

# VI SEMINÁRIO NACIONAL

da Cátedra Sérgio Vieira de Mello:  
Refugiados e as Fronteiras Brasileiras

07 a 10  
de outubro  
de 2015

## ANAIS DO ENCONTRO CIENTÍFICO

DOURADOS - MS



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS  
AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS  
CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO

**VI SEMINÁRIO NACIONAL DA CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO:  
REFUGIADOS E AS FRONTEIRAS BRASILEIRAS**

**ANAIS DO ENCONTRO CIENTÍFICO**

07 A 10 OUTUBRO DE 2015

Dourados, MS  
2015

### **COMISSÃO ORGANIZADORA**

Me. Arthur Ramos do Nascimento – UFGD  
Dr. César Augusto Silva da Silva – UFGD  
Dr. Gustavo de Souza Preussler – UFGD  
Me. Henrique Sartori de Almeida Prado – UFGD  
Dr. Márcio Augusto Scherma – UFGD  
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez – UFGD  
Acadêmica Élide Mylenna Lhiopes Appelt – UFGD  
Acadêmica Adriana dos Santos Correa – UFGD  
Acadêmica Bianca Pereira de Andrade – UFGD  
Acadêmico Caio Morelli Marques – UFGD  
Acadêmica Debora Ester - UFGD  
Acadêmica Gabriela dos Santos Silva – UFGD  
Acadêmica Juliana Tosta – UFGD  
Acadêmica Julia Stefanello Pires – UFGD  
Acadêmica Lais Torres Alves – UFGD  
Acadêmica Mariana Rodrigues Zamprogna – UFGD  
Acadêmica Thais da Silva Alpines – UFGD  
Acadêmica Thays de Mello Moraes – UFGD  
Técnico Administrativo Alexsandro Felix de Moura – UFGD

### **CONSELHO EDITORIAL E CIENTÍFICO**

Dra. Ana Paula Martins Amaral – UFMS  
Me. Arthur Ramos do Nascimento – UFGD  
Dr. César Augusto Silva da Silva – UFGD  
Dr. Gustavo de Souza Preussler – UFGD  
Dra. Teresa Schneider Marques – PUC-RS

**Diagramação e Capa:** Alexsandro Felix de Moura  
Foto da capa: Acervo site ACNUR

Ficha catalográfica

## PROGRAMAÇÃO

07/10	18h	Credenciamento
	20h	Conferência Cartagena +30 e a Causa dos Refugiados nas Américas <i>Representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – Oficial de Proteção Gabriel Gualano de Godoy</i>
08/10	09h	As fronteiras do Estado de Mato Grosso do Sul e os países da América do Sul: Os problemas dos deslocados. <i>Observatório da Fronteira - UFGD, Ivoneide Messias da Cruz – Repres. Sec. Municipal de Assistência Social - Prefeitura Municipal de Dourados/MS</i>
	10h	A Política Brasileira Para Refugiados no Início do Século XXI <i>Profa. Dra. Julia Bertino Moreira – UFABC, Profa. Dra. Teresa Cristina Schneider Marques – PUC-RS</i>
	14h	Política Migratória e Universidade Brasileira <i>Universidade Federal do Paraná - UFPR</i>
	14h	Encontro Científico da Cátedra Sérgio Vieira de Mello <i>Trabalhos acadêmicos de alunos de graduação e da pós-graduação</i>
	19h	Políticas de Reassentamento e de Integração Local dos Refugiados no Brasil <i>Representante CONARE, Representante ADUS – Marcelo Haydu, Profa. Dra. Viviane Mozine Rodrigues - UVV</i>
09/10	09h	O Tráfico Internacional de Pessoas e as Migrações Internacionais no MS: As Experiências Locais <i>Profa. Dra. Luciani Coimbra – UFMS, Profa. Dra. Estela Scandola – CONATRAP</i>
	14h	Encontro Científico da Cátedra Sérgio Vieira de Mello <i>Trabalhos acadêmicos de alunos de graduação e da pós-graduação</i>
	19h	Construindo Política para Refugiados nas Américas <i>Dr. Beto Ferreira Vasconcelos – Secretário Nacional de Justiça e Presidente do CONARE</i>
10/10	09h	Encontro das Cátedras Sérgio Vieira de Mello das Universidades do país

# SUMÁRIO

---

## A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NA CONTEMPORANEIDADE: O CASO DA EUROPA - **7**

*Paulo Cesar dos Santos Martins*

*Alessandro Donaire de Santana*

## A SITUAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE DIREITOS TRABALHISTAS DO MIGRANTE HAITIANO EM CASOS REGISTRADOS NO BANCO DE DADOS DO PROJETO “MIGRAÇÃO, REFÚGIO E HOSPITALIDADE” – **12**

*Lohan Ribeiro Couto*

*Marina Silva Vilas Boas*

## CLÁUSULA DE CESSAÇÃO DE REFÚGIO: A SOLUÇÃO BRASILEIRA FRENTE AO CASO DOS REFUGIADOS ANGOLANOS – **25**

*Angelica Furquim*

*Melissa Martins Casagrande*

## CORUMBÁ: BERÇO DE OPORTUNIDADES AOS IMIGRANTES – **42**

*Thais da Silva Alpires*

## COTAS PARA REFUGIADOS NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: UMA JUSTIFICAÇÃO A PARTIR DO DIREITO – **58**

*Danielle Annoni*

*Guilherme Athaides Guimarães*

*Yara Maria*

## MIGRAÇÃO E CIDADANIA: O AVANÇO NA BUSCA DE SOLUÇÕES PARA A APATRIDIA - **79**

*Raquel Freitas de Carvalho*

*Tarsila Ruiz de Negreiros Guimarães*

## MIGRAÇÃO FEMININA E TRÁFICO DE MULHERES - **95**

*Bianca Pereira de Andrade*

## MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O TRÁFICO DE PESSOAS: A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL - **108**

*Cícero Rufino Pereira*

*Kaciane Corrêa Mochizuke*

## O DIREITO À NACIONALIDADE DAS CRIANÇAS APÁTRIDAS: UM ESTUDO DOS CASOS RELACIONADOS À APATRIDIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS - **120**

*Danielle Annoni*

*Lina Tieco Doi*

*Wendy Moreira de Lima*

O MOVIMENTO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, O CONTEXTO BRASILEIRO E AS INICIATIVAS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE DOURADOS PARA A ASSISTÊNCIA AS PESSOAS EM TRÂNSITO - **134**

*Adriana dos Santos Correa*

*Caio Morelli Marques*

POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA: OS REFUGIADOS SÍRIOS - **149**

*Alessandra Chagas Mesquita*

*Ana Paula Martins Amaral*

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PARA REFUGIADOS NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE AS CRIANÇAS - **163**

*Luis Miguel Roa Florentin*

REFORMA AGRÁRIA E OS REFUGIADOS: ASPECTOS SOBRE A NECESSIDADE DO ACESSO A TERRA PARA GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - **175**

*Felipe Borges de Souza Domingues*

*Arthur Ramos do Nascimento*

REFUGIADOS E O DIREITO AO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA - **180**

*Danielle Annoni*

*Lysian Carolina Valdes*

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: TRABALHO CONJUNTO NO ENFRENTAMENTO DAS REDES CRIMINOSAS - **193**

*Rafaela Paula Gonçalves da Silva*

# A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NA CONTEMPORANEIDADE: O CASO DA EUROPA

---

Paulo Cesar dos Santos Martins<sup>1</sup>  
Alessandro Donaire de Santana<sup>2</sup>

**RESUMO:** O avanço dos meios de comunicação, transportes e as crescentes facilidades de deslocamentos permitem que os movimentos migratórios também ocorram de forma intensa, ainda mais com as crescentes crises no continente africano e asiático, fazendo com que grandes contingentes populacionais tenham que deixar seus países de origem e buscar novos lugares para recomeçar suas vidas. Neste sentido, esta breve análise procura discutir a situação dos refugiados que se deslocam para os países europeus e as dificuldades que encontram para adentrar suas fronteiras. Tendo como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), constatou-se que o flagelo dos refugiados está longe do fim, já que as nações europeias têm imposto dificuldades de acesso e permanência dessas pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, o que contraria os pressupostos defendidos no documento da ONU, do qual são signatários os países europeus. Portanto, garantir que os direitos humanos sejam efetivamente assegurados ainda parece distante nesse e em outros contextos de violações espalhados pelo mundo.

**Palavras-Chave:** Refugiados; Direitos Humanos; Europa.

## 1- INTRODUÇÃO

A crise de refugiados na Europa tem atingido proporções dramáticas, já que aumenta consideravelmente o número de refugiados procedentes do Oriente Médio e África, principalmente, sendo que a maioria tenta chegar (ou chega) à Europa, aventurando-se em perigosas travessias no mar Mediterrâneo e Balcãs. Em sua grande maioria, esses movimentos migratórios caracterizam-se por ser de migração forçada (refugiados); são vítimas de perseguições étnico-religiosas, pobreza, conflitos armados, etc., e que, muitas vezes, têm que se submeter aos “coiotes”, traficantes de pessoas que se aproveitam de sua vulnerabilidade extrema.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Grande Dourados

<sup>2</sup> Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Em 1951, a Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, realizada na cidade de Genebra, Suíça, tendo em vista redigir uma Convenção regulatória do status legal dos refugiados, apresenta a seguinte definição:

“O termo “refugiado” designa a pessoa que “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (NAÇÕES UNIDAS, 2005)”.

Assim, de um modo geral, o que se tem observado de fato é uma violação dos direitos humanos por parte dos países europeus, já que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), é pautada por princípios que garantem ao ser humano viver com dignidade e não ser distinguido por gênero, etnia, religião, etc.

Neste sentido, tendo como base esse documento da ONU, esta breve análise procura discutir a situação dos refugiados que se deslocam para os países europeus, as dificuldades que encontram para adentrar suas fronteiras, bem como sua permanência nesses países.

## **2- A ATUAL SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NA EUROPA SOB A LUZ DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Durante a Segunda Guerra Mundial, diversos movimentos migratórios se caracterizaram pela fuga de milhões de pessoas que se deslocavam para fora da Europa devido as constantes perseguições dos regimes de caráter totalitário, como foi o caso da Alemanha nazista contra os ciganos e judeus, por exemplo. Contudo, ao final da grande guerra, muitos países destruídos facilitaram a entrada de imigrantes em seus territórios, principalmente homens solteiros, para trabalhar na reconstrução dos países. Porém, passado esse período de reconstrução, muitos países passaram a endurecer as leis de migração para seus territórios.

Os Estados, principalmente os mais ricos e, nesse momento histórico, os grandes receptores, dão início, no final dos anos 1970 do século XX, ao movimento que tem por objetivo zerar a entrada de migrantes. Por exemplo, nessa época, os Estados Unidos e a Europa possuíam uma política migratória muito parecida, ambas no sentido de evitar a vinda de novas pessoas (RAMOS, A. C. 2011).

Diante desse fenômeno, uma das primeiras organizações internacionais voltadas para tratar do tema “refugiados” foi a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), criada em 1947 com o intuito de prestar assistência aos refugiados europeus no pós-guerra: registro, classificação, repatriamento, etc., passando, na década seguinte, a reinstalar esses refugiados em países do chamado terceiro mundo:



Os governos ocidentais acreditavam que a disseminação dos refugiados por todo o mundo iria fomentar uma distribuição mais favorável de população, descongestionando a Europa e beneficiando “democracias ultramarinas” menos desenvolvidas e subpovoadas. Entretanto, a OIR não conseguiu atingir seus objetivos, restando ainda cerca de 40.000 pessoas deslocadas na Europa, o que fez com que a organização cessasse suas atividades em fevereiro de 1952. (ACNUR, 2000).

Logo depois, as Nações Unidas atribuíram ao ACNUR a prerrogativa de conduzir e coordenar ações internacionais para a proteção dos refugiados e a buscar soluções duradouras para seus problemas.

(...) Em 1949, a ONU se decidiu em criar o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) (...) O artigo 2º do Estatuto da ACNUR diz que, o trabalho do alto comissariado “terá um caráter totalmente apolítico, será humanitário e social e, como regra geral, está relacionado com grupos e categorias de refugiados” (CORDEIRO, 2005)

Sua principal missão é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Nos esforços para cumprir seu objetivo, o ACNUR empenha-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar de refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem.

Após o fim da segunda Guerra Mundial, diversos países do continente africano e asiático obtiveram sua independência. Contudo, ao longo das décadas de 80 e 90, muitos conflitos assolaram essas regiões, potencializados pela polarização USA-URSS no contexto da Guerra Fria. Atualmente, a instabilidade política de muitos desses novos Estados, somada às interferências dos países ricos acentuam e fomentam novos conflitos. Um exemplo é a intervenção dos USA no Iraque e Afeganistão, no início do presente século, que, após a retirada das tropas, deixou margem para que grupos terroristas ampliassem suas forças na região, como o Talebã (Afeganistão e Paquistão) e o recente fenômeno, Estado Islâmico, que domina e aterroriza regiões do Iraque e Síria, forçando o deslocamento de milhões de pessoas para países vizinhos e outros mais distantes, com destaque para aqueles localizados na Europa.

Com isso, esse recente fluxo de pessoas (refugiados), assunto em alta na mídia mundial, e que tentam adentrar as fronteiras europeias, é, em grande parte, resultado da intervenção dos países ricos, beneficiando interesses próprios sem se preocupar com os danos às populações.

Atualmente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão da ONU responsável por trabalhar com tais questões, encontra muitas dificuldades em atuar na Europa, onde muitos países dificultam a entrada de refugiados em seus territórios, já que, muitas vezes, possuem leis específicas que tratam das questões envolvendo esses grupos humanos. Assim, segundo Soares (2012)

A responsabilidade pela proteção internacional dos refugiados é competência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), todavia, como o ACNUR não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados, a efetiva proteção ocorre no âmbito dos Estados, razão pela qual se faz necessário contar com a colaboração dos governos e da sociedade civil para que a proteção inserta em tratados internacionais não se torne inócua.

