edital próprio para pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, bem como o número de alunos matriculados e o número de vagas nas Universidades (ACNUR, 2022d).

A dificuldade de permanência em cursos superiores também é vista como causa de evasão desses alunos. Pensando nisso, algumas universidades têm apoiado os estudantes em diversas frentes, tais como oferecendo auxílio financeiro, bolsas de estudo, auxílio moradia, vagas em residência estudantil e apoio com auxílio transporte, destacando-se que o número de iniciativas tem aumentado, quando se compara os anos de 2018 e 2021 (ACNUR, 2022d).

A revalidação de diplomas de cursos superiores também é outra iniciativa no eixo Ensino. A Portaria Normativa nº 22, de 13 dezembro de 2016, do Ministério da Educação, em seu artigo 14 “prevê que pessoas reconhecidas como refugiadas no Brasil têm direito a um processo facilitado para revalidação de diplomas, a fim de que essa população tenha a oportunidade de aproveitar as conquistas acadêmicas anteriormente obtidas” (ACNUR, 2022d). Entre 2020 e 2021, a Cátedra revalidou 84 diplomas de pessoas refugiadas, apátridas, solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada ou portadoras de visto humanitário (ACNUR, 2022d).

No eixo “Pesquisa”, entre 2020 e 2021, a Cátedra

motivou a criação ou manutenção de 52 grupos de pesquisa sobre deslocamento forçado ou temas relacionados, com linhas de pesquisa que permeiam a questão de pessoas refugiadas, solicitantes da condição de refugiado e a migração em geral. O

ACNUR estimula também trabalhos de pesquisa em parceria com a sociedade civil, academia e instituições públicas, bem como incentiva a divulgação de dados quantitativos e qualitativos sobre a população refugiada e solicitante no Brasil (Acnur, 2022d).

O número de pesquisadores graduandos e pós-graduandos nas Cátedras aumentou entre 2020 e 2021, aumentando de 565 para 793, mesmo com a diminuição do oferecimento de bolsas de pesquisa (ACNUR, 2022d).

No eixo “Extensão Universitária”, a Cátedra se destacou por proporcionar ações na área de atendimentos jurídicos, de saúde e psicossociais e atendimento de integração laboral. Exemplos de serviços disponíveis e oferecidos para a população refugiada e solicitante do reconhecimento da condição de pessoa refugiada são “acesso aos hospitais e clínicas mantidas pelas universidades, aos serviços oferecidos pela universidade comunitária de atenção básica e odontologia, e atendimentos emergenciais e encaminhamentos voltados para a área de saúde.” (ACNUR, 2022d, s. p.) .

Outra iniciativa facilitada pelas universidades são cursos de português como língua de acolhimento. No relatório anual de 2021, existe menção a atividades e capacitações para a sensibilização de gestores e profissionais que atuam na área da saúde (ACNUR, 2022d). A assessoria jurídica é fornecida por meio de núcleos jurídicos da Cátedra, o que torna essa prestação de serviço economicamente mais acessível a essa população, além de proporcionar a experiência da interculturalidade para os estudantes que participam dessa iniciativa (ACNUR, 2022d).

Relativo ao tema, em 2021, o ACNUR estabeleceu, em parceria com as Cátedras, as chamadas “Mesas de informação”. A iniciativa tem como objetivo “fornecer informações corretas, atualizadas e seguras sobre direitos e deveres às s pessoas refugiadas, solicitantes da condição de refugiado e outras pessoas com necessidade de proteção internacional”. Nessa parceria, o ACNUR disponibilizou equipamentos para as Universidades e sessões de treinamento para alunos participantes do projeto (ACNUR,

2022d).

A integração laboral é uma peça-chave no processo de integração socioeconômica de pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada na sociedade de acolhimento. Nesse sentido, entre os anos de 2020 e 2021, nove universidades ofereceram serviços de integração laboral.

A pandemia de *Covid-19*, iniciada em 2020, diminuiu os atendimentos, porém projetos universitários específicos nessa área tentam preparar a população refugiada para a inserção laboral, incluindo, nesse processo, a necessidade de conhecimento e entendimento da sociedade local sobre esse acolhimento. Entre os anos de 2018 e 2020, os números desse atendimento específico saltaram de 444 para 834, caindo para menos da metade no ano de 2021, como referido (ACNUR, 2022d).

A difusão de informação na área do deslocamento forçado de pessoas também esteve presente em eventos proporcionados pelas Universidades por meio de cursos, seminários, *workshops*, palestras, rodas de conversa, lançamento de livros e mutirões (ACNUR, 2022d).

Na área de *Advocacy*, a Cátedra vem trabalhando em prol da população refugiada e solicitante do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, ajudando a transformar políticas e serviços que impactam pessoas refugiadas, solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada e apátridas, nos três níveis: municipal, estadual e nacional. No ano de 2021, dezoito Universidades participaram de Redes e Comitês voltados para a população refugiada e solicitante do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, apoiando governos locais e estaduais, na formulação de políticas de acolhimento para essas pessoas (ACNUR, 2022d).

Pelo exposto, o engajamento das Universidades fortalece todas as áreas que produzem conhecimento sobre a temática do refúgio e da migração forçada, contribuindo para o processo de integração socioeconômica e cultural na sociedade de acolhimento. A Universidade Estadual da Paraíba também congrega esforços para facilitar o processo de integração de migrantes,

solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada e pessoas refugiadas no estado da Paraíba, particularmente, na cidade de João Pessoa, capital do estado.

2. A CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA: RELATO DE SUA ATUAÇÃO

A Cátedra Sérgio Vieira de Mello está vinculada ao Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (em diante NEP-DA), no Campus V, da Universidade Estadual da Paraíba. Criada em 2014, pela Resolução do Consuni 071 (UEPB, 2014), trata, no capítulo 5, Art. 21, do seu Estatuto, dos Objetivos (UEPB, 2022, s. p.), assim descritos:

a. fomentar a produção do conhecimento nas áreas de migração forçada e refugiados, com ênfase em deslocamentos ambientais, nos diversos campos teórico-metodológicos; b. propiciar e realizar estudos e pesquisa sobre a proteção e a segurança dos migrantes e deslocados, particularmente dos deslocados ambientais, nas diversas fases do deslocamento; c. pesquisar sobre degradação ambiental e mudança climática como causa e como consequência do deslocamento forçado de pessoas; d. priorizar o enfoque regional e comparativo no desenvolvimento de estudos e pesquisas e a aplicação do conhecimento produzido; e. estabelecer parcerias, para favorecer o intercâmbio científico, com pesquisadores ou outras instituições, núcleos e grupos de estudos e pesquisas locais, nacionais e internacionais, que se dedicam ao estudo e à pesquisa da migração forçada e dos deslocamentos ambientais; f. incentivar pesquisas acadêmicas em diversos âmbitos (ensino, pesquisa e extensão) visando sua articulação e sua utilização na teoria e na prática; g. divulgar o conhecimento produzido em eventos científicas e publicações; h. criar um banco de dados para preservar documentos específicos e a produção científica na área, procurando favorecer a realização de consulta a estas fontes.

A criação da Cátedra foi formalizada por assinatura do Termo de Parceria entre o então reitor da UEPB, Prof. Dr. Antônio Guedes Rangel Júnior, e o então representante do ACNUR no Brasil,

Dr. Andrés Ramirez. Contou, ainda, com a presença da Profa. Dra. Giuliana Vieira Dias, diretora adjunta do CCBSA, e dos discentes Daniel Castanheira e Pedro Castanheira, do mestrado e da graduação em Relações Internacionais, respectivamente (NEPDA, 2022a), como apresentado na figura abaixo.

Figura 2- Formalização da criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade Estadual da Paraíba (2014)



Da esquerda para a direita: Daniel Castanheira (PPGRI), Andrés Ramirez (ACNUR-Brasil), Giuliana Dias (RI-UEPB), Andrea Pacheco Pacífico (CSVM/NEPDA/UEPB) e Pedro Castanheira (RI/UEPB). Fonte: NEPDA, 2022a.

A CSVM/NEPDA/UEPB tem quatro linhas de pesquisa: migrantes forçados e pessoas refugiadas; degradação ambiental e mudança climática; regimes internacionais e proteção aos Direitos Humanos e Teorias de Segurança aplicadas à migração internacional. Ela publica relatórios bianuais demonstrando as atividades desenvolvidas (Nepda, 2022a).

No campo do “Ensino”, a CSVM/NEPDA/UEPB oferta as disciplinas: Estudos Migratórios; Regimes e Organizações Internacionais e Direitos Humanos e Relações Internacionais para alunos

dos cursos de graduação e Mestrado de Relações Internacionais. No ano de 2019, trinta estudantes cursaram disciplinas sobre refúgio (NEPDA, 2022a, 2022b, 2022c).

Dentre seminários oferecidos no curso de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais, destacam-se dois em particular, um realizado, anualmente, em junho, no Dia Mundial da Pessoa Refugiada, e outro realizado, em dezembro, no Dia Internacional do Migrante (NEPDA, 2022a, 2022b, 2022c).

No segmento “Pesquisa”, o NEPDA foi criado em 2012, e a CSVM em 2014, na UEPB, como já referido anteriormente. Discentes da graduação e da pós-graduação do curso de Relações Internacionais são orientados por docentes da Cátedra ou docentes não membros da Cátedra (por ausência de vínculo institucional com a UEPB). Membros do NEPDA apresentam suas pesquisas em andamento ou finalizadas em eventos promovidos pela Cátedra ou em outros seminários locais, regionais, nacionais ou internacionais (NEPDA, 2022a, 2022b, 2022c).

Outras atividades que se destacam no segmento pesquisa são as publicações dos discentes juntos com os docentes em periódicos acadêmicos na área de Relações Internacionais em formato de artigo, capítulos de livros ou livros por editoras acadêmicas e não acadêmicas, e as pesquisas do Programa de Iniciação científica (PIBIC/CNPq/UEPB) (NEPDA, 2022a, 2022b, 2022c).

Exemplos de pesquisas desenvolvidas na área por discentes do curso de Relações Internacionais entre os anos 2018-2019 são: “o estado da arte sobre refugiados, deslocados internos, apátridas e deslocados ambientais no Brasil”, “a proteção aos deslocados ambientais em João Pessoa/PB”, “as boas práticas no Programa de Repatriação e Reintegração Voluntária do ACNUR para leste timorenses (1999-2002)” e, em andamento, “efeitos da ausência de um regime internacional dos deslocados ambientais” (NEPDA, 2022c).

Neste período de atuação da CSVM/NEPDA/UEPB, a UEPB disponibilizou uma sala para serem desenvolvidas suas atividades, como reuniões quinzenais (Nepda, 2022a, 2022b, 2022c), e que também funciona como espaço de consulta de literatura

sobre o tema do refúgio e da migração forçada, na biblioteca setorial para alunos da graduação e pós-graduação e aberta à comunidade. A criação do sítio do NEPDA veio agregar a difusão de informação sobre as atividades da CSVM e do NEPDA, bem como as publicações ou informações sobre publicações dos membros em periódicos acadêmicos, capítulos de livros ou livros (NEPDA, 2022a;2022b;2022c).

No eixo “Extensão”, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello/NEPDA/UEPB tem participado ativamente de várias iniciativas, tais como procedimentos para o ingresso facilitado de pessoas refugiadas, migrantes e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada em situação de vulnerabilidade para cursos de graduação e pós-graduação em todos os *campi* da UEPB, com o apoio da Coordenadoria de Relações Internacionais (NEPDA, 2022c).

Outra atividade nesse segmento é o ensino de português como língua de acolhimento, ministrado por estudantes voluntários do curso de Relações Internacionais, sob a orientação de docentes do curso, destacadamente Profas. Andrea Pacheco Pacífico (coordenadora do NEPDA e co-coordenadora da CSVM/UEPB), Thalita Melo (co-coordenadora da CSVM/UEPB) e Mônica Santana (pesquisadora do NEPDA na área de linguística e literatura). Resultado desta atividade foi a publicação de um manual para o ensino do Português como Língua de Acolhimento (PLAc) aos venezuelanos acolhidos na Paraíba, na forma de *e-book* (NEPDA, 2022c).

Ainda dentro do eixo extensão, a CSVM/NEPDA/UEPB também atuou facilitando/ proporcionando atendimentos jurídicos e de integração laboral. Nesse sentido, a média mensal de atendimento jurídico entre 2018-19 foi de dois atendimentos; a média mensal de atendimento em inserção laboral foi de quatro; outros atendimentos foram contabilizados em número de vinte, e o atendimento em saúde não se aplicou no período referido. O número de alunos refugiados no curso de português entre 2018-2019 foi de quarenta (NEPDA, 2022c).

Na área de *Advocacy*, destaca-se a ativa participação da

CSVM/NEPDA/UEPB na formação da Rede Local de Acolhimento e Integração a pessoas migrantes e refugiadas em João Pessoa, Paraíba, junto com vários setores do governo e da sociedade civil. A iniciativa visa, dentre outras, permitir que todas as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal) e diversos setores da sociedade civil possam dispor de uma avaliação mais ampla sobre a temática do refúgio e da migração forçada, facilitando a elaboração de políticas voltadas para o acolhimento e a integração dessas pessoas no estado da Paraíba (Dunda, 2022).

Destaca-se, também, nessa área, a participação da CSVM/NEPDA/UEPB na audiência pública na Câmara dos Vereadores de João Pessoa, ocorrida em março de 2020, para discutir a questão da vulnerabilidade dos venezuelanos na cidade e discutir políticas públicas de inclusão social para essa população (Câmara Municipal de João Pessoa, 2021).

O quadro 1 a seguir demonstra de forma sumária todas as atividades desenvolvidas nos eixos ensino, pesquisa, extensão e *advocacy* da CSVM/NEPDA/UEPB, entre 2014-2020.

Quadro 1 – Atividades desenvolvidas pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello/NEPDA/UEPB (2014-2020)

Ensino	Ofertas das disciplinas no Mestrado e graduação em Relações Internacionais: Estudos migratórios; Regimes e Organizações Internacionais; Direitos humanos e Relações Internacionais. Seminários, destacando-se os seminários realizados no Dia Mundial da Pessoa Refugiada em (junho) e no Dia Internacional do Migrante (dezembro).
--------	---

Pesquisa	<p>Criação do NEPDA (2012).</p> <p>Criação da CSVM vinculada ao NEPDA/UEPB (2014).</p> <p>Desenvolvimento de projetos de pesquisa na área de migração forçada, refúgio e deslocados internos.</p> <p>Criação da sala do NEPDA na UEPB.</p> <p>Criação do site do NEPDA.</p> <p>Publicação de artigos, capítulos de livro e livros por discentes e docentes da CSVM/NEPDA/UEPB.</p>
Extensão	<p>Procedimentos para ingresso facilitado (documentos e exames) de pessoas refugiados, solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada e migrantes em situação de vulnerabilidade nos cursos de graduação e pós-graduação nos oito <i>campi</i> da UEPB, com o apoio da Coordenadoria de Relações Internacionais (CORI).</p> <p>Oferta do curso Português como língua de acolhimento.</p> <p>Publicação do manual para o ensino do Português como Língua de Acolhimento (PLAc) aos venezuelanos acolhidos na Paraíba, publicado como e-book pela EDUEPB (ISBN 978-85-7879- 553-5).</p> <p><u>Atendimento jurídico; atendimento para integração laboral.</u></p>
Advocacy	<p>Participação da Rede Local de acolhimento para migrantes e pessoas refugiadas.</p> <p>Participação na audiência pública para discutir política migratória municipal.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Como demonstrado no quadro 1, a Cátedra Sérgio Vieira de Mello ligada ao NEPDA/UEPB tem participado ativamente nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e *advocacy*, contribuindo sobremaneira para a difusão de atividades de discentes e docentes da UEPB, além de exercer um papel ativo no processo de integração de migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes de do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, com iniciativas diversas, como o ensino do português e a defesa da elaboração de políticas para as categorias de pessoa sob manto de proteção da Cátedra, por meio de sua participação na Rede de Acolhimento e em audiências públicas para discutir o tema.

CONCLUSÃO

A Cátedra Sérgio Vieira de Mello ligada ao NEPDA na UEPB promoveu uma expansão da temática do refúgio e da migração forçada para além da parte teórica, permitindo, por meio de seus eixos de atuação, uma ativa participação da Universidade como ator no processo de integração de migrantes, pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada, em cidades do estado da Paraíba, destacadamente, João Pessoa, Conde e Campina Grande, locais onde se observa a maior concentração dessa população.

A criação da CSVM/NEPDA, na UEPB, soma-se ao movimento de expansão dessa iniciativa, com o apoio do ACNUR, em várias outras Instituições de Ensino Superior, atualmente em número de vinte e oito [mais de 40, em 2024], aumentando a visibilidade de uma população muitas vezes “invisível” dentro da sociedade que escolheu [ou foi forçado a] viver.

A Universidade, como ator da sociedade civil, tem a capacidade de promover ondas de conhecimento e ações pertinentes às suas atribuições, que podem reverberar para além dos portões institucionais e, nesse contexto, a CSVM/NEPDA, na Universidade Estadual da Paraíba, tem contribuído proficuamente nas áreas de ensino, pesquisa, extensão e *advocacy*.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Conheça a Vida e Trajetória De Sergio Vieira De Mello**. ACNUR, 2022a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/16/conheca-sergio-vieira-de-mello-e-sua-trajetoria-no-trabalho-humanitario>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. **Conheça Sérgio Vieira de Mello e sua trajetória no trabalho humanitário** – UNHCR ACNUR Brasil. ACNUR, 2022b. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/16/conheca-sergio-vieira-de-mello-e-sua-trajetoria-no-trabalho-humanitario>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. **Cátedra Sergio Vieira De Mello**. ACNUR, 2022c. Disponível

em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. **Relatório Anual 2021**. ACNUR, 2022d. Disponível em: [Relatorio-Anual-CSVM-2021_final.pdf](#) (acnur.org). Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. **15 anos aa Cátedra Sergio Vieira de Mello no Brasil: universidades e pessoas refugiadas**. ACNUR, 2022e. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/10/15-Anos-Cátedra-Sergio-Mello.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **CMJP promove debate sobre a situação dos venezuelanos na Capital**. CMJP, 2021. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.leg.br/imprensa/noticias/cm-jp-promove-debate-sobre-a-situacao-dos-venezuelanos-na-capital-2>. Acesso em: 05 mai. 2022.

DUNDA, F. F. E. **Boas práticas no processo de integração de migrantes e refugiados Venezuelanos em João Pessoa, Paraíba (2018-2020)**. Ananindeua, PA: Itacaiúnas, 2022.

NEPDA. **Relatório 2014-2015 Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais: Publicações (uepb.edu.br)**. NEPDA, 2022a. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

_____. **Relatório 2016-2017 Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais: Publicações (uepb.edu.br)**. NEPDA, 2022b. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

_____. **Relatório 2018-2019 Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais: Publicações (uepb.edu.br)**. NEPDA, 2022c. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

UEPB. **Resolução Consuni. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais: Publicações (uepb.edu.br)**. UEPB, 2014. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

_____. **Estatuto NEPDA Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais: Publicações (uepb.edu.br)**. UEPB, 2022. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>. Acesso em: 05 mai. 2022.

CAPÍTULO 8

A LEITURA LITERÁRIA COMO INSTRUMENTO DE ACOLHIMENTO - O CASO DA OFICINA ACOLHE(LENDO): A MEDIAÇÃO LEITORA EM CONTEXTOS DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO

LITERARY READING AS A TOOL FOR RECEPTION - THE CASE OF THE ACOLHE(LENDO) WORKSHOP: READING MEDIATION IN MIGRATION AND REFUGEE CONTEXTS

Francilda Araújo Inácio¹

Docente do Instituto Federal da Paraíba (IFPB)

INTRODUÇÃO

Relatório recente (junho/2023) do Alto comissariado da ONU para pessoas refugiadas (ACNUR), informa que, em 2022, foram registrados mais de cem milhões de deslocados à forçados em todo o mundo. Em se falando especificamente de Brasil, segundo levantamento, entre 2016-2021, foram reconhecidas 54.004 pessoas como refugiadas, de acordo com o Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil (CONARE/ACNUR/2021).

Quanto às pessoas em situação migratória forçada, conforme

¹ Email: araujo.francilda@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-002-2668-6018>

dados repassados pelo “I Relatório Cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local”, estima-se um número de 1,3 milhão de pessoas residindo no país, até o ano de 2020, ingressantes, somente, de Venezuela, Haiti, Bolívia, Colômbia e Estados Unidos da América, distribuídos principalmente nas regiões Sudeste, Sul e Norte. Os venezuelanos ocupam a primeira posição no *ranking* de pessoas refugiadas e migrantes no país.

Dados, do final de 2021, mostram que o número total de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanos no Brasil era de 305.076 pessoas, segundo a Plataforma de Coordenação interagencial para refugiados e migrantes da Venezuela. A maioria delas cruza a fronteira via Pacaraima – Roraima, onde residem cerca de 75 mil pessoas refugiadas e migrantes, das quais a imensa maioria é venezuelana.

Nesse contexto, surgiu a “Operação Acolhida”, criada em 2018, como uma ação que pudesse responder a demanda de recepção e acolhimento a esse público. Coordenada pelo governo federal, ela conta com apoio de agências da ONU, organizações da sociedade civil, instituições de acolhimento, setor privado e outros.

Tendo a estratégia de interiorização como um dos seus pilares, essa Operação trabalha com a realocação voluntária de pessoas refugiadas e migrantes para outras regiões brasileiras, que receberam um número estimado de 66.257 pessoas, entre abril de 2018 a dezembro de 2021. Nesse processo, 788 cidades brasileiras, de todos os estados e distrito federal, receberam esses venezuelanos, com destaque para os estados da região Sul, conforme informações do I Relatório cidades solidárias Brasil (2022, p. 15).

Em termos de medidas legais de acolhimento e proteção à pessoa migrante e refugiada, em nível nacional, menciona-se especialmente a instituição da Lei de Migração, de 2017, Lei nº 13.445, e a Lei de Refúgio, nº 9.474, de 1997, cujos fundamentos se assentam no princípio de que migração e refúgio constituem-se direitos humanos.

Em termos mais localizados, conforme observa o I Relatório

(2022, p. 18), registra-se a existência de políticas específicas voltadas à população refugiada e migrante, as quais têm sido efetivadas, em sua maioria, por meio de leis em âmbito municipal, concentrando-se predominantemente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil; no Nordeste, apenas no estado do Pernambuco há uma lei promulgada nesse sentido: a Lei nº 17.350, de 15 de julho de 2021, que estabelece as bases para políticas públicas voltadas à população migrante do estado.

Em âmbito mais localizado, na Paraíba, registra-se a Portaria 001/2022, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE), que, “além de trabalhar com o objetivo de reduzir as desigualdades raciais contra a população negra, povos de comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, cigana e de religião de matriz afro-indígena”, volta-se ao atendimento de pessoas migrantes, instituindo oficialmente o atendimento à população estrangeira, migrante, refugiada ou apátrida que for vítima de racismo, intolerância religiosa ou xenofobia.

Segundo Lídia Moura, Secretária da Mulher e da Diversidade Humana do Estado, a Paraíba é certificada com o selo MigraCidades da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para as migrações e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A secretária menciona, entre as ações implementadas pelo governo paraibano, a disponibilização de “suporte de atendimento e funcionamento de serviços de acolhimento e de garantia de acesso aos direitos das pessoas refugiadas, apátridas ou migrantes” (Paraíba, 2023, s. p).

Também existe, no âmbito acadêmico, algumas ações implementadas por instituições públicas de ensino superior da Paraíba – Universidades e Instituto Federal -, a exemplo de Projetos como “Refugiados e Migrantes na Paraíba – acolher e integrar” (UFPB), que promove a integração e acolhimento de pessoas refugiadas no estado da Paraíba, por meio do ensino, pesquisa e extensão universitária, atuando em frentes variadas, como a revalidação de diplomas de graduação para pessoas refugiadas e também a oferta de cursos gratuitos de português como língua

de acolhimento a pessoas migrantes e refugiadas.

Outro registro é o do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais – NEPDA/UEPB–, criado em 2012, que vem desenvolvendo pesquisas e ações, não apenas em relação aos deslocados ambientais, mas também em questões que envolvem a migração e o refúgio de um modo geral, mobilizando número significativo de estudantes e docentes pesquisadores em torno da temática.

O Instituto Federal da Paraíba (IFPB) também registra ações de acolhimento a pessoas migrantes e refugiadas que buscam a Paraíba, entre as quais se destaca a oferta, desde 2021, de ação voltada à preparação de mediadores de leitura que possam atuar junto a crianças e adolescentes migrantes e refugiados venezuelanos.

O Grupo de pesquisa Leitura e Formação literária (LFL/IFPB/CNPQ), responsável pela proposição de estudos voltados à literatura como meio de acolhimento, parte da concepção de ser a literatura uma aliada no processo de enfrentamento de dramas interiores e sociais, ajudando a suportar os “exílios” às vezes impostos pela vida. Ele se propõe a desenvolver estudos/ações acerca do acolhimento a pessoas em situação de migração e refúgio, especialmente aquelas que se encontram no estado da Paraíba e, neste sentido, há a Oficina “ACOLHE(LENDO): a mediação leitora em contextos de migração e refúgio”, como parte da concretização desse intento.

Formatada com o objetivo geral de “habilitar estudantes do Curso de Licenciatura em Letras do IFPB para atividades de mediação de leitura junto a crianças e adolescentes venezuelanos migrantes no estado da Paraíba”, a oficina tem sua origem em proposta constante do Projeto de pesquisa “A Literatura que acolhe: a mediação leitora em contextos de migração e refúgio”, aprovado pelo Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica para a Educação a Distância- (Edital 03/2021), do Instituto Federal da Paraíba.

A Oficina ACOLHE(LENDO) foi ministrada pelas professoras Francilda Araújo Inácio (autora deste capítulo) e Girlene

Marques Formiga, ambas docentes do Instituto Federal da Paraíba e responsáveis pelo Projeto de pesquisa do qual resultou tal oficina, acima nomeado.

O Grupo de pesquisa LFL/IFPB/CNPQ, no qual se insere o referido projeto, já desenvolve, desde 2019, investigações e discussões das quais resultaram artigos que retratam práticas de leitura literária voltadas ao público migrante, a exemplo de Inácio *et al* (2020) e Inácio e Formiga (2021). Este último reflete a interrelação entre concepções freireanas fundadas no respeito ao diálogo, à construção do conhecimento coletivo, à emancipação através do conhecimento e ações de leitura, em que o texto literário se constitui instrumento capaz de instituir abrigo e acolhimento. O trecho a seguir é revelador nesse sentido:

A literatura diminui a distância entre nós e a estranheza que o mundo nos provoca; ela é instrumento de encontro e acolhimento entre as pessoas (...). Articular tais ideias ao legado teórico de Paulo Freire é natural e até inevitável, se considerarmos o alto grau de humanidade constante de sua obra. A comunhão, a partilha e o crescimento coletivo de todos em prol da autonomia resumem, em linhas gerais, a nossa tentativa de falar sobre leitura literária em articulação com Freire, por entendermos que ambos se encontram dialeticamente, guardadas as devidas especificidades, no sentido de nos alçar a nossa humanidade. (Inácio; Formiga, 2021).

Em tempos sombrios como o que se vive, tempos de muros erigidos para impor a distância e separação entre as pessoas, verifica-se, cada vez mais, violência física e psicológica contra pessoas refugiadas e desrespeito aos seus direitos fundamentais, realidade que exige não apenas posicionamentos, mas também ações.

Trazendo, ainda, Freire a esta reflexão, enquanto educadores conscientes do papel sócio-histórico, pesa a responsabilidade de tentar intervir positivamente na realidade, visando a uma sociedade mais humana, justa e igualitária. E, nessa perspectiva, por encontrar-se no domínio imediato da atuação profissional – o universo literário – e por reafirmar a crença na dimensão

humanizadora da literatura, decidiu-se investir na ação aqui apresentada: a oficina ACOLHE(LENDO).

Para melhor sistematizar as informações acerca dessa oficina, em um primeiro momento, evidencia-se a concepção e gênese teórico-metodológica da sua elaboração e, em seguida, descreve-se a formatação e execução das suas atividades.

1. OFICINA ACOLHE(LENDO): A MEDIAÇÃO LEITORA EM CONTEXTOS DE MIGRAÇÃO E REFÚGIO - CONCEPÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICO

No âmbito de atividades alinhadas especificamente ao acolhimento de crianças e adolescentes migrantes e refugiadas por meio da literatura, merecem menção algumas instituições ou grupos com tradição de pesquisa no campo da literatura infantil e juvenil e questões interculturais.

O *Grupo de Investigación de literatura infantil y juvenil y educación literaria de la Universitat Autònoma de Barcelona* (GRETEL) é um deles. Uma de suas principais pesquisadoras, Teresa Colomer, que responde por artigos importantes sobre a relação entre literatura e acolhimento, pontua que a literatura seria um “lugar privilegiado” para a aprendizagem da língua de acolhida dos migrantes, além de facilitar a reflexão sobre a realidade pluricultural. (COLOMER, 2012).

Ainda, Colomer, *apud* Petit (2018, p 32), sobre a utilização no contexto escolar, afirma o que segue: “*La literatura ofrece amplias posibilidades para que los niños recién llegados elaboren su proceso de tránsito, conjuguen sus identidades y establezcan puentes entre sus capacidades lectoras y comunicativas y las exigencias escolares*”.

A *Red Internacional de investigación de literatura infantil*, uma organização acadêmica internacional criada para apoiar e promover pesquisas no campo da literatura infantil, presente em mais de 40 países, também merece alusão no que diz respeito à utilização da literatura infantil como meio de acolhimento.

Entre seus objetivos está a promoção de pesquisas acadêmicas em literatura infantil e juvenil, leitura e áreas afins, por meio

da cooperação entre pesquisadores de diferentes países e campos de aprendizagem. Neste estudo, destaca-se a pesquisa “*Literatura infantil en contextos críticos de desplazamiento: la creación de ‘espacios seguros’ para niños y jóvenes através de prácticas basadas en el cuento y el arte*”, coordenada pela pesquisadora mexicana Evelyn Arizpe, que atua na Universidade de Glasgow, na Escócia.

Em 2018, o projeto acima referenciado realizou uma série de jornadas, da qual resultaram reflexões sobre o uso da literatura infantil e das artes ante os desafios impostos por contextos decorrentes de fluxos migratórios, violência e pobreza, inicialmente voltado ao México e Egito, mas com possibilidade de extensão a outros países: trata-se do *Encuentro Internacional de Mediadores y Promotores de Lectura en contextos Migrantes*, no México, coordenado por membros do Programa Nacional Salas de Lectura do México.

Figura 1 – Logomarca da oficina



Fonte: Acolhe(lendo), 2019.

Deste encontro, colheram-se os resultados do projeto de intervenção cultural, realizado com a população migrante, denominado *Leer con migrantes* e o livro *Para leer en contextos*

adversos y otros espacios emergentes, importante fonte teórica para fundamentar os estudos que esta autora desenvolve sobre a utilização da literatura infantil e juvenil em espaços difíceis.

O Programa de intervenção cultural “*Leer con migrantes*”, alinhado com as prioridades e as atividades estratégicas do Programa de Fomento ao livro e à Leitura - PNSL (México 2016-2018), voltado a crianças e jovens migrantes do México, já capacitou 130 mediadores, promotores, voluntários e funcionários de distintas dependências, que trabalham em diferentes espaços, como albergues, bibliotecas e centros comunitários, por onde circulam pessoas migrantes, refugiadas, exiladas, repatriadas e trabalhadores agrícolas (BESPALOVA, 2018, p. 11).