Sendo assim, as políticas que deveriam ser colocadas em prática para garantir com mais clareza e rapidez os direitos desses refugiados acabam não ocorrendo de forma satisfatória. As análises de dados históricos, veículos de mídia, artigos, etc., revelam que as medidas adotadas por países da Europa são cada vez mais restritivas ao reconhecimento dos refugiados, dificultando a inserção destes na sociedade e diminuindo seus direitos. Além disso, muitos se posicionam contra o recebimento de refugiados em seus territórios.

É fato notório que a maior parte dos refugiados do Oriente Médio é acolhida pelas nações vizinhas, que também sofrem carências estruturais agudas. Assim, milhares de pessoas têm de se sujeitar a viver nos campos de refugiados, espaços que têm se tornado moradas definitivas, em virtude do prolongamento dos conflitos na Síria e Iraque, por exemplo. Vide o caso do campo de refugiados de Zaatari, na Jordânia, que conta com cerca de meio milhão de pessoas (ACNUR) e que as autoridades do país avaliam tornar uma cidade,

Até mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que consiste basicamente em um conjunto de princípios que serviriam de base para o bem-estar humano, sua dignidade, independente do gênero, etnia, religião, etc., e também como um mecanismo importante para a manutenção da paz, é violado cotidianamente, no caso da Europa, já que o que se tem observado na prática não condiz com os princípios defendidos nos artigos.

Para Flores (2002), vivemos na época da exclusão generalizada. A miséria e a pobreza se fazem cada vez mais presentes no Mundo contemporâneo. A diferença entre as classes sociais é cada vez maior; os ricos ficam cada vez mais ricos e a população mais pobre só tende a aumentar. Milhões de famílias ainda vivem em condições subumanas: sem água potável, alimentação básica, sem acesso a redes de tratamento de esgotos, etc. As doenças e proliferam cada vez mais nesses locais e os índices são sempre alarmantes.

“Essas são as cifras do “fim da história”, do final da bipolarização e do triunfo do pensamento e do poder únicos. Cifras que demonstram o desaparecimento de milhares de pessoas, condenadas à pobreza mais lacerante, e que contemplam, assombradas e indignadas, a ostentação dos Países enriquecidos a suas custas”. (FLORES, 2012)

Leff (2004, p.312-313), conclui que:

Nunca antes na História houve tantos seres humanos que desconhecem tanto e estivessem tão excluídos dos processos e das decisões que determinam suas condições de existência; nunca antes houve tanta pobreza, tanta gente alienada de suas vidas, tantos saberes subjugados, tantos seres que perderam o controle, a condução e o sentido de sua existência; tantos homens e mulheres desempregados, desenraizados de seus territórios, desapropriados de suas culturas e de suas identidades.

A situação de precariedade e violência a que são submetidos milhares de refugiados nas fronteiras europeias expõe a fragilidade dos discursos que enaltecem a valorização dos direitos humanos. Tais direitos são viabilizados de forma seletiva, cabendo a maior parte dos órfãos desse sistema contraditório e desigual o abandono e a expropriação de suas expectativas de viver com dignidade.

### 3- CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário encontrar soluções para a crise provocada pelo problema do deslocamento de populações, notadamente os milhares de refugiados que se deslocam para a Europa e que, muitas vezes, têm suas vidas ceifadas nos perigosos trajetos que são obrigados a seguir para tentar conseguir uma vida digna.

Neste sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos ainda carece de maior efetividade no cumprimento de seus artigos, notadamente pelos países mais ricos, que deveriam acolher ou tomar medidas que possibilitassem respeitar a situação de extrema fragilidade a que estão submetidos os refugiados.

Portanto, fica patente que há um grande descompasso entre os discursos de acolhimento proferidos pelas autoridades e suas ações: forças de segurança, cercas e muros que tentam, sem sucesso, conter a onda de desesperados que tenta adentrar as auspiciosas fronteiras europeias.

### REFERÊNCIAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 2000. A situação dos refugiados no mundo - cinquenta anos de ação humanitária. Genebra.

CORDEIRO, VANESSA. 2005. “Os Refugiados e as Intervenções no Sistema Internacional Contemporâneo”. In: História dos refugiados e surgimento das instituições especializadas. Pag. 11

FLORES, JOAQUIN. H. 2002. “Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. In: Introdução. Pag. 09

LEFF, ENRIQUE. 2004. Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes. Tradução de Glória Maria Vargas. Rio de Janeiro: Garamond.

RAMOS, ANDRE. RODRIGUES, GILBERTO. ALMEIDA, GUILHERME. 2011. 60 Anos de ACNUR Perspectivas de Futuro. In: A Segunda Guerra Mundial e a consolidação do Direito Internacional dos Refugiado. Pag. 208

SOARES, CARINA. 2012. O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional. In: Introdução pag. 18

UNIDAS, NAÇÕES. 2005. “Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos 1995|2004 Direitos Humanos e Refugiados”. In: A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. N.º 20 pag. 09.

# A SITUAÇÃO DO RECONHECIMENTO DE DIREITOS TRABALHISTAS DO MIGRANTE HAITIANO EM CASOS REGISTRADOS NO BANCO DE DADOS DO PROJETO “MIGRAÇÃO, REFÚGIO E HOSPITALIDADE”

---

*THE SITUATION OF RECOGNITION OF LABOR RIGHTS OF HAITIAN MIGRANTS IN CASES REGISTERED IN THE DATABASE OF THE “MIGRAÇÃO, REFÚGIO E HOSPITALIDADE” PROJECT*

Lohan Ribeiro Couto<sup>1</sup>  
Marina Silva Vilas Boas<sup>2</sup>

**RESUMO:** Nos últimos quatro anos, intensificou-se o fluxo migratório de haitianos para o Brasil e, neste contexto, a cidade de Curitiba representa um de seus grandes centros de destino. Diante das adversidades que vivenciavam no Haiti, em função das catástrofes de 2010 e 2012 e de outras condições desfavoráveis de vida, muitos cidadãos haitianos deixaram seu país e vislumbram no Brasil um novo horizonte de existência e esperança. Sozinhos ou acompanhados, com educação formal em diversos níveis, ingressam no país e regularizam-se através da concessão do visto humanitário, tornando-se aptos para o acesso à saúde, emprego e educação. O processo de inserção no mercado de trabalho, no entanto, traz à tona um problema particular: a questão da vulnerabilidade de migrantes haitianos a injustiça, exploração e violação de seus direitos trabalhistas. Por meio dos dados do projeto “ Migração, Refúgio e Hospitalidade”, percebe-se que, em Curitiba, mostraram-se recorrentes casos envolvendo a inexistência de remuneração de horas extras, a inadimplência salarial, a falta de reconhecimento do acidente de trabalho e demais ocasiões de desrespeito à dignidade da pessoa do trabalhador, incluindo a manifestação de discriminação racial e maus-tratos. Denota-se que, de fato, as garantias dessas pessoas no ambiente de trabalho encontram-se muitas vezes desprotegidas, estando sujeitas a abusos e preconceito. Há, na verdade, uma burocratização da implementação dos direitos trabalhistas, e a formalização do direito de trabalhar é insuficiente para a tutela efetiva do trabalhador migrante. A condição de eventualmente desconhecem a legislação brasileira, somada a fatores como a xenofobia e a discriminação étnica, torna os migrantes haitianos ainda mais vulneráveis e dificulta, frequentemente, o devido reconhecimento de seus direitos trabalhistas.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: lohan.couto@gmail.com

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: marinavilasboas@hotmail.com

**Palavras-chave:** migrante haitiano, direitos trabalhistas, reconhecimento, Curitiba.

**ABSTRACT:** Over the past four years, the Haitian migratory flow to Brazil has increased and, in this context, the city of Curitiba represents one of its big target centers. Against the adversities in Haiti, as a result of the 2010 and 2012 catastrophes and other unfavourable living conditions, many Haitian citizen have left their country and see in Brazil a new horizon of existence and hope. Alone or accompanied, with levels of formal education, they enter the country and are regularised through the granting of a humanitarian visa, which grants them access to health, employment and education. The process of entering the labour market, however, brings up a particular problem: the question of the Haitian migrants' vulnerability to injustice, exploitation, and violation of their labour rights. Through the database of the "Migração, Refúgio e Hospitalidade" Project, it can be noticed that, in Curitiba, there are recurrent cases involving lack of overtime pay, inexistence of remuneration, lack of recognition of labour-related accidents and other occasions the disrespect to the worker's 's dignity, including the manifestation of racial discrimination and mistreatment. The data shows, indeed, that the guarantees of these people in the working environment are unprotected, and that they can be subject to abuses and prejudice. There is, in fact, a burocratization of the implementation of labour rights inasmuch as the regularization of the right to work is insufficient to the effective protection of the migrant worker. Their condition of lack of information regarding the Brazilian legislation, added to factors such as xenophobia and ethnic discrimination, makes the Haitian migrants even more vulnerable and often complicates the due recognition of their labour rights.

**Keywords:** Haitian migrant, labour rights, recognition, Curitiba.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos quatro anos, intensificou-se o fluxo de migrantes haitianos para o Brasil. De acordo com informações da Polícia Federal, cerca de 39.000 haitianos entraram em solo nacional entre 2010 e setembro de 2014 (ACNUR). Devido às catástrofes naturais a que esteve sujeito o Haiti, como o conhecido terremoto de 2010 e os furacões Isaac e Sandy de 2012, a vida de muitas dessas pessoas sofreu drásticas transformações e as tragédias eclodidas em função dos abalos sísmicos assolaram a já débil realidade haitiana, causando milhares de mortes e afetando expressivamente a infraestrutura econômica, social e habitacional do país. Para muitos, a busca por uma perspectiva de vida mais digna e por esperança de melhores condições a seus familiares se dá em território brasileiro.

Capital do Estado do Paraná e conhecida, segundo o senso comum, pelo título de cidade cosmopolita, Curitiba é um dos grandes centros de destino do fluxo migratório haitiano no Brasil, constituindo residência para um número estimado entre 2,5 mil de nacionais do Haiti registrados na Polícia Federal. Não obstante, o processo de inserção do migrante no mercado de trabalho traz consigo a questão de sua vulnerabilidade, isto é,

acerca da realidade em que se encontra sujeito a injustiças, casos de exploração e situações de violação de seus direitos trabalhistas. Considerada a notoriedade da cidade de Curitiba como receptora do movimento haitiano, apresenta-se de significativa relevância a análise do contexto de trabalho no qual está inserido o migrante e dos infortúnios a que eventualmente está submetido, com uma vida diferente, numa sociedade, num espaço e num amálgama cultural diversos daqueles de sua pátria.

O Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidade” é um programa de Extensão e Pesquisa no Setor de Ciências Jurídicas inserido no conjunto de atividades desenvolvidas pela Universidade Federal do Paraná por meio do Projeto Política Migratória e Universidade Brasileira, com vistas à proteção internacional de migrantes e refugiados. Relacionando o saber acadêmico ao saber popular, o projeto visa ao comprometimento da comunidade universitária com interesses e necessidades dos migrantes e refugiados, em todos os níveis, promovendo prestação de assessoria jurídica, cursos de língua portuguesa e outras realizações que contam com a participação de vários Setores e Departamentos da UFPR. Por meio das informações obtidas nas entrevistas de assessoria jurídica realizadas pelos participantes do projeto, foram registrados diversos casos em que se fizeram presentes demandas trabalhistas envolvendo cidadãos haitianos que domicíliam em Curitiba e região metropolitana.

Posto isso, o presente artigo tem por objetivo investigar a situação do migrante haitiano em sua experiência no ramo de trabalho e o modo como são reconhecidos os seus direitos trabalhistas. A partir da análise das informações contidas no banco de dados do Projeto “Migrações, Refúgio e Hospitalidade”, pretende-se levantar um diagnóstico das possíveis causas dos abusos que estas pessoas sofrem no contexto de emprego. Nesta leitura, o corpo do artigo foi segmentado, primeiramente, numa contextualização acerca do conceito de visto humanitário e do perfil do migrante haitiano. Em seguida, uma segunda partição foi destinada à análise dos dados coletados e à construção do diagnóstico proposto.

Diminuição do tempo de deslocamento, intensificação das relações sociais e alterações no mercado político-econômico são apenas alguns dos fatores que potencializam a entrada e saída de pessoas dos seus países. A migração, contudo, juntamente com a atividade econômica e o exercício da livre iniciativa, segundo Gediel (2010, p. 150), só são possíveis se estiverem conformados pelo respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais. Portanto, apontar as falhas na recepção, no acolhimento e na hospitalidade pode, com efeito, denunciar um cenário possivelmente velado e trazer à tona problemas sociais com o intuito de preparar o solo para futuras campanhas de conscientização, para a intervenção das autoridades públicas e para projetos engajados em tutelar os direitos trabalhistas de migrantes haitianos. Trata-se de um diagnóstico de recorte de casos em Curitiba e região metropolitana, mas que uma vez reconhecida a adversidade, a mesma pode ser identificada em outras localidades do Paraná e, possivelmente, a nível nacional.

## **2. O VISTO HUMANITÁRIO**

A partir de 2010, após a catástrofe do abalo sísmico ocorrido no Haiti, o fluxo migratório haitiano para o Brasil ampliou-se significativamente. Reflexos disso podem ser sentidos em relação às categorias de pedidos de solicitações de residência de caráter humanitário (RR08), correspondendo a 85.9% do total (3.865 em um total de 4.496), sendo

que a nacionalidade que mais solicitou pedido de residência no Brasil foi a haitiana (2.070 pedidos em 2013 e 1891 em 2014), de acordo com dados fornecidos pelo CNIg (Conselho Nacional dos Imigrantes).