Voltado à população migrante, esse Programa de intervenção cultural, formatado para fins de utilização em contexto mexicano, contempla a experiência migratória e desdobra-se em práticas de comunidades leitoras, marcadas por “diálogo, intercâmbio, reconhecimento de si e do outro, acompanhamento, hospitalidade, aproximação, abrigo, encontro e convivência” (2018, p. 65). (Tradução da autora).

Partindo da leitura literária de vários gêneros (com ênfase prioritária em livros-álbum) e da atuação dos mediadores de leitura, o Programa, em essência, apresenta dois objetivos: i) criar espaços de acolhimento e flexibilidade em que crianças, jovens e outras pessoas em deslocamento possam compartilhar suas ideias e sentimentos, com vistas à recuperação de sua dignidade humana e ii) ofertar cursos/oficinas de capacitação voltada à formação de mediadores e promotores de leitura, agentes a serem preparados para atuar na construção de um espaço de acolhimento e respeito, em que se dê interação humana e afetiva.

De um modo geral, os estudos e os grupos acima referenciados defendem que, em contextos de crise, em que se encontram pessoas que deixaram seus lugares de origem, muitas vezes em função de guerras e desastres, a literatura infantil e juvenil se constitui relevante instrumento no auxílio à criação de um espaço de acolhida, no qual se promovam experiências compartilhadas capazes de trazer alento e interação social e cultural.

Nessa mesma sintonia, Petit (2013, p. 40-42) pontua ainda o papel da leitura como meio de acolhimento, sobretudo em tempos de brutalidade, ódio, medo e fragmentação:

A leitura pode ser, em qualquer idade, um atalho privilegiado para elaborar ou manter um espaço próprio, um espaço íntimo, privado. Como dizem os leitores: a leitura permite elaborar um espaço próprio, é “um quarto para si mesmo”, para falar como Woolf, inclusive em contextos onde nenhum espaço pessoal parece ter sobrado [...]. Essa leitura é transgressiva: nela o leitor volta as costas aos seus, foge, ultrapassa a soleira da casa, do lugarejo, do bairro. É desterritorializante, abre outros horizontes, é um gesto de distanciamento, de saída. E sobretudo quando se trata da leitura de obras literárias, pois na origem de muitos contos, romances e relatos vemos um herói ou uma heroína que se afasta de sua família, de sua casa, e supera uma proibição.

Ao relacionar a leitura literária à noção de “abrigo”, Petit metaforiza a sua percepção de como essa leitura se liga potencialmente ao ato de acolher, à criação de espaços seguros em meio à desolação. É dessa concepção que parte a elaboração da oficina, cuja formatação e atividades realizadas serão a seguir retratadas.

OFICINA ACOLHE(LENDO) - FORMATAÇÃO E ATIVIDADES

Devemos sempre lembrar que somos animais poéticos, narrativos, sedentos de palavras, histórias e imagens, que estão no nível do que vivemos. Em tempos de desastre ou de grande brutalidade, quando o medo está muito presente (...), quando o mundo parece se fragmentar, o livro talvez seja também, por excelência, um objeto que sugere um universo conectado, articulado, ligando as coisas entre si e dando a ideia de uma construção sólida, robusta, com uma harmonia. (Petit, 2009, p. 20-21).

Investigações que versam sobre literatura infantil e juvenil em contextos de crise, mais especificamente em contextos de migração e refúgio, e sobre o caráter humanizador da literatura se constituem, em primeira instância, o fundamento teórico-metodológico desta oficina. Recorre-se, principalmente, a alguns

teóricos que se dedicam a esses assuntos, a exemplo de Petit (2008; 2009; 2013; 2018) e Arizpe (2002; 2012; 2013; 2018), seguidos também de outros mencionados mais adiante.

Por oportuno, não se pode deixar de inserir uma contribuição de Candido (p. 242, 1995), teórico que pontuou ser a literatura um direito tão importante que se iguala às necessidades mais básicas de um ser humano. Em “Direitos humanos e Literatura”, ele assinala o que segue:

Não há povo e não há homem que possam viver sem ela (a Literatura), isto é, sem a possibilidade de entrar em contato com alguma espécie de fabulação. Assim como todos sonham todas as noites, ninguém é capaz de passar as vinte e quatro horas do dia sem alguns momentos de entrega ao universo fabuloso. O sonho assegura durante o sono a presença indispensável desse universo, independentemente da nossa vontade. E durante a vigília a criação ficcional ou poética, que é a mola da literatura em todos os seus níveis e modalidades, está presente em cada um de nós, analfabeto ou erudito – como anedota, caso, história em quadrinho, noticiário policial, canção popular, moda de viola, samba carnavalesco. Ela se manifesta desde o devaneio amoroso ou econômico no ônibus até a atenção fixada na novela de televisão ou na leitura corrida de um romance. Ora, se ninguém pode passar vinte e quatro horas sem mergulhar no universo da ficção e da poesia, a literatura concebida no sentido amplo a que me referi parece corresponder a uma necessidade universal, que precisa ser satisfeita e cuja satisfação constitui um direito.

Na esteira dessa concepção de literatura como “abrigo seguro” e “necessidade básica do ser humano”, a oficina ACO-LHE(LENDO) tem como objetivo geral preparar estudantes do Curso de licenciatura em letras do Instituto Federal da Paraíba para atividades de mediação de leitura junto a crianças e adolescentes venezuelanos migrantes e refugiados no estado da Paraíba e, como objetivos específicos, há:

1 Discutir estratégias de abordagens de textos literários voltadas a pessoas em situação de refúgio/migração;

2 Compartilhar informações acerca de estudos, projetos,

material teórico relacionados à leitura em contextos de migração e mobilidade humana;

3 Explorar textos/obras de literatura infantil e juvenil que retratam o tema Migração e refúgio outros voltados à experiência humana;

4 Pesquisar ações de leitura realizadas a partir de livros álbum, ou livros imagem, que, por apresentarem mais imagens que palavras, minimizam as dificuldades de leitura; e

5 Conhecer o contexto migratório de venezuelanos no estado da Paraíba.

Em atendimento às regras impostas pelas autoridades sanitárias relativas ao necessário distanciamento social em função da crise sanitária oriunda da pandemia do SarsCov vírus, a oficina foi realizada em meio digital, através da plataforma *Google meet*, no segundo semestre de 2021, agosto a outubro, mais precisamente. Ela contou ainda com a disponibilização de um Ambiente Virtual de Aprendizagem (plataforma educacional *Moodle*), em domínio hospedado pelo Instituto Federal da Paraíba; ambiente no qual foram disponibilizados, a cada semana, materiais para discussões e atividades assíncronas.

Com carga-horária geral de 20 (vinte) horas, a oficinas foi ministrada para 20 (vinte) estudantes do curso de licenciatura em letras a distância do IFPB: metade do grupo foi composta por estudantes inscritos no Grupo de Pesquisa Leitura e Formação literária (LFL/IFPB/CNPQ), e a outra foi composta por estudantes que, em caráter voluntário, se inscreveram para o preenchimento de 10 (dez) vagas ofertadas.

A oficina foi formatada em duas etapas: a primeira, de natureza marcadamente teórica, contou com propostas de leituras de artigos científicos, entrevistas com especialistas na área de estudos de migrantes, palestras com autoridades em mediação de leitura em contextos de crise, como são os de deslocamento humano, caracterizada por discussões teóricas e relatos de experiências e outra de natureza prática, em que todos(as) os(as) participantes apresentaram suas propostas de mediação leitora voltadas especificamente a crianças e adolescentes em situação

de migração e refúgio – os denominados “Itinerários de leitura”. Ao final de cada apresentação, as ministrantes e demais participantes teceram comentários sobre a mediação leitora realizada.

Naquele momento, abriu-se espaço para a necessária menção, reconhecimento e agradecimentos ao Programa de Capacitação “*Leer con migrantes em la mitad del mundo*”, voltado à mediação de leitura em contextos de migração e mobilidade humana, que esta autora conheceu no primeiro semestre de 2021, quando da realização de encontros virtuais que lhe aproximaram ainda mais de metodologias e ferramentas auxiliares na criação de itinerários de leitura intercultural com comunidades em contextos migratórios. Esse programa foi, sem dúvida, um ponto de partida, sobretudo para a formatação das práticas de leitura – Itinerários de leitura – realizadas na oficina.

Como mencionado, houve duas etapas sobre as quais cabe pontuar: nos 03 (três) encontros iniciais, houve discussões, à luz de teóricos/especialistas, em utilização da literatura em contextos difíceis e, mais especificamente, em contextos de migração e refúgio: referenciou-se a temática da migração na literatura brasileira, por meio de textos literários de autores brasileiros que retrataram/retratam o fenômeno da migração, discutiu-se a recepção do estado da Paraíba a pessoas em situação de migração e refúgio, com discussões acerca de “Migração e direitos humanos”, “Literatura em contextos de crise”, “Literatura infantil e juvenil e acolhimento” e estudos teórico-metodológicos relativos à mediação de leitura de textos literários nesses contextos (PETIT, 2008; 2009; 2013; 2018; ARIZPE, 2002; 2012; 2018).

Os encontros iniciais contaram com a leitura e discussão da obra “A hora da estrela” (2020), de Clarice Lispector, em que se focalizou, especialmente, a condição de migrante da protagonista Macabéa. Dessa leitura, houve uma discussão da qual se sobressaíram questões importantes, como a xenofobia e sua repercussão sobre sua vítima. Após essa leitura, com vistas a discutir questões voltadas ao acolhimento, em termos locais, de Paraíba, recorreu-se à entrevista “Na Paraíba, há boa vontade em ajudar os refugiados”, concedida por Andrea Pacheco Pacífico,

Pós-Doutora em Direito Internacional dos Refugiados, em outubro de 2020.

O artigo “Direitos humanos, refugiados e migrantes: literatura infantil e acolhimento”, de Bonin *et al* (2021), veio enriquecer as discussões, por retratar diretamente de assunto especificamente voltado à relação literatura-acolhimento. Seguindo a trilha proposta para a Etapa I, no intento de fundamentar teoricamente as ações vindouras, o capítulo “*Transfigurar el horror en belleza*”, de Michele Petit (2018), veio a calhar. Por meio dele, mergulhou-ses mais profundamente na percepção de que a leitura leva a um espaço de ressignificação interior diante de situações em que impera a dor e o insólito.

Ainda nessa perspectiva, foram trazidas à baila contribuições sobre o trabalho com leitura compartilhada de livros-álbum em contextos de migração e refúgio: a conferência “*El libro álbum y la intervención em tempos de crisis*”, proferida por Arizpe, na abertura I Congresso Internacional de Literatura para Crianças e Jovens, organizado pela PUC-SP, em 2020, e o artigo “*Imágenes que invitan a pensar: el ‘libro álbum sin palabras’ y la respuesta lectora*”, também da professora Evelyn Arizpe (2013), que subsidiaram as reflexões sobre abordagens leitoras em contextos difíceis e lançam mão de livros neste formato.

Ainda na esteira de pesquisas e projetos realizados por Arizpe, trabalhou-se o artigo “*Sobre el uso de la metáfora ‘Espejos, ventanas y puertas en la mediación lectora’*”, elaborada por Bishop (1990), que desperta a percepção de que a literatura leva ao reconhecimento, à abertura para novas possibilidades e a buscar novos caminhos.

Os artigos “*El Programa de capacitación ‘Leer con migrantes’*”, de Zárata e Dgafl (2018), e “*Siete sugerencias para trabajar migraciones con libros álbum*”, de González (2019), que se voltam à descrição de propostas de abordagens com textos literários propriamente ditas, fecharam o ciclo de discussões previstas para a Etapa I da oficina.

Na etapa posterior – delimitada em 04 (quatro) encontros –, deflagraram-se as apresentações por parte dos participantes

de Itinerários de leitura, a partir de obras que abordam o tema Migração (e afins, considerando alguns outros valores constantes dos livros de literatura infantil e juvenil que se somam à temática da migração, como respeito às diferenças, empatia, solidariedade, coragem e resiliência). Os livros trabalhados foram:

* A menina que abraça o vento, de Fernanda Paraguassu/ Suryara Bernardes;

* Malala, a menina que queria ir para a escola, de Adriana Carranca/ Bruna Assis Brasil;

* Eloísa e os bichos, de Jairo Buitrago/ Rafael Yockteng;

* As bonecas da Vó Maria, de Mel Duarte/ Giovana Medeiros;

* Voa, João, de Cleide Ramos/ sem indicação de ilustrador;

* O pequeno macedônio, de Henrique Komatsu/ Fábio Quill;

* Onda, de Suzy Lee (autora e ilustradora);

* O apanhador de acalantos, de Beatriz Pereira Rodrigues/ Gabriela Martins Peixoto;

* O cabelo da menina, de Fernanda Takai/Ina Carolina;

* Azizi, o menino viajante, de Conceição Evaristo/sem indicação de ilustrador.

Cada apresentação, com duração em média de 30 minutos, foi realizada por 02 (dois) participantes, perfazendo o total de 03 (três) itinerários de leitura por encontro. A escolha dos livros foi realizada por cada dupla, após levantamento de obras que, como mencionado, se relacionassem ao tema da oficina. Antes das apresentações, foi fornecido um Roteiro possível (editável) para inserção de pontos que, eventualmente, os participantes julgassem apropriados.

Saliente-se que o itinerário de leitura para a oficina foi adaptado de modelo apresentado pelo Curso de capacitação "*Leer con migrantes em el mitad del mundo*", realizado no período de maio a julho/2021. De uma maneira geral, todos optaram por seguir os passos propostos no referido roteiro, conforme disposto no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1– Roteiro editável a ser utilizado

Nome do itinerário	
Nome do(a) mediador(a)	
Tema geral (Lutos migratórios)	
Temas correlatos	
Objetivo	
Público-alvo	
Livros/material selecionados	
Materiais de apoio	

Fonte: Acolhe (lendo), 2019.

A esses itens, os participantes acrescentaram algumas atividades, que contemplaram a audição de músicas e exploração da criatividade, a feitura de trabalhos manuais, desenhos, caça-palavras, exposição de objetos que marcaram a infância dos participantes, simulação de viagens e depoimentos emocionados sobre vivências relacionada à infância de cada um. É com essa emoção que se pretende, através desta oficina, preparar mediadores de leitura capazes de atuar junto a crianças e adolescentes venezuelanos que se encontram na Paraíba.

CONSIDERAÇÕES (NEM TANTO) FINAIS

Ao final das atividades, realizou-se uma avaliação coletiva em que os participantes levantaram suas percepções acerca de todo o processo. Respostas e comentários coletados deram conta de que a realização da Oficina ACOLHE(LENDO) possibilitou aos participantes uma experiência relevante para o seu desempenho profissional e pessoal, no sentido tanto de provocar-lhes reflexões sobre a responsabilidade social que se espera de um

formador de leitores, como a de ter executado ações de mediação leitora; fato este que dialoga com a perspectiva de um profissional formador de leitores capaz de lançar mão de seus saberes teórico-práticos em prol da transformação de realidades.

Em meio a imensas desigualdades e crises de toda ordem, mais do que nunca, torna-se imperioso refletir acerca da condição como sujeito da história, relacionar a formação docente à consciência da necessidade de reconhecimento das diferenças e das semelhanças culturais entre as pessoas e as diferentes formas de entender o mundo.

Cientes desse compromisso social, espera-se dar continuidade à oferta de outras edições da oficina, transpondo-a, inclusive, para entidades de assistência a pessoas migrantes e refugiadas na Paraíba, com vistas à formação de mais mediadores de leitura que possam contribuir com o acolhimento por meio da literatura, instrumento valioso para criar um espaço de acolhimento para as crianças migrantes e suas famílias.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **I Relatório cidades solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local**. Brasília, DF: ACNUR, 2022.

ARIZPE, E. Literatura infantil en contextos críticos de desplazamiento: El Programa “Leer con migrantes” In: ARIZPE, E.; BESPALOVA, M. N.; PETIT, M. **Para leer en contextos adversos y otros espacios emergentes**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, 2018.

_____. Imágenes que invitan a pensar: el libro álbum sin palabras y la respuesta lectora. **Reflexiones Marginales**, 2013. Disponível em: <http://reflexionesmarginales.com/3.0/22-imagenes-que-invitan-a-pensar-el-libro-album-sin-palabras-y-la-respuesta-lectora/> . Acesso em: 15 mar. 2022.

_____. Entre imágenes y palabras: la investigación que promueve comunidades lectoras inclusivas y creativas. In: COLOMER, T.; FITTIPALDI, M. **La literatura que acoge: inmigración y lectura de álbumes**. Barcelona: Banco del Libro – GRETEL y Fundación SM, 2012.

_____. El libro álbum y la intervención cultural en tiempos de crisis. In: Congresso Internacional de Literatura para Crianças e Jovens – Crítica, estética e ensino, 1, 2020, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: PUC-SP, 2020.

BESPALOVA, M. N. La lectura en contextos adversos y otros espacios emergentes. In: ARIZPE, E.; BESPALOVA, M. N.; PETIT, M. **Para leer en contextos adversos y otros espacios emergentes**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, 2018.

BONIN, I. T. *et al.* Direitos humanos, refugiados e migrantes: literatura infantil e acolhimento. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 9, n. 1, p. 47-70, 2021.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 mai. 2017.

CANDIDO, A. **Vários escritos**. São Paulo: Duas Cidades, 1995.

LISPECTOR, C. **A hora da estrela**. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

GARCIA-GONZÁLEZ, M. Siete sugerencias para trabajar migraciones con libros album. **Prácticas para justicia educacional**, v. 1, n. 5, p. 3-9, 2019.

INÁCIO, F. A.; FORMIGA, G. M. Os homens libertam-se em comunhão: a mediação da leitura literária em contexto de migração e refúgio. In: ABREU, J. M.; PADILHA, P. R. (Orgs). **Mestres do amanhã: fazedores do futuro**. São Paulo: Instituto de Educação e

Direitos Humanos Paulo Freire, 2021.

PACÍFICO, A. M. P. C. P. Na Paraíba há boa vontade em ajudar os refugiados. *Jornal A União*, João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://nucleos.uepb.edu.br/nepda/wp-content/uploads/sites/9/2020/10/jornal-em-pdf-11-10-20-Estrangeiros-Ping-Pong.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PETIT, M. **El arte de la lectura en tiempos de crisis**. México: Océano, 2008.

_____. **A arte de ler ou como resistir à adversidade**. São Paulo: Editora 34, 2009.

_____. **Leituras: do espaço íntimo ao espaço público**. São Paulo: Editora 34, 2013.

_____. Transfigurar el horror en belleza. In: ARIZPE, E.; BESPALOVA, M. N.; PETIT, M. **Para leer en contextos adversos y otros espacios emergentes**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, 2018.

ZÁRATE, M. El Programa de capacitación “Leer com migrantes”. In: ARIZPE, E.; BESPALOVA, M. N.; PETIT, M. **Para leer en contextos adversos y otros espacios emergentes**. Ciudad de México: Secretaría de Cultura, 2018.

PARTE III: EXPERIÊNCIAS COMPARADAS EM MIGRAÇÃO E REFÚGIO

CAPÍTULO 9

THE UKRAINIAN REFUGEE CRISIS

Johnatan da Costa Santos¹

Ph.D. in International Relations
RUDN University
Moscow – Russia

Wellington Pereira Carneiro²

Ph.D. in International Relations
University of Brasilia (UnB)
Brasília – Brazil

INTRODUCTION

In the wake of the Second World War, the world witnessed an unprecedented wave of displacement, with the refugee crisis that followed. Now, decades later, a new crisis is emerging, one that threatens to rival, if not surpass, the magnitude of those historical displacements. The crisis of Ukrainian refugees is unfolding as one of the most severe mass migrations in modern history, characterized by unprecedented rates and patterns of displacement. This crisis has garnered international attention,

¹ johnsantos@inbox.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7031-5361>

² wellcarneiro@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5780-0020>

taking place amidst political turbulence in Europe, particularly in the aftermath of the Syrian refugee crisis of 2015.

While this chapter does not aim to delve into the intricacies of the conflict itself, it provides a brief historical overview of the key events leading to the tensions on the Eastern European borders of the former Soviet Union, culminating in the outbreak of conflict in 2022, primarily stemming from events in 2014.

This chapter also examines the crisis of 2022 and the protection regimes applied to Ukrainian refugees in Eastern Europe, Moldova, and the Russian Federation. Additionally, it explores initiatives beyond the European continent, such as those undertaken by Canada, the United States, and Brazil.

Given the recent nature of these events, conducting an exhaustive analysis of this crisis is a formidable challenge. Therefore, this chapter seeks to highlight some analytical issues posed by the crisis, while primarily aiming to assemble a comprehensive snapshot of the situation for future in-depth studies using a descriptive methodology. It offers insights to serve as a reliable foundation for further research and in-depth analysis.

In the background of this crisis lies a complex web of historical, geopolitical, and regional factors, including the dissolution of the Soviet Union, border conflicts, and Russia's security concerns. This chapter endeavors to shed light on the unfolding Ukrainian refugee crisis and the broader context in which it has arisen. It also aims to contribute to the ongoing discourse surrounding these critical issues by providing a comprehensive overview of the current state of affairs and the challenges ahead.

1. HISTORICAL BACKGROUND

Since the dissolution of the Soviet Union, part of the Russian political, military, and economic elites had a hard time to accept the new territorial status of the Russian Federation. The borders of the Soviet Union were mingled in the collective consciousness with Russia itself. Russia alleges that the NATO expansion to the East threatens its security.

Nonetheless, border conflicts have been frequent events

around Russian borders in the last 30 years. The Transnistria (*Prednestrovia*) separatist conflict with Moldova started in 1991, followed by others, like Abkhazia and South Ossetia in Georgia. The tense relations with the Baltic States, like the other conflicts, involved the status of Russian speaking minorities. Russia also faced its own internal separatist conflict in Chechnya and Dagestan, in the Caucasus, which resulted in bloody conflicts (Kagarlitsky, 2008)[5]. These conflicts in neighboring countries led to a war between Georgia and Russia in 2008.

None of these conflicts were as serious as the annexation of Crimea and the separatist take over in Donbass, after the fall of pro-Russian government in Ukraine, as the outcome of the uprising known as Euro-maidan in 2014.

The first massive displacements of Ukrainians occurred in 2014, with the confrontation with the pro-Russian separatists into eastern provinces of Donetsk and Luhansk. By that time, in the first months, 260 thousand people displaced towards other regions of Ukraine and close to a million people were displaced towards Russia. The displacement was constant during these years of simmering conflict in Donbass.

The Ukrainian refugee crisis can be already considered one of the most critical population movements in history. Russia recognized the “independence of the two separatist regions on February 23rd and invaded Ukraine the following day. The Ukrainian displacement towards Western Europe neighbors reached the million marks after an astonishingly short period of seven days, while after two weeks, two million people had crossed the borders towards western borders.

Regarding the Eastern border, in early May, a little more than two months into the war, a million people had crossed towards the Russian Federation, while, in the same period, around 5,8 million had crossed towards the west. Only through the borders of Poland, 4,627,610 Ukrainians crossed, in the outset of the conflict, rendering Poland as the biggest host country of refugees, with a registered population of 959,875 (UNHCR, 2023b) as of September 2023. Worldwide the figure of Ukrainian refugees

stays at the unprecedented figure of 6,203,600 million refugees.

The Ukrainian displacement is characterized by high mobility across borders. The return movement to Ukraine in early July practically equals the number of refugees registered in neighboring countries around three and a half million. Besides, by early May of that year, 65 thousand applied for relocation to Canada, 500 had been leaving the Russian Federation per day into Estonia, around half stayed, and the other half displaced further into Europe (ERR, 2022).

This probably happened because many refugees originating from regions in Eastern Ukraine under bombardment, like Kharkiv and Mariupol, were closer to the Russian border, or in Mariupol, where there were no humanitarian corridors towards other regions of Ukraine. Hence, many refugees not willing to take refuge in Russia had no other option to reach safety.

On the other side, although Germany, the Czech Republic, and Italy shared no borders with Ukraine, they registered huge numbers of Ukrainian refugees, respectively 893 thousand, 391 thousand, and 155 thousand. Surprisingly, Spain much further west registered 125,757, until July 4th. (UNHCR, 2022). Total figures for 2021 are shown in Table 1 below.

Table 1. The Ukrainian Refugee Situation

Individual refugees from Ukraine recorded across Europe.	5,834,400	Last updated 26/09/2023
Refugees from Ukraine registered beyond Europe.	369,200	Last updated 26/09/2023
Refugees from Ukraine recorded globally (since 24 February 2022)	6,203,600	Last updated 26/09/2023

Border crossings to Ukraine (since 28 February 2022)	18,076,525	Last updated 26/09/2023.
---	------------	-----------------------------

Source: UNHCR, 2022.

2. LEGAL REGIMES TO PROTECT UKRAINIAN REFUGEES

Cases of people forced to flee in recent years have become even more frequent. People forced to flee have the right to seek protection whenever necessary. In the past years, Europe, and particularly the European Union (EU), have become a safe place for Ukrainian asylum seekers and refugees due to economic and political stability, as well as international regulations that safeguard and protect them (European Commission, 2023).

According to the Council Directive 2001/55/EC, a balance of efforts between EU Member States in receiving refugees in the event of a mass influx of displaced persons should be encouraged and promoted. Ever since, the EU sought to establish an area of freedom, security, and justice open to those who, forced by circumstances, legitimately seek protection in the European Union.

Some events, such as the conflict in the former Yugoslavia, led European leaders to gather in London, on 30 November and 1 December 1992, and in Copenhagen, on 1 and 2 June 1993, to look for solutions that would protect minorities, such as forced migrants and refugees.

On 25 September 1995, the Council adopted a Resolution on burden-sharing ,with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis (OJ C262). And, on 4 March 1996, it adopted Decision 96/198/JHA, on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis (OJ L63).

In accordance with the Treaty of Amsterdam, the Action Plan of the Council and the Commission, of 3 December 1998 (OJ C19), gives temporary protection to displaced persons from third

countries who cannot return to their country of origin. On 27 May 1999, the Council adopted conclusions on displaced persons from Kosovo, leading the EU Member States to learn the lessons of their response to the Kosovo crisis in order to establish the measures in accordance with the Treaty.

In Tampere, on 15 and 16 October 1999, the EU Member States acknowledged the need to reach agreement on the issue of temporary protection for displaced persons on the basis of solidarity between Member States. This agreement enabled the establishment of minimum standards for giving temporary protection, in the event of a mass influx of displaced persons, and of taking measures to promote a balance of efforts between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving such persons.

These measures are linked and interdependent for reasons of effectiveness, coherence, and solidarity and, in particular to avert the risk of secondary movements. These measures also complement the Geneva Convention of 28 July 1951 on the status of refugees, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967, ratified by all the EU Member States (UNHCR, 1951).

In 2001, the EU passes Directive 2001/55/EC, 'On minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (EUR-Lex, 2022). The Union has not found itself in a situation of mass influx of displaced persons since the Kosovo refugee crisis of 1999. The events of 2011 in the Southern Mediterranean [Libyan civil war] have not led to an influx of persons into the EU of a comparable scale.

Based on Article 1st in 2015 the EU establishes provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece as a result up to 160,000 Syrians, Iraqis and Eritreans from Italy and Greece were transferred to (most) other states during 2015-2017.

However, the Ukrainian refugee crisis led the EU, for the first time, to implement the Temporary Protection Directive and

provide immediate protection from *refoulement* and basic standards of treatment for refugees. It included access to accommodation, labor market, and social and health services to Ukrainian Nationals and those legally residing in the Ukraine who were forced to flee after February 24, 2022. According to the UNHCR As of 13 June 2022, approximately 3.2 million individuals have registered for Temporary Protection or similar national protection schemes in Europe (UNHCR, 2022).

According to the UNHCR (2022), the Council Implementing Decision (EU) 2022/382, of 4 March 2022, specifies how EU Member States shall apply the Temporary Protection Directive, while leaving them with the right to implement additional measures aimed at safeguarding those forced to flee. This type of protection is considered the very first in Europe's history and this initial practice gives example on how to deal with mass human displacement. This action definitely can serve as a guide for governmental and non-governmental institutions on how to conduct timely protection. The majority of Ukrainian refugees have requested for protection in neighboring EU states.

Germany for instance, has extended its protection measures not only to Ukrainian nationals that left the Ukraine after 24th February, but also allowed those who already reside in Germany (2004) to stay even those who no longer had the right to reside in the country legally.

Following Germany's step, other EU countries also implemented local measures of their own. Slovenia (2022), Luxembourg (2022), and Portugal (2022) have given the right to nationals of third countries legally residing in the Ukraine to seek asylum in the EU in case they were unable to safely return to their home country. Ireland (2022), following the steps of Germany, also decided to allow those who were residing in the country to grant short-term residence visas.

Finland (2022) and Spain (2022) in a broader approach decided to give protection to not only Ukrainian nationals but also third country nationals and their families who were unable to return to their home country safely regardless of their migratory status

in the Ukraine.

According to the UNHCR, over 350,000 persons had been registered and issued documentation by the end of April 2022 in Czech Republic, with the aid of a dedicated help centre (The National Centre for Help and Assistance to Ukraine (NACPU), as well as a network of regional assistance centres (KACPU). They issued documentation, provided health insurance and work permit, and offered accommodation (UNHCR, 2022a).

Bulgaria, another EU country that received a substantial amount of refugees, also followed the steps of Czech Republic. In order to process Ukrainian Nationals, over 100 Initial Reception Points (IRPs) were established and a map of those points were provided (Ukraine, 2022).

In addition, apart from legal measures implemented, several EU countries also have developed online tools that enabled Ukrainian nationals and other nationals given the circumstances to apply for instance for residence permit and temporary protection online.

Slovakia, Portugal, Croatia, and Greece are among EU countries that created online tools in both Ukrainian and English and guidelines that would aid those fleeing from Ukraine. The issuance of documentations and access to basic rights were also simplified under the “Under One Roof” Project. It simplified how EU members processed data and services, such as: (i) individual registration; (ii) capturing identity information, biometrics, and photographs; (iii) identification of specific needs and referral to appropriate services; (iv) issuance of documentation; (v) eligibility processing for first instance and appeal; (vi) provision of legal aid/assistance and legal representation; and (vii) counselling provided by various stakeholders were considered (RefWorld, 2022). Once applications were made, Ukrainian nationals were able to access basic services, such as education, job market, and health assistance, which are the fundamental pillars to the start of a new life.

The approaches cited above for the Ukrainian refugee crisis show that EU members have applied measures, in accordance

with the 1951 Convention, to serve as good examples for other refugee crises.

In the Americas, Canada has established a special program to relocate Ukrainians, with offer to two-year residence and the possibility to apply for permanent residence, included mixed marriages. It was also open to any Ukrainian citizens even those with double nationality with the Russian Federation. By May 2022 - two months after outset of the war -, already 65 thousand Ukrainians had applied for relocation in the country. The initial advantage of the Canadian schedule was that they left the third country with residence, which meant that they could receive an emergency travel document from Canada (Canada, 2023).

Brazil has also extended its pioneer humanitarian visa to Ukrainians, which allow any Ukrainian citizen to relocate to Brazil and receive refugee status. The only standard limitations of the program are that it requires travel documents from asylum seekers and they are not available in all Brazilian consulates (Brazil, 2023).

The Case of Moldova is important to mention: Being a neighboring country, Moldova received a huge number of refugees, stressing its reception capacity. However, it was established a relocation program with the European Union to alleviate the influx to Moldova. The separatist pro-Russian eastern regions of Transnistria had also received refugees, with no recorded tensions, because solidarity likely prevailed over political preferences, in a moment of distress.

In the region, the Russian Federation ratified the 1951 Convention and adopted its refugee law in 1993, which has been amended several times. Currently, the legal framework for the protection of refugees consists in two kinds of status. Refugee Status, which corresponds to the classical definition of the 1951 convention, and Temporary Asylum (TA), which has a formulation mostly in the model of the extended refugee definition of the OUA Convention of 1969 or the 1984 Cartagena Declaration, including protection on humanitarian grounds. The Russian legislation did not foresee any procedure in case of mass influx

and did not contain mechanisms for “*prima facie*” recognition.

All procedures are individual, cumbersome, demanding a lot of documentation, costly translations, and not standardized from region to region. Therefore, the influx of Ukrainians demanded an *ad hoc* facilitated procedures to cope with the huge number of claims. The procedure had gradually been facilitated, not just for refugee status (normally TA), but also to all forms of residence.

In addition, Ukrainians may apply for citizenship within the framework of the facilitated regime for citizens of the former Soviet republics, such as the “compatriot” program. There is also a general favorable regime, the called “near abroad”, by which citizens of the former soviet republics of Central Asia, the Caucasus, and the European former republics of Ukraine, Moldova and Belarus may also acquire citizenship (Russia, 2023b).

3. INTERNAL PROCEDURES IN RUSSIA FEDERATION: ACCESS TO TERRITORY, DOCUMENTATION AND RECEPTION AGREEMENTS

Due to the absence of a mass influx regulation, a special decree was issued to establish an *ad hoc* regime to enable the access to territory for further processing status on an individual basis (usually one procedure include one family).

The Russian Federation issued a presidential decree, on the 5th of March, establishing an extraordinary regime in which all citizens coming from the called Donetsk People’s Republic (DPR), Lugansk (LPR), and Ukraine, as well nationals of third countries coming from these territories, were allowed into the country without visa or travel document. It aimed to facilitate access to territory and circumvent the strict migratory laws of the Russian Federation on border crossings,

Foreign nationals were given 15 days of stay for documentation and regularization and citizens of Ukraine and those carrying documents of DPR or LPR benefited from a previously established 90 days stay period. All of them had their registration done based on any identification document recognized by the

Russian Federation or an expired document. (Russia, 2022b).

Since 2014, with the breakout of conflict in Eastern Ukraine, the overwhelming majority of refugees in the Russian Federation have already been from Ukraine. Between 2014 and the end of 2021, Russia received over a million refugees and other displaced persons from Ukraine. This number has decreased due to the facilitated naturalization regime applied specifically for Ukrainians and residents of Donetsk and Luhansk Regions. However, the influx has been constant. In 2021, for example, 3,612 Ukrainians applied for TA in the Russian Federation, as the conflict in Lugansk and Donetsk oblasts have been ongoing permanently with an average of 300 cease fire violations every month (TASS, 2016).

The Russian legislation foresees simplified procedures for acquisition of temporary residence permit as well as for application for Russian citizenship. Hence, the number of Ukrainian refugees and TA holders, at the end of 2019, was respectively 487 and 41,946, more than 90% of all refugees residing in the Russian Federation. By the end of 2021 the number of Ukrainian refugees had decreased to 54 and 8,867 TA holders, due to facilitated naturalization. (Russia, 2022b)

Regarding documentation, the Ministry of Interior has the task to manage the regularization of the status of those willing to stay in the Russian Federation, through the application of five options of status available: refugee status, temporary asylum, temporary residence, permanent residency, or citizenship. The Ministry of Foreign Affairs has the task to liaise with foreign Embassies and facilitate further transit and return of third country nationals to their final destinations (UNHCR, 2023a).

The domestic law foresees simplified procedures for acquisition of temporary residence permit outside quota limitations (applicable for other foreigners) as well as for application for Russian citizenship – in accelerated manner for Ukrainians. Moreover, residents of Donetsk and Luhansk regions are eligible for acquiring the RF citizenship in three months term, without the requirement to get residence permits in Russia.

All forms of status will improve their access to rights and services in the country. The temporary asylum status gives access to basic rights, being renewable every year. It has been widely applied to the influx of Ukrainians since 2014.

The aggravation of tensions in the conflict areas have aggravated on 18th February. By 4th March, 166,700 people arrived in the Russian Federation, with 24,000 persons arriving between 3rd and 4th March. Almost 94 thousand of them are citizens of Ukraine, over 61,000 are Russians, and 11,200 are citizens of other countries. By 12th July, this figure already reached 1,625,231. However, the actual number of Ukrainians staying in Russian Federation is not available due to movements to other post-Soviet republics, like Georgia, or Central Asia, and back west movements, through Estonia, Finland, or other routes. No huge numbers of refugees were registered in the first three months, as all Ukrainians have a free movement regime or temporary stay for 90 days without processing of status.

Upon arrival in Russia, displaced Ukrainians receive a mobile SIM card with a certain amount of credit to communicate with their families and 10 thousand roubles (around 100 USD). They are also assisted with accommodation in more than 770 Temporary Accommodation Points, across 50 Regions of Russia and have access to free of charge medical and psychological support, legal counselling, and assistance with school enrolment and employment. On job access, Ukrainians, as well as residents of separatist-controlled regions of Donetsk and Lugansk are required to have work permit, or temporary residence/residence permits, temporary asylum and refugee status to enjoy the right to work without additional permits.

Regarding access to health care, the Government published its Regulation #349, on 12 March 2022, on distribution, among the Regions of Russia, of persons fleeing the territory of Ukraine, Lugansk, and Donetsk Regions. It includes nationals of Russia, Ukraine, DPR, LPR, and stateless persons permanently residing in the territories of Ukraine, including Donetsk and Lugansk, and arriving in Russia in mass influx (Russia, 2022).

The Regulation lists the regions where certain numbers of persons arriving in mass influx should be located, with the majority assigned to Voronezh Region, Krasnodar Kray, occupied Crimea, Rostov, and Belgorod Regions. All listed places of Russia are assigned to host displaced persons, apart from the cities of Moscow, Saint-Peterburg, and Sevastopol, with zero quota.

The overall number of persons planned for reception is 95,909. (Russia, 2023a). In case of re-distribution to the regions, the priority would be to areas where displaced persons have their relatives. EMERCOM and MoI are the state bodies to go to. No details regarding the reception conditions are foreseen in the Regulation.

Earlier, the Government published the Regulation #298 of 06 March, foreseeing free of charge medical treatment for nationals of the RF, Ukraine, DPR, LPR, and stateless persons permanently residing in the territories of Ukraine and forced to flee to Russia in mass influx.

Healthcare coverage, regardless of issuance of obligatory medical insurance certificate, includes free of charge emergency, specialized and highly technological medical assistance, vaccination, and medications.

Hence, the Russian Government has taken measures to host displacement persons in its territory, included Ukrainian citizens.

CONCLUSIONS

The EU, throughout the years, have designed directives and regulations to protect and safeguard people forced to flee their country of origin. The European Union has been gradually trying to establish a common asylum system. The first Dublin agreement, signed in 1990 and followed by other Dublin agreements, in 2003 and 2013, has the main purpose of determining which country has to examine each asylum claim, that is, the first country where the asylum seeker has set foot in.

However, their focus was on the procedures of individual asylum claims and regarding mass influxes, for instance, during

the crisis in the former Yugoslavia, the EU has issued the Council Directive 2001/55/EC, of 20 July 2001, which established a set of minimum standards for granting temporary protection in the event of a mass influx.

This directive was activated for the first time during the mass influx of Ukrainian refugees. This measure represents a series of advantages in facing this huge influx. Firstly, it avoids secondary movements and hardship to refugees, as it establishes minimum standard, which must be implemented by each country, avoiding the “protection dumping,” the use of lower standards to artificially shift the burden on refugee protection, and causing refugees to move in search for better conditions.

This directive had an excellent coverage as Germany, Italy, and Spain, though with no border with Ukraine. They had received over a hundred thousand refugees and, in the case of Germany, over eight hundred thousand, effectively sharing the responsibility to host Ukrainian refugees. The EU directive certainly serves as a meaningful worldwide model for the protection of refugees in a mass influx.

It should be noted that the directive was not activated during the Syrian refugee crisis of the Mediterranean situation, which could be also considered mass influxes. Although they are not the same, as these crises could be considered secondary movements, the humanitarian and protection character should not be overseen.

That sounds the alarm, and the EU is again facing criticism for supposed double standards, as there is a reasonable expectation that the response would be equal for refugees who are of similar ethnic and cultural background and those who are not. For instance, a month before, Poland had closed its border and denied access to safety and legal procedures for around three thousand asylum seekers from the Middle East, mainly, and African refugees tried to reach its territory through Belarus. Despite the suspicious of provocation and staged influx, the response was overly harsh with border closure and several deaths by hypothermia in the middle of the winter.

Additionally, the United Kingdom envisaged a plan to deport all asylum seekers and/or migrants to Rwanda, around six thousand miles away on an offshore processing of asylum claims. A plan that has been fiercely criticized for being unethical and dangerous. In November 2021, 27 people died trying to reach the UK crossing the *La Manche* Channel. In February of the same year, a month after Poland closed its borders, millions of Ukrainians reached safety easily, in Poland and in the UK, as it should be.

The case of the Russian Federation is not any better. The refugee system is mostly restrictive, cumbersome, restrictive, and escarse of international standards. The *non-refoulement* provision is partial, the principle of non-punishment of irregular entry is not respected, and the practice is not standardized. The possibility of staining protection may be very different from region to region, as well as lack of access to procedures in many several of the federation.

In 2021, for example, the eligibility rate for Syrian citizens, despite a general non-return advisory from UNHCR, was less than 50%. However, in face of Ukrainian influx, the extraordinary regime allows for refugee protection, residency, and citizenship with maximum facilitation. Therefore, the tendency on double standards seems to be a European general problem.

In this sense, the authors argue that even though the EU applied good measures to protect Ukrainian nationals, which can serve as examples for other countries, there are still some gaps, regarding lack of inclusion, in line with the 1951 UN Refugee Convention, when it comes to refugees, other than those arriving from the Ukraine.

REFERENCES

BRAZIL. Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 36, De 13 de Março de 2023 - Portaria Interministerial MJSP/MRE Nº 36, De 13 de Março de 2023 - dou - Imprensa Nacional. 2023 Available at: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-36-de-13-de-marco-de-2023-469716314> Access On 27/09/2023.

CANADA. **Immigration measures and support for Ukrainians and their families** - Canada. 2023. Access on 27/09/2023. Available at: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/ukraine-measures.html> . Accessed on 27/09/2023.

EUROPEAN COMISSION. **Temporary protection** (europa.eu). 2023. Available at: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en. Accessed on 27/09/2023.

ERR. **Number of refugees arriving in Estonia has stabilized** - minister. April 29, 2022. Available at: <https://news.err.ee/1608581344/number-of-refugees-arriving-in-estonia-has-stabilized-minister>. Accessed on: 04/05/2022.

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). **Operational Data Portal**. 2022. Available at: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Accessed on:07/12/2022.

_____. **Refugee Convention of 1951**. 1951 Available at: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. Accessed on: 05/07/2022.

_____. **Regional Bureau for Europe**, May 2022. P. 3. 2022a Available at: [<https://data.unhcr.org/en/documents/download/94240>]. Accessedon: 05/07/2022.

_____. **UNHCR Россия - Помощь беженцам и лицам, ищущим убежище**. 2023a (In Russ.) [UNHCR Russia - Assistance to refugees and asylum seekers]. Available at: <https://help.unhcr.org/russia/>, Accessed on 27/09/2023.

_____. **Operational Data Portal**. UNHCR, 2002. published at

data.unhcr.org Available at: <https://data.unhcr.org/en/situations/Ukraine>. Accessed on: 05/07/2022.

_____. **Situation Ukraine Refugee Situation** (unhcr.org)em 26/09/2023, for the number of crossings in September 2023 the figure stayed at 15,474,150 being 13,032,665 from Poland into Ukraine. 2023b. Available at: [<https://data.unhcr.org/en/situations/Ukraine>]. Accessed on: 02.10.2023.

EUR-LEX. **2003/690/EC**: Commission Decision of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences there of (notified under document number C(2003) 3428). 2022. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003D0690>. Accessed at: 04/06/2022.

GERMANY. **9 Section 24 (1), Aufenthaltsgesetzes**, 2004. Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/AufenthG.pdf; “Verordnung zur vorübergehenden Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels von anlässlich des Krieges in der Ukraine eingereisten Personen”, 7 March 2022. Available at: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/iOtjNkrHCZ-76Jw5ReGn/content/iOtjNkrHCZ76Jw5ReGn/BAanz%20AT%2008.03.2022%20V1.pdf?inline>. Accessed on: 10/06/2022.

SLOVENIA. **10 Zakon o začasni zaščiti razseljenih oseb**. 2005. Available at: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4176>

_____. “Navodilo o postopku in načinu ravnanja z osebami, ki v času trajanja začasne zaščite zakonitovstopijo v Republiko: Slovenijo”. 2022. Available at: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3926>; <http://www.pisrs.si/Pis.web/>

pregledPredpisa?id=PRAV7142; <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV7114>; <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=NAVO785>. Accessed on: 10/06/2022.

LUXEMBOURG. **11 Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.** 2015. Available at: [<https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/12/18/n15/jo>]

_____. **Informations sur le statut de protection temporaire fa-
veur des personnes fuyant la guerre en Ukraine**, 12 March 2022.
Available at: [[https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/03-mars/12-protection-tempo-
raire-ukraine.html](https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/03-mars/12-protection-tempo-
raire-ukraine.html)]. Accessed on: 10/06/2022.

PORTUGAL. **12 Art. 4(3), Decreto-Lei No. 76/2003, 23 August
2003.** 2003. Available at : [[https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-
lei/67-2003-223630](https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-
lei/67-2003-223630)]. Accessed on: 10/06/2022.

_____. **Resolução do Conselho de Ministros No.
29,11 March 2022.** 2022 Available at: [[https://files.dre.
pt/1s/2022/03/05001/0000200003.pdf](https://files.dre.
pt/1s/2022/03/05001/0000200003.pdf)]. Accessed on:
10/06/2022.

IRELAND. **13 Section 60, International Protection Act of 2015.**
2015. Available at: [[https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/
act/66/enacted/en/pdf](https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/
act/66/enacted/en/pdf)]. Accessed on: 05/07/2022.

_____. **Ministry of Justice information on TPD for persons fle-
eing Ukraine Published at irish immigration.** 2022. Available at:
[[https://www.irishimmigration.ie/information-on-temporary-
protection-for-people-fleeing-theconflict-in-ukraine/](https://www.irishimmigration.ie/information-on-temporary-
protection-for-people-fleeing-theconflict-in-ukraine/)] Acces-
sed on: 05/07/2022.

FINLAND. **14 Section 109, Ulkomaalaislaki, 2004.** 2004. Available
at: [<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>]. Ac-
cessed on: 05/07/2022.

_____. **.Valtioneuvoston Päätös Tilapäisen Suojelun Antamisesta Ukrainan Tilanteeseen Vastaamiseksi SM/2022/24.** 2022. Available at: [[https:// valtioneuvosto.fi/maatokset/paatosdecision-id=0900908f807a060e](https://valtioneuvosto.fi/maatokset/paatosdecision-id=0900908f807a060e)]. Accessed on: 05/07/2022.

KAGARLITSKY, Boris, *The Empire of the Periphery*, Pluto Press, 2008.

SPAIN. **15 Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.** 2003. Available at: [<https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-19714-consolidado.pdf>]. Accessed on: 05/07/2022.

_____. **Orden PCM/169/2022.** 2022. Published at boe.es [<https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm169/dof/spa/pdf>];

_____. **Orden PCM/170/2022.** 2022. Available at: [<https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170/dof/spa/pdf>]. Accessed on: 05/07/2022.

UKRAINE. **Issuance of Temporary Protection.** 2022. Available at: [<https://ukraine.gov.bg/issuance-of-temporary-protection/>]. Accessed on: 05/05/2022.

REFWORLD. **Effective processing of asylum applications: Practical considerations and practices, March 2022.** 2022. Available at: [<https://www.refworld.org/docid/6241b39b4.html>]. Accessed on: 06.07.2022.

RUSSIA. **Decree of the Government of the Russian Federation dated March 12, 2022 No. 349.** “On the distribution of citizens of the Russian Federation, Ukraine, the Donetsk People’s Republic, the Lugansk People’s Republic and stateless persons permanently residing in the territories of Ukraine, the Donetsk People’s Republic, the Lugansk People’s Republic, among the constituent

entities of the Russian Federation, who left the territory of Ukraine, the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic and arrived on the territory of the Russian Federation in an emergency mass order". 2022. Available at: [<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203120005>]. Accessed on: 06/06/2022.

_____. **Figures from the Ministry of Interior.** 2022a. Available at: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/> Accessed on: 06/06/2022.

_____. **Official Journal of the European Communities.** OJ C 262, 7.10.1995, p. 1. 1995. Available at: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:1995:262:TOC>] Accessed on: 15/06/2022.

_____. **OJL63**,13.3.1996,p.10.1996. Available at: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A1996%3A063%3A-TOC>] Accessed on: 15.06.2022.

_____. **OJ C 19**, 20.1.1999, p. 1. 1999. Available at: [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=OJ:C:1999:019:TOC>]. Accessed on: 15/06/2022.

_____. **Указ о выплатах гражданам ДНР, ЛНР, Украины и лицам без гражданства, вынужденно покинувшим территории этих государств и прибывшим в Россию • Президент России (kremlin.ru)** 2022b. (In Russ,). [Decree on payments to citizens of the DPR, LPR, Ukraine and stateless persons who were forced to leave the territories of these states and arrive in Russia • President of Russia (kremlin.ru)] Available at: [<http://www.kremlin.ru/acts/news/69219>]. Accessed on 27/09/2023.

_____. **Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (mchs.gov.ru).** 2023a. (In Russ.) [Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergency

Situations and Disaster Relief (mchs.gov.ru).]. Available at: [https://mchs.gov.ru/?ysclid=ln1uly8fsq748935124]. Accessed on: 29.09.2023.

_____. **Федеральный закон от 28.06.1997 г. № 95-ФЗ • Президент России (kremlin.ru)**. 2023b. (in Russ.) [Federal Law of June 28, 1997 No. 95-FZ • President of Russia (kremlin.ru)]. Accessed on 27/09/2023. Available at: [http://www.kremlin.ru/acts/bank/11109]. Accessed on: 01.10.2023.

TASS. **Ukrainian Refugees in Russia**. 2016. Available at: [https://tass.com/ukrainian-refugees-in-russia?ysclid=ln1ud-7b8j3369676663]. Accessed on: 20.09.2023. Accessed on 26/09/2023.

CAPÍTULO 10

OS EFEITOS DA APLICABILIDADE DO MODELO ASSISTENCIAL DE UGANDA PARA A PROTEÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS

THE EFFECTS OF THE APPLICABILITY OF THE UGANDA ASSISTANCE MODEL FOR THE PROTECTION OF REFUGEES

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda¹

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Porto Nacional - Tocantins - Brasil

Valéria Fernandes Cedro²

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Porto Nacional - Tocantins - Brasil

INTRODUÇÃO

O fenômeno das pessoas refugiadas apresenta um extenso desafio à comunidade internacional, pela crise humanitária

1 E-mail: janmarcellacerda@uft.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3357-6367>

2 E-mail: valeria.cedro@uft.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8480-8992>

fomentada com a prática de violações dos direitos previstos por todo um sistema internacional de proteção das pessoas refugiadas. Esse sistema é composto pela cooperação de diversos organismos internacionais, atuantes via mecanismos jurídicos que podem desempenhar seu papel, em âmbito local, em parceria com Estados, que se tornam peças fundamentais na garantia ou violação desses direitos (Jones, 2013).

A partir da temática das pessoas refugiadas, Uganda, um país no centro da África Oriental e rodeado de situações conflituosas, tornou-se o quarto maior país receptor de pessoas refugiadas no mundo, pela comprovação de dados oficiais ofertados pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2020. Por ser o maior polo receptor de pessoas refugiadas da África, Uganda detém políticas próprias, em sua estrutura interna, para receber esse crescente número de pessoas (ACNUR, 2020).

O regime internacional de proteção às pessoas refugiadas, ao longo dos anos, foi-se aprimorando, de acordo com a demanda evolutiva da pauta das pessoas refugiadas na agenda global. Sendo que, a partir dos anos 60, a África e a Ásia apresentavam um período de descolonização e reformulação de suas próprias políticas. Golpes de poder resultaram em uma série de guerras civis e perseguições políticas, iniciando um fluxo de pessoas refugiadas nesses continentes, que se estende até a crise atual (Aguilar & Braga, 2018).

Nesse contexto, o país africano Uganda é inserido, após ter sua independência do domínio britânico apenas no ano de 1962, mantendo-se parte da linha direta na problemática, por sua condição geográfica aos países africanos em conflito e, consequentemente, pela necessidade de ser signatário de documentos que envolvessem a temática em questão (Betts *et al.*, 2019).

Um dos principais responsáveis no recebimento de pessoas refugiadas diretamente vindos da fronteira é o Sudão do Sul. O mais recente país independente do mundo vivencia, atualmente, uma guerra civil, desde o final de 2013, forçando quase quatro milhões de pessoas a saírem de suas casas, considerando que, das 2,4 milhões de pessoas refugiadas do Sudão do Sul, quase

um milhão estão inseridos nos campos e assentamentos da vizinha direta, Uganda. (Acnur, 2018).

Apesar da atual guerra civil ocorrer em um contexto pós-descolonização, o Sudão possui uma carga histórica que o caracteriza como uma nação de conflitos e recorrentes ondas de deslocamento (Schiltz; Derluyn; Vanderplasschen & Videnvogel, 2019).

Uma análise comparativa, feita por Betts *et al.* (2014), apresentou dados referentes ao posicionamento de Uganda e Quênia (país vizinho que também faz fronteira com alguns países conflituosos da região central da África) sobre as políticas internas de acolhimento às pessoas refugiadas. Eles explicam como a política progressista de Uganda e a política conservadora regulatória do Quênia interferem diretamente na colocação de Uganda como maior receptor de pessoas refugiadas no continente.

A política de boa anfitriã para pessoas refugiadas em Uganda faz parte de um processo em busca de soluções duráveis e a longo prazo, medidas estabelecidas pelo ACNUR para promover a reconstrução e a estabilidade de vida das pessoas refugiadas, não considerando a problemática como algo passageiro.

O principal termo que resume a organização governamental de Uganda sobre a crise é a autossuficiência. Nesse modelo, o plano de Uganda, implementado em 2002, foi efetuado sob a Estratégia de Autossuficiência (SRS) e voltado para os assentamentos que ganhavam cada vez mais força populacional, tendo em vista à procura por compartilhamento de responsabilidades entre o Governo de Uganda e as diretrizes internacionais. De acordo com o Guia Operacional para a Proteção de Pessoas Refugiadas e Soluções em Áreas Urbanas, preparado pelo ACNUR, a autossuficiência seria a habilidade social e econômica de um indivíduo, família ou comunidade de satisfazer suas necessidades básicas (incluindo proteção, alimentação, água, moradia, segurança pessoal, saúde e educação) de forma sustentável e digna. Autossuficiência, como uma abordagem de Programa, refere-se ao desenvolvimento e fortalecimento dos meios de subsistência das pessoas de interesse (PoC) e à redução de suas vulnerabilidades e da dependência ao longo prazo de assistência

humanitária ou externa.” (ACNUR, 2011, p. 15).

O conceito da SRS se tornava um complemento do Marco Integral de Resposta às pessoas refugiadas, ao fixar e transformar Uganda como um hospedeiro dos planos de interação, pela livre circulação.

Em continuidade a essa estratégia, Uganda estabelece sua própria lei para pessoas refugiadas, em 2006, e um regulamento, em 2009, com preceitos definidos sobre os direitos de trabalho e moradia no território (Schiltz et al., 2019). Dessa forma, uma série de projetos foram-se institucionalizando, a fim de promover uma maior emancipação para expandir as capacidades de ofícios que já eram realizadas por essas pessoas refugiadas em seu país de origem (Crisp, 2001).

A temática das pessoas refugiadas é essencial para toda a construção das relações internacionais em tempos atuais, por toda a crise humanitária que sucede a condição de milhões de pessoas no mundo. Por se tratar de uma problemática que deve ser compartilhada por todo o sistema internacional, é essencial a cooperação entre todos os organismos afetados pela crise, que se espalha por diversos setores do Estado e pelos organismos jurídicos responsáveis pela proteção dos direitos, garantidos por leis e tratados internacionais.

A teorização do movimento migratório forçado, em específico o fluxo de pessoas refugiadas, pode ser contextualizada como uma forma de analisar e colocar em prática um padrão de cooperação incorporado a cada situação específica dos Estados, das instituições, das organizações e de diversos outros atores das complicações das pessoas refugiadas sobre uma determinada região.

Metzner (2016, p. 3) afirma que “[q]ualquer ato de cooperação ou aparente cooperação precisa ser interpretado dentro do contexto de ações relacionadas, expectativas prevaletentes e crenças compartilhadas, antes que seu significado possa ser entendido”.

Este capítulo visa analisar a política nacional de Uganda e seu posicionamento, a partir de suas práticas administrativas,

diante da temática de pessoas refugiadas. Para tanto, busca-se a compreensão de como as pessoas refugiadas são inseridas e distribuídas, de acordo com os interesses e as necessidades nacionais e a forma distinta adotada pelo país referente aos imigrantes forçados que chegam diariamente no país.

A pesquisa utilizou a técnica qualitativa, com análise documental e revisões literárias, questionando capacidade de cooperação entre o regime internacional de proteção às pessoas refugiadas e o governo de Uganda na promoção da garantia dos direitos das pessoas refugiadas. Para tanto, parte-se de contribuições sobre migrações, pessoas refugiadas e seu regime internacional de proteção, para compreender a política de acolhimento de pessoas refugiadas de Uganda.

Ademais, analisa-se o estudo comparativo realizado por Betts *et al.* (2014), examinando a conduta de Uganda e seu país vizinho, o Quênia, sobre suas políticas de abertura para pessoas refugiadas. O intuito do estudo é examinar a diferença que o modelo de autossuficiência faz na prática, os aspectos que funcionam e para quem.

Este capítulo analisa a atual crise de pessoas refugiadas vivenciada por Uganda, dividindo-se em uma análise da crise de pessoas refugiadas em Uganda e sua construção histórica, política e geográfica; na abordagem da política interna de Uganda para a promoção de soluções às pessoas refugiadas; e, por fim, no exame dos resultados das ações políticas de acolhimento a essas pessoas em Uganda e a influência da cooperação internacional em prol da garantia dos direitos das pessoas refugiadas.

Portanto, visa entender como Uganda se tornou país protagonista na questão das pessoas refugiadas, apontando causas e definições. Políticas e modelos assistenciais de Uganda serão expostos para orientação da aplicação prática, de acordo com as necessidades de subsistência. Como maneira de análise da política de acolhida para pessoas refugiadas, a comparação entre Uganda e seu país vizinho Quênia é observada, para apontar e compreender o diferencial da política interna de Uganda.

1. CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E GEOGRÁFICO DA ATUAL CRISE DE PESSOAS REFUGIADAS EM UGANDA

A partir da temática de pessoas refugiadas, que apresenta um extenso desafio à comunidade internacional, um regime de proteção é legitimado com o reconhecimento da condição de pessoa refugiada para controle da prática de violações dos direitos humanos por meio de uma crise humanitária.

A convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 declara o status de pessoas refugiadas em alguém que não pode ou não deseja retornar ao seu país de origem devido a um bem fundado temor de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política (Ramos; Rodrigues; Almeida, 2021).

A Convenção de 1951 e tratados de outras organizações internacionais compõem o regime de proteção às pessoas refugiadas, atuando por meio de mecanismos jurídicos que podem desempenhar seu papel em âmbito local, em parceria com Estados, que se tornam peças fundamentais na garantia ou violação desses direitos. Em observação aos ditames da Organização das Nações Unidas (ONU), com o Alto Comissariado para Pessoas Refugiadas (ACNUR), o continente africano é um polo importante do movimento de pessoas refugiadas. Segundo dados do ACNUR, mais de 20 milhões de pessoas refugiadas se encontram na África (De Almeida, 2021).

O continente se destaca pelo número expressivo de pessoas refugiadas e pela presença de Uganda, um país situado na região dos Grandes Lagos Africanos que se tornou protagonista do cenário internacional, ao se configurar como o quarto maior receptor de pessoas refugiadas no mundo. A busca pelos estudos da estrutura governamental e social de Uganda é o ponto principal para compreender sua política de abertura de fronteiras, que se diferencia dos restantes países e de seus modelos assistenciais de acolhimento (Crisp, 2001).

As circunstâncias que fizeram pelo menos 1,5 de pessoas refugiadas escolherem Uganda como seu país de proteção começam pela definição de suas fronteiras, com cinco diferentes países

(Quênia, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Ruanda e Tanzânia). Todos esses países, assim como Uganda, são recém independentes e possuem um contexto histórico de violência generalizada pela disputa de poder político. Seus conflitos internos são os responsáveis pela crise de pessoas refugiadas no continente africano, e conseqüentemente, pelo aumento de fluxo em Uganda (UNHCR, 2006).

Nessa mesma conjuntura, o regime político de Uganda, nos anos que sucederam a sua independência, permaneceu em um âmbito conflituoso, em virtude de uma série de movimentos autoritários, pela concentração de poder na mão de seus líderes. Isso provocou uma instabilidade social, à medida que protestos e revoltas populares com violência se expandiram pelo país. O domínio da Grã-Bretanha que durou até o ano de 1962 ocasionou um conceito de interferência internacional por meio de potências e Estados interessados em expandir seu poderio na região (Maple, 2016).

Os componentes de construção do poder executivo podem ser apresentados por um viés conflituoso, marcado por abandono e desconsideração das condições sociais de sua população. Porém, uma questão a se considerar é sobre a construção política de Uganda, um país que aceita a interferência de outros Estados na temática das pessoas refugiadas. Uganda também está ciente de suas limitações econômicas, por isso coopera com organizações internacionais que implementam o regime de proteção de pessoas refugiadas. Esta rede de compartilhamento de responsabilidades pode ser um dos fundamentos para explicação das milhões de pessoas refugiadas recepcionadas em território ugandense.

Seu posicionamento geográfico, combinado com a estrutura política conflituosa de seus países vizinhos, é, contudo, o principal atenuante para a população refugiada. Sudão do Sul, o país mais jovem do mundo, por exemplo, possui uma carga de atribuições aos números expressivos das pessoas refugiadas em Uganda (ACNUR, 2006). Seu conflito interno por divisões de poder desencadearam uma série de ações de violações dos direitos

humanos, com saque de vilas, estupro e matança de milhões de civis.

Dados do ACNUR (2006) são de que, dos 2,4 milhões sudaneses que pedem acolhimento nos países vizinhos, pelo menos 900 mil foram para Uganda, correspondendo a 62% das pessoas refugiadas. Dessa forma, a conjuntura de divisão de fronteiras entre Sudão do Sul e Uganda é o fator principal para o país ser a primeira opção das pessoas refugiadas.