O processo de entrada se dava, majoritariamente, pela fronteira norte, através dos Estados do Amazonas e do Acre. No início de 2011, este quadro tomou rumos peculiares na medida em que aumentava o número de pedidos de refúgio apresentados ao CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), resultando na adoção de um procedimento interno único do CNIg. Tratava-se, na verdade, de uma medida de caráter humanitário e excepcional, pois eram considerados os infortúnios advindos do terremoto para a vida dessas pessoas e esperava-se que tal processo migratório fosse temporário.

Segundo Fernandes *et al.* (2013, p. 59), entretanto, percebeu-se que o movimento de haitianos não era um caso passageiro e que demandava cada vez mais a atuação das autoridades públicas, podendo ser observada no norte do país uma situação de alarmante adversidade humanitária. Na busca por uma solução, em função de incumbência do Governo Federal ao CNIg, o Conselho aprovou a Resolução Normativa nº 97/2012, a qual possibilitava a concessão de visto permanente ao nacional do Haiti, por razões humanitárias e com duração de cinco anos, estabelecendo um limite ao número de vistos a serem concedidos pelas autoridades do Haiti fixado em 1200 por ano, numa média de 100 concessões por mês pelo consulado.

Apesar da tentativa, conforme a avaliação dos autores, o resultado esperado não foi atingido: não houve redução da chegada de migrantes haitianos e o limite estabelecido de vistos emitidos não atendia à demanda, criando um ambiente hostil nas regiões fronteiriças.

Diante dessa situação, o governo, por meio da RN nº 102, em abril de 2013, retirou o limite de 1200 vistos concedidos a haitianos e permitiu sua emissão em consulados no Peru, no Equador, na Bolívia e na República Dominicana. A última alteração na Resolução Normativa nº 97 ocorreu em 12 de agosto de 2015, pela Resolução Normativa nº 117, prorrogando sua vigência até 30 de outubro de 2016.

É importante ressaltar, neste ponto, que a resolução normativa é uma medida atípica e a expectativa concernente à condição humanitária era de que fosse excepcional e temporária.

O migrante haitiano, portanto, não é considerado refugiado ao ingressar no Brasil, uma vez que sua condição não se enquadra na definição de refugiado prescrita pela Lei 9.474 de 22 de julho de 1997:

Art. 1.º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

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

Deste modo, percebe-se que a concessão do visto humanitário é imprescindível para que se garanta ao migrante haitiano o acesso ao trabalho, à saúde e à educação; uma vez autorizado a residir no Brasil, o migrante haitiano vê-se apto à inserção no mercado de trabalho e ao vínculo empregatício formal.

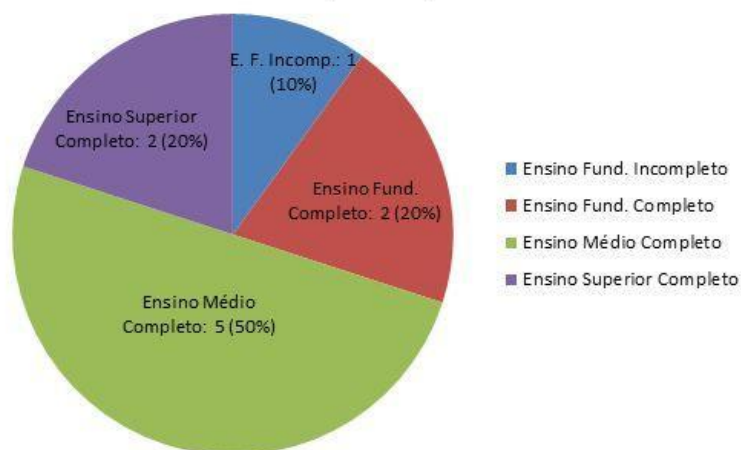
### 3. PERFIL DO MIGRANTE

Segundo Faria (2013, p. 96), a escassez de fontes consistentes e dados precisos sobre os migrantes haitianos no Brasil torna dificultoso o objetivo de traçar seu perfil, uma vez que tal fenômeno migratório é recente e os registros disponíveis são de natureza especificamente administrativa.

Com base nas informações obtidas entre 2010 e 2011 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), envolvendo 714 processos encaminhados pelo CONARE, denota-se que, a nível nacional, a população haitiana no Brasil é relativamente jovem. Conforme os dados, sua idade varia de 0 a 62 anos e a média é de 31,6 anos. Acrescenta-se o fato de que, do total de cidadãos haitianos, 80% concentram-se entre as idades de 24 e 40 anos (FARIA, 2013, p. 97).

A pesquisa verificou também que, concernente ao nível de escolaridade, 59,8% dos que declararam algum nível de instrução afirmam ter o Ensino Fundamental completo. Já as informações de 2014 e 2015 do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidade”<sup>3</sup>, cujo público-alvo restringe-se à cidade de Curitiba e região metropolitana, mostram que, de dez pessoas que declararam grau de instrução, cinco (50%) delas possuem o Ensino Médio completo e somente uma (10%) não concluiu o Ensino Fundamental. Vale ressaltar o fato de que, dentre as que declararam Ensino Médio completo, uma já iniciou o Ensino Superior e deseja reingressar no curso de Letras em Curitiba. Como assinala o Gráfico 1, do total, duas pessoas (20%) concluíram o Ensino Superior.

**Gráfico 1 - Escolaridade dos migrantes haitianos registrados no Projeto Hospitalidades**



Fonte: Banco de dados do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidade” - 2014, 2015

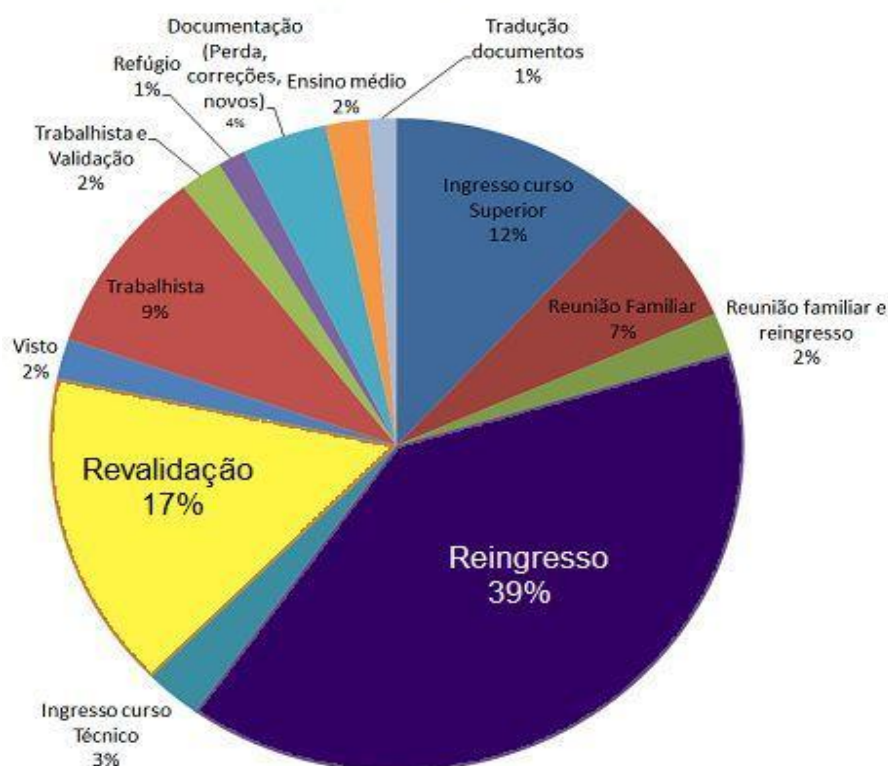
Consta no bando de dados do projeto, também, o fato de os pedidos de reingresso constituírem a demanda mais recorrente nas entrevistas. Trata-se de uma informação relevante, uma vez que, de um total de 153 migrantes haitianos entrevistados, 60 (39%)

<sup>3</sup> Neste tópico, foram consideradas somente as informações obtidas por meio das entrevistas relacionadas às demandas trabalhistas.



manifestaram interesse no reingresso ao Ensino Superior. Neste contexto, uma considerável dificuldade que se apresenta para que seja efetuado o pedido de reingresso é a escassez de documentos que comprovem o histórico acadêmico: a desestabilização econômica, social e da infraestrutura haitianas colaboraram para a eclosão de um verdadeiro colapso educacional. A desestruturação das instituições de ensino afetou as vias de contato que permitiam o acesso comunicativo aos seus setores administrativos e resultou na perda de diversos documentos atinentes a ex-alunos. Apesar dos obstáculos, os pedidos de reingresso ainda se mostram numerosos e, como apresenta o Gráfico 2, representam 39% do total de demandas registradas no projeto:

**Gráfico 2 - Demandas registradas no banco de dados do Projeto Hospitalidade**



Fonte: Banco de dados do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidades” - 2014, 2015

Quanto à situação familiar dos cidadãos haitianos que residem no Brasil, por meio de um levantamento de dados realizado em 2013 em seis cidades brasileiras e promovido pelo Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”, através de empreendimento da Organização Internacional para a Migração e com colaboração do MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) e do CNIg, 340 haitianos foram entrevistados (FERNANDES *et al.*, 2014, p. 44). Segundo a pesquisa, cerca de 60% dos entrevistados são solteiros, incluindo os dados das entrevistas de homens e mulheres. Verifica-se também que 15,4% das mulheres e 31,3% dos homens estavam casados.

Com base nas informações do Projeto Hospitalidades, de um total de dez que

informaram o estado civil, cinco (50%) são solteiros. Três (30%), por sua vez, são casados e dois (20%) declaram-se em união estável. Vale pontuar que o número de solteiros é notável em ambas as fontes e que, dentre aqueles que se encontram em algum tipo de união, muitos ingressam no Brasil sozinhos e somente depois de um período buscam a reunião familiar. Quanto a este último modelo de situação, um dos três casados tinha sua esposa no Brasil, mas sua filha residia na República Dominicana.

Mostra-se relevante abordar, neste tópico, o caráter primordial do trabalho regular como um dos requisitos para a concessão de visto temporário ou permanente ao companheiro ou companheira em união estável, bem como, pelo chamante, do depósito de recursos suficientes para o sustento do chamado no pedido de reunião familiar. Quanto à concessão de visto temporário ou permanente a título de reunião familiar, assim estabelece o art. 6º, I, da Resolução Normativa nº 36 de 28 de setembro de 1999: “que o chamado não dispõe de renda suficiente para prover o próprio sustento e que o chamante deposita mensal e regularmente, de forma comprovável, recursos para sua manutenção e sobrevivência”. Semelhantemente, no que concerne à concessão de visto temporário ou permanente ao companheiro ou companheira em união estável, assim prevê a Resolução Normativa nº 77 de 29 de janeiro de 2008:

Art. 4º O chamante deverá apresentar ainda: [...]

III – comprovação de meios de subsistência do chamante ou do estrangeiro chamado, com fonte no Brasil ou no exterior, suficientes para a manutenção e subsistência de ambos, ou contrato de trabalho regular, ou ainda, de subsídios provenientes de bolsa de estudos, além de outros meios lícitos;

No que concerne à ocupação no Brasil, Faria (2013, p. 114) afirma que geralmente exercem atividades que não demandam grande qualificação e domínio da língua portuguesa, sendo a construção civil a atividade econômica que mais emprega. Segundo os dados do Projeto Hospitalidades, dentre onze que informaram acerca de sua ocupação, quatro (50%) estavam empregados na área de construção civil e dois (25%) exerciam alguma função em estabelecimento comercial do ramo de alimentação. Como verifica-se na Tabela 1, três estavam desempregados na época da entrevista.

**Tabela 1 - Ocupação dos migrantes haitianos que registraram demandas trabalhistas no Projeto Hospitalidades**

Ocupação	Número de pessoas
Desempregados	3
Construção civil	4
Estoque	1
Estabelecimento de alimentação	2
Empresa terceirizada	1

Fonte: Banco de dados do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidades” - 2014, 2015

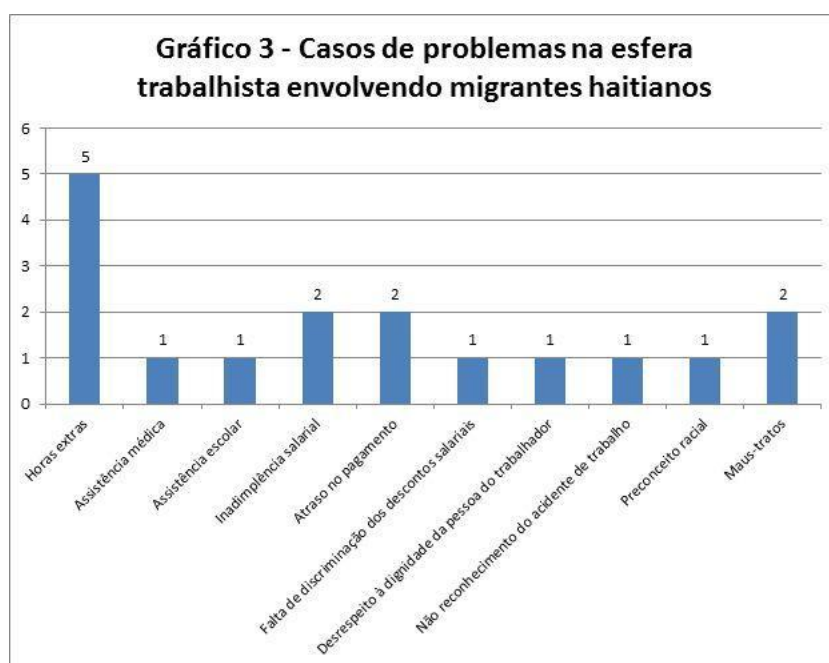
#### 4. ANÁLISE DE DADOS

Inseridos no sistema social e mercado de trabalho brasileiros, os migrantes haitianos encontram-se sujeitos a circunstâncias de vulnerabilidade, estelionato,

discriminação e injustiça. Nesta seção, as informações obtidas no banco de dados do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidades” serão utilizadas para explicar acerca dos problemas que vivenciam essas pessoas na esfera trabalhista de um inédito ambiente sociocultural curitibano. A base informativa consiste nas entrevistas realizadas pelo projeto no período entre o segundo semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2015, resultando em 14 fichas cadastrais (Cf. Anexo “A”) relacionadas a questões trabalhistas. Utilizaram-se pseudônimos em referência às pessoas envolvidas nos casos apresentados a fim de preservar sua identidade e privacidade.