Em resposta à crise de pessoas refugiadas fomentada pelas solicitações de acolhimento em Uganda, medidas governamentais se tornaram necessárias. Por mais que Uganda tenha um histórico em lidar com situações conflituosas, em especial a de pessoas refugiadas, a década de 2000 apresentou um aumento significativo nos fluxos migratórios, provocando a necessidade de criação de um sistema próprio para enfrentar a problemática (Peterson; Hovil. 2003).

A intenção das políticas governamentais é de minimizar os traumas de deslocamento às pessoas refugiadas, pela cultura xenófoba na inserção da sociedade ugandense, falta de acesso aos recursos básicos de sobrevivência e considerando que as práticas de acolhimento não devem afetar sua soberania estatal e o percurso social de seus cidadãos (Bonfiglio, 2010)

2. POLÍTICA INTERNA DE UGANDA PARA A PROMOÇÃO DE SOLUÇÕES ÀS PESSOAS REFUGIADAS

A resposta de Uganda à situação acima citada é definida no sentido de que o acolhimento de pessoas refugiadas não afete sua soberania estatal e nem percurso social de seus cidadãos, considerando a fragilidade econômica e política, ou seja, 21,4% da população que está abaixo do nível de pobreza (Indexmundi, 2019).

O peso de ser um país representante da crise mundial de pessoas refugiadas fez com que Uganda produzisse sua própria legislação. Sua governança se baseia na Política de Asilo de Pessoas Refugiadas e no Modelo de Resolução de Pessoas Refugiadas do Governo de Uganda. A lei, de 2006, e os Regulamentos de Pessoas Refugiadas, de 2010, se tornaram as cartas magnas de

estrutura legal para que pessoas refugiadas tenham acesso aos direitos e movimento de liberdade (ACNUR, 2006).

A construção dessa legislação é parte da cooperação e da interação entre Uganda e ACNUR, ao firmarem suas ações de mutualidade de interesses e promoverem programas de assistência e acolhimento, baseados nas normas jurídicas do país e do regime internacional de proteção às pessoas refugiadas.

Dessa forma, no ano de 2004, foi lançada a Assistência ao Desenvolvimento para Áreas de Acolhimento de Pessoas Refugiadas (DAR), para demonstrar a iniciativa da governança em proporcionar um ambiente de independência às pessoas refugiadas, por meio da capacitação dos deslocados e habitantes locais para realizar atividades que assegurem o desenvolvimento socioeconômico de pessoas refugiadas e das comunidades de acolhimento (ACNUR, 2006).

Em continuidade a esses projetos de subsistência, Uganda, em mais uma parceria com o ACNUR lançou a Estratégia de Autossuficiência de Uganda (SRS), que seria um reforço ao DAR, mas com um foco maior no empoderamento de pessoas refugiadas. A SRS foi responsável pelo guia de metodologia para a criação posterior de documentos de subsistência e autoconfiança. Esse novo programa reconhece a importância do espaço urbano ser legítimo para o acolhimento de pessoas refugiadas (Meyer *et al.*, 2006).

Calabria (2016, p. 4) afirma que “de 2010 a 2012, por exemplo, o orçamento do ACNUR para Programação de Subsistência aumentou 66 por cento”, demonstrando a participação direta do ACNUR nas decisões políticas de pessoas refugiadas. E, como mencionado, as ações de assentamentos e campos a parte do convívio urbano deixaram de ser uma opção viável como solução durável e deram abertura para a integração local em áreas urbanas. O que não foi diferente da postura de Uganda, que publicou sua política de pessoas refugiadas na zona urbana (Calabria, 2016).

Esse novo programa reconhece a importância do espaço urbano ser legítimo para o acolhimento de pessoas refugiadas,

além de reforçar a maximização desse espaço de proteção para estar cada vez mais próximo de organismos que os protegem e de fazer com que a inserção social seja um meio de garantia de cidadania como promoção da igualdade entre pessoas refugiadas e seus anfitriões.

Para o programa ser eficiente, mais uma vez a questão da interdependência com os demais atores se torna ponto de discussão, já que, na política de autossuficiência, o direito de obtenção de renda é uma das formas de proteção contra a exploração de pessoas vulneráveis e capacidade de reduzir o trabalho infantil. Porém, essa promoção de acesso a trabalho e renda por direito somente se faz presente com a cooperação entre organizações de microfinanças, bancos e o setor privado (Meyer *et al.*, 2006).

Parte do programa de autossuficiência é humanizar pessoas refugiadas ao ponto de qualificar suas habilidades e expor à comunidade como essas competências podem colaborar para o desenvolvimento de um país com alto índice de pobreza e miséria como Uganda. Ao destacar esses pontos de qualificação, fica evidente que a maioria se torna mais eficaz em ambientes urbanos do que nos rurais. A atuação do ACNUR segue por meio de orientação e defesa de campos de pesquisa, para definir os programas corretos para cada contexto político estatal, baseado na necessidade de pessoas refugiadas em comum acordo com os serviços básicos dos moradores locais (Meyer *et al.*, 2006).

O objetivo de trabalho para pessoas refugiadas seria o de aprimoramento de suas qualificações, para transferi-los para os ambientes de serviços com carência de ofício e, portanto, as pessoas refugiadas estariam lá para acrescentar, sem tirar espaço dos anfitriões. A política da SRS, desenvolvida em 1999, teve sua reformulação em 2016, pelo quadro estratégico de Empoderamento da População de pessoas refugiadas e Hospedeiras, que apoia o direito ao trabalho e escolha do local de moradia.

O fato de as políticas de autossuficiência estarem em constante atualização diz respeito à crise internacional de pessoas refugiadas, que cresce conforme os conflitos internos de seus países vizinhos. Um exemplo é o número de pessoas refugiadas

de Uganda que aumentou de 450.000, no início de 2015, para cerca de 1,4 milhão, no final de 2017 (Betts *et al.*, 2014). Os modelos de assistência humanitária às pessoas refugiadas em Uganda foram promovidos baseados nas condições políticas de implementação, de acordo com as necessidades próprias, mas considerando que o regime internacional de proteção às pessoas refugiadas pode auxiliar na demanda de assistência da crise em constante crescimento.

3. RESULTADOS SOBRE AÇÕES DE ACOLHIMENTO E A INFLUÊNCIA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

O crescimento no número de pessoas refugiadas e o estabelecimento dos programas de autossuficiência, resultado da cooperação entre Uganda e ACNUR, trouxeram uma proposta de avaliação, para confirmar a veracidade do modelo de autossuficiência para a garantia dos direitos das pessoas refugiadas.

Como maneira de análise, Betts *et al.* (p. 1) apresentou uma pesquisa intitulada “Modelo de autossuficiência de Uganda: Funciona?”. A metodologia da pesquisa se concentra na comparação dos resultados de conforto e segurança no ambiente interno de Uganda e Quênia, país vizinho, que, assim como Uganda, recebe uma quantidade significativa de pessoas refugiadas.

Os autores da pesquisa afirmam que a escolha do Quênia para comparação se baseia no abismo de diferença entre as duas políticas governamentais. Enquanto Uganda promove abertura de fronteiras e integração local de pessoas refugiadas, o Quênia possui uma estrutura jurídica com restrições de trabalho e movimentação dentro de seu território. Mesmo que os dois países estejam na mesma zona regional e acolhem pessoas refugiadas vindas do mesmo lugar, os programas de assistência são realizados de forma distinta, pelo Quênia considerar as pessoas refugiadas como uma comunidade a parte da prestação dos serviços sociais de sua comunidade (Betts *et al.*, 2019).

O Quênia, um país da África Oriental e vizinho de Uganda, divide a mesma região conflituosa e, conseqüentemente, também é alvo de solicitações do reconhecimento da condição da pessoa refugiada.

Segundo dados do ACNUR, até o ano de 2014, o Quênia era o país com maior população de pessoas refugiadas da África, perdendo a posição para a Etiópia, pelo crescimento do conflito no Sudão do Sul, que, posteriormente, deu lugar a Uganda, como maior receptor de pessoas refugiadas, como mencionado, por sua abertura sem restrição de fronteiras.

O Quênia, mesmo possuindo uma contextualização política parecida com Uganda, em relação ao anterior domínio britânico, não obteve os mesmos resultados de cooperação com os organismos internacionais para pessoas refugiadas (ACNUR, 2014).

Para o governo queniano, uma maior quantidade de pessoas refugiadas em seu território pode representar uma ameaça à segurança nacional. Em oposição às medidas assistenciais do ACNUR e da ONU, em março de 2021 o Quênia emitiu uma nota às Nações Unidas para o encerramento de dois dos seus maiores campos de pessoas refugiadas (Observador, 2021). Por essas questões, o Quênia se torna objeto de análise comparativa importante, pois demonstra que a zona regional não é responsável pelas políticas internas de acolhimento às pessoas refugiadas, o que depende da atuação individual de cada governo em cooperação com o regime internacional.

O método de comparação entre os dois países parte dos contextos urbanos de Uganda (Kampala e Nairóbi) e Quênia (Nakivale e Kakuma), e sobre os resultados das pessoas refugiadas congoleesas e somalis, que foram recepcionados pelas duas diferentes políticas. Serão apresentados quatro principais pontos de observação de diferentes situações de vivências pelas pessoas refugiadas nos dois países (Betts *et al.*, 2019).

O primeiro ponto de resultados paralelos é sobre a maior mobilidade urbana para pessoas refugiadas de Uganda. O estudo comprova que pessoas refugiadas do campo de Nakivale têm 70% de probabilidade de ter viajado de acampamento e mostra que 30% das pessoas refugiadas que saíram do Quênia para Uganda foram pela ausência de liberdade para se locomover e trabalhar, considerando que essa liberdade de movimento e direito ao trabalho é uma das características de proteção de seus

direitos (Bettset *et al.*, 2019).

O segundo e terceiro ponto de comparação são referentes a questões econômicas de suas rendas. As pessoas refugiadas somalis em Uganda enfrentam taxas 20 vezes menores de prisão e corrupção policial do que pessoas refugiadas nos campos do Quênia. Essa afirmação possui ligação com os subornos de dinheiro que 29% das pessoas refugiadas em Nairóbi declaram entregar aos policiais como forma de livramento de prisões e repressões. Em declaração, uma pessoa refugiada, que se mudou do campo de Nairóbi para Kampala, afirmou o que segue:

O Quênia é difícil. A polícia assedia refugiados. Não podemos nos mover livremente. Temos que carregar nossa identidade o tempo todo no Quênia. Nairóbi também é perigosa e tem tantos crimes [...]. Uganda é mais segura e pacífica. Quando estamos caminhando, ninguém nos incomoda. É muito mais fácil morar aqui (Betts *et al.*, 2019, p. 3, tradução dos autores).

A oportunidade de obtenção de renda no território de Uganda faz parte do processo de autossuficiência, ao permitir liberdade de emprego direcionado nas habilidades funcionais das pessoas refugiadas seja expressa em 16% a mais de renda no território de Uganda em relação ao Quênia. A limitação do trabalho agrícola no Quênia segue sendo a principal barreira de expansão econômica, o que reforça o campo urbano como alternativa de solução para a vida das pessoas refugiadas (Betts *et al.*, 2019).

O quarto ponto comparativo referente às pessoas refugiadas de Uganda e Quênia segue o raciocínio da afirmação da liberdade de ganho socioeconômico por meio de renda. Uganda apresenta além da liberdade de trabalho nas mais diversas áreas de seu país, uma fonte de emprego mais sustentável às pessoas refugiadas em seu território. Para sintetizar, pessoas refugiadas ugandenses são mais dispostas a serem empregados por seus anfitriões ou por outras pessoas refugiadas já conacionais, enquanto no Quênia a empregabilidade depende do oferecimento de ONGs e organizações internacionais (Betts *et al.*, 2019).

Essa diferenciação comprova o status de integração local que Uganda conquistou com as pessoas refugiadas em seu território,

apesar das restrições culturais enfrentadas pelos cidadãos anfitriões. A situação econômica precária do país possibilita margem de interesse em manter a inserção de trabalho das pessoas refugiadas. Dessa maneira, os resultados positivos de Uganda para com a crise de refúgio podem ser explicados pela mutualidade de seus interesses, já que sua posição geográfica acrescentada aos conflitos em volta não permite esta fora da zona de acolhimento dessas pessoas refugiadas (Hovil, 2003).

É importante ressaltar, contudo, os pontos fracos do acolhimento ugandense. Por mais que o método de solução durável promovido pela cooperação entre ACNUR e políticas internas de Uganda seja referência como maneira de proteção ao direito humanitário, algumas falhas do modelo assistencial podem ser verificadas.

A primeira questão a se observar é referente à terra ser inadequada para a autossuficiência, pela quantidade de pessoas refugiadas em constante crescimento (Betts *et al.*, 2019). Dados da pesquisa de Betts *et al.* (2019) comprovam que 80% das pessoas refugiadas que chegaram antes de 2012 têm acesso à terra, em contraste a apenas 17% dos que chegaram depois de 2012.

Esse impasse de desequilíbrio entre a quantidade de pessoas refugiadas e a área rural disponível para sua manutenção é fator para a busca de alternativas. Afinal, quanto mais as famílias agricultoras têm acesso à terra, maior é sua segurança e diversidade alimentar. A alocação e distribuição de terras é um passo importante para a garantia de direitos. A prática da agricultura deve ser ofertada com base em outros caminhos para facilitar a autossuficiência (Maple, 2016).

E, mesmo que o ambiente urbano possa oferecer ganho de qualidade de vida e acesso a maior empregabilidade em diferentes áreas de atuação, pela maior diversidade, os Betts *et al.* (2019) encontraram a fraca assistência urbana nos campos ugandenses. O questionamento é sobre a assistência humanitária ofertada em Kampala, capital do país, já que há a necessidade de rever a convicção de que as pessoas refugiadas que optam pela vida no contexto urbano são totalmente capazes de suprir suas

próprias necessidades.

Por mais que as pessoas refugiadas urbanas tenham uma renda socioeconômica maior do que os habitantes dos acampamentos e assentamentos, a assistência do governo, em parceria com as organizações lideradas pelas pessoas refugiadas e pelo sistema internacional, precisa ser mais concentrada e intensa, já que a assistência urbana em Uganda possui apenas um parceiro responsável pela implementação do programa urbano pelo ACNUR, o *Interaid* (Betts *et al.*, 2019).

Como informa Betts *et al.* (2019, p. 5), “o ACNUR também deve considerar a diversificação de seus parceiros operacionais e de implementação em Kampala, inclusive por meio de uma colaboração mais profunda com organizações lideradas por refugiados.”

O papel do ACNUR em Uganda é definido por diversos níveis da cooperação, indo além da segurança estatal e considerando suas aplicações de assistência humanitária pelos meios de oferecimento de materiais básicos. Assim, essa assistência pode ser feita de forma mais direta por meio dos parceiros operacionais, como o embaixador da boa vontade do ACNUR, Khaled Hosseini, que presta serviços de apoio à convivência das pessoas refugiadas. Essas conexões também podem ser observadas pelas relações transnacionais a partir das organizações não governamentais - ONGs (ACNUR, 2017).

As principais ONGs no cenário de Uganda são de criação das próprias pessoas refugiadas, que exercem seus direitos de ativismo e busca pessoal pelo que acreditam estar em deficiência com suas necessidades. As lideranças, das organizações, por pessoas refugiadas são essenciais para uma construção de maior proteção de seus direitos humanos. Dessa forma, as ONGs complementariam as ações do regime internacional, ao considerar o poder estatal em vinculação às organizações formalizadas e a participação dos atores não governamentais e líderes regionais dessas pessoas refugiadas. Essas necessidades de criação das ONGs demonstram as falhas no sistema estatal que precisam ser recompensadas por outros meios e atores não estatais

(ACNUR, 2017).

A *World Child Care Vision*, por exemplo, é uma ONG criada por Kafumba Maombi, refugiado em Uganda desde 2011. Kafumba foi vítima do conflito na República Democrática do Congo e ficou órfão depois que sua família inteira foi assassinada no conflito. Observador e supervisor de vigilância da nutrição, mortalidade e cobertura vacinal de crianças na ONG Médicos Sem Fronteiras, ele se inspirou para a criação de sua própria organização humanitária. Em 15 de agosto, ele iniciou seu projeto para ajudar a crianças em questões básicas, como conseguir material escolar e remédios gratuitos e levá-las a escolas (Migramundo, 2015).

As iniciativas não governamentais fazem parte do processo de cooperação, sobretudo, ao apontar as ONGs como alternativas as resoluções de quem vivencia a crise no dia a dia, como o caso do refugiado Kafumba Maombi (2015, p. 1), que afirma o que segue: “comecei a chamar as pessoas de diferentes aldeias para fazer uma reunião com eles, dando-lhes a minha visão, para encontrar pais afastados e ajudar as crianças e órfãos a irem a escola.”

Mais uma vez, o compartilhamento de responsabilidades é mencionado por sua importância ao apoio do ACNUR e do governo de Uganda às ONGs por amparo financeiro e fornecimento de recursos para que seus objetivos sejam alcançados (Migramundo, 2015).

Em continuidade aos pontos negativos da política para organização não governamental em Uganda, o acesso limitado à educação é um dos maiores refletores das dificuldades de mudança de território.

Dados do ACNUR (*apud* Betts *et al.*, 2019; e Bonfiglio, 2010) mostram que a matrícula na escola primária pessoas refugiadas no campo queniano em Kaluma é de 92%, contra apenas 54% do campo ugandense em Nakivale. A explicação para essa disparidade de acessibilidade a educação é referente à distância, ao idioma e ao custo. Além disso, a importância do ACNUR nas políticas de pessoas refugiadas pode ser vista nesse caso, já que em Kaluma as escolas são administradas pelo ACNUR, enquanto

as escolas em Nakivale dependem do gerenciamento do governo nacional.

Esses pontos negativos da política de acolhimento de Uganda podem ser interpretados como uma desmistificação do país ser o “paraíso das pessoas refugiadas” ou principal modelo a ser seguido (Euronews, 2019) A estudante de jornalismo Talissa Monteiro foi até Uganda realizar uma cobertura em um campo de pessoas refugiadas e o que viu e analisou difere dos pontos positivos apresentados pela maioria da mídia internacional sobre pessoas refugiadas em Uganda. Monteiro (2016) afirma que o cenário visto foi de famílias dormindo e cozinhando ao relento e crianças e jovens sem acesso à escola.

Outro ponto observado foi em relação à saúde, já que pelo percurso árduo de dias de caminhada na fuga, as pessoas refugiadas chegam à Uganda com enfermidades respiratórias, infecções e desidratação. E, pela falta de vacinação nos campos, a situação não melhora, havendo fácil proliferação de epidemias. A estudante aponta que o campo não possui pavimentação e a vegetação é rala e espessa, dificultando a qualidade das casas e acampamentos presentes. Monteiro (2016) observou a atuação do governo em parceria com as ONGs e ACNUR, mas garante não ser suficiente para sanar as questões básicas:

Por ser uma crise humanitária recente (desde dezembro de 2013), o trabalho das ONG's e do governo de Uganda é organizado em meio à chegada dos refugiados sul sudaneses em Adjumani. Os que chegam precisam ser registrados pela Agência de Refugiados da ONU (ACNUR), para que recebam tendas para abrigo e alimento. O registro, porém, que deveria levar três dias para acontecer, tem demorado semanas. O cenário é de famílias dormindo e cozinhando ao relento (Monteiro, 2016, p. 54).

A pesquisa da estudante de jornalismo demonstra a atuação das ONGs, como UNICEF e *Save the Children*, presentes nas situações de assistência humanitária, ao incentivarem crianças de 3 a 17 anos a frequentarem as escolas, pelas vagas que o próprio governo destina às pessoas refugiadas. Porém, o ACNUR afirma que são poucos os que conseguem ir e quando chegam não se

integram da melhor maneira (Monteiro, 2016).

A partir dessas observações, é nítido que em Uganda existe a cooperação e a interdependência dos atores por meio das relações transnacionais, ou seja, todos funcionam em comum acordo para a garantia dos direitos das pessoas refugiadas. Porém, a afirmação de Uganda ser o “paraíso das pessoas refugiadas” é contestada a partir de outras opiniões de quem assistiu de perto as transgressões da proteção básica a essas pessoas (Monteiro, 2016).

Apesar da afirmação de que o sistema de Uganda não é tão competente como deveria ser, a política de abertura de fronteira às pessoas refugiadas e o acolhimento, por meio de cooperação com o regime internacional, fazem com que o país seja distinto e promissor na crise das pessoas refugiadas. A busca por meios de resolução, baseados na integração dessas pessoas refugiadas à sociedade civil, faz com que haja oportunidade de recomeços. Essa observação se confirma por dados: de janeiro a abril de 2022, pelo menos mais 35 mil pessoas refugiadas adentraram em Uganda, uma preferência em relação aos demais países da região, como o Quênia (ACNUR, 2022).

Por mais que organizações, como o *Refugee Law Project*, relatarem Betts *et al.* (2019), defendam que a lei ugandense de 2006 tem deficiências, lacunas, inadequações, espaço para excessos e omissões gritantes, há a possibilidade de maior mobilidade, renda mais alta, custos de transação mais baixos, criação de empregos mais sustentáveis e uma maior percepção de liberdade em relação aos seus vizinhos. Isto faz com que Uganda, mesmo diante de dificuldades em proporcionar maior conforto e qualidade de vida, seja a opção mais viável de refúgio para milhões de pessoas que sofrem pelos conflitos ameaçadores de sua vida.

A pesquisa, sobre o funcionamento do modelo de autossuficiência de Uganda, é uma grandiosa fonte qualitativa sobre os resultados da parceria entre políticas internacionais e governamentais. A comparação com o Quênia faz com que a relevância das políticas públicas seja crucial para determinar direitos, pois são países vizinhos com possibilidades iguais de recebimento

de pessoas refugiadas. Ainda, são essas referências de abertura socioeconômicas que fazem Uganda ser o maior país receptor de pessoas refugiadas da África e o quarto no *ranking* mundial, apesar de algumas falhas de assistência que merecem ser observadas e repensadas para uma maior garantia do amparo humanitário.

CONCLUSÃO

Este capítulo se propôs a apresentar a crise de pessoas refugiadas em Uganda e a influência do regime internacional de proteção a elas, haja vista o fenômeno da migração forçada estar em ascensão na agenda global, pela necessidade de respostas humanitárias a milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade.

O regime internacional para a proteção de pessoas refugiadas se estabeleceu a partir do status, que os define como pessoas fora de seus países de origem ou nacionalidade por fundado temor de perseguições relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a grupo social.

O fato de Uganda ter -se tornado o país mais acolhedor de pessoas refugiadas da África e o quarto maior do mundo em uma conjuntura de crise mundial fez com que além do sistema jurídico de proteção, a mídia internacional tivesse interesse em compreender como um país marcado por uma história de domínio colonial, conflitos internos, disputas de poder e separação de povos obtém uma administração distinta aos demais países receptores de pessoas refugiadas.

Portanto é possível considerar que sem a cooperação com o ACNUR, os recursos financeiros de Uganda não seriam capazes de proporcionar os primeiros meios de subsistência às pessoas refugiadas que atravessam a fronteira.

A pesquisa sobre o funcionamento do modelo de autossuficiência de Uganda é uma contribuição qualitativa sobre o resultado da parceria entre políticas internacionais e governamentais. A comparação com o Quênia faz com que a relevância das políticas públicas seja crucial para a determinação dos direitos, pois

são países vizinhos com possibilidades iguais de recebimento de pessoas refugiadas. Porém, são essas referências de abertura socioeconômicas que fazem de Uganda um exemplo de receptor de pessoas refugiadas, apesar de algumas falhas de assistência, que merecem ser observadas e repensadas para uma maior garantia do amparo humanitário.

No raciocínio da cooperação, a abrangência do número de atores envolvidos em um mesmo processo é crucial para maior quantidade de recursos ofertados uns aos outros, como: ideias, recursos, acesso e organização. A maior exemplificação de cooperação no regime de proteção às pessoas refugiadas, na pesquisa, é o fato da ACNUR, enquanto instituição, de um lado, depender do território dos países para distribuir pessoas refugiadas e soluções de apoio, e, do outro lado, os países necessitarem do ACNUR para financiar suas políticas e garantir maior segurança da autoridade nacional, local, das organizações da sociedade civil e do setor privado.

Em ambos os casos, fica evidente a importância da instituição como elemento de estrutura social, com capacidade de influenciar condutas estatais, ao mesmo tempo em que consegue respeitar a autoridade governamental, sem atingir sua soberania. Essa cooperação para ganhos mútuos é parte também do processo jurídico e da política de acolhimento de Uganda, pois incentiva e respeita a entrada das instituições.

Ao se analisar a situação geográfica de Uganda, percebe-se a importância da cooperação, no sentido de facilitar o acesso a solicitantes do reconhecimento da condição de pessoa refugiada e de perceber que seus recursos são insuficientes para atender o número de seus novos moradores. Sobretudo, por meio da metodologia qualitativa de comparação, a construção de narrativas e experiências das próprias pessoas refugiadas de Uganda em comparação ao Quênia demonstra a força da política interna ugandense, ao entregar a inserção social como meio de solução, em conjunto do ACNUR.

Apesar de o sistema de Uganda não ser tão competente como deveria ser, a política de abertura de fronteira às pessoas

refugiadas e o acolhimento, via cooperação com o regime internacional, faz com que o país seja distinto e promissor na crise de pessoas refugiadas. A busca por meios de resolução, baseada na integração dessas pessoas refugiadas à sociedade civil, faz com que haja oportunidade de recomeços.

Antes da busca por implementar os meios de soluções duráveis, o ACNUR, no território ugandense, promove a assistência emergencial de saúde e segurança, para que, adiante, possam ser alocados em assentamentos e contextos urbanos, se assim for definido. A pesquisa concebeu a liberdade de movimento e inserção econômica de pessoas refugiadas no território de Uganda como fator decisivo para a implementação dos meios de soluções duráveis da ACNUR (em especial pelo seu modelo de autossuficiência) e, conseqüentemente, da escolha das pessoas refugiadas pelo país.

A autossuficiência também desmistifica preconceitos para a segregação de pessoas refugiadas, que as políticas internacionais procuram difundir para considerá-los como prejuízos à sociedade civil. A primeira desmistificação é sobre pessoas refugiadas serem consideradas um fardo para seus países de acolhimento. Em Uganda, pelo contrário, ações governamentais procuram confirmar a contribuição econômica para suas comunidades de acolhimento pela presença de pessoas refugiadas nas diversas atividades empresariais. Essa situação de inserção da economia ugandense somente pode ser desenvolvida pelas pessoas refugiadas possuírem o direito a expansão, além dos campos em áreas remotas isoladas, para, enfim, se tornarem também provedores de serviços e capital financeiro.

Em Uganda, é perceptível que pessoas refugiadas não são economicamente homogêneas e podem expor e desenvolver suas habilidades, para não serem diferenciadas apenas por suas características nacionais. A diversidade do trabalho das pessoas refugiadas em Uganda é considerada como principal informação sobre suas capacidades dinâmicas, que colaboram com a evolução econômica de um país em situação precária.

Por fim, a queda do mito das pessoas refugiadas como

dependentes corrobora com a iniciativa de soluções duráveis da ACNUR, que propaga a ideia de conceder os meios de inserção e desenvolvimento de habilidades socioeconômicas para, em um futuro próximo, sua demanda de ajuda humanitária ser diminuída e, conseqüentemente, a crise também.

O modelo de Uganda demonstra fortes evidências das muitas maneiras criativas e empreendedoras que pessoas refugiadas desenvolvem, como estratégias de subsistência sustentáveis. A cooperação pode ser mais uma vez vista à medida que pessoas refugiadas, dentro do modelo de autossuficiência, contam com a ajuda para complementar suas rendas e buscam novas estratégias de ganhos econômicos por outros meios.

Como comprovação da abertura governamental de Uganda para diversos atores interessados na contribuição da temática das pessoas refugiadas, pode-se observar, também, a presença das ONGs e demais organizações comunitárias. A política de Uganda proporciona que as próprias pessoas refugiadas sejam líderes de ações e benefícios em prol de um reforço na garantia de seus direitos, que, mais uma vez, necessita de cooperação e rede de apoio entre comunidades. A voz e o reconhecimento direto das necessidades das pessoas refugiadas fazem com que suas demandas sejam reivindicadas diretamente pela inserção social que Uganda oferece.

As ONGs possuem um valor de atuação que vai além das primeiras medidas de sobrevivência, que o ACNUR apresenta, e também das condições jurídicas de reconhecimento enquanto pessoa refugiada, que o governo proporciona. As ONGs trabalham com detalhes específicos do cotidiano, como: escolas, cooperativas de artesanato, grupos de recreação e grupos de apoio.

O compartilhamento de responsabilidades é fomentado pela administração de Uganda, reconhecendo sua deficiência no âmbito da assistência e considerando cada um dos demais agentes como contribuintes em suas mais diversas áreas de habitação das pessoas refugiadas, que vão das linhas de fronteiras até os centros urbanos.

Portanto compreender-se a influência do ACNUR e do regime

internacional de proteção para pessoas refugiadas na condição atual de Uganda, mesmo com o fato do modelo assistencial não ser totalmente funcional para a total abrangência da população refugiada. No entanto, práticas desse modelo assistencial devem ser reconhecidas como essenciais, principalmente se comparadas a países em condições parecidas, como o Quênia. Há, sim, a garantia de sobrevivência de milhões de pessoas que buscam uma nova realidade de vida, possibilitando que possam ser humanizados e não apenas contabilizados em estatísticas.

Uganda se destaca por apresentar uma nova política, demonstrando ser possível transformar a crise de pessoas refugiadas em uma questão de difícil resolução, para uma oportunidade de ganhos e ampliação de oportunidades pela inserção nos pontos certos de lacuna nos quais nem seus próprios cidadãos são capazes de ocupar.

Em uma situação socioeconômica como essa, não é possível generalizar histórias de sucesso e superação, contudo, pessoas refugiadas de Uganda comprovam que é preciso enaltecer os bens feitos e não descartar os sucessos por conta de algumas imperfeições.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Etiópia ultrapassa Quênia e se torna o país com maior população de refugiados na África**. ACNUR, 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2014/08/19/etiopia-ultrapassa-queenia-e-se-torna-o-pais-com-maior-populacao-de-refugiados-na-africa/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

_____. **“Sejam bem-vindos à Uganda”**. ACNUR, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2017/07/27/sejam-bem-vindos-a-uganda/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

_____. **Uganda abre fronteiras para milhares de pessoas que fogem da violência: País suspende o fechamento de fronteiras para**

receber quem fugiu da violência no leste da República Democrática do Congo. ACNUR, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/07/03/uganda-abre-fronteiras-para-milhares-de-pessoa-s-que-fogem-da-violencia>. Acesso em: 15 jul. 2022.

_____. **Histórico.** ACNUR, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/historico/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BETTS, A.; et al. **Refugee Economies in Uganda: What Difference Does the Self-Reliance Model Make?** Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2019. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/refugee-economies-in-uganda-what-difference-does-the-self-reliance-model-make>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BETTS, A.; et al. **Refugee Economies Rethinking Popular Assumptions.** Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2014. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/refugeeeconomies>. Acesso em: 12 mai. 2022.

BONFIGLIO, A. **Learning outside the classroom: non-formal refugee education in Uganda.** Policy Development and Evaluation Service, Research Paper 193, Geneva, UNHCR, 2010.