De início, compete assinalar os eventos mais recorrentes que constam nos registros do projeto. Vale ressaltar que, concernente aos dados apresentados, é possível que ocorra casos de intersecção entre as informações, isto é, em relação a pessoas que eventualmente tenham relatado mais de um problema.

Conforme o Gráfico 3, denota-se que há um maior número de episódios envolvendo obstáculos quanto à remuneração de horas extras (cinco). Dentre estes, pontua-se o caso de René Bonet que, mantendo vínculo de emprego com jornada de segunda à sexta-feira, perfazendo total de 40 horas semanais, não recebia a devida contraprestação pela atividade desempenhada aos sábados. Nestas condições, e ante a falta de notícias de banco de horas, a conduta antijurídica do empregador viola os artigos 59 e 61 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a despeito de, neste específico caso, ser o sábado dia de descanso remunerado: “Art. 59 - a duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de 2 (duas), mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho”. (CLT, 1943)



Fonte: Banco de dados do Projeto “Migração, Refúgio e Hospitalidades” - 2014, 2015

Em seguida, nota-se a manifestação de duas situações de inadimplência salarial e de atraso no pagamento. Neste contexto, é destacada a circunstância a que esteve sujeita Marie Blanche, que, numa primeira entrevista, relatou ter sido demitida sem justa causa e não ter recebido as verbas indenizatórias que lhe eram devidas, tampouco lhe foi oportunizado o benefício do aviso prévio. Estes fatos contrariam a legislação trabalhista, notadamente os artigos 477 e 487 e demais direitos consectários, em referência aos seguintes termos:

“Art. 477 - É assegurado a todo empregado, não existindo prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato, e quando não haja ele dado motivo para cessação das relações de trabalho, o direito de haver do empregador uma indenização, paga na base da maior remuneração que tenha percebido na mesma empresa”. (CLT, 1943)

E, ainda:

“Art. 487 - Não havendo prazo estipulado, a parte que, sem justo motivo, quiser rescindir o contrato deverá avisar a outra da sua resolução com a antecedência mínima de: I - oito dias, se o pagamento for efetuado por semana ou tempo inferior; II - trinta dias aos que perceberem por quinzena ou mês, ou que tenham mais de 12 (doze) meses de serviço na empresa”. (CLT, 1943)

Além disso, Marie alegou não ter sido remunerada por atividade de horas extras e, em outra entrevista, que seus créditos trabalhistas não foram honrados pelo empregador, apesar da natureza de alimentos que têm. Em ambas as situações, incorreu o empregador nas previsões contidas no art. 483 da CLT, que prevê a rescisão indireta nos seguintes termos: “O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando: [...] d) não cumprir o empregador as obrigações do contrato”.

Dentre outros casos de caráter igualmente contestável e prejudicial à vida dos migrantes, dois podem ser ressaltados em função de peculiar agressão à dignidade da pessoa humana: a questão do preconceito étnico, referente a um caso, e de maus-tratos no ambiente de trabalho, presente em dois deles. Aqui, encontra-se a situação de Jacqueline Suzie, menor de idade à época da entrevista, que sofria preconceito racial ao ser chamada de “preta” por seu empregador e era vítima de maus-tratos na empresa em que trabalhava como auxiliar de limpeza. A atitude repugnante do empregador agride significativamente os fundamentos do ordenamento jurídico brasileiro e pactos internacionais de que o Brasil é signatário, em um primeiro momento, conforme as disposições da Constituição Federal em seu art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (CF, 1988) O pacto de San José da Costa Rica, do mesmo modo, atribui a obrigação dos Estados-partes da Convenção, dentre os quais encontra-se o Brasil, de respeitarem os direitos e liberdades da pessoa e garantirem o direito à integridade pessoal, como é disposto em seu artigo 5º. A postura em questão é ilícita também sob a égide da CLT, a qual protege o empregado de atos lesivos do empregador à sua honra e boa fama, nos termos do art. 483, “e”.

Vale comentar, com igualdade, acerca da categoria de “desrespeito à dignidade da pessoa do trabalhador”, cuja ocorrência se deu em uma ocasião. Esta classificação refere-se ao caso de Remy Lacazette, que trabalhava na cozinha de um estabelecimento de alimentação e, ao haver passado mal durante o expediente, seu empregador recomendou

que pedisse demissão caso não pudesse comparecer. Uma conduta abusiva do empregador, caracterizada pelo rigor excessivo que era imposto ao empregado durante o exercício de suas funções, forçando a sua dispensa. O empregador ultrapassou os limites do poder de direção, autorizando que o empregado buscasse a reparação por danos morais, com espeque no art. 5º, X, da Constituição Federal: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instrumento de mobilidade social e meio para uma distribuição mais justa de bens entre classes (MEIRELES, 2012, p. 31), o trabalho constitui um dos principais objetivos de cidadãos haitianos que, ao deixarem sua terra de origem, vislumbram no Brasil um novo horizonte de vida. Entretanto, a realidade aqui pode apresentar dificuldades no processo de inserção social e torná-los vulneráveis às vicissitudes da vida em uma sociedade significativamente diversa, especialmente no ambiente de trabalho e nas relações de emprego.

Em Curitiba, essas circunstâncias de infortúnio na esfera trabalhista se fazem presentes na vida de migrantes haitianos. Há casos em que, imersos numa situação de vulnerabilidade e desproteção, seus direitos trabalhistas não são devidamente reconhecidos pelo empregador, encontrando-se em ocasiões adversas de manipulação e injustiça. É uma realidade complexa cujas causas edificam uma totalidade de fatores, seja em relação a aspectos especiais à situação de migrante ou ao modo como o Estado e os cidadãos brasileiros concebem o fenômeno migratório, pressupondo-se que se trata de um povo estrangeiro cujas raízes étnicas, sociais e culturais lhe são peculiares.

Primeiramente, assevera-se que, apesar de toda uma complexa e planejada divisão de competências, políticas públicas e leis, muitos dos migrantes haitianos entram no mercado de trabalho sem conhecer seus direitos. Conforme o art. 2 da Convenção n. 97 da OIT, denominada “Convenção sobre Trabalhadores Migrantes” (1949), a qual passou a vigor no ordenamento jurídico brasileiro a partir de 18 de junho de 1966, estabelece-se que:

Todo Membro para o qual se ache em vigor a presente Convenção obriga-se a manter um serviço gratuito adequado incumbido de prestar auxílio aos trabalhadores migrantes e, especialmente, de proporcionar-lhes informações exatas ou assegurar que funcione um serviço dessa natureza”. (OIT, 1949)

O que ocorre, no entanto, é o que pode ser chamado de uma burocratização da implementação dos direitos trabalhistas, de modo que a formalização do direito de trabalhar por meio da CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social) se torne uma aparente realização satisfatória de paridade e justiça social. O fato é que, frente às peculiaridades sociais, econômicas e culturais da realidade brasileira, a atual política de execução de direitos trabalhistas mostra-se rasa e insuficiente, deixando a desejar para que haja uma eficaz tutela dos direitos trabalhistas daqueles que se inserem no mercado de trabalho brasileiro, particularmente da situação do migrante.

Em verdade, pois, o efetivo monitoramento da implementação dos direitos trabalhistas não se desempenha somente com a proteção da carteira de trabalho, mas, com efeito, o esforço coordenado do poder público deve ser mais amplo. Claramente, faz-se

necessário que o governo brasileiro ratifique a “Convenção sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Sua Família”, posto que o Brasil é o único país membro do Mercosul (Mercado Comum do Sul) que não é signatário do acordo, em vigor desde 2003. Trata-se de um tratado da ONU (Organização das Nações Unidas) que visa a não-discriminação, a garantia dos direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e a promoção de condições saudáveis, dignas, equitativas e legais em matéria de migração internacional de trabalhadores e membros de sua família. Enquanto não adere à Convenção da ONU, um dos principais instrumentos jurídicos que regulam a situação de migrantes no país é o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), contemporâneo ao regime militar e, em muitos aspectos, contraditório a princípios da Constituição Federal de 1988.

Além da insuficiente política de implementação de direitos, a vulnerabilidade do migrante à violação de direitos humanos e garantias trabalhistas é intensificada em função de fatores cotidianos e intrínsecos à vida material. O cidadão haitiano se vê, de fato, em circunstâncias peculiares à sua condição de migrante, uma vez que eventualmente não possui o devido conhecimento da legislação brasileira e acha-se à mercê da ilimitada deliberação de seu empregador. Neste contexto, Martins *etal.* (2014, p. 40) afirmam que:

O preconceito racial, o domínio precário do idioma português, os baixos salários, o desconhecimento dos direitos trabalhistas, a dificuldade para fazer as remessas financeiras, a distância do país e dos parentes que permanecem no Haiti são algumas preocupações frequentes.

A partir disso, o fator da discriminação étnica também é destacado. O preconceito racial, exercido comumente de modo velado e imanente às práticas socioculturais brasileiras, representa uma obstrução ao reconhecimento dos direitos trabalhistas e à proteção da dignidade da pessoa do cidadão haitiano. Consiste, na verdade, em uma realidade alarmante, uma vez que acentua outra forma de discriminação da qual são vítimas muitos migrantes haitianos que vivem em Curitiba: a xenofobia. Devido à discriminação do negro, a aversão ao estrangeiro é impulsionada e consiste numa expressiva causa dos variados problemas a que se submete o haitiano no ambiente de trabalho, sendo alvo de preconceito em um contexto social significativamente diverso daquele a que está distante.

Em cenário curitibano, esses fatores são realidade na vida de muitas pessoas que deixam seu país de origem para buscar emprego e melhores condições de vida, encontrando-se vulneráveis, desamparadas e com seus direitos trabalhistas violados. Diante disso, reconhece-se a importância de o governo brasileiro implementar efetivamente as disposições e garantias das Convenções de que o Brasil já é signatário, e, em semelhante perspectiva, aderir aos demais instrumentos jurídicos internacionais que promovem a defesa dos direitos de trabalhadores migrantes. É relevante, também, que se invista em programas de conscientização para os empregadores a fim de tornar clara a titularidade de direitos do detentor de permanência por razões humanitárias e a condição adversa em que se encontra o migrante haitiano, que se viu obrigado a deixar o Haiti diante da miséria, da insegurança e da devastação eclodidas pelas catástrofes do terremoto. Portanto, é necessário que o migrante haitiano não seja simplesmente tolerado, mas que se reconheça a responsabilidade de protegê-lo e de tutelar seus direitos e garantias na esfera trabalhista. Mostra-se fundamental que, efetivamente, o outro seja acolhido em suas diferenças e que se edifique, como ensinou Derrida, uma noção de ética da hospitalidade.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Disponível em < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugione\\_Brasil\\_2010\\_2014\\_.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugione_Brasil_2010_2014_.pdf?view=1)> Acesso em: 20 julho 2015.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, 1943.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Lei nº 9474, 1997.

BRASIL, Resolução normativa nº 36, 1999.

BRASIL, Resolução normativa nº 77, 2008.

FARIA, Andressa Virgínia de. A diáspora haitiana para o Brasil: onovo fluxo migratório (2010-2012). Dissertação - PUC-MG. Belo Horizonte, 2013.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G. de (professores pesquisadores); PIMENTA, Bruna Beatriz; GUEDES, Paula; XAVIER, Taís de Fátima; CARMO, Vanessa do (bolsistas de iniciação científica). Estudos sobre a migração haitiana e diálogo bilateral.

Belo Horizonte, 2014.

\_\_\_\_\_; MILESI, Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. Migração dos haitianos para o Brasil a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar. Caderno de debates “Refúgio, migrações e cidadania”, vol. 8 nº 8 IMDH/ACNUR, Brasília, 2013.

GEDIEL, José Antonio Peres. A irrenunciabilidade a direitos da personalidade pelo trabalhador. SARLET, Ingo Wolfgang (organizador). Constituição, direitos fundamentais e direito privado. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

MARTINS, José Renato Vieira; SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; ARAUJO, Danielle Michelle Moura de; ZOMICANI, James Humberto. A diáspora haitiana: da utopia à realidade. Projeto de pesquisa da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2014.

MEIRELES, Edilton. Aconstituição do trabalho: otrabalho nas constituições da Alemanha, Brasil, Espanha, França, Itália e Portugal. 2. ed. São Paulo: LTr, 2014.

OIT. Convenção n. 91: Convenção sobre trabalhadores migrantes, 1949.

OIT Brasil. Notícias da OIT. Brasília, 2012, disponível em <[www.oitbrasil.org.br/node/866](http://www.oitbrasil.org.br/node/866)> Acesso em: 27 julho 2015.