CALABRIA, E. E. **‘Refugees asked to fish for themselves’: The Role of Livelihoods Trainings for Kampala’s Urban Refugees.** Policy Development and Evaluation Service, Research Paper 277, Geneva, UNHCR, 2016.

CRISP, J. **Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process.** Evaluation and Policy Analysis Unit, Research Paper 43, Geneva, UNHCR, 2011.

ALMEIDA, A. C. P. **A Organização Internacional Para as Migrações**

e os desafios migratórios no Século XXI. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Lisboa, Lisboa, 2021.

INDEXMUNDI. **Uganda- Taxa de migração.** INDEXMUNDI, 2020. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=u-g&v=27&l=pt>. Acesso em: 22 jun. 2022.

JONES, W. L'UNHCR en Ouganda: plus efficace que ne le suggère sa réputation. *Revue Migration Forcées*, v. 44, n. 1, p. 81-83, 2013.

MAPLE, N. **Rights at Risk: A thematic investigation into how states restrict the freedom of movement of refugees on the African Continent.** Policy Development and Evaluation Service, Research Paper 281, Geneva, UNHCR, 2016.

MEYER, S. R.; et al. Protection and well-being of adolescent refugees in the context of a humanitarian crisis: Perceptions from South Sudanese refugees in Uganda. *Social Science & Medicine*, v. 221, n. 1, p. 79-86, 2019.

MIGRAMUNDO. **Refugiado cria ONG para ajudar crianças de campo de refugiados em Uganda.** Migramundo, 2015. Disponível em: <https://migramundo.com/refugiado-cria-ong-para-ajudar-criancas-de-campo-de-refugiados-e-m-uganda/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

MONTEIRO, T. A. A. Jornalismo Humanitário: Cobertura em Campo de Refugiados de Uganda por uma Estudante de Jornalismo. In: Congresso de Ciências da Comunicação, 37, 2014, Foz do Iguaçu. *Anais [...]*. Foz do Iguaçu: Intercom, 2014.

OBSERVADOR. **Quênia deu ultimato à Organização das Nações Unidas para encerrar dois dos maiores campos de refugiados.** Observador, 2021. Disponível em: <https://observador.pt/2021/03/24/quenia-deu-ultimato-a-organizacao-das-nacoes-unidas-para-encerrar-dois-dos-maiores-campos-de-refugiados/>. Acesso

em: 02 ago. 2022.

PETERSON, S.; HOVIL, L. **Local integration as a durable solution: refugees, host populations and education in Uganda**. Evaluation and Policy Analysis Unit, Research Paper 281, Geneva, UNHCR, 2003.

RAMOS, A. C.; RAMOS, G. M. A.; ALMEIDA, G. A. (Org). (2021). **70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): Perspectivas de Futuro**. Brasília: ACNUR Brasil, 2021.

SCHILTZ, J.; et al. Resilient and Self-reliant Life: South Sudanese Refugees Imagining Futures in the Adjumani Refugee Setting, Uganda. **Children & Society**, v. 33, n. 1, p. 39-52, 2019.

UNHCR. The United Nations Refugee Agency. **UNHCR Global Appeal 2006 - Uganda**. UNHCR, 2006. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/fundraising/4371d1ab0/unhcr-global-appeal-2006-uganda.html>. Acesso em: 12 ago. 2022.

CAPÍTULO 11

FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGABILIDADE ENTRE SOLICITANTES DE REFÚGIO, PESSOAS REFUGIADAS E A COMUNIDADE LOCAL EM MARATANE, MOÇAMBIQUE

PROFESSIONAL TRAINING AND EMPLOYMENT ACCESS AMONG ASYLUM SEEKERS, REFUGEES, AND LOCAL COMMUNITY IN MARATANE, MOZAMBIQUE

Maria Josefina de Sá Consolo¹
Universidade Eduardo Mondlane
Arquivo Histórico de Moçambique
Maputo-Moçambique

INTRODUÇÃO

Nos países de acolhimento, pessoas refugiadas têm uma série de direitos, como acomodação, alimentação, saúde, educação e à formação profissional. (Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951). No entanto, um dos grandes problemas com que se debatem as instituições humanitárias nos países de acolhimento está relacionado aos elevados níveis de encargos, isto porque os solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas, muitas vezes, são totalmente

¹ Email: mariaconsolo@gmail.com

Orcid:<https://orcid.org/0000-0001-5469-0607>

dependentes dos apoios por estes concedidos.

Consequentemente, por razões relacionadas à exiguidade financeira, instituições humanitárias não têm tido capacidade de satisfazer o plasmado acima na Convenção. Assim, de modo a reduzir os encargos e torná-los independentes, as instituições humanitárias têm apostado em algumas estratégias, sendo uma das mais destacadas as formações profissionais.

De um modo geral, este capítulo avalia a eficácia de cursos profissionalizantes concedidos aos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, pessoas refugiadas e a comunidade local, a partir de dados de relatórios de atividades do Instituto de Apoio às Pessoas Refugiadas, revisão da literatura e com base em entrevistas semi-estruturadas efectuadas em Maratane, Moçambique. Especificamente, procura-se perceber a relação entre os cursos profissionalizantes oferecidos e as atividades maioritariamente desenvolvidas por este grupo, como igualmente identificar alguns fatores que minam o processo no pós-aquisição das formações profissionais.

Trimestralmente, cerca de 100 indivíduos recebem treinamento em diferentes áreas de conhecimento, com destaque para informática, eletricidade, carpintaria, serralharia, corte e costura, construção civil, culinária e cabeleireiro. No entanto, fim do processo formativo, uma descontinuidade é evidente nesta cadeia pois, dos 100, menos de 10, por meios próprios, dá início a alguma atividade resultante da formação adquirida localmente.

1. REVISÃO DA LITERATURA E METODOLOGIA

Estudos que analisam a relação entre a formação profissional e a empregabilidade no seio de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas em Moçambique são pouco discutidos. No entanto, no contexto geral, alguns estudos (Azevedo, 2002; Eriky Lyby, 2001; Kelly Bidwell *et al*, 2008) que analisam esta problemática em Malawi, Zimbábue, Tanzânia e Uganda, respectivamente, afiguram-se importantes para a reflexão desta problemática em Maratane.

Nestas reflexões, destacam-se dois posicionamentos

essenciais: enquanto Azevedo (2002) centra a sua discussão nos fatores da diminuta empregabilidade após a aquisição das formações profissionais, Eriky Lyby (2001) e Kelly Bidwell *et al* (2008) vão mais ao fundo, pois, para além dos fatores, trazem algumas sugestões para a melhoria do nível de empregabilidade no pós-formação no seio desse grupo vulnerável nos países de acolhimento.

Nesta perspectiva, no que concerne à fraca empregabilidade, Azevedo argumenta que está relacionada à formação profissional, que não se baseia nas necessidades reais dos campos e a incapacidade que os formandos têm em competir com os nacionais (Azevedo, 2002, p. 89). Por seu turno, Erik Lyby observa que a baixa empregabilidade pós-formação está ligada a natureza da seleção dos candidatos, pois na maioria dos casos os critérios de seleção são bastante mecânicos, cingindo-se apenas na capacidade de ler e escrever (Erik Lyby, 2001, p. 233).

Neste contexto, uma série de sugestões para a melhoria do nível de empregabilidade no seio de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas são avançadas, tanto por Erik Lyby (2001) como Kelly Bidwell *et al* (2008). Uma das ideias comungadas pelos dois autores é em relação à definição dos cursos profissionalizantes, observando que estes devem ser definidos baseados em estudos sólidos de mercado (Kelly Bidwell, *et al*, 2008, p. 20).

Para além da observância do mercado, os autores observam ser crucial a contratação de formadores qualificados, realçando que, no caso concreto de Uganda, a dificuldade em encontrar instrutores qualificados levou ao corte de alguns cursos, como o de empreendedorismo e agricultura (Kelly Bidwell, *et al*, 2008, p. 22). Os autores constatam ainda não ser obrigatório a contratação de professores certificados pelo governo, podendo-se efetuar algumas ligações com empresas privadas ou associações que podem oferecer a possibilidade de instrução em habilidades profissionais específicas (Kelly Bidwell, *et al*, 2008, p. 22).

Os autores acima (2008, p. 23) verificam ainda que, durante o processo, os formandos devem ser apoiados na escolha da

formação profissional, que os dará maior possibilidade de obter emprego, isto porque muitas das vezes são colocadas em uma vocação sem informações suficientes sobre como o treinamento traduzem-se em meios de subsistência pós-formação. Eles (2008, p. 25) mostram igualmente a importância do treinamento prático no pós-formação, argumentando que, em vários casos, o treinamento prático desempenha um ponto de entrada para o mercado de trabalho e constitui também uma oportunidade de trabalhar em um negócio existente e aprender diretamente de um trabalhador já estabelecido.

Eles (2008) alertam ainda, que o monitoramento deve ser incorporado ao ciclo do programa, pois permite verificar se os graduados estão adquirindo empregos nas habilidades em que foram treinados. Segundo eles, esta fase constitui uma oportunidade de apoiar os graduados em dificuldades e ajuda o programa a melhorar seu currículo para assegurar que os futuros graduados tenham melhores oportunidades de emprego, concluindo que, caso os formandos não estejam sendo empregados em uma determinada habilidade, então o programa deve modificar seu currículo.

O objetivo geral deste capítulo visa avaliar a eficácia dos cursos profissionalizantes concedidos aos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, às pessoas refugiadas e à comunidade local em Maratane. De forma específica, pretende-se perceber a relação entre os cursos profissionalizantes concedidos trimestralmente a eles e as atividades econômicas desenvolvidas, identificando os fatores da diminuta empregabilidade no pós-formação no centro de acomodação de pessoas refugiadas de Maratane.

Para tanto, a pesquisa foi qualitativa e bibliográfica, destacando-se trabalhos de Kelly Bidwell *et al* (2008), Erik Liby (2001) e Azevedo (2002) efetuados em Uganda, Tanzânia, Malawi e Zimbábue respectivamente. Esta literatura discute fatores da fraca empregabilidade no pós-formação e adiantam algumas estratégias de reversão deste quadro.

Em Moçambique, estudos que analisam a problemática são

ainda escassos. No entanto, a consulta de alguns relatórios anuais de atividades do Instituto Nacional de Apoio às Pessoas Refugiadas, especificamente de 2004, 2009, 2010 a 2014, foram cruciais para percepção de algumas questões, ao exemplo dos principais cursos profissionalizantes oferecidos e estatísticas de inscritos e graduados no seio dos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, de pessoas refugiadas e comunidade local. No entanto, nenhum destes relatórios indicam a situação dos formandos no-pós aquisição das habilidades profissionais, isto é, não há dados, nestes relatórios, que ilustram o número dos formandos empregados no fim do processo.

Para colmatar as lacunas encontradas na revisão, recorreu-se a entrevistas semi-estruturadas, efetuadas a solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, pessoas refugiadas e a comunidade local. A exploração das entrevistas, combinada à observação direta, permitiu perceber, de uma forma geral, a situação da empregabilidade no seio dessa população em Maratane.

2. O APOIO NA AQUISIÇÃO DE HABILIDADES PROFISSIONAIS DE SOLICITANTES DO RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFÚGIO, PESSOAS REFUGIADAS E COMUNIDADE LOCAL EM MARATANE

Entre finais de 1980 e princípios dos anos 90, de forma oficial, surgiram os primeiros centros de acomodação de pessoas refugiados em Moçambique, especificamente Massaca II, em 1988, e Bobole, em 1991. Desde estes períodos, solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas passaram a se beneficiar, entre outros apoios, das formações profissionais (Adérito Matangala, Maputo, 9 de Maio de 2014).

A partir de 2000, verifica-se uma acentuada recepção de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio provenientes maioritariamente da região dos Grandes Lagos, entre estes, congolezes, ruandeses e burundeses. Neste contexto, o campo de acomodação de Bobole, com uma capacidade de albergar somente 500, estava sem condições para o efeito, pois, dos 500 acomodados, em 1999, passaram a 2000 acolhidos, em 2000.

Adicionado à questão da superlotação do campo, algumas pessoas refugiadas usavam os campos localizados na cidade de Maputo como centros de trânsitos, em que o destino final era alcançar África do Sul (Omata, 2004, p. 3).

Em suma, a problemática de exiguidade de espaço, aliada a questões de insegurança na proteção deles ditaram a necessidade de transferi-los da capital do país para o Centro de Maratane, em Nampula, a partir de 2001.

Uma vez acolhidos e acomodados em Maratane, os projetos que visavam formá-los com o intuito de os tornar independentes das instituições humanitárias continuaram naquele local. Neste contexto, com o auxílio prestado essencialmente por três instituições, nomeadamente, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), como principal financiador, Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados (INAR), coordenador e o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP), responsável pela concepção e leccionação dos cursos profissionalizantes, as formações passaram a decorrer em todos os anos naquele Centro.

Nesta base, em média, trimestralmente, perto de 100 indivíduos, entre solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, pessoas refugiadas e comunidade local recebem treinamentos em áreas específicas, como informática, serralharia, construção civil, restaurante e bar, cabeleireiro, corte e costura, eletricidade, carpintaria, olaria e pedreiros. Na visão das instituições envolvidas no processo formativo, estes constituem cursos com maiores probabilidades de empregabilidade no pós-formação.

A política de oferta de formações profissionais eles não constitui algo novo, singular, em Moçambique, pois o estudo efectuado por Azevedo, em Zimbábue e Malawi, refere igualmente que solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas ali acomodados, ao exemplo de Maratane, beneficiam-se de cursos profissionalizantes que, para além dos acima mencionados, incluíam cursos de mecânica auto, fabrico de sabão e vaselina, gestão de lojas privadas, sapataria, jardinagem, trabalho doméstico e latoaria (Azevedo, 2002, p. 69).

Em Moçambique, uma particularidade interessante na política de formação é incorporar a comunidade local nestas formações. Mesmo em número menor, esforços são empreendidos no sentido de incorporá-los não somente na área específica de formações profissionais, mas também em outras.

Esta inclusão da comunidade local visa, por um lado, minimizar eventuais focos de tensão, pois, constata Jacobsen (2002, p. 585), um dos focos de tensão que tem causado conflitos entre pessoas refugiadas e a comunidade local é a exclusão desta última no acesso a infra-estruturas e a outros benefícios direcionados às pessoas refugiadas. Por outro lado, esta política procura respeitar o plasmado no artigo 24 da Convenção de Genebra de 1951, que prevê que “os estados contratantes concederão aos refugiados um tratamento similar que a comunidade local”.

Portanto, no processo formativo, o princípio de tratamento similar entre pessoas refugiadas e a comunidade local tem sido observado com algum rigor. Ainda assim, pronunciamentos mostrando descontentamento por razões diversas persistem no relacionamento entre ambos, como demonstra o excerto abaixo:

[...] a comunidade não gosta da maneira de falar, porque quem gosta de ti vê-se ao falar... dizem vocês vão sair daqui, vão voltar para vossa terra. Por meu lado não interessa porque não sabem os direitos dos refugiados. Os nacionais não querem que os refugiados recebam. Não gostam por causa da fome (Caluta, Wasasa. Maratane, 20 de Fevereiro de 2015).

Ainda em relação ao descontentamento vivido no seio da comunidade, Bukamba defende que “[...] muitos moçambicanos dizem gritando você chegou aqui sem nada, comprou televisão, congelador. Esta comer, aqui não é tua terra, um dia vai chorar. Não vai voltar com tudo isso para tua terra.” (Bumba, Maratane, 23 de Fevereiro de 2015).

A partir dos trechos acima, pode-se concluir que os solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e as pessoas refugiadas percebem que não são bem-vindos, porque

aparentemente estão em melhores condições que a comunidade local e possuem bens como congeladores, televisores e transportes. Consequentemente, eles são vistos pelos locais como obstáculos no acesso a estes benefícios. Estas situações, mostrando desconforto, prevalecem no relacionamento entre pessoas refugiadas e a comunidade local, apesar dos locais reconhecerem os benefícios ganhos com a presença dos primeiros em Maratane, como observa Chicova:

[. .] a situação antes da presença de refugiados não era boa, pois as crianças estudavam debaixo das árvores por falta de salas. A situação do hospital melhorou bastante porque antes os enfermeiros vinham e voltavam. Mas hoje alguns dormem em Maratane. Por vezes acabava uma semana sem termos um enfermeiro para nos atender. Temos 7 moqueiras pertencentes aos refugiados que nos ajudam também (Chicova, Albano. Maratane, 18 de Fevereiro de 2015).

Este depoimento ilustra algumas melhorias observadas ao nível da educação e saúde em Maratane com a presença de pessoas refugiadas. No entanto, discursos mostrando descontentamento são visíveis no relacionamento, como argumenta Chicova: [...] “gostaríamos de ter direito de receber aquilo que os refugiados recebem porque também somos pobres [...]” (Chicova, Albano. Maratane, 18 de Fevereiro de 2015).

Portanto, considerando-se pobres, sentem-se no direito de usufruir de outros benefícios que são direcionados apenas às pessoas refugiadas, na essência, o apoio alimentar. No entanto, pelas dificuldades que as instituições humanitárias encaram, estender este apoio a comunidade local seria quase que impossível, pois este tem sido insuficiente para pessoas refugiadas, como mostra o excerto seguinte: “[...] na altura recebíamos peixe, gilete, colgate, ovos, 12,5kg de farinha, açúcar. A partir de 2008 a situação mudou, por exemplo, o milho é somente 7kg, o óleo 400ml, não recebemos lona. Antigamente recebíamos todos meses, agora passam 2 ou 3 meses [...]” (Chicova, Albano. Maratane,

18 de Fevereiro de 2015).

Estes focos de tensão no seio do relacionamento entre pessoas refugiadas e a comunidade local não se focalizam de modo algum naquilo que são os objetivos almejados pelas instituições envolvidas no processo, que é formá-los de modo a promover o auto emprego e reduzir a dependência institucional com o grupo a médio ou longo prazo.

Kelly Bidwell *et al.* (2008) e Erik Liby (2001), em estudos realizados em Uganda e Tanzânia, argumentam, contudo, que, para que se alcance os objetivos acima almejados, uma série de medidas consideradas básicas devem ser observadas no processo formativo, destacando-se, estudos sólidos de mercado na definição dos cursos profissionais, contratação de formadores qualificados, apoio aos formandos na escolha da formação profissional que os dará maior possibilidade de obter emprego, treinamento prático e acompanhamento pós-formação, com intuito de se verificar até que ponto os graduados estão adquirindo emprego nas habilidades em que foram treinadas (Kelly Bidwell, *et al.*, 2008).

Comparando a realidade de Maratane ao estudo feito em Uganda e Tanzânia, por Kelly Bidwell *et al.* (2008) e Eriky Liby (2001), pode-se constatar, no caso desse estudo, algumas lacunas visíveis no processo, que talvez derive da ausência de algum documento que oriente o processo, pois, para além do artigo 22 da Convenção, que ressalta a observância de um tratamento similar entre pessoas refugiadas e a comunidade local, não se encontrou nenhum documento oficial que ilustre critérios orientadores do processo, desde a selecção dos cursos ao enquadramento.

Sem muita clareza, algumas medidas avançadas por Kelly Bidwell *et al.* (2008), são, contudo, tomadas em consideração no processo, salientando-se a contratação de professores qualificados e o treinamento prático, apesar de deficiente em algumas áreas, como ilustra o trecho seguinte “[.] o material para aulas práticas não existe, os computadores que existiam foram roubados.”

Portanto, ainda com alguma deficiência, as aulas práticas

decorrem em todos os trimestres. No entanto, os outros princípios acima mencionados, ao exemplo de estudos de mercado, acompanhamento pós-formação, pelos resultados alcançados no pós-formação, questiona-se até que ponto são observados. Em suma, é nesta visão e deste modo que, em todos anos, desde 2001, os cursos profissionalizantes acima mencionados são oferecidos no centro de acomodação de pessoas refugiadas de Maratane.

3. AS POSSIBILIDADES DE EMPREGABILIDADE PÓS-FORMAÇÃO NO CENTRO DE ACOMODAÇÃO DE PESSOAS REFUGIADAS DE MARATANE

As instituições humanitárias, responsáveis pela proteção de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas nos países de acolhimento enfrentam um leque de problemas, especificamente duas situações. Por um lado, o dilema da recepção crescente deles. Esta problemática da recepção crescente de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e de pessoas refugiadas não é somente vivida em Maratane-Moçambique, mas em outros países, ao exemplo do Malawi. Portanto, face a estas entradas massivas, desafios são impostos às instituições humanitárias em responder o plasmado na Convenção de Genebra de 1951, essencialmente no que concerne aos direitos a acomodação, alimentação, vestuário, educação, formação profissional, etc., como ilustra o depoimento abaixo:

[..] eu sou antigo combatente de Bobole, quando cheguei a Maratane em 2001 recebemos assistência sem problemas. As irregularidades iniciaram em 2005, ora uma coisa vem e outra não vem, há farinha não há caril. É preciso melhorar as condições de vida porque aqui não há medicamentos (Djuma,Lumbar. Maratane, 19 de Fevereiro de 2015).

Ao exemplo de Djuma Lumbar, uma anónima disse

[...]recebemos em Novembro e só agora é que voltamos a

receber.. não sabemos quando vamos receber de novo.. passamos fome porque a comida não é suficiente, tenho um agregado de 7 pessoas e recebo 35 kg de milho que não é suficiente, porque a distribuição não é mensal. Atualmente recebemos milho, feijão, óleo.. já não recebemos sabão, sal e nem roupa (anónima. Maratane, 18 de Fevereiro de 2015).

Os excertos ilustram as dificuldades que as instituições humanitárias enfrentam na satisfação das necessidades básicas ao longo dos anos. Como afirmam os entrevistados, nos primeiros anos, eles recebiam ração mensal com uma série de produtos que, ao longo dos anos, foram cortados.

Entre várias causas, esta situação pode estar associada às entradas massivas de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e de pessoas refugiadas, que têm causado, entre outros problemas, a insuficiência financeira, levando a situações de cortes e instabilidades na distribuição da ração alimentar, como mostra o documento publicado em Uganda: “[...] o PMDB decretou a redução nas rações para perto de 150 mil refugiados que viviam em campos de Uganda como resultado de insuficiência financeira” (WPF, 27 de Janeiro de 2015).

Perante estas circunstâncias, uma das estratégias adotadas pelas instituições humanitárias nos países de acolhimento tem sido a aposta nas formações profissionais, pois se pensa constituir melhor saída para torna-los independentes e reduzir os encargos sobre as instituições de apoio.

Nesta perspectiva, terminado o período trimestral de formação, as instituições envolvidas no processo esperam que solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, pessoas refugiadas e membros da comunidade local consigam auto-empregar-se e, gradualmente, tornem-se independentes destas, como ilustram os excertos das entrevistas efetuadas em Gulu e Kitgum, no Uganda: “o objetivo principal do programa era obter conhecimento e em seguida ganhar dinheiro e depois integrar-me na sociedade” (homem, 22 anos).

Na mesma senda, um outro entrevistado refere o seguinte

“[...] o objetivo principal é emprego, auto-emprego..eu pensei que eu faria dinheiro depois da formação para pagar as propinas dos meus filhos” (mulher, 20 anos).

Como demonstram os excertos, em conformidade com os objetivos traçados pelas instituições envolvidas no processo, os formandos almejam um emprego ou auto-emprego, que os dará a possibilidade de adquirir algum valor com intuito de solucionar diversas situações. Portanto, nem sempre as expectativas são alcançadas, como argumenta o entrevistado: “[...] durante o treinamento, fomos informados de que faríamos dinheiro, que talvez eu tivesse ferramentas ou capital para continuar a habilidade, mas não havia nada”. (homem-23 anos).

O excerto acima mostra que terminada a formação, as expectativas de ganhar dinheiro, apoio para aquisição de ferramentas ou de capital para o arranque da sua atividade foram frustradas. Este problema não é singular de Uganda, mas também de outros países acolhedores de pessoas refugiadas, como explica o entrevistado: “[...] no INEFP, fazem-se sim formações mas ficamos com os diplomas sem poder trabalhar, as formações têm sido de informática, serralharia, cozinha, carpintaria mas nenhum dos formados até hoje conseguiu emprego.” (Camba, Popson. 18 de Fevereiro de 2015).

A observação de Camba, no que tange à deficiência de inserção no pós-formação, feita em 2015, corrobora com os dados da pesquisa dessa autora que, de um universo de 137 solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas empregadas em Maratane, todos estavam integrados em áreas diferenciadas das formações oferecidas pelo INEFP. No entanto, a observação direta permitiu identificar uma situação diferente do posicionamento acima, pois ainda que, em número menor, alguns formandos desenvolvem atividades relacionadas às formações adquiridas no centro, incidindo-se sobre a área de corte e costura.

As outras especialidades, ao exemplo de informática, carpintaria, serralharia, construção civil e cabeleireiro não foi possível identificar algum formando desenvolvendo estas atividades no

centro, como igualmente mostram os relatórios de atividades consultados.

Neste contexto, perante sucessivas falhas por parte das instituições humanitárias, ao garantir a promoção do auto-emprego aos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas, força-os a optarem por alternativas diferenciadas da formação adquirida, destacando-se a agricultura e o comércio. Entre outras, a atividade agrícola e comercial é bastante presente em quase todo o centro.

Desde a entrada ao interior deste local, é visível o cultivo e a comercialização de diversos produtos, como tomate, óleo, esfesrográficas, cadernos, peixe seco e roupa usada. Portanto, não se encontra aqui nenhuma relação entre as habilidades adquiridas e as atividades desenvolvidas no dia a dia em Maratane. Na visão de Kelly Bed Will *et al* (2008), estes dados revelam a ausência de estudos de mercado na definição dos cursos profissionalizantes. Na visão deles, o estudo do mercado indicaria de forma mais clara as melhores opções a apostar.

A questão da aposta em cursos profissionais que não se encaixam em realidades concretas dos campos de acolhimento, uma das razões do fracasso na empregabilidade no pós-formação, não é somente em Maratane. Azevedo observou situação similar no Malawi e Zimbabwe (Azevedo, 2002, p.69).

Em suma, olhando para o caso específico de Maratane, os dados mostram que as formações profissionais devem incidir sobre as áreas de agricultura e gestão de pequenos negócios, pois o desenvolvimento destas têm permitido aos solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e às pessoas refugiadas se tornarem gradualmente independentes e reduziria algum encargo às instituições humanitárias, como almejam as instituições envolvidas no processo formativo no centro de acomodação de pessoas refugiadas de Maratane.

Mesmo as evidências indicando as áreas prioritárias a serem consideradas neste processo, as instituições humanitárias continuam, contudo, apostando nas áreas acima referenciadas, despendendo-se recursos financeiros, tempo etc. Este

posicionamento das instituições envolvidas no processo formativo contraria a visão de Kelly Bidwell et al. (2008), que concluem que, caso os formandos não estejam sendo empregados em determinada habilidade, então o programa deve modificar o seu currículo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, os dados revelam a ausência de uma correlação entre as atividades maioritariamente desenvolvidas no campo e na formação concedida, pois solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e pessoas refugiadas se formam nas áreas de informática, construção civil, serralharia, eletricidade e carpintaria. Ademais, no pós-formação, dedicam-se a atividades diferenciadas das habilidades adquiridas, incidindo sobre as áreas de agricultura e comércio.

Tomando em consideração as condições e as características do centro de Maratane, essencialmente uma área rural, a experiência ou o dia a dia mostra que a atenção deverá ser orientada não somente às áreas de formação acima referenciadas, mas acima de tudo, extensiva às áreas não abarcadas pelo plano de formação profissional, nomeadamente a agricultura e a gestão de pequenos negócios, pois constituem áreas de maior possibilidade de desenvolvimento de atividades que permitam alguma independência em relação às instituições de apoio pelo menos ao nível do centro.

As principais causas desse fracasso são a ausência de um instrumento que ilustre com alguma clareza os critérios que orientam o processo, desde a seleção dos cursos profissionalizantes à inserção. Há, ainda o deficiente acompanhamento pós-aquisição das habilidades profissionais, as dificuldades na obtenção do capital ou *kit* para o arranque das suas atividades pós-formação e, por fim, os deficientes estudos sobre a realidade do mercado no processo da definição dos cursos profissionalizantes.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M. **Tragedy and Triumph. Mozambique Refugees in Southern Africa, 1977-2001**. Portsmouth: Heinemann, 2002.

BIDWELL, K.; et al. (2008). **Youth and Sustainable Livelihoods: Linking Vocational Training Programs to Market Opportunities in Northern Uganda**. Columbia: School of International and Public Affairs, 2008.

BUKAMBA. (Maratane, 23 de Fevereiro de 2015).

CHICOVA, Albano. (Maratane, 18 de Fevereiro de 2015).

CAMBA, Popson. (Maratane, 18 de Fevereiro de 2015).

CALUTA, Wasasa. (Maratane, 20 de Fevereiro de 2015).

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. ONU, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

ERIKY, L. Vocational Training for Refugees: A Case Study from Tanzania. In: ACNUR. **Learning for a future: refugee education in developing countries**. Geneva: UNHCR, 2000.

INAR. Instituto Nacional de Apoio aos Refugiados. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2004.

_____. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2009.

_____. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2011.

_____. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2012.

_____. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2013.

_____. **Relatório de atividades do INAR**. Nampula: INAR, 2014.

JACOBSEN, K. Can Refugees Benefit the State? Refugee resources and African statebuilding. **Journal of Modern African Studies**, v. 40, n. 4, p. 577-596, 2002.

LUMGUBALO, Djuma. (Maratane, 19 de Fevereiro de 2015).

MATANGALA, Adérito. (Maputo 9 de Maio de 2014).

MATABARO, Baluge. (Maratane, 23 de Fevereiro de 2015).

OMATA, N. **Alchemy field report on FCC Micro Credit Programs to Refugees in Mozambique, Maputo**. Refugee Studies Centre, 2004. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/.../alchemy-field-report-on-fcc-micro-cr>. Acessado aos 9/10/2017. Acesso em: 9 out. 2021.

RAIMUNDO, I. **Refugee Status Determination and Rights in Southern and East Africa: The situation of refugees in Mozambique**. Uganda: Refugee Studies Centre, 2010.

WPF. **Food assistance for Refugees**. WPF, 2010. Disponível em: www.alnap.org/pool/files/wfp220594.pdf. Acesso em: 14 mai. 2015.

_____. **World food Programme forces to cut rations to some 150,000 refugees in Uganda**. WFP, 2005. Disponível em: <http://www.wfp.org/news/world-food-programme-forced-cut-rations>. Acesso em: 14 mai. 2015.

CAPÍTULO 12

DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO: PROCESSO DE AUTOASSENTAMENTO DE REFUGIADOS SÍRIOS NO EGITO (2011-2019)

INTEGRATION CHALLENGES: SELF-SETTLEMENT PROCESS OF SYRIAN REFUGEES IN EGYPT (2011-2019)

Claudia Oliveira¹

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Universidade Estadual da Paraíba

João Pessoa – Paraíba – Brasil

INTRODUÇÃO

O conflito sírio gerou uma enorme onda de pessoas refugiadas e desafiou o sistema interno dos países acolhedores da região. O Egito foi o quarto país na região a receber o maior fluxo de sírios desde 2011. As pessoas refugiadas que fugiram para o Egito já entraram no país por conta própria, sem ajuda direta do Alto Comissariado das Nações Unidas para Pessoas Refugiadas (ACNUR) ou do Governo Egípcio (GE) e, muitos deles, já haviam sofrido descaso quanto à proteção e à assistência em países como Líbano, Jordânia e Turquia.