**ANEXO "A"**



**CADASTRO DE ATENDIMENTO**  
Projeto Refúgio, Migrações e Hospitalidade

Nome:

**DEMANDA:**

Data de Nascimento:

Naturalidade (país e idade):

Gênero:

E-mail:

Telefone:

Passaporte:

Protocolo da Polícia Federal / Situação do visto:

Entrada no Brasil (cidade de entrada, tempo de permanência):

Cidade atual e endereço:

Situação Familiar:

Escolaridade:

Trabalho (CTPS, nome do empregador):

Informações complementares:

Data:

Data do último atendimento:

Área de atendimento:

Nome do atendente:

Encaminhamento:



# CLÁUSULA DE CESSAÇÃO DE REFÚGIO: A SOLUÇÃO BRASILEIRA FRENTE AO CASO DOS REFUGIADOS ANGOLANOS

---

*REFUGEE CESSATION CLAUSE: THE BRAZILIAN SOLUTION TOWARDS THE ANGOLAN REFUGEES CASE*

Angelica Furquim<sup>1</sup>  
Melissa Martins Casagrande<sup>2</sup>

**RESUMO:** O propósito deste trabalho é compreender a conjuntura que leva à cessação da condição de refugiado, nomeadamente no que diz respeito à cessação em razão do desaparecimento das circunstâncias de perseguição, à luz das chamadas “soluções duradouras” intermediadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Para tanto, a experiência selecionada é a da solução adotada em 2012 pelo Brasil quando da cessação de refúgio dos cidadãos angolanos que se estabeleceram no Brasil durante o sangrento período de guerra civil em Angola. Dentro desse contexto, buscar-se-á analisar alguns fatores determinantes à integração local desses cidadãos e questionar os benefícios trazidos nesse sentido pela condição de membros tanto do Brasil como de Angola na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

**Palavras-Chave:** Refugiados angolanos; Guerra Civil Angolana; Cláusula de cessação de refúgio; Soluções Duradouras; CPLP

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to understand the circumstances that lead to the cessation of refugees status, particularly regarding the circumstances of the cessation of refugee status, in light of the "durable solutions" formula mediated by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). For the purpose of this analysis, the experience chosen is the solution adopted by Brazil in 2012 in response to the cessation of refugee status of Angolan citizens, who settled in Brazil during the ruthless period of civil war in Angola. In this context, this article aims to analyze some of the decisive elements to the local integration of these citizens and put in question the benefits brought by the membership of both Brazil and Angola in the Community of Portuguese Language Countries(CPLP).

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), integrante do projeto de extensão “Hospitalidade, Migrações e Refúgio”(UFPR) – autora.

<sup>2</sup> Doutora em Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico pela McGill University, Canada (2011) revalidado no Brasil pela Universidade de São Paulo - USP (2013), Mestre em Direito do Estado (2003) e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2000) – orientadora.

**Key Words:** Angolan refugees; Angolan Civil War; Refugee Cessation Clause; Durable Solutions; CPLP.

## 1. INTRODUÇÃO

Os laços que unem Brasil e Angola remontam ao período em que ambos constituíam parte do Império Português e se perpetuam na atualidade. Em meados do século XVII, o Brasil atuou ao lado de Portugal na retomada de Angola quando o país passava a ser invadido e ocupado pelos holandeses. Após a reconquista, um grande número de brasileiros acabou lá se fixando e então estabelecendo residência permanente. A estabilização desse grande contingente de brasileiros em Angola fez estreitar a relação entre os países a tal ponto que cidades-porto do litoral angolano eram consideradas, no início do século XIX, como extensões do Brasil colonial (GUIMARÃES, 2014). Durante o século XVII, também houve considerável migração forçada de angolanos para o Brasil como consequência da nefasta prática do comércio transatlântico de escravos. Na segunda metade do século XX, as lutas pela libertação de Angola do domínio português foram também acompanhadas por brasileiros, sendo que o rápido reconhecimento das novas nações africanas pelo governo brasileiro criou uma grande e importante abertura diplomática com o continente africano (GUIMARÃES, 2014).

Em meados da década de 70, Angola foi tomada por uma sangrenta guerra civil, que fez com que inúmeros de seus cidadãos fugissem do país por conta dos conflitos e da violência generalizada. Nesse cenário tenebroso, o Brasil foi destino de milhares de refugiados, pela proximidade cultural e talvez, principalmente, pelo idioma em comum. Passados 10 anos do fim da guerra civil angolana, em 2012, o ACNUR considerou que as circunstâncias que deram origem às atrocidades em Angola teriam deixado de existir, dando espaço à uma situação de paz e estabilidade. Determinou assim que as pessoas que de lá fugiram e que continuavam no exterior, doravante não mais seriam reconhecidas como refugiadas, nem pelo ACNUR, nem pelos países de acolhimento. Uma das avenidas possíveis para os cidadãos angolanos, não mais vistos como refugiados, é o retorno ao seu país de origem. Essa alternativa, contudo, apesar de atraente não foi escolhida por todos.

Neste caso, assim como outros casos de cessação da situação de refúgio, por razões que variam desde os traumas de um passado sombrio até os fortes laços criados no país de acolhida, muitos refugiados não cogitam o retorno. Nesse sentido, medidas devem ser cuidadosamente empregadas de forma a atender os interesses da população até então refugiada e do país de acolhida, visando a não violação de direitos.

Posto o panorama geral, o presente estudo visa compreender a conjuntura da cessação de refúgio a partir do caso dos refugiados angolanos no Brasil. A proposta central consiste em chamar a atenção para o cuidado necessário ao se pensar a situação “pós-refúgio”. Para tanto, busca-se contextualizar brevemente a origem da situação de conflito no território angolano e então compreender os aspectos normativos atinentes à cessação de refúgio. Partindo da situação fática da cessação do status de refugiado dos angolanos no Brasil, a solução adotada pelo Brasil, é analisada em cotejo com as demais medidas duráveis colocadas frente à situação de deslocamento forçado. Finalmente, questiona-se o papel da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), órgão internacional de cooperação, quanto ao seu aporte e benefícios trazidos na recepção e permanência no Brasil dos então refugiados angolanos.

### a. Refúgio, Cessão e Brasil

O conceito de refugiado não recebe uma definição única e estanque, na medida em que várias acepções igualmente produzem efeitos nas mais diversas jurisdições. O senso comum, amparado pela mídia, comumente concebe o refugiado como aquela pessoa que foge de uma condição de risco de vida (SHACKNOVE, 1985). A definição clássica de refúgio, entretanto, é a que dispõe que é refugiado o indivíduo que cruzou uma fronteira internacional em razão de medo fundado de perseguição. Já a Organização das Nações Unidas (ONU), em uma visão mais ampla e igualmente mais criteriosa, conceitua refugiado como todo aquele que, por medo de ser perseguido por sua etnia, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou opinião política, está fora de seu país de nacionalidade e se encontra obstado ou não pode valer-se da proteção de seu país<sup>3</sup>. A proteção dos refugiados por meio de um instituto jurídico, contudo, aparece somente na segunda década do século XX (JUBILUT, 2007).

Muitos Estados adotam a definição de refugiado oferecida pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, incluindo o Brasil, que em no artigo 1º, incisos I e II reconhece como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

Desde 1984, vários países latino-americanos também têm incorporado em suas legislações internas o conceito de refugiado proposto pela Declaração de Cartagena<sup>4</sup>. Assim também o fez o Brasil, com a promulgação da Lei 9.474/97, que em seu artigo 1º, inciso III, dispõe que será reconhecido como refugiado no Brasil aquele que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país”. Por tal definição, a lei brasileira ampliou o prisma de proteção para vítimas de migração forçada do mundo todo.

O medo fundado de perseguição segue como o elemento essencial para que um indivíduo seja ou não reputado refugiado. A perseguição, nesse sentido, embora suficiente

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, dispõe a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas: “Artigo 1º - Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: (...) 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (...)”

<sup>4</sup> A Declaração de Cartagena dispõe que são refugiadas “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”.

para a fixação do refúgio, não é estritamente necessária e tampouco, única. É, em realidade, uma manifestação de um fenômeno maior: a ausência de proteção do Estado em relação aos direitos mais básicos de seus cidadãos. São refugiados, portanto, em essência, aqueles cujos Estados falharam em proteger seus mais básicos direitos e necessidades, não tendo, portanto, nenhum outro recurso, senão buscar proteção e o auxílio internacional na reparação de tais injustiças e na recuperação de seus direitos (SHACKNOVE, 1985). Para a caracterização de refúgio, para além da perseguição, são elementos também necessários o fundado temor e a extraterritorialidade.

Entretanto, quando mudanças positivas são verificadas no país de origem da população refugiada, e quando é reconhecido que as causas de fuga e temor deixam de existir, a Convenção de 1951<sup>5</sup> dispõe sobre a cessação da concessão do status de refugiado. O artigo 1, C da Convenção de 1951 enumera de forma exaustiva as razões de cessação de refúgio<sup>6</sup>, de forma que as quatro primeiras hipóteses tratam de um comportamento voluntário por parte do refugiado, e as duas últimas se referem à situação do país de origem, as quais são comumente chamadas de "cláusulas de cessação em razão do desaparecimento das circunstâncias" ou cláusulas "sobre circunstâncias que cessaram de existir":

- 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou
- 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Nesses casos, conforme o ACNUR, "o fim do status de refugiado (...) decorre de uma mudança de situação do país de origem, que é fundamental, durável e real. Uma mudança somente é considerada real se ela remove as razões que deram causa à perseguição"<sup>7</sup> (ACNUR, 2005, p. 66). Tendo caráter negativo e sendo taxativamente enumeradas, as cláusulas de cessação devem ser interpretadas de maneira restritiva, não podendo ser aduzidas à outras razões mediante analogia para justificar uma hipotética cessação de refúgio (ACNUR, 1996)<sup>8</sup>.

A cessação, nesse sentido, não pode atingir alguém que resida em país de acolhimento sem status ainda definido e tampouco pode funcionar como algo a compelir

---

<sup>5</sup> Convenção das Nações Unidas sobre Refúgio, de 1951.

<sup>6</sup> "Cessation differs from cancellation of refugee status. Cancellation is based on a determination that an individual should not have been recognized as a refugee in the first place. This is, for instance, so where it is established that there was a misrepresentation of material facts essential to the outcome of the determination process or that one of the exclusion clauses would have been applicable had all the relevant facts been known. Cessation also differs from revocation, which may take place if a refugee subsequently engages in conduct coming within the scope of Article 1F(a) or 1F(c)" (ACNUR, 2003, p. 3)

<sup>7</sup> Livre tradução da autora: "Les raisons énumérées à l'article 1C sont exhaustives. Les quatre premières ont trait à un comportement volontaire de la part du réfugié; les deux dernières concernent la situation dans le pays d'origine. Celles-ci sont souvent appelées "clauses de cessation pour cause de disparition des circonstances", ou clauses "sur les circonstances ayant cessé d'exister". La fin du statut de réfugié pour ces raisons découle d'un changement de situation dans le pays d'origine, qui est fondamental, durable et réel. Un changement n'est considéré comme réel que s'il fait disparaître les raisons de la crainte de la persécution." (ACNUR, 2005, p. 74)

<sup>8</sup> Livre tradução da autora: "Las cláusulas de cesación son de carácter negativo y se encuentran enumeradas taxativamente. Por tanto, deben interpretarse de manera restrictiva y no pueden aducirse otras razones mediante analogía para justificar la cesación del estatuto de refugiado" (ACNUR, 1996, p. 10).

determinado(s) indivíduo(s) a voltar para uma situação de vulnerabilidade. Isso porque, como as hipóteses de cessação assinaladas independem do consentimento ou da voluntariedade do refugiado, uma aplicação prematura ou pouco fundamentada pode implicar em sérias consequências (ACNUR, 2003). Assim, as cláusulas de cessação normalmente se aplicam em situações em que houve o fim das hostilidades, uma completa reforma política e o retorno de uma situação de paz e estabilidade, levando-se em conta o controle de aspectos como conflitos armados, sérias violações de direitos humanos, discriminação contra minorias ou ausência de proteção estatal. Tais mudanças, uma vez observadas devem ser expressivas, profundas ou substanciais.

## 2. BREVE HISTÓRICO DA GUERRA CIVIL ANGOLANA

No período de redemocratização do Brasil, o principal grupo de refugiados atendidos era formado por cidadãos angolanos: ao passo em que a guerra civil angolana se recrudesceu, o governo brasileiro começava a aceitar uma definição mais ampliada dos motivos para a concessão de refúgio, passando assim, a refletir os impactos de Declaração de Cartagena (JUBILUT, 2012) e acolher pessoas que não se enquadravam diretamente na definição de refugiado da Convenção de 1951<sup>9</sup>, vez que a maioria desses indivíduos não estava fugindo de seu país por motivos de perseguição individual, mas de conflitos e de violência generalizada (RAMOS, 2011). Assim sendo, na década de 90, mais de 1.200 cidadãos angolanos e 200 liberianos foram admitidos em território brasileiro como refugiados, com direito a trabalhar e a possuir um documento de identidade: “era o início da utilização da definição ampliada pelo Brasil, seguindo as diretrizes da Declaração de Cartagena (1984), e que seria positivada na lei nacional sobre refugiados” (JUBILUT, 2007).

O contexto histórico que tragicamente tornou milhares de angolanos refugiados e determinou a vinda de muitos ao Brasil foi o da guerra civil subsequente à independência de Angola com relação a Portugal.

De forma bastante resumida, com a Revolução dos Cravos<sup>10</sup>, em Portugal, sobrevieram os movimentos pela Independência nas então colônias portuguesas. Em Janeiro de 1975, em Algarve, começa-se a debater a independência de Angola, a qual é concedida a partir do Acordo de Alvor, firmado entre o governo Português e os três principais movimentos de libertação angolanos: Movimento Popular de Libertação de

---

<sup>9</sup> Para a convenção de 1951 é refugiada toda pessoa 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 ( ...).”. Portanto, temos assim que, ao passo em que a Convenção de 1951 se serve principalmente das fontes dos direitos humanos, Cartagena vai além disso, estabelecendo uma ponte com o direito internacional humanitário.