¹ Email: claudia.machado@aluno.uepb.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8843-7906>

Pouco tempo após a entrada no país, o cenário de hostilidade se instalou. O GE implementou medidas de contenção e repressão e a situação dos sírios, já instável e sob pressão, piora, pois, violações de direitos humanos e violências policiais se radicalizaram contra pessoas refugiadas. Esses desafios de integração levam às pessoas refugiadas a buscar formas de sobrevivência para enfrentar o cenário de hostilidade (Salloun, 2014; Tadros, 2016).

Neste contexto, utilizando-se de consulta bibliográfica e abordagem qualitativa, este capítulo examina fatores internos que desafiaram o processo de integração das pessoas refugiadas sírias autoassentadas no Egito, entre 2011 e 2019. Ademais, analisa as ferramentas utilizadas pelas próprias pessoas refugiadas para criar suas saídas para sobrevivência no seu processo de estabelecimento e as estratégias para se reintegrarem no cenário de hostilidade.

Primeiro, explica o panorama da integração local como solução durável, discutindo-se as dificuldades para conceituá-la. Segundo, descreve-se o processo de mudanças ocorridas nas leis e políticas, no período (2011-2019), no Egito, e a forma como a estrutura convencional do GE, com uma abordagem militarizada e repressiva, atua de forma ambígua e negligente na proteção e no acolhimento das pessoas refugiadas, influenciando, assim, nas estratégias de sobrevivência delas nas comunidades acolhedoras no país. Por fim, analisa o processo de autoassentamento e as estratégias de enfrentamento, que se constituem como uma “agência silenciosa e invisível” que nasce nesse contexto militarizado e repressivo e de violência estrutural, redefinindo os limites legais atrelados ao conceito de integração.

1. INTEGRAÇÃO LOCAL COMO SOLUÇÃO DURÁVEL PARA REFUGIADOS

A discussão em torno do conceito de integração local não tem sido tão simples, ao longo das últimas décadas, mesmo que os fatos mostrem que ela ocorre, na prática, muitos países a ignoram. Destarte, esse histórico - um dos pontos importantes e útil

para identificar desafios da integração aqui descritos - parte do entendimento de gerir os fluxos de pessoas refugiadas, ao invés de acolhê-las e protegê-las.

Esse entendimento quase sempre exclui a contribuição da pessoa refugiada, não levando em consideração sua bagagem cultural, nem a inteligência, a criatividade e o esforço de suas estratégias de sobrevivência. Tampouco, consideram as redes sociais estabelecidas pelas pessoas refugiadas no processo, desde o deslocamento do seu país de origem até conseguir autoassentarse no país de acolhimento, e assegurar o seu estado físico, emocional, social e econômico (Harrell-Bond & Voutira, 2007; Pacífico, 2008).

Essa visão gerencial está imbricada na estrutura convencional, tanto do GE, quanto na da maioria das instituições de ajuda que lideram o sistema de proteção e assistência às pessoas migrantes e refugiadas, tornando-se cada vez mais burocrática, técnica e securitizada, tanto em âmbito internacional como local. Essas instituições, em muitos contextos operacionais, tornam-se insuficientes para atender as necessidades das pessoas migrantes e refugiadas, uma vez que chegam ao país de acolhimento com necessidades de proteção mais ampla, profunda e mais personalizada, exigindo medidas que vão além de uma gestão técnica e assistência econômica. Elas precisam de acolhimento, assistência social e psicológica, bem como de segurança e acesso a direitos, pois é um direito previsto no Regime Internacional de Proteção à Pessoa Refugiada (RIR), (Harrell-Bond & Voutira, 2007; Colson, 2007).

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são os instrumentos jurídicos mais importantes no exercício da proteção internacional das pessoas refugiadas e dos solicitantes de reconhecimento da condição de refúgio. Esse conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões foi um aparato jurídico criado, a partir de 1951, após a Segunda Guerra Mundial, como uma resposta às ondas de pessoas refugiadas. Esse conjunto forma o regime internacional de proteção às pessoas refugiadas (RIR) (Bindinger *et al.*, 2014).

Muitas vezes, as políticas implementadas localmente entram em conflito com o RIR devido aos interesses nacionais. De acordo com Grabska (2006a), essas políticas locais para pessoas refugiadas, muitas vezes, tornam-se ineficazes e obsoletas por negarem a participação ativa deles, desconsiderando suas percepções sobre todas essas questões.

Essa visão gerencial convencional age, geralmente, de forma legalista, ao definirem de cima para baixo o que é necessário e o que é formal e legal, estereotipando o que é informal, generalizando o que é ilegal e marginalizando o que poderia ser acolhido, entendido, potencializado e incluído como parte do processo decisório na construção de programas e políticas, tendo impacto direto no resultado das políticas e na subsistência dos próprios.

Essa visão também se torna contraditória e preconceituosa, ao excluir a iniciativa das pessoas refugiadas que nasce na informalidade ou irregularidade em que foram deixados. Ela está carregada de uma perspectiva tecnicista, desenvolvimentista e colonial, que bloqueia uma compreensão mais ampla e profunda de integração, cidadania e nacionalidade.

Essa perspectiva afeta também a interpretação da cidadania e da nacionalidade, influenciando políticas, programas e projetos que partem dessas instituições com intenção de proteger e acolher as pessoas refugiadas (Grabska, 2006a; Berglund, 2016). O ACNUR (2021) apresenta a integração local como processo complexo, gradual e multidimensional, ou seja, com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais, que deve culminar na aquisição de nacionalidade.

No entendimento de alguns autores, como Berglund (2016), Grabska (2006 a), Castles (2002) e Pugh (2021), esse processo de integração de pessoas migrantes e refugiadas exige uma análise mais cuidadosa, pois sendo complexo e multifatorial, torna-se também problemático em relação ao conceito de legalidade da cidadania nacional predominante, em contraste com necessidades contemporâneas e, até mesmo, com o conceito de formal e informal, quando se trata do processo de regularização e *status* de pessoas refugiadas, principalmente, nos países do Sul Global.

Berglund (2016) critica o modelo convencional, que se concentra em gerir as diferenças e afirma não se aplicar ao caso dos sírios no Egito, pois a diversidade cultural (linguística e religiosa) não é o maior problema enfrentado pelos sírios no Egito (por exemplo). Eles não precisam lidar com questões relacionadas a diferenças sociais, culturais e religiosas, devido às semelhanças da cultura árabe-muçulmana e ao relacionamento econômico e histórico entre os países (Síria-Egito) (Hassan *et al.*, 2018).

2. INTEGRAÇÃO LOCAL E OS DESAFIOS ESTRUTURAIS

É preciso considerar, inicialmente, a estrutura política baseada no modelo autoritário de segurança nacional e o modelo estatal convencional. Pugh (2021) faz uma crítica a esse modelo, alegando que, aos poucos, ele perde a capacidade de prover proteção, porque algumas instituições governamentais e não governamentais formais (como ele as chama), com burocracia inflexível, veem a pessoa migrante e refugiada como ‘alguém de fora’.

Assim, essas instituições se tornam obsoletas e não se comunicam com as pessoas refugiadas com eficácia, na atuação e na implementação de políticas de proteção, por não considerarem a agência de fato, que parte das próprias pessoas migrantes e refugiadas no contexto local.

Castles *et al.* (2002, p. 126) destacam que a integração é um processo gradual com várias dimensões e que ela “não pode ser um processo hierárquico e nem unilateral, do contrário, é um processo de mão dupla que requer adaptação por parte do recém-chegado, mas também pela sociedade que o acolhe”. Eles (2002) afirmam que a amplitude e a multilateralidade do processo de integração dificultam a definição precisa do termo, mas a integração de um recém-chegado em uma sociedade ocorre em muitos níveis e em todos os setores da sociedade, envolvendo uma ampla gama de atores sociais.

Crisp (2004) considera a integração local como um processo que leva a uma solução durável com três dimensões inter-relacionadas: jurídica, econômica e social, envolvendo pessoa refugiada e comunidade acolhedora. Sem destacar a dimensão

cultural e simbólica da integração, ele limita o processo, refletindo na análise e nas políticas que partem dos resultados, que se tornam superficiais. Ademais, ele também acredita que as iniciativas das pessoas refugiadas e migrantes, ainda que fora do escopo de normas e leis, são um processo autêntico e que pode vir a ser legalizado, ou seja, culminar em regularização e nacionalidade.

Na concepção de Hovil (2014, p. 379), a integração de fato “ocorre principalmente em nível local, no qual indivíduos, pessoas refugiadas ou em grupos, negociam o pertencimento à localidade em que estão vivendo.”

A integração *de jure*, complementa a integração *de Fato*, e se concretiza no pertencimento nacional formal, ou seja, legal. A obtenção de uma nova nacionalidade conferida pelo Estado acolhedor se torna, assim, em um processo abertamente político. Para que haja integração local, na prática, ela precisa ocorrer local e nacionalmente, e com um resultado legal ou legitimado pelo Estado (Hovil, 2014, p. 379).

Esse conceito de *jure*, baseado na legalidade e na legitimação vinda do Estado, como um resultado a ser atingido, para selar a integração, é extremamente criticado, pois reflete, intrinsecamente, a narrativa do paradigma tecnicista de gerir, vindas das políticas convencionais apontadas por Berglund (2016). Essa legitimidade e *status* de cidadania nacional associado a uma “integração *de jure*”, vai ser discutida por Isin (2007) e Nyers (2010), em relação a quem legitima, se o Estado ou o próprio sujeito, no processo de subjetivação do seu *status*, e também se esse modelo se encaixa na realidade em que o sistema de proteção é, em sua essência, excludente.

Pugh (2018 p. 981) demonstra como, em muitas partes da América Latina, por exemplo, “um projeto estatal de mestiçagem projetou uma homogeneização da identidade nacional que nega a existência de discriminação racial doméstica e exclui as minorias indígenas e negras de espaços de decisão e pertença plena à sociedade”. Além disso, esse projeto é excludente, mas mesmo assim foi replicado e os estrangeiros se tornam um novo

grupo externo, ficando em total desvantagem com relação aos cidadãos nacionais.

Se a integração local deve ou não culminar em um *status* de nacionalidade, é uma importante questão quando se trata de ser aplicado a esses contextos de exclusão. Isin (2007) e Nyers (2010) discutem as migrações forçadas no contexto moderno e, assim, constroem uma crítica à visão tradicional da integração e da cidadania com *status de jure*.

Isin (2007) ressalta que os estudos sobre cidadania, em geral, reduzem a cidadania ao *status* nacional adquirido e, em outros estudos, evolui para uma cidadania que vai além do documento, sendo adquirida por meio do *habitus*, que é a prática cotidiana como reivindicação da cidadania.

Assim, apesar de ter ampliado a discussão, incluindo a prática cotidiana como produtora da cidadania, isso não foi suficiente para discutir a essência do ato de cidadania ou agência, que parte da própria pessoa migrante e refugiada que, para Isin (2008), está na subjetividade, na identidade e no senso de pertencimento do sujeito solicitante.

Nesse sentido, é possível mencionar a relação histórica entre cidadania, nacionalismo e estado-nação. O conceito de cidadania é historicamente excludente e estatocêntrico, por isso é importante reivindicar a necessidade de redefini-lo, para atender aos movimentos migratórios da atualidade e às mudanças advindas do processo globalizatório. Para Isin (2008), o ‘ato de cidadania’ marca esse novo momento do conceito de cidadania, pois é mais que uma ação diária, é a atitude do sujeito, que agrega à identidade e conclama à sociedade a reconhecê-lo como tal.

Nesse contexto, de acordo com Isin (2007), a pessoa migrante e refugiada, ao se depararem com situações prolongadas de refúgio, se posicionam não somente como um requerente de *status*, mas buscam seus direitos, como intrínsecos no fato de serem humanos e estarem contidos em um Estado, mesmo que seja um Estado de acolhimento.

Isin (2007) afirma que investigar atos de cidadania envolve “concentrar-se naqueles momentos em que, independentemente

do estatuto e do conteúdo, os sujeitos são eles próprios cidadãos – ou, melhor ainda, aqueles a quem é devido o ‘direito de ter direitos’”. Assim, a cidadania, nos padrões contemporâneos, vai além do *status* e do *habitus*, constituindo-se por meio do ato do sujeito (no país de acolhimento) de reivindicar seu direito.

Nyers (2010) ressalta a importância dos atos de cidadania das pessoas refugiadas no Canadá, e revela um movimento que parte daqueles que não possuem *status* legal, contrapondo-se à lacuna existente no modelo tradicional, em que a integração deveria resultar na cidadania nacional, como espera o ACNUR. Ele ressalta as formas de agência das pessoas refugiadas nos movimentos, para discutir até que ponto a cidadania, nos padrões convencionais, reflete a necessidade do novo modelo de autonomia vivido na prática, baseada na agência, respeitando as subjetividades e os atos dos sujeitos na *polis*.

Ainda conclamando a necessidade de reinterpretar a cidadania, Isin (2007) discute a necessidade de equidade no termo cidadão. Diante dos fluxos migratórios causados por vários motivos e, principalmente, pela globalização, os Estados passam a ser forçados a reinterpretar essas novas redes e a complexidade dos movimentos contemporâneos de cidadania.

Isin (2007) e (2010) utilizam o conceito de ato de cidadania como agência política nem sempre ativista, porém, ativa, que rompe a rotina e as regras preestabelecidas em busca de autonomia para decidir pela sua sobrevivência e acesso a direitos econômicos, sociais e políticos. Dessa forma, eles defendem que a cidadania, antes de ser cobrada como um objetivo equitativo da integração da pessoa refugiada, precisa ser discutida e reavaliada.

Nyers (2010), em sua análise dos atos de cidadania desenvolvidos por grupos politizados de pessoas refugiadas e migrantes sem *status*, no Canadá, avalia os novos desafios normativos e políticos que eles representam para as normas estabelecidas sobre cidadania, pertencimento e comunidade política. Ele (2010, p. 127) destaca que “[r]efugees and other migrants with precarious status are emerging as key protagonists in global struggles

concerning freedom of movement, social recognition, worker protections, and the right of asylum”.

Nesse sentido, Pacífico (2008, p. 261) também ressalta que “a integração deve ser vista como base para o conceito de cidadania moderno, surgida com o processo globalizatório de derrubada de fronteiras”. Esse processo instituiu mudanças econômicas, sociais e culturais, fazendo-se necessário repensar os limites do acesso a direitos para pessoas refugiadas e migrantes, neste processo de novos direitos elencados como direito de cidadania.

Questões como laços, vínculos sociais, interação entre atores locais, redes e outros mecanismos, criados pelas próprias pessoas refugiadas como estratégias para requerer acesso a direitos, constituem o capital social que precisa ser conservado e estimulado, pois facilita e fortalece economias locais, amplia dinâmicas culturais e contribui para um desenvolvimento saudável. Assim, esses elementos precisam ser levados em consideração como elementos que contribuem para o processo da integração local e para o desenvolvimento local, inclusive de políticas públicas (Pacífico, 2008).

Tudo isso afeta como a integração é vista, analisada e implementada como políticas nos países de acolhimento. Ao comparar a integração das pessoas refugiadas no Canadá e Brasil, Pacífico (2008, p. 259) mostra que “estar integrado não significa que [a pessoa refugiada] se sinta um cidadão no país de acolhimento”, nem significa que tenha um sentimento de pertença.

As implicações de integrar-se vão além e estão relacionadas com a capacidade que o sujeito tem de criar laços sociais no local de acolhimento e redes de reciprocidade. A integração social, econômica, cultural e política está muito mais conectada com as redes criadas e o capital social produzido e adquirido no processo de integrar-se, que vão gerar possibilidades de acessar direitos, como saúde, educação, emprego e habitação, além de gerar riqueza econômica, social e cultural no país de acolhimento.

Um outro ponto importante ressaltado por Pacífico (2008, p. 259) é que “a integração não pode ser confundida com assimilação cultural, ou seja, uma desculturação do indivíduo, necessária

para adequar-se à comunidade receptora, sendo, assim, obrigado a apagar seu passado cultural”.

Para Nyers (2010) e Isin (2008), isso traz implicações dentro das análises convencionais em que cidadania é restrita ao *status* e à prática da cidadania legalizada. Isso porque a agência da pessoa refugiada ou migrante produz novas subjetividades, em que a pessoa refugiada que está dentro dos limites do Estado produz novas formas de direitos que vão além do escopo das nomenclaturas recebidas no processo de atribuir identidades.

Esses atos de cidadania, aqui também interpretados como agência da pessoa refugiada, intrínsecos no autoassentamento nos países de acolhimento, nem sempre têm culminado em um *status* de cidadão. E, mesmo que culmine, isso também não significará que pessoa refugiada ou migrante estará integrado na sociedade, e vice-versa. Por isso, o entendimento de integração local, como apontam os autores supracitados, precisa ir além dos parâmetros da gestão ‘de cima pra baixo’ convencionais, e das medidas convencionais de legalidade, que são baseados no objetivo de adquirir o *status* (Isin, 2008).

Pelo contrário, eles precisam respeitar o senso de pertencimento, identidade e autonomia do próprio sujeito para criar meios de viver com dignidade no país de acolhimento. Portanto, precisam estar associados com capacidades adquiridas para buscar seus direitos de mobilidade, liberdade, acesso a emprego, moradia, saúde, educação, lazer e saúde emocional. Considere-se que, pelo fato de o sujeito estar contido no Estado, e independentemente de ter ou não um *status* de cidadão, ele faz parte dessa sociedade e se expressa como tal, bem como contribui para o seu desenvolvimento. (Isin, 2008; Pacífico, 2008; Pugh, 2018).

Nesse sentido, analisando a situação da integração da pessoa refugiada síria no Egito, observa-se, acima de todos desafios estruturais encontrados por elas, um vasto processo de integração que parte do sujeito em busca da sua autonomia e senso de pertencimento. Essa agência ou ato, que está fora do escopo convencional do *status* de cidadão e da dicotomia do que é legal ou formal e do que é ilegal ou informal, já se configura.

Eles se utilizam de um modelo de agência na invisibilidade ou oculta que, de fato, desafia os modelos convencionais de interpretação a integração local. Contudo, no contexto egípcio, existem muitos desafios e barreiras para que essa integração gere um senso de pertencimento, ou mesmo para que o *status* de cidadão seja alcançado como esperado pelo ACNUR, conforme será visto. Antes, importa entender alguns problemas enfrentados no processo de autoassentamento dos sírios no Egito.

3. INTEGRAÇÃO DE REFUGIADOS SÍRIOS NO EGITO: LEIS E POLÍTICAS DO GOVERNO EGÍPCIO

Para compreender os problemas enfrentados no autoassentamento das pessoas refugiadas e a forma como construíram uma estrutura paralela de provisão, subsistência e direitos no Egito, faz-se necessário investigar o atual contexto da estrutura política e social em que a pessoa refugiadas desenvolve sua agência. O histórico do sistema de segurança nacional fundamentou o enrijecimento e o redirecionamento do sistema de proteção no período da pesquisa (2011-2019). Essas mudanças estão imbricadas em um ciclo de violência estrutural que se perpetua, desde o governo de Mubarak, nos anos de 1980 (e permaneceu até meados de 2011), (Tadros, 2012).

O que se argumenta aqui é que o sistema de segurança nacional e os aparatos de polícia política são enraizados no sistema de segurança do Egito e capacitam os regimes autoritários a manterem um sistema político ambíguo. Esse aparato invisível e informal, permite ao governo buscar liberalização política, e inclusão internacional como uma democracia, sem perder o controle interno da população, exercendo uma ‘governança nos bastidores’ e aparelhados com um sistema de Investigações de Segurança do Estado conhecido como *State Security Investigation Apparatus* – SSI. (Tadros, 2012).

Pascucci (2014) o chama de ‘a securitocracia’ egípcia, ao se referir a esse aspecto da segurança no país e à estrutura de segurança repressiva que atua discreta e informalmente nos bastidores da segurança nacional. O que a autora caracteriza como

‘securitocracia’ é esse aparato tradicional de segurança autoritário, militarizado, repressivo e que atua nacionalmente por vias formais e informais, utilizando-se de atores estatais e não estatais, legais ou não (fora do radar da lei, autorizado a atuar acima da lei com estratégias escusas), com o fim de manter o controle, instigando o medo.

Essa ‘securitocracia’ estatal determina grande parte da agenda e da dinâmica política egípcia. Entendê-lo ajudará a verificar o que pauta a ambiguidade política do GE, ao longo da sua história, e a ambiguidade na proteção e no acolhimento da pessoa refugiada no país. Esse aparelho estatal de segurança direciona as prioridades na relação política de proteção ao refugiado do GE, tanto com atores locais como com atores internacionais (Pascucci, 2014).

Os regimes de Sadat e Mubarak, desde os anos 1980, foram capazes de liberalizar a economia sem minar o *status quo* militarizado e estatista no Egito. Mesmo após a morte de Hosni Mubarak, em março de 2011, essa cultura de segurança foi mantida. Os aparelhos de segurança, incluindo o Conselho Supremo do Exército (SCAF), a polícia, os órgãos do SSI e as Forças Centrais de Segurança, sob a supervisão do SSI e do poder do Ministério do Interior, continuaram a constituir um sistema onipresente, extremamente poderoso de vigilância repressão social e política.

A partir de meados de 2000, o SSI ampliou suas “estratégias de bastidores”. Do ponto de vista estrutural, ele governava por meio de uma gestão paralela, eficiente, organizada e com menos burocracia. Seus membros eram bem treinados para diversos tipos de abordagem de controle e infiltração (Brown, 2013; Tadros, 2017; Pascucci, 2014).

O Egito, como muitos outros países do Sul Global, adotou o conceito e a prática de boa governança, endossada pelo Banco Mundial, pela *United States Agency for International Development* (USAID) e pela União Europeia, mas manteve o modelo de controle e repressão militarizado nos bastidores. Esse aparelho influencia, desenvolve e mantém uma governança em vários níveis, principalmente, por meio da mediação de relações,

hierarquias e processos nos bastidores, seja dentro ou fora do governo.

O SSI espalhou sua atuação em todas as esferas de exercício de poder. Na sociedade civil, manipulou ONGs de Direitos Humanos. Na dissidência interna, em partidos políticos de oposição, o SSI foi capaz de apoiar e capacitar ativistas internos para contestar e desafiar a liderança de partidos, atuando também com instituições religiosas. Para Tadros (2012), o aparato do SSI desempenhou alto nível de vigilância e repressão invisível, governando por meio da agência e da estrutura, influenciando ministérios, eleições, mídias nacionais e até nomeação de reitores, chefes de departamento e presidentes de universidades públicas.

A relação entre os atores e as mudanças ocorridas no cenário egípcio, nesse período (2011-2014), se amplia, ao se compreender as bases históricas dessa “securitocracia”, ou seja, desse aparato de governança de segurança, contemporânea, militarizada, repressiva e de bastidores (Pascucci, 2014).

Assim, o termo “securitocracia” descreve esse aparato repressivo que continua dando suporte à violência estrutural e sustenta a cultura institucional ambígua e violenta. O regime de segurança egípcio é baseado em formas de dissuasão e opera por meio da “cultura do medo” (Said, 2012; Brown, 2013).

Os anos entre 2011 e 2014 foram marcados por manifestações da sociedade civil, instabilidade política e econômica, violência policial, confusão partidária, repressão e mortes. O ponto central para entender o que contribuiu para o rápido processo de ‘enquadramento’ de pessoas refugiadas sírios e solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio como ameaça à segurança nacional foram os eventos desse período. O apoio explícito que o presidente Mursi, recém-eleito, ofereceu aos sírios, no discurso de 30 de junho de 2012, permitiria acesso total aos serviços públicos, como saúde e educação gratuitas, apesar das reservas do Egito à convenção de 1951. Ademais, declarou que os sírios deveriam lutar contra o presidente Assad na Síria (Salloun, 2014; Mahmoud, 2017).

Esses discursos públicos, após a saída de Morsi do governo,

em 2013, deram base para o novo regime fomentar um discurso midiático, criminalizando as pessoas refugiadas, em especial da Síria, constituindo-os como ameaça à segurança nacional. Durante o período de mudanças nas leis, eventos violentos aconteceram no país contra manifestantes e apoiadores da Irmandade Muçulmana, como o massacre da praça *Rab'a*, em agosto de 2013, que resultou em mais de 1.100 mortos pelo GE. Essa ação foi declarada como execução estratégica planejada, um crime contra a humanidade (HRW, 2014; Ikhwanweb, 2012).

Poucas pessoas refugiadas sírias participaram desses eventos. Mas, com o apoio da mídia, que deu suporte para legitimar um discurso de ódio e os associou a apoiadores da Irmandade Muçulmana, eles foram considerados como uma ameaça à segurança nacional (Mahmoud 2017; Salloun, 2014).

O cenário de hospitalidade, identificado nos primeiros anos de acolhimento dos sírios no Egito, mudou. A partir desse período, os sírios buscaram toda a ajuda possível, inclusive meios de subsistência irregulares, moradia e fugas clandestinas para países europeus, além de envolvimento com contrabandistas de pessoas (HRW, 2014). Aos que não tiveram chances nem recursos para deixar o país, restou-lhes estratégias de sobrevivência na invisibilidade. Tanto os negócios, como moradia e trabalho, naquele momento, foram mantidos, principalmente, para pessoas refugiadas não documentadas, informalmente (sem permissão do GE) e, em muitos casos, até com documentação falsa (Montaser, 2019; Grabska, 2006a).

No final de 2013, nota-se que a campanha da criação do sírio como ameaça no país teve sucesso, ganhando o respaldo da opinião pública nacional. Durante as reformas políticas nacionais, de acordo com Salloun (2014), o GE publicou uma nova legislação, removendo isenções de visto para eles e outros cidadãos árabes, fechando fronteiras e decretando imposições administrativas e burocráticas, distanciando, com isso, pessoas refugiadas, ainda mais, do acesso à proteção do ACNUR (Pascucci, 2018). A justificativa oficial para essa legislação foi a deterioração da situação de segurança e o anúncio do estado de emergência

(Ayoub & Khallaf, 2014; Salloun, 2014).

A situação das pessoas refugiadas piorou, transformando-se em uma estada longa, instável, insegura e excludente. Com movimentos discretos e muita sutileza, eles construíram sua agência diariamente sob um cenário de hostilidade (Salloun, 2014). A repressão teve efeito, não somente no momento, mas criou uma “cultura do medo” nos anos seguintes, afetando a forma como pessoas refugiadas sírias se integraram. Com isso, a situação dos sírios se deteriorou, até ficar restrita, e inviável conseguir proteção jurídica, uma vez que já estavam dentro do país, por medo de serem expulsos ou presos (Bidinger *et al.*, 2014; Mahmoud, 2017).

O GE, em 2016, declarou que o país abrigava mais de 500 mil sírios, entre os registrados e não registrados no ACNUR. Contudo, esse número permanece indefinido, mesmo após o processo de securitização e hostilidade do GE, que deteriorou a situação dos sírios no país, deixando-os em situação de fragilidade política, econômica, e social, na marginalidade e conduzindo-os a produzir suas próprias saídas para sobreviver (Evar, 2016, 2017).

Conseqüentemente, a campanha limitou, mas não impediu, o processo de integração a longo prazo de pessoas refugiadas sírias no país e os forçou a reagir e criar estratégias de enfrentamento no meio de toda essa hostilidade, gerando, assim, uma agência ‘de baixo para cima’ que tem ajudado-lhes não somente a sobreviver, como também a lhes garantir alguns direitos.

4. DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO: AGÊNCIA INVISÍVEL DE REFUGIADOS SÍRIOS NO EGITO (2011-2019)

A fim de examinar a construção da agência informal de pessoas refugiadas como estratégia para enfrentamento dos desafios para integrar-se no Egito, vale acrescentar o conceito de violência de Galtung (1990), para maior compreensão do cenário de violência estrutural que levou pessoas refugiadas sírias à marginalidade e à exclusão no país. Com esse argumento, torna-se necessário entender os diferentes tipos de violência existentes e

os atores envolvidos no conflito.

Segundo Galtung (1969, p.169-172), a violência direta pode ser entendida como um ato intencional proveniente de um comportamento agressivo, isto é, caracteriza-se por ser visível e de impacto imediato. Em seguida, a violência estrutural ocorre de forma indireta e invisível. Ela surge da própria estrutura social criada, isto é, constrói-se como um processo a partir de contradições entre seres humanos e os grupos aos quais pertencem. Sendo assim, há “a repressão, na sua forma política, ou a exploração, na sua forma econômica” (Pureza & Cravo, 2005, p. 9).

Por fim, o terceiro tipo de violência, a cultural, que serve de sustentação às demais, constrói o sistema de normas e comportamentos que legitimam socialmente as duas violências anteriores. Portanto, ela é conectada à atitude, já que é a mais difícil de ser modificada e mais arraigada às sociedades. A “violência cultural”, de acordo com Galtung (1990, p. 291), refere-se a “aspectos de uma cultura que podem ser usados para justificar ou legitimar a violência direta e estrutural, e pode ser exemplificada por religião e ideologia, linguagem e arte, ciência empírica e ciência formal”.

Para Galtung (1990, p. 291-292), a cultura de violência é sustentada pela violência cultural, que “faz com que a violência direta e estrutural seja vista como ‘certa’, ou pelo menos não erradas”. O estudo da violência cultural destaca como o ato de violência direta e a violência estrutural são legitimados e, assim, tornam-se aceitáveis na sociedade. Além disso, Galtung (1990) a considera um mecanismo de violência cultural eficaz, quando é capaz de “mudar a cor moral” de um ato de “vermelho/errado para verde/certo” ou pelo menos para “amarelo/aceitável”.

O processo vivido pelos sírios no Egito, como demonstrado, revela um quadro bem peculiar, de violência generalizada. Os mecanismos de violência contra a pessoa refugiada síria, especificamente de 2011 em diante, foram de cima para baixo, sem diálogo ou qualquer tentativa de acordos, e se revelaram na violência estrutural e cultural intrincadas no sistema institucional de segurança já existente no país, perpetuando-se no sistema de

proteção que reflete a mesma violência em forma de vigilância, controle e negligência.

A partir de 2013, esse “sistema de violência legal” continuou a oprimir e a violar os direitos contidos no RIR. A “securitocracia” se caracterizou como um espiral de violência estrutural, sustentado por uma cultura institucional de repressão e manipulação social entre atores (GE, ACNUR, ONGs, representações da sociedade civil e pessoas refugiadas), que deveriam estar atuando juntos para o processo de acolhimento, mas, devido ao autoritarismo e às ambiguidades do GE, esse espiral de violência direta, estrutural e cultural se retroalimenta nas práticas institucionais, na relação entre atores e no estabelecimento das políticas (Pascucci, 2014).

Ao lidar, cotidianamente, com os muros físicos do GE e das instituições de ajuda, fortaleceram-se outros tipos de violência – que normalmente não são tão levadas em consideração pelas políticas estatais e pelo modelo convencional de gestão – como a violência psicológica e social que se reflete no paradigma do “nós” e “eles” (Pascucci, 2014).