<sup>10</sup> A Revolução dos Cravos culminou no fim do período ditatorial português. Até Abril de 1974, sob o comando de Marcelo Caetano, sucessor de Salazar, Portugal passava pelo domínio de uma ditadura ferrenha, na qual partidos e movimentos políticos estavam proibidos, prisões políticas estavam cheias, líderes oposicionistas estavam exilados, sindicatos eram fortemente controlados, a greve era proibida, as demissões fáceis e a vida cultural estritamente vigiada. O cenário começou a mudar com a transmissão pelo rádio da música “Grândola, vila morena”, até então proibida. A partir de então, as Forças Armadas ocuparam locais estratégicos por todo o país, que juntamente com o povo, acou o líder do regime, que buscou exílio no Brasil. Derrubada a ditadura fascista, a conjuntura portuguesa passa por mudanças com a volta de artistas, políticos e desertores que retornam do exílio e da independência das colônias (Guiné Bissau, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola e Timor). (FISCHER)

Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA)<sup>11</sup>. Entretanto, pouco tempo após a assinatura, os movimentos angolanos deram início a conflitos armados na disputa pelo controle do país (SAMPAIO, 2013). Juntamente com os movimentos político-ideológicos, parte da população africana que havia sido brutalmente afetada com a perda de terras, trabalho forçado e economia em declínio também estava pronta para se rebelar.

No dia 11 de novembro de 1975, conforme fixado no Acordo de Alvor, o MPLA proclama a independência da República Popular de Angola. Ao mesmo tempo, a FNLA e a UNITA também proclamam a República Democrática de Angola, dando continuidade aos conflitos pelo poder - UNITA e FNLA lutando com o apoio da África do Sul, EUA e aliados ocidentais, e MPLA apoiada por soldados cubanos e pela União Soviética (SAMPAIO, 2013).

No período das quase três décadas em que decorreu a guerra civil, o ACNUR estima que aproximadamente um milhão de pessoas foram mortas e 4 milhões foram deslocadas (2014). Durante a guerra civil, os grupos armados cometeram inúmeras atrocidades contra a população a um nível extremamente elevado de brutalidade: a tortura, a mutilação sexual de vítimas e mortos e o estupro passaram a integrar o *status quo*, ao passo que também táticas de morte por crucificação e a abdução de civis para o trabalho forçado eram empregadas. A partir de um certo ponto, a morte já não mais configurava o objetivo primário, mas as dolorosas formas de tortura passaram a tornar-se objetivos em si mesmas (ZIEMKE, 2008)<sup>12</sup>.

Após a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi, em fevereiro de 2002, a assinatura do Memorando de Entendimento, ou Acordo de Luena, em 4 de abril de 2002, entre as Forças Armadas Angolanas e as Forças Militares da UNITA, pôs fim ao conflito. Durante longo o período de guerra civil enfrentado por Angola, para além dos massacres provocados, houve também a destruição de grande parte da infra-estrutura do país. Uma das grandes dificuldades ainda enfrentadas pelo governo angolano é eliminação de milhares de minas espalhadas por seu território, que além de colocarem a população em risco, ainda impedem o movimento e acesso às terras de cultivo (BAPTISTA, 2007).

Angola se apresenta na conjuntura atual como um país com grande potencial econômico, guarnecido de terras férteis e riquezas minerais, porém carece fortemente de infra-estrutura, hoje um de seus grandes desafios, juntamente com a redução da pobreza. Por esses motivos, “os refugiados angolanos não encontram muita motivação para voltar. O país é rico. Os diamantes e o petróleo dominam a economia nacional, sendo responsáveis pela quase totalidade das receitas, no entanto, esses setores estão pouco articulados com o resto da economia do país” (BAPTISTA, 2007).

### 3. CLÁUSULA DE CESSÃO DE REFÚGIO E SOLUÇÃO BRASILEIRA

Anos após o fim da guerra civil, reputou-se que tanto Angola quanto Libéria (que também passara por um sangrento período de conflito), estariam já em situação de paz e estabilidade, de forma que muitos dos quase 600.000 indivíduos que procuraram refúgio em

---

<sup>11</sup> Com o acordo a data de 11 de novembro de 1975 é fixada como o estabelecimento da independência.

<sup>12</sup> “*In the old days people were treated as valuable, if only as chattels. Now they are tortured and killed, their mutilated bodies left unburied in the fields. People used to matter-both as slaves and as subjects. Now, be they civilians in war zones, captives in either army's camp, or refugees in Namibia, they are despised and discarded as worthless.*” (BRINKMAN, 2000, p.9)

países vizinhos à Angola já haviam retornado. Conforme o próprio ACNUR, para facilitar os retornos, um programa de volta fora lançado ao final de 2011. Estima-se que cerca de 20.000 angolanos retornaram no ano de 2012, com a assistência do ACNUR (2013).

Frente a essa conjuntura, na conferência realizada no dia 12 de junho de 2012, no Palácio das Nações, em Genebra, o porta voz do ACNUR, Adrian Edwards informou que as situações de refúgio concernentes às duas situações específicas do continente africano chegariam ao fim. Declarou que em 30 de junho, cláusulas de cessação entrariam em vigor para com os refugiados da Libéria e de Angola:

Este fim de semana, duas das situações de refúgio mais prolongadas na África vai finalmente chegar a um fim. Em 30 de junho, cláusulas de cessação entrarão em vigor para os refugiados da Libéria e Angola, tendo como base o fundamento de que ambos os países já têm vivenciado anos de paz e estabilidade após amargas guerras civis.

Isso significa que aquelas pessoas que fugiram desses dois países e continuam no exterior, doravante não serão mais vistas como refugiadas pelo ACNUR ou pelos países que os acolhem. Estamos trabalhando com os Estados de origem e de asilo para encontrar soluções para aqueles que desejam tanto retornar ao seu país de origem, quanto permanecer em seus países de asilo devido ao desenvolvimento de laços fortes no local. Regressos voluntários continuarão a ser auxiliados enquanto possibilidades de integração local e/ou um estatuto jurídico alternativa estão também sendo debatidos. (ACNUR)<sup>13</sup>

Com a medida, portanto, todos aqueles que fugiram desses países para o exterior, entre os períodos de 1989 a 2003, no que concerne ao caso da Libéria e de 1975 a 2002, no caso de Angola, não mais seriam vistos, tanto pelo ACNUR, quanto pelos países de acolhida, como refugiados.

Em maio de 2012, antes mesmo da cessação da condição do status de refugiados de angolanos e liberianos, o ACNUR emitiu um relatório anual acerca do panorama envolvendo refugiados de todas as etnias no Brasil, analisando as situações vivenciadas, apontando seus desafios e dirigindo, para cada desafio, recomendações ao governo brasileiro. O quinto ponto<sup>14</sup> abordado no relatório foi no sentido de que mais esforços se faziam necessários para facilitar a integração local de refugiados.

Quando do anúncio da cláusula de cessação de refúgio em relação à Angola e Libéria, o Brasil contava, segundo estatísticas do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), com cerca de 4.500 refugiados de mais de 70 nacionalidades diferentes. Do total, aproximadamente 37,5% de origem angolana. Evidente, portanto, que a cessação da

---

<sup>13</sup> Livre tradução da autora: *“This weekend, two of the most protracted refugee situations in Africa will finally come to an end. On June 30, cessation clauses will enter into force for refugees from Liberia and Angola on the basis that these countries have both enjoyed many years of peace and stability after bitter civil wars. This means people who fled the two countries and remain abroad will no longer be regarded as refugees by UNHCR and host governments. We are working with the governments of origin and of asylum to find solutions for those refugees who wish either to return home or to remain in their host countries due to strong ties there. Voluntary returns will continue to be assisted while possibilities for local integration and/or an alternative legal status are also being discussed. (UNHCR, 2012)”*

<sup>14</sup> Ponto (issue) 5: *“More efforts are needed to facilitate the local integration of refugees, including those being resettled to Brazil from first countries of asylum and ensure that their specific protection needs are effectively addressed. The respective activities in this field are still largely carried out and financed by UNHCR and its implementing partners and address the most vulnerable populations. Recommendation: UNHCR advocates for the Government to take on the resettlement program and to continue in its efforts to facilitate the local integration of refugees building on the good practices developed in the past years.” (ACNUR, 2005)*

condição de refúgio causaria grande impacto na maior população de refugiados acolhida pelo Brasil. Assim sendo, a questão foi apresentada pelo ACNUR ao CONARE, para uma análise mais aprofundada. Como soluções, foram consideradas a repatriação voluntária, a concessão de residência permanente e até mesmo a naturalização, vez que, à época, estima-se que a grande maioria de refugiados angolanos já vivessem no Brasil há mais de 15 anos, tendo assim, direito à solicitação da naturalização (ACNUR, 2012).

Tendo o refúgio dos cidadãos liberianos e angolanos cessado com base na orientação expedida pelo ACNUR, em 25 de outubro de 2012 o Ministério da Justiça brasileiro publicou a Portaria n. 2.650 no Diário Oficial da União possibilitando que aqueles então refugiados pudessem aqui receber residência permanente.

O Ministério da Justiça explicou que a medida da conversão do refúgio para residência permanente ocorreu em virtude de a maioria dos indivíduos já estar bastante integrada no país, participando ativamente tanto da vida social quanto econômica do Brasil e atendendo assim, também aos requisitos para a concessão da residência (ACNUR, 2012). Assim, a resolução de transformar o refúgio em residência permanente foi emitida pelo Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional do Ministério da Justiça, com vistas à regularização dos migrantes no país e à proteção jurídica imediata.

De acordo com a Portaria, angolanos e liberianos, após a notificação do governo, teriam 90 dias para contatar a Polícia Federal e solicitar a residência permanente. Os solicitantes deveriam preencher ao menos um dos seguintes requisitos: a) estar morando no país há pelo menos quatro anos em condição de refúgio; b) ser profissional contratado por instituição brasileira ou; c) ter capacitação reconhecida por órgão da área ou tendo negócio com capital próprio. Aqueles que não se enquadrassem nos requisitos especificados teriam seus processos avaliados individualmente (ACNUR, 2012). A possibilidade da residência permanente não seria aplicada a refugiados que estivessem respondendo por processo criminal.

#### **4. AS SOLUÇÕES DURADOURAS E A POSSÍVEL INFLUÊNCIA DA CPLP**

Conforme observou-se, uma vez reconhecido que as causas de temor e fuga deixam de existir no país de origem da população refugiada, a cessação do status de refugiado é estabelecida, o que implica em uma série de consequências, jurídicas e práticas. Isso porque, cessado o reconhecimento da situação de refúgio, em uma primeira análise, resta ao indivíduo migrante retornar ao seu país de origem, já que em tese, não há mais razão que justifique o temor e, portanto, seu deslocamento. Frente à mudança de paradigma, a grande questão que se coloca frente à cessação é: como proceder? Afim de responder tal questionamento, o primeiro passo a ser dado é compreender o arcabouço principiológico que ampara a cessação de refúgio em cotejo com a noção de uma solução duradoura, em suas três vertentes adotadas pelo ACNUR.

Uma solução duradoura é aquela que coloca fim ao ciclo de deslocamento resolvendo a condição de refúgio, de forma que se possa viver normalmente<sup>15</sup>. (ACNUR). Tradicionalmente, a ONU concebe três formas de soluções duradouras, não hierarquizadas

---

<sup>15</sup> *“A durable solution for refugees is one that ends the cycle of displacement by resolving their plight so that they can lead normal lives. Seeking and providing durable solutions to the problems of refugees constitutes an essential element of international protection, and the search for durable solutions has been a central part of UNHCR’s mandate since its inception.”* (ACNUR, 2011, p. 21)



entre si: a repatriação voluntária, o reassentamento em um terceiro país e a integração local. Normalmente, as situações demandam a aplicação das três soluções, de forma simultânea e complementar, ou, ainda requerem a aplicação de uma em detrimento de outra. Essa aplicação, entretanto, especialmente frente à realidade da cessação de refúgio, deve ser pensada à luz do princípio da repatriação voluntária, aqui tomada enquanto cânone, que emerge como princípio básico para o envolvimento do ACNUR, o qual para além de uma questão de liberdade de escolha, é garantia de um retorno viável e seguro (MCNAMARRA, 1999). Toda e qualquer forma de repatriação, portanto, deve ser essencialmente voluntária, devendo conter em si, portanto, o livre consentimento do ex-refugiado. Esse direito é reconhecido e afirmado por diversos instrumentos internacionais, dentre os quais e talvez, para nós, mais o significativo, Cartagena, que nesse sentido, carrega consigo interessantes perspectivas que merecem ser mencionadas.

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, promovendo o estabelecimento e a consolidação de práticas humanitárias e princípios, estabelece como critério que “toda a repatriação de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR”, frisando mais adiante que “em caso<sup>16</sup> algum se enviará o refugiado contra a sua vontade para um país terceiro” e findando por reiterar o caráter voluntário e individual da repatriação dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem<sup>17</sup>(p. 4).

Dez anos mais tarde, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas deslocadas, apresentada no colóquio internacional “Cartagena +10” conclui por afirmar que a problemática dos deslocados internos, apesar de ser fundamentalmente da responsabilidade dos Estados de que são nacionais, constituem também objecto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados. Nesse sentido, deve-se garantir às pessoas que se encontram nessa situação: (d) a atenção aos direitos que são essenciais para a sua sobrevivência, segurança e dignidade e outros direitos tais como: documentação adequada, a propriedade das suas terras e de outros bens e a liberdade de movimentos, incluindo a natureza voluntária do regresso<sup>18</sup> (p. 4).

Em 2004, elaborada em comemoração aos 20 anos da Declaração de Cartagena a Declaração do México de 2004 é acompanhada de um plano de ação que inclui três programas inovadores em favor das soluções duradouras, calcado ainda mais solidamente com os princípios de solidariedade e responsabilidade (CASTILLO, 2015). O Plano de Ação do México, dando ainda mais ênfase à importância das soluções duradouras, destina uma

---

<sup>16</sup> “Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país.”

<sup>17</sup> “Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y a necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, referentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.”