As normas e os mecanismos institucionais que deram suporte às práticas desse sistema, criam e mantêm barreiras visíveis e invisíveis que afetam a autonomia e a dignidade da pessoa refugiada, ao tentar resistir diariamente às injustiças estruturais (i.e. emprego, burocracias, transportes, moradia e mobilidade). Essas barreiras e os desafios se manifestam em vários níveis (legais, administrativos, políticos, econômicos, sociais e até psicológico) e limitam qualquer tipo de agência regularizada da pessoa refugiada, que permanece aprisionada em um estado de incertezas e insegurança, que Pascucci (2014) chama de “vidas suspensas” ou “vidas provisórias”. Esse estado de “suspensão” os leva a um contínuo estado de “espera” em um “tempo” incerto, submetidos a uma vida de marginalidade.

Nesse contexto, a vida da pessoa refugiada síria no Egito, em situação prolongada de refúgio, cria um perfil de enfrentamento diário dos desafios impostos pela estrutura, pautado em uma agência invisível e discreta ou, como Bayat (2010) chama, um

“Quiet Ecroachment”, ou ‘infiltração silenciosa’. Por isso, importa analisar a agência invisível que nasce nesse contexto desafiante de hostilidade, no qual a proteção e o acolhimento são precários.

Essa estrutura de repressão se prolongou e criou “prisões” sociais e econômicas, em que a pessoa refugiada não pode exercer sua autonomia dentro do espaço, interrompendo o processo de integração local e afetando a relação dos sírios com a comunidade local (Ayoub & Khallaf, 2014). Na perspectiva de Galtung (1990), essas “prisões” sociais geram atitudes de resistência por parte dos oprimidos, contra a violência perpetrada para se libertar. A atividade considerada informal, criminoso ou ilegal, nesses casos de repressão e exploração, pode-se configurar como um ato de resistência para redistribuir ou manter os acúmulos adquiridos, ou em busca de manter algum tipo de estabilidade (Galtung, 1990; Bayat, 2000).

Para Pugh (2021), essa agência informal ou extraoficial nasce quando as instituições formais ou oficiais se fecham para visualizar as demandas reais. Com isso, os indivíduos criam suas redes para atuar e suprir suas necessidades de integração. Ledereich (2012) afirma que redes relacionais são meios de criar uma estrutura que se sobrepõe aos modelos convencionais, tornando-se o núcleo da mudança social, uma teia de ações dinâmicas e complexas, entre atores diversos.

No caso dos sírios, mesmo sob a cultura do medo, nasce uma forma de agência diária, uma infiltração nas comunidades, silenciosa, inteligente, intuitiva e criativa, uma busca estratégica por sua sobrevivência sob um véu de ‘invisibilidade’ (Montaser, 2019; Oliveira, 2021). Foi nesse contexto de insegurança e estrutura violenta, convivendo com a infraestrutura precária de um grande centro urbano populoso, que já enfrenta diariamente problemas endêmicos, que os sírios foram-se infiltrando nas comunidades de acolhimento em áreas urbanas do Grande Cairo, Alexandria e Damietta (Ayoub & Khallaf, 2014).

As condições de vulnerabilidade políticas, sociais e econômicas e psicológicas não os impediu de resistir e produzir seu próprio sustento. Mesmo agregando à economia e cultura

comunitária, bem como contribuindo para mudanças sociais e políticas locais, eles precisam atuar ‘invisivelmente’ na sua dinâmica diária, de forma camuflada (Ayoub & Khallaf, 2014).

Essa infiltração silenciosa é descrita por Bayat (2000) como um modelo de agência que atua discreta e silenciosamente, criando espaços sociais e físicos em busca de garantir sua sobrevivência e sustento, lutando diariamente para manter seus negócios informais despercebidos. É chamada por Montaser (2019) de “agência oculta” e caracterizada por Pascucci (2014) como luta e resistência, em algumas situações, mas sem as características de um movimento social consciente, pois nem sempre é ideológico e possui certa estrutura organizacional.

Para Grabska (2006a), a agência se caracteriza pela habilidade que a pessoa refugiada tem de perceber e interpretar, à sua maneira, as políticas e os programas, posicionando-se como sujeito ativo em busca de acesso a direitos. E, mesmo as pessoas refugiadas que não conhecerem seus direitos, os buscam intuitivamente para sua subsistência no dia a dia.

No entendimento de Montaser (2019), essa “agência oculta” dos sírios pressupõe que as fronteiras legais e burocráticas entre cidadania e reconhecimento da condição de pessoa refugiada é obscurecida. Muitas pessoas migrantes e refugiadas, solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio e residentes em assentamentos informais são parte desta população que tenta escapar do radar dos mecanismos repressivos do GE e de suas medidas de “proteção”, como novas realocações, e da brutalidade policial. Muitos se escondem dentro da paisagem urbana densa e ativa das cidades (Montaser, 2019).

Nesse sentido, a pessoa refugiada cria (muito mais intuitivamente) uma forma de agência que não fica na espera passiva. Pelo contrário, é uma agência criativamente articulada para responder às suas demandas de segurança, moradia, mobilidade, segurança e econômica. Iniciativas de pequenos negócios familiares, por exemplo, são saídas para complementar a renda básica, tanto das pessoas refugiadas que recebem auxílio do ACNUR, quanto dos que não recebem nenhuma ajuda. Eles também

criaram estratégias para lidar com altos custos de aluguéis e problemas com contratos e exploração: muitas famílias sírias compartilham a moradia com outras famílias (Mahmoud, 2017).

Nas áreas habitacionais informais, a segurança é precária e muitos sírios precisam se organizar via redes sociais; redes estas, mesmo informais, proporcionam a conexão ampla e eficaz entre as comunidades urbanas e que se ajudam mutuamente. Essa articulação ameniza a intensidade da exploração do mercado imobiliário; ameniza a falta de trabalho; amplia redes de segurança; protege a pessoa refugiada em muitos aspectos da vida social e econômica; destaca a solidariedade dessas redes sociais entre os sírios; e destaca o quanto elas têm contribuído com o processo de integração local.

Instituições informais paralelas são outra estratégia eficaz para sírios não documentados e para muitos documentados também. Muitos deles não conseguem manter os filhos na escola, recorrendo às escolas comunitárias, criadas pelos próprios sírios, para ajudar a suprir a demanda e a superar a dificuldade de matrícula em escolas egípcias. As escolas comunitárias também são oportunidades para empregar professores sírios qualificados que não conseguem emprego no país (Oliveira, 2021; Montaser, 2019).

Em relação às autorizações de residência, conforme Montaser (2019), muitos sírios, cujas autorizações foram vencidas ou não possuem documentos oficiais para emitir residência ou cartão amarelo (documento oficial concedido pelo ACNUR), preferem envolver-se em mercados negros de documentos, um mercado que tem crescido no Egito. Essas famílias sírias correm diariamente em busca dos seus direitos, sob a estrutura convencional limitada e inacessível do ACNUR, a negligência e a ambiguidade das estruturas do GE (Norman, 2017). Segundo Montaser (2019), é assim que os sírios enfrentam os desafios impostos pela violência estrutural e o controle do GE e é assim que essas pessoas refugiadas buscam garantir sua integração no Egito.

CONCLUSÃO

Esse capítulo analisou fatores internos que desafiaram o processo de integração, entre 2011 e 2019 de sírios no Egito. Para tanto, buscou-se compreender os mecanismos de sobrevivência e sua agência, a princípio em busca do autoassentamento para subsistência temporária e, depois, criando uma estrutura que garantisse maior qualidade de vida e segurança, a longo prazo. Buscou-se também conhecer esse sistema que marginaliza a pessoa refugiada, com discursos tradicionais baseados em modelos superficiais de gestão hierárquicos, tecnicistas e coloniais, ou com campanhas midiáticas orquestradas em nome da segurança nacional. No entanto, criam e mantêm abismos entre “nós” e “eles”, baseados em discursos xenofóbicos e discriminatórios.

Os arranjos criados pelos sírios, em meio às cidades e comunidades locais, levam a compreender os mecanismos da integração que partem dos sujeitos criando pequenas estruturas relacionais que funcionam paralelamente às estruturas convencionais. No Egito, esses arranjos partiram de ‘baixo pra cima’ ou seja, dos sujeitos, que enfrentaram os desafios impostos pela estrutura convencional, sem, contudo, criar uma zona de conflito. Essa ‘agência invisível’ tem muito a ensinar, a começar por, como interpretar a integração e, por fim, o significado dado a ela e o lugar, na escala de prioridades, da ‘cidadania nacional’.

Ao se integrar no Egito, entre muitas motivações, a pessoa refugiada síria está buscando, antes de mais nada, o básico, ou seja, emprego, alimentação, moradia, saúde e educação. Ainda que consciente da provisoriedade dessa busca, também buscam paz, uma vida digna, com autonomia para decidir, exercer suas profissões e mobilidade.

Ao contrário dos discursos protecionistas e xenofóbicos, não estão buscando tomar os empregos dos nacionais ou ser peso econômico, mas sim conviver e até se submeter a posturas de invisibilidade para viver em paz.

No caso dos sírios no Egito, buscam, inclusive, documentos falsos, empregos informais e negócios irregulares, saúde alternativa, moradia compartilhada e outras estratégias de sobrevivência ‘ocultas’ ou ‘silenciosas’ que rompam algumas regras,

para suprir suas necessidades e ampliar seus direitos de pelo menos de permanecer no país. As pessoas refugiadas sírias no Egito estão muito mais preocupadas com sua sobrevivência, do que reivindicar direitos de cidadania nacionais, como defendida pelo ACNUR, ou integração de *jure*.

No Egito, a agência invisível dos sírios está muito mais preocupada com o suprimento das suas necessidades e manutenção de uma vida mais digna e confortável. Essa postura cria como consequência novas subjetividades, baseada na consciência de ser humano e cidadãos, mesmo sem *status* oficial. Assim, as pessoas refugiadas lutam por sua subsistência. Mesmo com a vida estabelecida na marginalidade e a permanência de uma década em situação de espera e provisoriedade, em um cenário de insegurança humana e vulnerabilidade econômica, social e política, eles permanecem escrevendo sua história e enfrentando os desafios dessa integração precária e desregulada. Eles, por fim, driblam a violência estrutural e não só sobrevivem, como também redefinem o sentido da integração local.

REFERÊNCIAS

AYOUB, M.; KHALAF, S. Syrian refugees in Egypt: challenges of a politically changing environment. **The Center for Migration and Refugee Studies (CMRS)**, v. 1, n. 7, p. 1-33, 2014.

BADAWY, T. Egypt and the 1990 Convention on the protection of migrant Workers. **CARIM Analytic and Synthetic Notes, Legal Module**, v. 1, n. 41, p. 1-10, 2010.

BAYAT, A. From 'Dangerous Classes' to 'Quiet Rebels', Politics of the Urban Subaltern in the Global South. **International Sociology AUC**, v. 15, n. 3, p. 533-557, 2000.

BERGLUND, Y. They do not treat us like humans here: a study of Syrian Refugees' integration in Egypt. **Department of Political Science**, 2016. Disponível em: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8513864&fileId=852258>. Acesso

em: 25 mai. 2022.

BIDINGER, S.; *et al.* **Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing. Middle East Law and Governance.** Boston, BUSL, 2014.

BROWN, N. J. Egypt's Failed Transition. **Journal of Democracy.** George Washington University, v. 24, n. 4, p. 1-16, 2013.

CASTLES, S.; *et al.* (ed.). **Integration: Mapping the field Report.** Oxford: (IRSS), 2002.

COLSON, E. Linkages Methodology: No Man is an Island. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 1-14, 2007.

CRISP, J. **The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis.** Evaluation and Policy Analysis Unit, Research Paper 43, Geneva, UNHCR, 2004.

GALTUNG, J. Cultural Violence. **Journal of Peace Research**, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

GRABSKA, K. Marginalization in Urban Spaces of the Global South: Urban Refugees in Cairo. **Journal of Refugee Studies**, v. 19, n. 3, p. 287-307, 2006.

HARRELL-BOND, B.; VOUTIRA, E. In Search of 'Invisible' Actors: Barriers to Access in Refugee Research. **Journal of Refugee Studies**, v. 20, n. 2, p. 281-298, 2007.

HASSAN, M.; *et al.* **When Syria was in Egypt's Land Egyptians Cooperate with Syrians, but less with each other.** Faculty of Economics and Political Science - AUC, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3301484. Acesso em: 20 mai. 2022.

HOVIL, L. Local Integration. In: FYDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (eds.). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, Oxford: Oxford University Press, 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Killings are likely Crimes against Humanity**. Human Rights Watch Egypt Report, 2014. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2014/08/12/egypt-raba-killings-likely-crimes-against-humanity> Acesso: 31 jul. 2020.

IKHWANWEB CAIRO. **President Mohamed Morsi's speech at Cairo University**. IKHWANWEB CAIRO, 2012. Disponível em: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=30156>. Acesso: 10 out. 2021.

ISIN, E. F. Theorizing Acts of Citizenship. In: ISIN, E. F.; NIELSEN, G. M. (orgs.). **Acts of Citizenship**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

LEDERACH, J. P. **A Imaginação Moral - Arte e Alma na construção da paz**. São Paulo: Palas Athena Editora, 2011.

MAHMOUD, M. M. **The economic and social integration of the Syrian migrants and refugees in El Rehab city in Egypt**. Thesis (Master of Arts in Sociology-Anthropology), School of Humanities and Social Sciences, Cairo, 2017.

MONTASER, M. S. Investigating self-settled Syrian refugees' agency and informality in southern cities greater Cairo: a case study. **Review of Economics and Political Science**, [s.i], p. 1-18, 2019.

NORMAN, K. **Reluctant Reception: Understanding Migration and Refugee Policy in Egypt, Morocco and Turkey**. Thesis (Doctoral of Philosophy in Political Science) - University California, Irvine, 2017.

NYERS, P. No One is Illegal Between City and Nation. **Studies in Social Justice McMaster University**, v. 4, n. 2, p. 127-143, 2010.

OLIVEIRA, C. M.M. **Diário de Campo**. Cairo, 2021.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PACÍFICO, A. M. C. P. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Cosmopolitan Law Journal**, v. 1, n. 1, p. 165-182, 2013.

PASCUCCI, E. **Beyond depoliticization and resistance: refugees, humanitarianism, and political agency in neoliberal Cairo**. Thesis (Doctoral of Human Geography) - University of Sussex, Falmer, 2014.

PUGH, J. D. **The Invisibility Bargain: Governance Networks and Migrant Human Security**. New York, Oxford University Press, 2021.

PUREZA, J. M.; CRAVO, T. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. :5-19, 2005.

SAID, A. The Paradox of Transition to “Democracy” under Military Rule. **Social Research**, v. 79, n. 2, p. 1-38, 2014.

SALLOUM, M. **The Securitization of Refugees and Asylum Seekers – The Case of Egypt and Lebanon**. Refugees Study Center AUC, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/22610774/The_Securitization_of_Refugees_and_Asylum_Seekers_The_Case_of_Egypt_and_Lebanon. Acesso em: 25 mai. 2022.

TADROS, M. Backstage Governance. **Institute of Development Studies Bulletin Oxford**, v. 43, n. 1, p. 62-70, 2012.

UNHCR. **Regional Refugee & Resilience Plan-3RP 2020 - Regional Strategic Overview**. UNHCR, 2021. Disponível em: https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2021/01/2019_2020.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

CAPÍTULO 13

O PAPEL DA USCIRF NA POLÍTICA DE REFÚGIO DOS EUA PARA VÍTIMAS DE PERSEGUIÇÃO RELIGIOSA

USCIRF'S ROLE IN THE US REFUGEE POLICY TOWARDS VICTIMS OF RELIGIOUS PERSECUTION

Igor Henriques Sabino de Farias¹

Doutor em Ciência Política Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Recife – Pernambuco – Brasil

INTRODUÇÃO

Uma das características da política internacional contemporânea são os grandes fluxos migratórios, sobretudo aqueles causados por deslocamentos forçados. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mais de 80 milhões de pessoas foram obrigadas a deixarem suas casas ao redor do mundo (UNHCR, 2022, p. 02).

As causas para esse êxodo são variadas e incluem a perseguição religiosa. De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951, por exemplo, esse é um dos elementos que podem tornar alguém pessoa refugiada, caso esse tipo de perseguição ou temor bem fundado dela force um indivíduo a

¹ E-mail: igorhsabino@hotmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7593-8541>.

cruzar as fronteiras nacionais do seu país de origem (ONU, 1951).

Nesse sentido, importa observar que, em 2018, havia cerca de 25 milhões de pessoas refugiadas no mundo - atualmente, já passam dos 35 milhões. Mais de dois terços deles eram oriundos de apenas cinco países: Síria (6.7 milhões); Afeganistão (2.7 milhões); Sudão do Sul (2.3 milhões); Myanmar (1.1 milhão); e Somália (0.9 milhão) (UNHCR, 2019, p.03). Com exceção do Sudão do Sul, todos os demais Estados são mencionados no relatório de 2019 da *US Commission on International Religious Freedom* (USCIRF) por violações à liberdade religiosa (USCIRF, 2019a).

A USCIRF é um órgão independente, criado pelo governo dos EUA, em 1998, por meio do *International Religious Freedom Act* (IRFA). A sua principal função é monitorar o *status* da liberdade religiosa no mundo e produzir relatórios anuais com sugestões de políticas sobre o tema para o Congresso, o Departamento de Estado e o Presidente (USCIRF, 2020a). Muitas dessas recomendações envolvem questões relacionadas às pessoas refugiadas, como o estabelecimento de minorias religiosas que devem ser priorizadas no processo de reassentamento e o envio de ajuda humanitária a países acolhedores.

A USCIRF também possui uma divisão específica para assuntos relacionados a pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio, divulgando uma série de pronunciamentos quanto ao tema. Um deles foi em setembro de 2019, instando o governo de Donald Trump a reconsiderar o anúncio de reduzir para zero o número de pessoas refugiadas a serem reassentados nos EUA, em 2020, tendo em vista os esforços da Administração na promoção internacional da liberdade religiosa (USCIRF, 2019b).

Nos EUA, cabe ao presidente, em consonância com o Congresso, estabelecer a cota anual de pessoas refugiadas a serem admitidas no país. Nesse sentido, diversos governos, ao longo da história, têm priorizado a criação de cotas específicas de admissão de solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio vítimas de perseguição religiosa. No entanto, como destacam Waibsnaider (2006) e Micinski (2018), em várias ocasiões, o que

prevaleceu na formulação da política de refúgio dos EUA não foram questões humanitárias. Ao invés disso, deu-se preferência a critérios relacionados à estratégia de política externa defendida por cada presidente, sobretudo após os atentados do 11 de setembro. Assim, este capítulo busca analisar o papel da USCIRF na política de refúgio dos EUA.

Utilizando o modelo de análise de política externa ideacional modificado de Drezner (2000), argumenta-se que, devido ao caráter da USCIRF dentro da burocracia estadunidense, sua atuação é bastante reduzida nesse aspecto. Para verificar essa hipótese, houve análise de conteúdo dos relatórios da USCIRF, entre 2000 e 2020, verificando as recomendações da Comissão no período acerca da temática do refúgio e as que foram, de fato, incorporadas à política externa estadunidense. Espera-se, dessa maneira, encontrar evidências sobre o papel da organização dentro da burocracia de política externa estadunidense.

Deste modo, em primeiro, explica-se a criação da USCIRF e suas atribuições. Em seguida, será exposta a teoria proposta por Drezner (2000), sobre o papel de organizações chamadas por ele de “missionárias”, dentro da burocracia de política externa estadunidense - conceito que, como será argumentado, pode ser aplicado à USCIRF. A teoria em questão se trata de uma abordagem burocrática da área de Análise de Política Externa (APE). Por fim, há análise documental a fim de buscar responder à pergunta proposta.

1. CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DA USCIRF

A USCIRF foi criada, em 1998, com a aprovação unânime do IRFA, pelo congresso dos EUA, em resposta ao aumento das violações à liberdade religiosa ao redor do mundo. Segundo Chase (2017), a lei foi uma resposta às pressões de grupos religiosos para que os EUA adotassem a questão como uma das prioridades de política externa do país, tendo um forte caráter bipartidário.

Além da USCIRF, o IRFA também instituiu a criação de um escritório para liberdade religiosa dentro do Departamento de Estado, chefiado por um Embaixador e a designação de um

conselheiro especial sobre o tema para o Conselho Nacional de Segurança (Gunn, 2000, p. 843).

Como ressalta Mateo (2011), um dos principais objetivos do IRFA seria a produção de relatórios anuais sobre a situação da liberdade religiosa no mundo e a nomeação dos *Countries of Particular Concern*, que seriam os países onde as violações à liberdade religiosa fossem flagrantes e contínuas. A partir disso, seriam feitas recomendações de política externa ao Departamento de Estado no tocante às relações com cada um desses países (Mateo, 2011, pp. 118-9). Essas funções ficaram a cargo da USCIRF, formada por uma base bipartidária indicada pelo presidente, pela Câmara dos Representantes e pelo Senado (Marshall, Gilbert & Shea, 2014, p. 297).

A aprovação do IRFA foi um marco importante não apenas para a política externa estadunidense, mas também para o regime internacional de proteção aos Direitos Humanos. Embora a temática religiosa já fosse uma característica proeminente na inserção internacional dos EUA, desde os governos de Jimmy Carter e Ronald Reagan, com a aprovação dessa lei, tornou-se algo institucionalizado. Ademais, o documento adota noções de liberdade religiosa presentes em importantes tratados internacionais, como a Declaração de Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os Acordos de Helsinki e a Declaração Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação.

Isso é algo bastante significativo, uma vez que são poucos os tratados internacionais sobre Direitos Humanos assinados pelos EUA, sendo a exceção exatamente os que mencionam a liberdade religiosa. De acordo com Chase (2017), o IRFA levou os EUA a se tornarem o principal promotor internacional da liberdade religiosa. Este fato, no entanto, tem sido alvo de muitas discussões. É possível afirmar, inclusive, que a principal literatura existente sobre a USCIRF está relacionada a análises sobre a viabilidade ou eficiência do IRFA desde sua aprovação.

Para Paul Marshall, Lela Gilbert e Nina Shea (2014), o IRFA oferece uma grande contribuição à promoção da liberdade religiosa

no mundo, por meio da produção de seus relatórios anuais. Entretanto, suas recomendações ainda não têm tido consequências políticas. Um exemplo disso, segundo os autores (2014, p. 297), é o relatório anual da USCIRF de 2011, o qual apontava uma série de violações à liberdade religiosa por parte do governo Karzai, no Afeganistão. O fato, porém, teria sido ignorado pela administração Obama, que o considerava como aliado em sua estratégia de guerra.

Thomas Farr, um dos ex-funcionários do escritório para liberdade religiosa do Departamento de Estado tem uma opinião semelhante. Comentando sobre o aumento das violações à liberdade religiosa no Oriente Médio, após os eventos da chamada “Primavera Árabe”, ele afirma que a temática não desempenhou um papel relevante na diplomacia dos EUA. O evento não foi, inclusive, integrado a nenhuma outra área estratégica, como promoção da democracia, desenvolvimento econômico ou contra-terrorismo, permanecendo ainda uma questão marginalizada dentro do Departamento de Estado, bem como pelo corpo diplomático (Farr, 2013).

Pastor (2005), por sua vez, dedica-se a analisar o conteúdo dos relatórios de 1999 a 2004, da USCIRF e do Departamento de Estado, bem como as principais críticas feitas ao IRFA. De acordo com a autora (2005, p. 2012), embora a legislação busque proteger a liberdade religiosa internacionalmente, sua eficácia é comprometida devido à prioridade dada pelos EUA a outras questões de política externa, como o combate ao terrorismo e a atuação unilateral na defesa aos direitos humanos.

Os estudos de caso conduzidos por Buscher (2013), nos relatórios da USCIRF e do escritório para liberdade religiosa no Departamento de Estado, dos dois órgãos criados pelo IRFA, em relação ao Iraque e o Mianmar, entre 1999 e 2002, obtiveram resultados parecidos. Ela aponta que os níveis de sucesso da USCIRF em suas recomendações ao Departamento de Estado são variados. Isso é verdade, sobretudo em relação à designação dos países de preocupação particular, variando conforme as relações dos EUA com os países indicados pela USCIRF para a

classificação (Buscher, 2013, p.02).

Chelini-Pont (2018) e Rezpka (2018) afirmam que há várias causas para a pouca efetividade do escritório para liberdade religiosa no Departamento de Estado, desde que ele foi criado, em 1998. Dentre elas, o fato de o embaixador responsável pela pasta não se reportar diretamente ao Secretário de Estado - o que mudou apenas em 2016, com novas emendas ao IRFA. Acrescenta-se, ainda, a relutância dos diplomatas estadunidenses de lidarem com questões religiosas e as diferentes formas como cada presidente tem abordado o tema (Rezpka, 2018, p. 6-8). A USCIRF, por outro lado, estaria agindo de forma cada vez mais independente, formando importantes redes com ONGs, acadêmicos e movimentos civis. Porém, com pouca influência diplomática (Chelini-Pont, 2018).

Nota-se, portanto, a inexistência de estudos que busquem analisar especificamente o papel de cada órgão criado pelo IRFA na burocracia da política externa estadunidense. A maioria dos trabalhos se concentra, principalmente, em avaliar os impactos do IRFA como um todo. Percebe-se, também, a ausência de pesquisas que se proponham a compreender a atuação da USCIRF em relação a certos assuntos de liberdade religiosa destacados como prioridade pelo órgão. Dentre os quais, pode-se destacar não apenas asilo e refúgio, mas também antissemitismo, difamação de religiões e as constituições de países muçulmanos. Todos esses temas estão continuamente presentes nos relatórios da comissão, bem como em documentos específicos.

Pesquisas focadas na atuação da USCIRF quanto a essas questões têm o potencial de produzir um conhecimento mais acurado acerca do impacto político do órgão, além da mera produção de relatórios. Justifica-se, assim, a tentativa deste capítulo de buscar compreender o papel da USCIRF na formulação da política de refúgio estadunidense, tendo por base um modelo de Análise de Política Externa (APE).

2. O MODELO DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA IDEAL MODIFICADO

Quanto à APE, uma de suas características importantes é o horizonte explicativo mediano, cobrindo, geralmente, padrões referentes a países específicos ou determinados espaços temporais. Na pesquisa que resultou na escritura desse capítulo, em especial, o foco será no modelo burocrático de APE. De acordo com Morin e Paquin (2018), esse modelo foi formulado inicialmente por Graham Allison (1969, 1971), a fim de explicar os comportamentos estadunidense e soviético durante a crise dos mísseis de Cuba, inspirando, em seguida, diversas outras pesquisas.

O modelo burocrático concebe o aparato governamental em uma abordagem descentralizada e pluralista, dentro da qual diversos jogadores interagem, embora não estejam organizados de acordo com uma divisão funcional do trabalho. Logo, é preciso que eles defendam seus pontos de vista e seus próprios interesses contra os de outros jogadores, a fim de que as ações governamentais reflitam suas visões e interesses. O resultado do jogo burocrático é determinado por vários fatores, sendo um deles os “canais de ação”, como denomina Allison. No caso, as regras oficiais ou não que determinam quais jogadores participam em quais decisões, como e quando, trazendo vantagens para alguns e desvantagens para outros (Morin & Paquin, 2018, p. 114-5).

Nesse sentido, Drezner (2000) argumenta que o posicionamento das instituições na estrutura de política externa ajuda a determinar a habilidade delas de sobreviver e prosperar, mesmo que de formas contraditórias. Para o autor, instituições “missionárias” ou baseadas em ideias estruturalmente imunes à influência de outras instituições tendem a sobreviver de maneira consistente com os seus objetivos de fundação. Por outro lado, porém, costumam exercer menor impacto na formulação da política externa, já que as burocracias pré-existentes tendem a resistir à introdução de novos atores.

Em contraste, instituições com ideias infundidas, que estão situadas dentro de uma burocracia maior, têm menos chances de sobreviver em seu formato inicial. Elas precisam lidar com

muitas pressões, sendo impedidas de desenvolver uma forte cultura organizacional. No entanto, caso o façam, terão mais possibilidades de prosperar, uma vez que ao interagir com outras organizações, passa a compartilhar de novas ideias, ainda que isso transforme seus princípios fundadores (Drezner, 2000, p. 734).

Com base nisso, argumenta-se que a USCIRF se enquadra na primeira classificação, sendo uma instituição missionária, já que ao longo de mais de vinte anos tem-se mantido firme em seu propósito inicial de promoção à liberdade religiosa. Porém, pelo fato de não ser influenciada por outras organizações a que deseja influenciar, como o Departamento de Estado, nem sempre tem suas sugestões de política externa atendidas.

Ainda, segundo Drezner (2000), as instituições missionárias se distinguem das demais por duas características principais. Primeiro, possuem um conjunto coerente de preferências quanto aos meios e os fins. Ou seja, há pouca discordância em relação aos objetivos desejáveis e às maneiras de alcançá-los. Segundo, as instituições missionárias buscam prevenir a inserção de objetivos normativos ou materiais adicionais a fim de evitar conflitos de valores ou de resultados desejáveis (Drezner, 2000, p. 735).

Essas características podem ser observadas na USCIRF. De acordo com Chelini-Pont (2018), a diplomacia em prol da liberdade religiosa internacional estabelecida em 1998, por meio do IRFA, após vinte anos, parecia ainda não ter sido materializada. Contudo, a USCIRF sempre foi e permanece bastante ativa e independente, trabalhando como um pequeno corpo diplomático livre das administrações que se revezam no poder, como suas políticas temporárias.

Durante os anos 2000, a Comissão criou uma rede internacional composta por centenas de ONGs, acadêmicos e diplomatas, fazendo com que seus relatórios anuais passassem a ser usados por grupos religiosos, ativistas de direitos humanos e até mesmo pela ONU. Isso contribuiu para o fortalecimento das ligações entre direito, religião e democracia por meio de padrões internacionais de liberdade religiosa (Chelini-Pont, 2018, p. 8).

Apesar de todo esse impacto internacional da USCIRF

destacado pela autora, percebe-se que ele esteve muito mais relacionado a outros atores internacionais do que ao próprio governo estadunidense e sua diplomacia oficial. Isso demonstra o caráter autônomo da Comissão e sua fidelidade às ideias que fundamentaram a sua criação, como a elaboração de relatórios anuais e a realização de recomendações para a promoção da liberdade religiosa ao redor do mundo. Ao mesmo tempo, porém, também ressalta o seu isolamento da burocracia mais ampla, como o Departamento de Estado.

Para Buscher (2013), o IRFA como um todo é um mandato altruísta e bem-intencionado que estabelece responsabilidades no âmbito do governo estadunidense no que diz respeito aos países com os quais os EUA mantêm relações diplomáticas. Contudo, a implementação de certas partes deste mandato, em especial a USCIRF, na prática, acaba indo além do seu escopo inicial, tendo, portanto, níveis inconsistentes de sucesso quanto às recomendações feitas ao Departamento de Estado. No caso do Iraque, por exemplo, a Comissão teria sido impotente (Buscher, 2013, p. 01).

O argumento central de Drezner (2000) é que uma instituição missionária é eficaz caso defenda normas e princípios que estejam próximos dos resultados políticos desejados pelo Estado. Nesse aspecto, há várias causas que contribuem para a sobrevivência e eficácia, incluindo o equilíbrio dos interesses materiais, as preferências dos líderes políticos e as respostas dos atores externos aos resultados. Contudo, outro elemento bastante importante é o posicionamento da instituição dentro da burocracia de política externa, uma vez que isso constrange as possibilidades de ação da nova agência.