<sup>18</sup> “Afirmar que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de refugiados. En tal sentido se debe garantizar a las personas que se encuentren en esta situación:(d) la atención a los derechos que son esenciales para su supervivencia, seguridad y dignidad, y otros derechos tales como: la documentación adecuada, la propiedad de sus tierras otros bienes y la libertad de movimiento, incluyendo la naturaleza voluntaria del retorno”

sessão especificamente voltada à temática:

As reuniões preparatórias assinalaram as prioridades operativas nas diferentes sub-regiões e países da região. Constatou-se que América Latina conta com uma ampla tradição solidária de proteção ao perseguido e que vem sendo uma região que tem sabido encontrar soluções para sus próprios refugiados dentro do subcontinente. Reconheceu-se que a repatriação voluntária é a solução ótima para os refugiados, como direito individual que há de ser exercido de maneira voluntária em condições de segurança e dignidade. Da mesma maneira, destacou-se as necessidades existentes para facilitar a auto-suficiência e a integração local de um crescente número de refugiados e o desafio que isto representa para os países da América Latina<sup>19</sup>.

Mais recentemente, a Declaração do Brasil de 2014 segue o caminho trilhado pela Declaração do México, na medida em que inclui um plano de ação para o período de 2015 a 2024. No que diz respeito à repatriação voluntária, sublinha a necessidade que a repatriação voluntária baseie-se em informação objetiva e atualizada do país de origem e que a mesma seja realizada em condições de segurança e dignidade, como parte de uma estratégia integral de soluções, levando em conta a legislação nacional, através de mecanismos tripartites entre o país de origem, o país de asilo e o ACNUR, e considerando como uma boa prática regional a participação dos próprios refugiados (p. 3).

Consubstancia, ademais, o princípio da repatriação voluntária, garantindo que “seja uma decisão livre, individual e informada dos refugiados e que ocorra em condições de segurança e dignidade, como parte de uma estratégia integral de soluções duradouras” (p.12).

Assim, a lógica da repatriação voluntária deixa de ser meramente uma modalidade de solução durável, passando a também valer-se como princípio norteador da situação de cessão de refúgio, tendo como base dois elementos principais: i) a mudança fundamental de circunstâncias, ou seja, a consolidação, ao longo do tempo, de um processo de estabilização e ii) a decisão individual e voluntária de repatriação. A importância que é dada a escolha individual é uma garantia fundamental contra o regresso forçado dos refugiados (ACNUR, 1996). Isso porque,

a questão da "voluntariedade" no sentido de a ausência de qualquer fator físico, psicológico, ou pressão material, se torna muitas vezes obscurecida pelo fato de que, para muitos refugiados, a decisão de voltar é ditada por uma mistura de pressões política, problemas de segurança ou necessidades materiais<sup>20</sup>. (ACNUR, 1996, p. 11)

---

<sup>19</sup> “Las reuniones preparatorias señalaron las prioridades operativas en las diferentes sub-regiones y países de la región. Se constató que América Latina cuenta con una amplia tradición solidaria de protección al perseguido y que ha sido una región que ha sabido encontrar soluciones a sus propios refugiados dentro del sub-continente. Se reconoció que la repatriación voluntaria es la solución óptima para los refugiados, como derecho individual que ha de ejercerse de manera voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad. Asimismo, se subrayaron las necesidades existentes para facilitar la autosuficiencia y la integración local de un creciente número de refugiados y el desafío que esto representa para los países de América Latina.” (p. 10)

<sup>20</sup> Livre tradução da autora: “Sin embargo, la cuestión de la "voluntariedad" en el sentido de la ausencia de cualquier presión física, psicológica o material, frecuentemente se ve empañada por el hecho de que, para muchos refugiados, la decisión de retornar está dictada por una mezcla de presiones por factores políticos, problemas de seguridad o necesidades materiales.”(ACNUR, 1996, p. 11)

Nesse sentido, extrai-se o princípio de que uma repatriação somente pode ser considerada legítima quando é presente a anuência do então refugiado, ou seja, de acordo com sua livre decisão. Por óbvio, portanto, a repatriação nunca pode ser forçada ou imposta pelo país que tenha recebido o refugiado ou pelo país de que seja nacional.

A partir dessa estrutura, a repatriação voluntária, enquanto solução duradoura, portanto, consiste no retorno, em segurança (física e material) e dignidade, do refugiado para seu país de origem, baseado em sua livre e esclarecida decisão<sup>21</sup> (ACNUR, 2011). Isso ocorre quando considera-se que as situações de paz e reconciliamento são duráveis no país de origem. O ACNUR busca coordenar o trabalho de reintegração com o apoio da comunidade internacional para assegurar um ambiente estável, em parte, a partir da introdução do conceito dos 4 “R”: repatriação, reintegração, reabilitação e reconstrução (*repatriation, reintegration, rehabilitation e reconstruction*)<sup>22</sup>. Antes mesmo do anúncio da cessação de refúgio, em 2012, o ACNUR lançou uma campanha de repatriação voluntária para refugiados angolanos, que apresentou, entretanto, poucos ou quase nenhum resultado significativo. A repatriação sempre foi a solução mais preferível, mas somente quando os refugiados podem voltar para casa de forma voluntária e segura. Poucos vão se voluntariar livremente para voltar aos próprios perigos ou perseguição de que fugiram. Alguns podem fazê-lo porque as condições de refúgio tornaram-se intoleráveis e porque não existem alternativas viáveis. Em outras situações, os refugiados podem não querer voltar para casa, mesmo quando é seguro fazê-lo, por medo de discriminação ou por razões econômicas (MCNAMARRA, 1999). Há ainda, quem tenha criado fortes laços, sejam eles familiares, afetuosos ou econômicos no país de acolhimento, e que não deseja retornar a um local onde esses vínculos sejam colocados em risco.

O reassentamento, por sua vez, se constitui na transferência de refugiados do país em que se encontra ou no qual busca acolhimento para um outro Estado que os tenha aceitado e permitido seu estabelecimento permanente e pleno exercício de cidadania. Isso porque alguns refugiados não podem ou não querem voltar para o seu país de origem, muitas vezes pelo medo ainda presente de sofrer perseguições, por viverem em situações perigosas ou possuírem necessidades específicas que não possam ser resolvidas no país de origem ou ainda porque as autoridades do país primeiramente buscado não queiram ou não possuam meios de proporcionar efetiva proteção aos solicitantes de refúgio. Nesse viés, são priorizadas as pessoas que necessitam de proteção imediata, tais quais aquelas ameaçadas de devolução (*refoulement*) ou agressões físicas, principalmente, violência sexual. O reassentamento, entretanto, não é um direito, na medida que o Estado não é obrigado a aceitar refugiados por esta via. É uma solução que visa a oportunizar a proteção e consubstanciar a solidariedade internacional, fazendo com que os países compartilhem da responsabilidade pela questão do refúgio<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tal decisão não pode ser, sob hipótese alguma coibida. Conforme o ACNUR, “*the refugee’s decision to repatriate should not be coerced by factors such as the asylum situation in the host country, lack of or reduction in assistance, or threats to family or property in his or her country of origin.*” (2011, p. 32)

<sup>22</sup> “*Le HCR prend la tête des activités de rapatriement, auxquelles d’autres institutions des Nations Unies et la Banque mondiale sont plus étroitement associées dès le début afin que leurs efforts ultérieurs de développement soient plus aboutis. Cette stratégie vise à incorporer les besoins des rapatriés dans les plans de développement national, de manière à accroître leurs perspectives économiques dans le moyen et le long terme.*” (ACNUR, 2005, p. 163)

<sup>23</sup> Comparativamente aos outros meios, o reassentamento costuma beneficiar um número menor de refugiados. Isso porque não muitos países participam dos programas de reassentamento do ACNUR. Por esse

Já a integração local, é um processo que tem como escopo proporcionar ao refugiado o direito permanente de permanecer em seu país de asilo, incluindo em muitos casos, a possibilidade de naturalização. A integração local tem como escopo a noção adotada pela Convenção de 1951 de que com o passar do tempo e na medida em que os seus laços com o Estado de acolhimento crescem, aos refugiados deve ser permitido o gozo de uma maior gama de direitos. Nesse sentido, a integração local é vista como um processo gradual que ocorre na interconexão das dimensões jurídica (no que concerne à progressividade de direitos, chegando, eventualmente à residência permanente ou à naturalização), econômica (gradualmente os refugiados se tornam menos dependentes ou do próprio Estado de acolhimento ou de ajuda humanitária e passam a atuar e contribuir na economia local) e socio-cultural (na medida em que permite que os refugiados participem da vida social do país de acolhimento sem que sejam alvos de hostilidades ou discriminação) (ACNUR, 2011).

Enquanto a maioria dos refugiados opta pela repatriação voluntária e outros são recepcionados pelo reassentamento, a integração local, em muitos casos é preferível, notadamente quando há um histórico de passado bastante traumático no país de origem e/ou nos casos em que o indivíduo alcança profundos laços com o país de acolhimento, sejam eles familiares, sociais, culturais e econômicos. No caso dos refugiados angolanos, tanto a vinda quanto a possibilidade de integração local foram incentivadas em virtude dos laços aqui estabelecidos e de aspectos em comum entre os dois países. E é especialmente no contexto Brasil-Angola que observa-se que a existência de uma língua comum, que além de permitir uma maior comunicação e integração entre os cidadãos, de certo modo também auxilia no sentimento de pertencimento a uma mesma comunidade, figurando assim como uma importante ferramenta no desenvolvimento da cidadania e portanto, como elemento catalisador do processo de integração local.

Após a vinda, muitos angolanos passaram a considerar o Brasil como um local de fácil adaptação, onde o ambiente, de acordo com muitos, chega a ser muito próximo ao de Angola e principalmente ao de Luanda, seja com relação às ruas, às pessoas - que são abertas, simpáticas e gostam de conversar - quanto aos hábitos e costumes (AGÊNCIA BRASIL, 2014). Esse sentimento somado à realidade fática dos laços travados com o país, fez com que frente à cessação do refúgio, por meio da portaria 2.650 de 2012 o Brasil facilitasse a adoção por aqueles que assim desejassem da integração local como solução para a realidade dos cidadãos angolanos aqui residentes.

Estar refugiado não é uma circunstância escolhida ou planejada. Em grande parte dos casos, diante do temor e da conjuntura na qual o indivíduo está inserido, não é possível supor que disponha de condições para uma “cuidadosa” escolha de seu destino. A escolha normalmente é feita tendo em vista a proximidade entre as localidades, em caráter emergencial. Nos casos em que se torna possível uma certa “margem de escolha”, os elementos comuns partilhados entre os países - tal como no caso Brasil-Angola, o idioma - permitem tanto uma melhor recepção quanto adaptação.

Dentro da lógica de aproximação entre nações por conta de aspectos comuns, partindo de uma premissa bastante similar, porém não voltada especificamente à questão do refúgio, institucionalizada na década de 1990, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) introduziu um propósito coletivo entre os países que têm em comum a

---

motivo, nos últimos anos, o ACNUR e os Estados vêm trabalhando para aumentar o uso do reassentamento como estratégia de solução duráveis.

língua portuguesa (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), o de “partilhar e consolidar no plano externo os laços de amizade entre os países de língua portuguesa”. Seus objetivos centrais se resumem à concentração político-diplomática, cooperação em todos os domínios e à promoção e difusão da língua portuguesa.

Pautando-se em uma pressuposição de igualdade entre os nacionais dos nove Estados membros, os cidadãos provenientes de países membros da CPLP, no que concerne a distintos aspectos do cotidiano, são beneficiados. Especificamente em matéria de circulação e cidadania, acordos foram firmados de modo a facilitar a integração entre os Estados-membros e o fluxo de migrantes de um país lusófono a outro. Cinco projetos<sup>24</sup> já foram adotados para a favorecer a circulação no espaço da CPLP, e nessa gama, no que diz respeito à migração, talvez o “Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência”, na prática, seja o mais representativo. Por meio dele, indivíduos pertencentes às demais nações da CPLP estão isentos do pagamento de taxa de pedidos de prorrogação, prazo de estada, permanência ou registro de estrangeiro. Recentemente foi assinado o “Acordo de Cooperação Consular” (em 24 de Julho de 2008), ainda não ratificado pelo Brasil, estabelecendo as condições em que qualquer das partes assegurará, na medida das suas possibilidades e nos limites do disposto no acordo, a assistência e proteção consular aos cidadãos nacionais. Na prática, acordos como esses beneficiam diretamente a circulação e a permanência no âmbito dos países membros da CPLP. No que diz respeito à época da cessação da situação de refúgio no caso angolano, já vigorava no Brasil o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos, promulgado em 2009, fato este que a seu modo também contribuiu para uma maior aderência à integração local dos então refugiados angolanos aqui residentes.

## 5. CONCLUSÃO

Em *“Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights”*, o renomado jurista brasileiro Cançado Trindade faz um apelo às nações frente à realidade vivenciada por refugiados do mundo inteiro, sustentando que somente uma determinação sólida de reconstrução da comunidade internacional com base em uma solidariedade humana pode atenuar os sofrimentos dos indivíduos deslocados<sup>25</sup> (TRINDADE, 2008). Essa é, no fundo, a premissa que sustenta toda a dinâmica do refúgio. Partindo dessa noção, buscou-se ao longo deste trabalho dar ênfase não ao refúgio em si ou sua(s) origem(ns), mas à sua cessação, especificamente, nos termos do artigo 1C (4) e (5) da Convenção das Nações Unidas sobre Refúgio, de 1951. Nesse sentido, observou-se que quando mudanças consideradas positivas, substanciais e duradouras são verificadas no país

---

<sup>24</sup> São eles: Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas, nacionais da CPLP; Acordo sobre Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração; Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da CPLP; Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP; Acordo sobre Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para o Atendimento de Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

<sup>25</sup> *“Definitively, only the firm determination of reconstruction of the international community on the basis of human solidarity can lead to mitigating or alleviating some of the sufferings of the uprooted (whether refugees, internally displaced persons, or migrants)”*. (TRINDADE, 2008, p. 142)

de origem, procede-se à cessação da concessão do status de refugiado. Diante da cessação, medidas devem ser adotadas, seja pelo país de acolhida ou pelo de origem e intermediadas pelo ACNUR, a fim de prestar o amparo necessário à fixação definitiva da população então refugiada. Essas medidas são chamadas pelo ACNUR de soluções duradouras e podem ocorrer, seja simultânea ou complementarmente, nas modalidades de repatriação voluntária, reassentamento e integração local. As cláusulas de cessação, dessa forma, norteadas pelo princípio da repatriação voluntária, exigem ser interpretadas em consonância com tais soluções duradouras.