Partindo desse pressuposto, instituições missionárias insulares - o que seria o caso da USCIRF - apesar de terem mais chances de sobrevivência, têm menos chances de serem bem-sucedidas. Isso se daria pelo fato de que embora seja mais difícil a organização ser "infectada" por outras ideias, ela acaba tendo menos oportunidades de espalhar seus ideais para outras instituições (Drezner, 2000, p. 736-7).

A fim de verificar se a USCIRF de fato se encaixa nessas classificações, as recomendações sobre refúgio podem ser um indicador útil. Espera-se encontrar nos relatórios da Comissão evidências de sua atuação na política externa dos EUA ao verificar quais sugestões foram aceitas ou não.

3. A USCIRF E A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Conforme mencionado, a preocupação com as pessoas refugiadas e solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio por violações à liberdade religiosa é algo explícito no texto do IRFA, que levou à criação da USCIRF. Dessa maneira, já é esperado que a temática esteja presente nos relatórios da organização, o que de fato ocorre. Entre 2001 e 2020, todos os documentos anuais possuem algum tipo de menção à proteção aos deslocados forçados por perseguição religiosa.

Há basicamente dois tipos de recomendações: a) ações de cunho mais burocrático e operacional, como investigações para verificar se a liberdade religiosa tem sido considerada no processo de concessão de refúgio nos EUA; e b) sugestões de política externa em relação a países específicos, como oferecer ajuda humanitária para programas com pessoas refugiadas ou dar preferência a solicitantes do reconhecimento da condição de refúgio de certas nacionalidades. Um exemplo disso pode ser observado no relatório anual de 2004, em que se afirma o que segue:

The Commission has called on the Administration to improve the institutional linkages between efforts to promote religious freedom and to provide access to the U.S. Refugee and Asylum Programs. Specifically, the Commission has recommended: (1) a systematic effort to improve access to resettlement for those who have fled "countries of particular concern," or CPCs, and other countries where there are severe violations of religious freedom; (2) better training of refugee and consular officers in the field of refugee and asylum adjudications and human rights, particularly religious freedom, as required by sections 602 and 603 of IRFA; and (3) the implementation of certain operational requirements imposed on

the refugee and asylum programs by IRFA (USCIRF, 2004, p. 91).

O documento ainda esclarece que a Administração Bush fez progressos importantes nesse sentido. Em consonância com as seções 601 e 602 (d) do IRFA, foi inserida uma seção sobre pessoas refugiadas no relatório anual sobre liberdade religiosa internacional do Departamento de Estado. Além disso, houve menção à temática no relatório enviado ao Congresso referente à admissão de pessoas refugiadas no ano fiscal de 2004. Apesar desses esforços, ainda havia falhas no treinamento dado aos oficiais de imigração e falhas em priorizar pessoas refugiadas oriundas de países considerados como preocupação específica.

Devido ao foco do capítulo, contudo, será enfatizado apenas o segundo tipo de recomendação, ou seja, aquelas focadas em países específicos. Nesse aspecto, é possível observar que, entre 2001 e 2020, alguns se repetiram nos relatórios.

No geral, foram feitas recomendações de proteção às pessoas refugiadas para a política externa dos EUA em relação aos seguintes Estados: Sudão, China, Coreia do Norte, Vietnã, Irã, Burma, Laos, Eritreia, Iraque, Síria e República Centro Africana. Chegou-se a esse resultado por meio de uma análise dos documentos, utilizando-se da ferramenta de busca do leitor de pdf do *Adobe*. Buscou-se pelos seguintes termos em todos os relatórios: “*refugee*”, “*refugees*” e “*refuge*”.

Quadro 1 - Países mencionados recomendações de refúgio da USCIRF

Ano	Países
2001	Sudão
2002	China, Coreia do Norte, Sudão
2003	China, Coreia do Norte, Vietnã, Sudão
2004	China, Coreia do Norte, Irã, Sudão
2005	China, Coreia do Norte, Sudão
2006	China, Coreia do Norte, Sudão
2007	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão

2008	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão
2009	China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão
2010	Burma, China, Coreia do Norte, Iraque, Sudão, Vietnã
2011	Burma, China, Coreia do Norte, Iraque, Vietnã
2012	Burma, China, Coreia do Norte, Iraque, Vietnã
2013	Burma, China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Vietnã
2014	Burma, China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Síria, República Centro Africana
2015	China, Coreia do Norte, Eritreia, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana
2016	China, Coreia do Norte, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana
2017	China, Coreia do Norte, Iraque, Irã, Síria, República Centro Africana
2018	China, Coreia do Norte, Irã, Síria, República Centro Africana
2019	China, Irã, Síria, República Centro Africana
2020	Irã, República Centro Africana

Fonte: elaboração própria, a partir dos relatórios da USCIRF (2022).

O Sudão é um nome frequente nos relatórios da USCIRF, sendo alvo de recomendações sobre refúgio por perseguição religiosa de 2001 a 2010. É também um caso emblemático da eficácia da organização. Várias de suas sugestões foram incorporadas à política externa dos EUA para o país, sobretudo no processo de paz que levou ao fim um conflito de quase duas décadas de guerra civil e tentativa de genocídio. Isso é reconhecido até por figuras como Paul Marshall, Nina Shea e Leila Gilbert que foram figuras importantes no lobby que levou à aprovação do IRFA. De acordo com eles, a Comissão “desempenhou papel fundamental na recomendação de políticas para o encerramento das disputas entre o sul e o norte no Sudão” (Marshall; Gilbert; Shea, 2014, p. 347).

No documento de 2006, a Comissão destacou que, na época, em termos de civis forçados a se deslocarem, nenhum conflito se aproximava do Sudão. Naquele ano, havia mais de 600.000 pessoas refugiadas e quatro milhões de deslocados internos,

vítimas da guerra Norte-Sul. Em adição, havia mais de 200.000 pessoas refugiadas e dois milhões de deslocados internos oriundos de Darfur, totalizando sete milhões de deslocados forçados de uma população de 40 milhões de sudaneses. A maioria dos que compunha o primeiro grupo era cristã e seguidor de religiões africanas. O segundo grupo, por sua vez, era formado majoritariamente por integrantes de tribos identificadas como africanas em contraste com as árabes. Estimava-se que 500.000 IDPs e 50.000 pessoas refugiadas já tivessem retornado para o Sul e para áreas transicionais (USCIRF, 2006, p. 38-39).

Logo, dentre as muitas sugestões da USCIRF quanto à temática, as principais eram para que os EUA cooperassem com o ACNUR e outras agências da ONU para assegurar que esses deslocados forçados retornassem de modo voluntário e tivessem suas necessidades humanitárias atendidas. Ademais, sugeria-se também que os EUA trabalhassem com outros países de reassentamento e ONGs para garantir que o ACNUR fosse capaz de identificar aquelas pessoas refugiadas que eram incapazes de retornar ao Sudão e precisariam ser realocados para um terceiro país (USCIRF, 2006, p. 43-44).

De acordo com o relatório de 2008, 500.000 das pessoas refugiadas do primeiro grupo estavam em República Centro Africana, República Democrática do Congo, Etiópia, Egito, Quênia ou Uganda. Os do segundo grupo, por outro lado, encontravam-se no Chade e na República Centro Africana (USCIRF, 2008, p. 171). O relatório de 2009 manteve os mesmos números e trouxe a informação de que, desde 2005, mais de dois milhões de refugiados e IDPs já haviam retornado para o Sudão. Porém, apenas 13% deles haviam feito por meio de programas liderados pelo ACNUR ou pela OIM. Isso significa que eles receberam menos apoio e ajuda humanitária, levando a USCIRF a manter algumas das mesmas recomendações (USCIRF, 2009, p. 101).

Apesar das muitas sugestões para que os EUA coordenassem o reassentamento de pessoas refugiadas que não pudessem retornar ao Sudão, de acordo com o *Refugee Processing Center*, neste período de 2002 a 2010, apenas 10.289 deles foram

beneficiados pelo programa estadunidense.

China e Coreia do Norte, por sua vez, aparecem conjuntamente nos relatórios de 2002 a 2018, com poucas mudanças no que é sugerido. O principal motivo é o tratamento dado pela China aos norte-coreanos que buscam refúgio no país. Em novembro de 2005, a USCIRF publicou um relatório especial que ouviu vários dissidentes norte-coreanos, os quais afirmaram existir, na época, entre 30.000 e 100.000 compatriotas refugiados na China, correndo o risco de serem deportados.

A partir disso, a Comissão recomendou a adoção de medidas que facilitassem o reassentamento desses deslocados nos EUA. Essa recomendação era baseada no *North Korea Human Rights Act of 2004* (P.L. 108-333) – que viria a ser renovado em 2008. A legislação, ratificada pelo presidente Bush em outubro de 2004 e obtendo caráter de lei, visava facilitar o reassentamento de deslocados forçados norte-coreanos nos EUA (USCIRF, 2005, p. 137).

No relatório de 2010, a Comissão reconhece que os EUA têm adotado algumas de suas sugestões. Contudo, ainda era necessário atender às recomendações específicas sobre pessoas refugiadas (USCIRF, 2010, p. 40). Em 2015, a situação permanecia a mesma, porém agravada devido a medidas anti-imigratórias chinesas (USCIRF, 2015, p. 53). Nesse sentido, as recomendações sobre pessoas refugiadas norte coreanas, até 2018, permaneceram praticamente as mesmas dos relatórios do início dos anos 2000. Apesar disso, segundo o *Refugee Processing Center*, entre 2002 e 2020, apenas 220 pessoas foram reassentadas nos EUA.

Já o Vietnã teve sua primeira menção sobre refúgio nos relatórios da USCIRF em 2003, sendo recorrente entre 2011 a 2013. Na primeira ocasião, o documento afirmou que desde 2001 as condições da liberdade religiosa no país estavam deteriorando-se. Líderes religiosos importantes que se tornaram dissidentes foram presos e o governo deu continuidade a uma campanha de forçar minorias religiosas das províncias do nordeste do país e na Central Highlands a renunciar sua fé. Os abusos eram sancionados pelos altos patamares do governo vietnamita (USCIRF, 2003, p. 41).

Segundo os documentos da USCIRF, entre 2011 e 2013, as violações continuaram as mesmas no país, que é um Estado autoritário governado pelo Partido Comunista. Nesse sentido, a Comissão sugeriu, em 2013, que os EUA aumentassem o uso do dispositivo da Prioridade 1 para aceitar pessoas refugiadas com temor bem fundado de perseguição, sem a necessidade de passar pela triagem prévia do ACNUR. Além de permitir a entrada nos EUA de monges e freiras filiados à ordem budista *Plum Village*, vindos da Tailândia com visto temporário para trabalhadores religiosos (R-1).

Nos relatórios posteriores da Comissão sobre o país, não há nenhuma referência a essas sugestões. Porém, ao analisar os relatórios anuais enviados ao Congresso sobre pessoas refugiadas, é possível notar que a segunda recomendação foi de fato adotada. No ano fiscal de 2011, 119 vietnamitas foram admitidos como pessoas refugiadas. No ano fiscal de 2012, o número foi de 100. Por fim, no ano fiscal de 2013, foram 86 e mesmo assim não há dados disponíveis se esses números de admissões são realmente minorias religiosas.

Nos relatórios de 2013 a 2015, a USCIRF também fez sugestões referentes às pessoas refugiadas da Eritreia. O documento publicado em 2013 destaca que centenas de milhares de eritreus deixaram o país, indo principalmente para a Etiópia e o Sudão. Na época, as estimativas do ACNUR eram de que houvesse mais de 250.000 pessoas refugiadas eritreias. Embora muitos estejam fugindo do serviço militar obrigatório, havia muitas vítimas de perseguição religiosa (USCIRF, 2013, p. 67).

De acordo com os dados do *Refugee Processing Center*, entre 2013 e 2015, os EUA admitiram 4.908 eritreus como pessoas refugiadas. Contudo, não é possível saber quantos deles eram religiosos. Ademais, a Eritreia não recebe nenhum tipo de assistência humanitária ou de segurança estadunidense - o que também havia sido recomendado pela USCIRF, uma vez expulsou a USAID do país, em 2005, e, a partir de 2010, recusou-se a aceitar um novo embaixador estadunidense. Isso levou os dois Estados a romperem relações diplomáticas, fazendo com que os

EUA revogassem as credenciais da contraparte eritreia (USCIRF, 2015, p. 41).

Nesse mesmo período, a República Centro Africana (RCA) também passou a receber destaque nos relatórios da Comissão. Segundo o documento de 2016, devido ao conflito sectário entre cristãos e muçulmanos, em curso desde 2014 no país, milhares foram mortos, 2.7 milhões de pessoas necessitavam de ajuda humanitária, 450.000 haviam-se tornado deslocados internos e 450.000 pessoas refugiadas. Em 2018, esses deslocamentos forçados aumentaram, respectivamente, para 688.000 e para mais 542.000, sendo o maior êxodo desde o início dos conflitos (USCIRF, 2018, p. 25). A situação permaneceu praticamente a mesma em 2019.

Nesse sentido, as principais recomendações da USCIRF era que os EUA oferecessem ajuda humanitária, principalmente para programas de assistência e proteção a deslocados forçados e apoiassem os esforços de pacificação. Ao analisar os relatórios é possível observar que as sugestões foram de fato integradas, uma vez que os EUA se tornaram, por exemplo, o maior doador de fundos para ajuda humanitária (USCIRF, 2019c, p. 33). Apenas no ano fiscal de 2020, foram mais de seis milhões de dólares (USCIRF, 2020b, p. 61).

Outro país que aparece nas recomendações de refúgio da USCIRF, no período pesquisado, é o Irã, tendo sido mencionado nesse aspecto, pela primeira vez, em 2005. As sugestões eram para que a Emenda Lautenberg, uma lei criada, em 1989, para facilitar a entrada de refugiados religiosos da ex-URSS, fosse aplicada também às minorias religiosas iranianas. Judeus, cristãos, baha'ís e muçulmanos sunitas são vítimas constantes do regime teocrático xiita de Teerã (USCIRF, 2019, p. 52). De acordo com o *Refugee Processing Center*, entre 2015 e 2020, foram admitidos nos EUA 9.436 pessoas refugiadas iranianas. Logo, é possível afirmar que a USCIRF teve um papel importante em relação à aplicação da Emenda Lautenberg.

Além do Irã, Burma² também foi um dos primeiros pa-

² Optou-se pelo uso do termo "Burma" pois é esse o que aparece nos

íses a serem incluídos nos relatórios da USCIRF. No entanto, a preocupação com pessoas refugiadas no país é observada apenas nos documentos de 2010 a 2014. De acordo com o relatório de 2013, em junho de 2012, a violência sectária entre os budistas étnicos arakenses e os muçulmanos *rohingyas* ocasionou centenas de mortos e cerca de 100.000 deslocados internos. Estima-se que, nessa época, 300.000 *rohingyas* viviam em campos de pessoas refugiadas em Estados do Sul da Ásia, sofrendo discriminação e sendo alvo de tráfico humano (USCIRF, 2013, p. 25). A situação ficaria ainda pior em 2014, com mais 250.000 pessoas sendo deslocadas.

Diante disso, a maior parte das recomendações da USCIRF era para que os EUA trabalhassem com aliados regionais na Ásia para a criação de uma força tarefa para o envio de ajuda humanitária e a criação de uma solução durável para pessoas refugiadas *rohingyas* que estivessem fora de Burma. Além disso, recomendava-se aumentar apoio financeiro e técnico para as agências da ONU e outras organizações que trabalhassem com esses deslocados forçados (USCIRF, 2014, p. 45).

O relatório de 2015 afirma que, em maio do mesmo ano, os EUA haviam anunciado uma contribuição de três milhões de dólares em resposta aos apelos da OIM. Ademais, cerca de 14.600 pessoas refugiadas oriundas de Burma foram admitidos nos EUA no ano fiscal de 2014 e mais de 11.500 eram esperados no ano fiscal de 2015, incluindo 1.000 muçulmanos *rohingyas* (USCIRF, 2015, p. 15). Segundo o *Refugee Processing Center*, foram aceitos, na verdade, 18.386 pessoas refugiadas birmaneses. Ademais, os EUA se tornaram um dos principais doadores do *Joint Response Plan For Rohingya Humanitarian Crisis*, programa coordenado pelo ACNUR (US Department of State, 2021).

Um caso bem emblemático nesse aspecto também é o Iraque. O país esteve presente nos relatórios da USCIRF em virtude de questões envolvendo pessoas refugiadas, entre 2007 e 2015. Em 2008, a situação da liberdade religiosa no Iraque permanecia grave, principalmente para as minorias religiosas, que

relatórios da USCIRF, ao invés de Myanmar.

correspondiam a um número desproporcional de pessoas refugiadas. Embora fossem apenas 3% da população iraquiana antes da guerra, representavam agora 17% dos que haviam se registrado junto ao ACNUR na Jordânia e na Síria, 57% dos que estavam no Líbano e 25% na Turquia (USCIRF, 2009, p. 46-8).

Entre 2007 e 2009, por outro lado, houve um aumento dos iraquianos admitidos nos EUA, chegando a mais de 19.000 pessoas, tornando-se o principal destino para pessoas refugiadas dessa nacionalidade, via programa de reassentamento do ACNUR. O Departamento de Estado anunciou, em fevereiro de 2008, novas políticas para facilitar o recebimento de iraquianos, inclusive minorias religiosas, baseado no *Refugee Crisis in Iraq of 2007*, que criou uma nova categoria de Prioridade 02 (USCIRF, 2009, p. 46-8).

Apesar de ter as primeiras recomendações atendidas, a Comissão ainda fez mais oito sugestões ao governo estadunidense sobre a mesma temática, focadas principalmente em ações diplomáticas com aliados regionais para provisão de ajuda humanitária (USCIRF, 2009, p. 49). As propostas foram acatadas e, no ano fiscal de 2009, foram destinados 303,4 milhões de dólares para a ONU e ONGs que trabalhavam prestando ajuda humanitária para pessoas refugiadas. No mesmo período também foram admitidos 18.838 iraquianos nos EUA. Passou-se então a ser sugerido a continuação do reassentamento e a adoção de políticas que possibilitassem o retorno de pessoas refugiadas ao Iraque apenas quando fosse seguro (USCIRF, 2010, p. 74, 78-9).

Em 2011, os EUA retiraram suas tropas do país. Nessa época, os deslocamentos forçados estavam diminuindo e tinha iniciado o retorno voluntário. Em 2008 e 2009, cerca de 350.000 deslocados internos e 60.000 pessoas refugiadas voltaram para suas casas. Entre eles, há poucos membros de minorias religiosas, as quais continuavam em situação de vulnerabilidade. Os EUA continuavam a ajudar organizações que assistiam esses deslocados forçados, doando mais de 355 milhões de dólares no ano fiscal de 2010 e aumentando o reassentamento de iraquianos, que chegou a 52.000 pessoas nessa época. A USCIRF, por sua vez, continuava

advogando a continuidade dessas ações (USCIRF, 2011, p. 93-4).

Essa situação iria permanecer até 2014, mudando após o Estado Islâmico conquistar áreas importantes do país. Conforme destacado no relatório de 2015, o grupo terrorista atacava todos os iraquianos que se opunham à sua ideologia violenta. Contudo, as minorias religiosas, em especial os cristãos e *yazidis*, sofreram abusos severos e em larga escala. Tudo isso contribuiu para mais uma onda de pessoas refugiadas. Em resposta, os EUA se tornaram o líder mundial de mobilização de recursos para projetos de ajuda humanitária para os deslocados forçados iraquianos. Apenas nos anos fiscais de 2014 e 2015 foram doados mais de 213,8 milhões de dólares. O programa de reassentamento também teve continuidade, aceitando, em 2014, 19.769 iraquianos (USCIRF, 2015, p. 95, 98).

Esses últimos acontecimentos no Iraque também contribuíram para que, entre 2014 e 2018, a USCIRF fizesse recomendações acerca das pessoas refugiadas na Síria. Devido à Guerra Civil iniciada em 2011, na esteira dos protestos da chamada “Primavera Árabe” e às ações do Estado Islâmico, em março de 2014, havia mais de 2,5 milhões de pessoas refugiadas registradas pelo ACNUR, a maioria em Líbano, Jordânia, Turquia, Egito e Iraque. O número de deslocados internos, por sua vez, chegava a 6,5 milhões (USCIRF, 2014, p. 87).

Diante disso, a USCIRF recomendou que os EUA organizassem, juntamente com ONGs e agências da ONU, projetos de promoção da tolerância inter-religiosa tanto na Síria quanto nos países acolhedores de pessoas refugiadas. Também sugeriu que fosse considerada a isenção de restrições para a emissão de vistos a pessoas refugiadas que apoiaram certos grupos rebeldes financiados pelos EUA e alocasse recursos necessários para que o Departamento de Segurança Doméstica e outras agências de segurança facilitasse o processo de triagem e reassentamento de pessoas refugiadas sírias. Por fim, continuasse a oferecer apoio financeiro e logístico para a ONU, organizações humanitárias e países acolhedores para que levassem ajuda aos deslocados forçados (USCIRF, 2014, p. 89).

Em 2015, o conflito - já em seu quinto ano - tornou-se ainda mais sectário e o número de pessoas refugiadas cresceu para 3,3 milhões e o de deslocados internos para 9,3 milhões (USCIRF, 2015, pp. 115-7). Em 2016, a situação do conflito continuou difícil para as minorias religiosas. O número de pessoas refugiadas aumentou para 4,7 milhões e o de deslocados internos diminuiu para 6,5 milhões, com cerca de 120.000 crianças nascendo apátridas (USCIRF, 2015, p. 122).

De acordo com o relatório de 2015 da USCIRF, os EUA eram, na época, o maior doador da resposta humanitária à situação na Síria, tendo doado três bilhões de dólares, entre setembro de 2012 a dezembro de 2014. Até o início de 2015, o país havia recebido, contudo, um número pequeno de sírios em comparação à magnitude da crise, apenas 450 desde o ano fiscal de 2011. Logo, além de manter as recomendações anteriores, a Comissão sugeriu também que o número de pessoas refugiadas a serem reassentadas aumentasse de 70.000 para 100.000, tendo uma reserva adicional para aqueles oriundos do Oriente Médio (USCIRF, 2015, p. 118). O mesmo foi feito nos anos seguintes.

Em 2016, os EUA admitiram mais de 12,500 pessoas refugiadas sírias. Em 2017, porém, em janeiro, o presidente Donald Trump suspendeu, por 120 dias, o programa de reassentamento, para rever os procedimentos de segurança, e diminuiu de 110.000 para 50.000 a cota de pessoas refugiadas a serem aceitas no ano fiscal de 2017 (USCIRF, 2017, p. 95). Segundo o *Refugee Processing Center*, nesse ano foram recebidos 6.557 sírios. Em 2018, apenas 76; em 2019, 563 e 481 em 2020. Desse modo, frente à política restritiva de Trump, no relatório de 2018, a USCIRF instou apenas que o reassentamento de sírios tivesse continuidade, priorizando as vítimas do Estado Islâmico e minorias religiosas (USCIRF, 2018, p. 96).

Os resultados dessa análise documental sugerem que a USCIRF pode até ser uma instituição missionária, como proposto por Drezner (2000), no sentido de se manter fiel às ideias que a criaram. Contudo, não em relação à sua eficácia, já que, pelo menos em relação à temática do refúgio, ela parece ter tido um

impacto significativo, ao se considerar as recomendações que foram adotadas, lançando dúvidas sobre o argumento proposto na introdução.

Ainda assim, outro elemento que os relatórios demonstraram é que eles são insuficientes para trazer algum tipo de conhecimento decisivo sobre o posicionamento da USCIRF dentro da burocracia de política externa estadunidense, trazendo mais questionamentos que devem ser abordados em outras pesquisas. Por exemplo: o que levou à aceitação, por parte do governo estadunidense, dessas recomendações da Comissão? Teria sido apenas a influência da USCIRF ou houve outros fatores, como os interesses dos EUA em relação a cada país em questão? E, quanto às recomendações que não foram atendidas? Desse modo, não se encontrou, nos documentos analisados, as evidências procuradas, não sendo possível chegar a um resultado conclusivo quanto ao argumento proposto e aos objetivos iniciais da pesquisa.

CONCLUSÃO

O objetivo do capítulo foi analisar o papel da USCIRF dentro da burocracia de política externa dos EUA. Esperava-se que, por meio de uma análise documental dos relatórios anuais publicados pela Comissão, entre 2000 e 2020, fossem encontradas evidências a fim de negar ou confirmar o argumento proposto. Argumento esse, baseado no modelo de APE de Drezner (2000), sobre as chamadas instituições missionárias. Defendia-se que a USCIRF tinha uma atuação limitada e pouco influente no processo de tomada de decisões.

Buscava-se investigar isso, por meio da análise das recomendações da instituição sobre questões de refúgio, verificando quais haviam sido adotadas pelo governo estadunidense. Os resultados, porém, foram inconclusivos. Os relatórios demonstram que, de fato, um grande número de sugestões feitas pela USCIRF foi acatado, o que enfraquece o argumento defendido, dando a entender que a organização tem um protagonismo maior do que o esperado. Contudo, nos documentos analisados,

não há evidências de que o que motivou a adoção, por parte do governo estadunidense, das medidas propostas, tenha sido de fato a influência da Comissão.

Assim, a pergunta inicial - qual é o papel da USCIRF na política de refúgio dos EUA? - permanece sem resposta. Isso aponta para a necessidade de outras pesquisas que busquem compreender melhor a atuação da Comissão, necessidade já expressa anteriormente. Nesse sentido, uma sugestão de agenda de pesquisa seria analisar casos específicos em que as recomendações de refúgio da USCIRF foram aceitas, tendo como delimitadores países específicos. Sudão, Irã, Iraque e Síria seriam candidatos para isso. Também talvez seja necessária a utilização de outros métodos de pesquisa, além da análise de conteúdo, a exemplo do *process-tracing*.

REFERÊNCIAS

BUSCHER, M. A. **Commission Impossible: The International Religious Freedom Act and its Impact on US Foreign Policy with Particular Reference to Iraq and Burma, 1999-2012**. The Claremont Graduate University, 2013. .

CHASE, M. **From Madisonian Secularism to a Christian Government: The International Religious Freedom Act of 1998**. Undergraduate Student Research Awards, Trinity University, 2017. Disponível em: https://digitalcommons.trinity.edu/infolit_usra/36. Acesso em: 21 mai. 2021.

CHELINI-PONT, B. American Religious Diplomacy since the International Religious Freedom Act. **Religion, Diplomacy and Peace**: Conférence annuelle de la Commission Internationale d'Etudes et d'Histoire du Christianisme, Jun, Rome, Italy, 2018.

DREZNER, D. W. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 733-749, 2000.

GUNN, T. J. A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998. *BYU Law Review*, v. 1, n. 3, p. 841-866, 2000.

HUDSON, V. M.; DAY, B. S (2020). **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Maryland: Rowman and Littlefield, 2020.

MARSHALL, P.; GILBERT, L.; SHEA, N. **Perseguidos: o ataque global aos cristãos**. São Paulo: Mundo Cristão, 2014.

MATEO, L. R. **Deus abençoe a América: religião, política e relações internacionais dos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo, 2011.

MICINSKI, N. R. Refugee Policy as Foreign Policy: Iraqi and Afghan Refugee Resettlements to the United States. *Refugee Survey Quarterly*, v. 37, n. 3, p. 253-278, 2018.

MORIN, J. F.; PAQUIN, J. **Foreign policy analysis: A toolbox**. Canada: Springer, 2018.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. ONU, 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

PASTOR, E. R. The Flawed Implementation of the International Religious Freedom Act of 1998: A European Perspective. *BYU Law Review*, v. 5, n. 3, p. 711-746, 2005.

RZEPKA, M. **The Link Between International Religious Freedom and National Security: Ensuring a Safe America While Pursuing Our Ideals**. Center for Christianity and Scholarship, Durham, 2018. Disponível em: <https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/>

bitstream/handle/10161/16773/Rzepka.Mary.FinalMP.pdf?sequence=2. Acesso em: 24 jul. 2020.

UNHCR. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. UNHCR, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **Global Trends: Forced Displacement in 2021**. UNHCR, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html>. Acesso em: 28 jul. 2022.

US DEPARTMENT OF STATE. **The United States Announces New Assistance to Respond to the Rohingya Humanitarian Crisis**. US Department of State, 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/the-united-states-announces-new-assistance-to-respond-to-the-rohingya-humanitarian-crisis/>. Acesso em: 12 ago. 2022

USCIRF. **Annual Report 2003**. USCIRF, 2003. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/2003%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Annual Report 2004**. USCIRF, 2004. Disponível em: : <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/2004%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Annual Report 2005**. USCIRF, 2005. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/2005%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Annual Report 2006**. USCIRF, 2006. Disponível em: http://www.uscirf.gov/sites/default/files/resources/AR2006/uscirf_2006_annualreport.pdf Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. **Annual Report 2008**. USCIRF, 2008. Disponível em:

<https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/Annual%20Report%202008.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. **Annual Report 2009**. USCIRF, 2009. Disponível em: <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/resources/final%20ar2009%20with%20cover.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. **Annual Report 2010**. USCIRF, 2010. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-04/2010%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022

_____. **Annual Report 2011**. USCIRF, 2011. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2011%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022

_____. **Annual Report 2013**. USCIRF, 2013. Disponível em: <https://www.bic.org/sites/default/files/pdf/2013%20USCIRF%20Annual%20Report.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022

_____. **Annual Report 2014**. USCIRF, 2014. Disponível em: <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%202014%20Annual%20Report%20PPD.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. **Annual Report 2015**. USCIRF, 2015. Disponível em: <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%20Annual%20Report%202015%20%282%29.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. **Annual Report 2017**. USCIRF, 2017. Disponível em: <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/2017.USCIRFAnnualReport.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

_____. **Annual Report 2018**. USCIRF, 2018. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/publications/2018-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

_____. **USCIRF Statement on World Refugee Day and Link**

Between Religious Freedom and Displacement. USCIRF, 2019a. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/news-room/press-releases-statements/uscirf-statement-world-refugee-day-and-link-between-religious>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **USCIRF Statement in Response to White House Plans to Reduce Refugee Ceiling to Zero.** USCIRF, 2019b. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/news-room/press-releases-statements/uscirf-statement-in-response-white-house-plans-reduce-refugee>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **Annual Report 2019.** USCIRF, 2019c. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/publications/2019-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

_____. **About Us.** USCIRF, 2020a. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/about-uscirf/about-us>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **Annual Report 2020.** USCIRF, 2020b. Disponível em: <https://www.uscirf.gov/publications/2020-annual-report>. Acesso em: 21 out. 2022.

WAIBSNAIDER, M. How national self-interest and foreign policy continue to influence the US refugee admissions program. **Fordham L. Rev.**, 75, n. 1, p. 391-426, 2006.

Sobre o livro

Projeto gráfico Erick Ferreira Cabral

capa Nayanna Sabiá de Moura

Mancha Gráfica 10,5 x 16,7 cm

Tipologias utilizadas Adobe Garamond Pro 11/13,2 pt

O mundo é marcado hoje pela maior crise de deslocamentos forçados da história da humanidade. Entende-se que o fenômeno migratório é um fenômeno complexo tendo em vista que envolve uma gama de fatores sociais, econômicos, religiosos, ambientais e raciais. Na presente obra, são retratados os seus dramas identitários e as dificuldades que enfrentam nos países de destino, em relação à documentação, à habitação, ao trabalho, à língua e ao acesso às redes de proteção e inserção social.