A experiência selecionada para a elucidação desses conceitos foi a da solução adotada pelo Brasil, em outubro de 2012, que frente à cessação de refúgio de angolanos e liberianos, possibilitou que aqueles ora refugiados e residentes no Brasil pudessem a partir de então ser titulares de permanência definitiva no Brasil. Tal opção é um exemplo de efetivação de integração local a ser tomado como paradigma em situações futuras similares. Ressalta-se aqui que o fato de ambos os países - de fuga e destino - compartilharem do mesmo idioma provavelmente contribuiu tanto para a vinda quanto para a integração daqueles ora refugiados. No que diz respeito aos pontos de contato entre Angola e Brasil para essa inserção, buscou-se averiguar a existência ou não de impactos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no que diz respeito à cidadania e circulação de pessoas. O impacto da condição de países-membros da CPLP na integração dos cidadãos angolanos em território brasileiro, nesse sentido, foi tímido e restrito, tendo como principal benfeitor a isenção em taxas e emolumentos, em razão de acordo firmado entre os países membros da CPLP e sua promulgação no Brasil em 2009.

A condição de refúgio, enquanto matéria de preocupação global, requer uma maior concentração a nível universal, a fim de assegurar a prevalência dos direitos mais básicos da população refugiada. Diante disso, um grande papel é reservado às políticas públicas, bem como à mobilização de entidades da sociedade civil na tentativa de apaziguar seus sofrimentos e melhorar as condições de vida de postulantes de refúgio e refugiados (TRINDADE, 2008)<sup>26</sup>. É dentro desse contexto que se buscou fazer a aproximação da experiência brasileira com a cessação de refúgio dos cidadãos angolanos aos benefícios trazidos pela CPLP, como forma de possíveis contribuições à integração, haja vista, os aspectos comuns partilhados entre os países. Ainda que os resultados não tenham se mostrado tão expressivos, não há que se questionar que mecanismos de cooperação entre os países, que explorem seus aspectos em comum, principalmente, figuram como ferramentas hábeis a permitir uma melhor integração e nos casos de refúgio, tornar o país de destino o mais acolhedor e receptivo aos postulantes de refúgio e refugiados.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. *Angolans head homewards by train from Democratic Republic of Congo*. 2014 Disponível em <http://www.unhcr.org/53f36c049.html>

---

<sup>26</sup> “As a true global issue, the phenomenon of forced migrations requires greater concertation at universal level to secure the prevalence of the rights of migrants and their families. A relevant role is reserved to public policies, as well as to mobilization of entities of the civil society to mitigate their sufferings and improve their conditions of day-to-day life. Such entities can, at first, help the organs of assistance and protection in the identification itself of the distinct characteristics assumed by the migratory phenomenon in different countries.” (TRINDADE, 2008, p. 165)

\_\_\_\_\_. **Brasil troca refúgio de angolanos e liberianos por residência permanente no país.** 2012. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-troca-refugio-de-angolanos-e-liberianos-por-residencia-permanente-no-pais/>

\_\_\_\_\_. **Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil.** Julho de 2012 Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/>

\_\_\_\_\_. **Dados sobre refúgio no Brasil: Uma análise estatística (2010-2014).** Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>

\_\_\_\_\_. **End of refugee status for Angolan and Liberian exiles this weekend.** Disponível em <http://unhcr.org/4fed82459.html>

\_\_\_\_\_. **Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and(6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses).** Genebra, fevereiro de 2003 Disponível em <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>

\_\_\_\_\_. **Introduction à la protection internationale: protéger les personnes relevant de la compétence du HCR.** Genebra, agosto de 2005. Disponível em <http://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html>

\_\_\_\_\_. **Note d'orientation sur l'extradition et la protection internationale des réfugiés.** Genebra, abril de 2008. Disponível em <http://www.refworld.org/pdfid/4ab24b382.pdf>

\_\_\_\_\_. **Repatriación Voluntaria: Protección Internacional.** Genebra, 1996.

\_\_\_\_\_. **UNHCR Global Trends 2012. Displacement. The new 21st Century Challenge. United Nations High Commissioner for Refugees.** Genebra: 2013. Disponível em <http://www.unhcr.org/statistics>

\_\_\_\_\_. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement.** Novembro 1997, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>

\_\_\_\_\_. **UNHCR Resettlement Handbook: division of International Protection.** Genebra, Julho de 2011. Disponível em <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>

\_\_\_\_\_. **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application.** Genebra, 1999. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>

\_\_\_\_\_. **Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report. Humans Rights Liaison Unit.** Division of International Protection. Maio de 2012 P. 4

AGÊNCIA BRASIL. **Facilidade com língua e vagas de trabalho fazem angolanos virem para o Brasil.** Por Isabela Vieira. Dezembro de 2014. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/cultura/noticia/2014-12/facilidade-com-lingua-e-vagas-de-trabalho>

-fazem-angola nos-virem-para

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); Universidad Iberoamericana. **Protección y Asistencia a Refugiados en América Latina: Documentos Regionales 1981-1999** (tomo III), México, 2000.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. **Migração na metrópole: o caso dos angolanos em São Paulo**. Cadernos metrópole 17. 2007.

BRASIL. **Declaración de Brasil: Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe**. Brasília, 3 dez/2014.

BRASIL. **Portaria nº 2.650 de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, nº208, 25 de Out. 2012 Seção 1, pág. 24

BRINKMAN, Inge. **Ways of death: accounts of terror from angolan refugees in Namibia**. Journal of the International African Institute, Vol. 70, No. 1 (2000), pp. 1-24. Cambridge University Press. Disponível em <https://biblio.ugent.be/publication/5816655/file/5816656.pdf>

CARNEIRO, Wellington Pereira. **A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois**. In: Direitos humanos e refugiados / Cesar Augusto S. da Silva (organizador.). – Dourados : Ed. UFGD, 2012.

CASTILLO, Carlos Maldonado. **Le processus de Carthagène: 30 ans d'innovation et de solidarité**. Revue Migrations Forcées (RMF) nº 49 Jun/2015. P. 89 a 91.

COLÔMBIA. **Declaración de Cartagena sobre Refugiados** adotada pelo "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Cartagena, 1984.

COSTA RICA. **Declaración de San José sobre Refugiados y personas desplazadas** adotada pelo "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados". San José, 1994.

CPLP. **Histórico - Como surgiu?** Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2752.aspx>

FISCHER, Barbara. **1974: Revolução dos Cravos em Portugal**. Deutsche Welle. Disponível em <http://dw.com/p/27Vκ>

GIL-BAZO, María-Teresa. **Refugee Protection under International Human Rights Law: From Non-Refoulement to Residence and Citizenship** *Refugee Survey Quarterly* 2015: Disponível em <http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/04/rsq.hdu021.full.pdf+html>

GUIMARÃES, André Felipe Figueiredo de Freitas. **A evolução do tratamento aos refugiados: um breve estudo acerca dos refugiados angolanos moradores do Rio de Janeiro provenientes da Guerra Civil Angolana**. Monografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra. **A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados**. . In: Direitos humanos e refugiados/ Cesar Augusto S. da Silva (organizador.). – Dourados : Ed. UFGD, 2012. P. 44



\_\_\_\_\_. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico.** São Paulo : Método, 2007. P. 175

MCNAMARA, Dennis; GOODWIN-GIL, Guy. **UNHCR and International Refugee Protection.** Refugee Studies Programme Queen Elizabeth House, University of Oxford. Junho de 1999.

MÉXICO. **Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.** Cidade do México, 2004.

RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro/**André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, (orgs.).

\_\_\_\_\_. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. P. 136

SAMPAIO, Madalena. **Cronologia 1974-2002: Das independências ao fim da guerra em Moçambique e Angola.** Deutsche Welle, 2013. Disponível em <http://dw.com/p/1AVYq>.

SHACKNOVE, Andrew. **Who is a refugee?** The University of Chicago Press. Ethics, Vol. 95, No. 2 (Jan., 1985)

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights.** Rev. bras. polít. int. [online]. 2008, vol.51, n.1, pp. 137-168.

ZIEMKE, Jen. **From Battles to Massacres.** Yale University New Haven, CT. 2008. Disponível em [http://www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/conf\\_papers/Ziemke.pdf](http://www.yale.edu/macmillan/ocvprogram/conf_papers/Ziemke.pdf)

# CORUMBÁ: BERÇO DE OPORTUNIDADES AOS IMIGRANTES

---

*CORUMBÁ: CRADLE OPPORTUNITIES FOR IMMIGRANTS*

Thais da Silva Alpires<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo verificar a presença árabe<sup>2</sup> em Corumbá/MS, e se forma um grupo positivamente selecionado (empreendedor). Com auxílio de leituras sobre o assunto e emprego de entrevistas com imigrantes e instituições, é possível mostrar que a presença árabe é significativa no crescimento econômico da cidade, o resultado é comprovado através da análise qualitativa (avaliação das nacionalidades e sua capacidade produtiva), e análise quantitativa (avaliação da quantidade de imigrantes ativos). O resultado permitiu concluir que os árabes compõem um grupo positivamente selecionado.

**Palavras – chave:** Imigração. Corumbá. Árabes.

**ABSTRACT:** This article has as aims verify the Arab presence in Corumbá/MS, and if forma positively selected group (pushful). With reading of aid about the topic and use interviews with immigrants and institutions, it is possible to show that the Arabic presence is significant in the economic growth of the city, the result is confirmed by the qualitative analysis (evaluation of nationalities and your production capacity) and quantitative analysis (evaluation of the quantity of active immigrants). The result concluded that the Arabs compose a group positively selected.

**Key – words:** Immigration. Corumbá. Arabs.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo descrever Corumbá como um lugar de oportunidades para imigrantes árabes. Para compor esse documento foram realizadas

---

<sup>1</sup> Aluna de Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados. Membro do grupo de pesquisa “Política Migratória Brasileira para Refugiados no Contexto do Século XXI - O Papel do Mato Grosso do Sul”. e- mail: thais.alpires@gmail.com

<sup>2</sup> Os árabes que serão tratados neste documento não será apenas aqueles que nasceram na Arábia Saudita. Serão os árabes em geral, como os palestinos - árabes que nasceram na Palestina- que vivem em outras regiões, mas são árabes pela sua etnia.

pesquisas de campo entre os anos de 2014 e 2015, visitando comércios, instituições e buscando informações em literaturas existentes sobre o local.

Por lá existe uma pluralidade de nacionalidades, porém as informações sobre a sua analogia se delimitam aos bolivianos, os quais não terão destaque nesse trabalho. Objetivo é mostrar outra nacionalidade tão importante quanto à presença boliviana no desenvolver da economia. Para comprovar essa afirmação se têm os relatos de imigrantes que optaram construir suas vidas na cidade e a apresentação do trabalho de algumas instituições com esse público, informações obtidas por meio de um questionário semiestruturado. Infelizmente não foi possível contar com os dados de algumas instituições públicas como Secretaria de Educação, INSS e Polícia Federal, por falta de comunicação.

De início uma revisão histórica sobre migração no Centro-Oeste e Estado do Mato Grosso, destacando Corumbá como receptor de imigrantes internacionais e migrantes internos, usando tabelas com base nos dados do FIBGE dos anos de 1940 a 1960, gráficos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social e as entrevistas irão provar os elementos decorridos no artigo. Por fim, concluiremos com apresentação das tendências verificadas, e uma discussão sobre o resultado alcançado.

## **2. A CHEGADA DOS IMIGRANTES AO CENTRO-OESTE**

No final do século XIX para o início do século XX o Brasil experimentou uma nova fase na totalidade de seu território. Uma intensa migração ocorreu para regiões em desbravamento.

Os imigrantes que chegavam antes desse período, buscavam se fixar apenas no leste, pois não se tinha conhecimento do que havia nas demais regiões. Entretanto Segundo Graham e Holanda (1971, p.127) o fim da colonização e em seguida a industrialização que florescia na Europa, provocaram diretamente e indiretamente transformações, novas terras foram se incorporando ao contexto do país. O Centro-Oeste se mostrou com um diferencial, um alto grau de população urbana nas fronteiras, no qual se podiam instalar centros comerciais para obtenção da produção desse enorme espaço geográfico. (BALÁN, 1973, p.71)

O século 20 inseriu o lugar ao restante do Brasil, grandes investimentos foram adotados para maior divulgação, crescimento populacional e econômico da terra. Estradas de ferros foram construídas, melhorando a distribuição de produtos, e ocasionando a interação com o sudoeste. A infraestrutura expandida para o Centro-oeste ocorreu por inversões governamentais. (BALÁN, 1973, p.50).

Os incentivos não foram suficientes para articular o local com as demais localidades, pois as negociações se limitavam as regiões de fronteira com o sudoeste brasileiro, a fronteira oeste se mantinha sem contornos definidos. Essa falta de limite impossibilitou que transformações econômicas e demográficas ocorridas no país, alcançasse o Centro-Oeste. As correntes migratórias enxergavam o local como desarticulado do restante do Brasil.

O cenário do território oeste mudou com a chegada da Era Vargas. Para Oliven (1986, p.16),

O governo de Getúlio no período de 1930 até 1954 dinamizou o lugar, as fronteiras foram delimitadas possibilitando a articulação com as demais regiões, e assim atraindo um fluxo migratório, entretanto o episódio da crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial provocaram o sentimento do nacionalismo, que resultou na proibição do ensinamento de qualquer idioma que não fosse o português nas escolas, além de dificultar a entrada de estrangeiros no País, tudo em nome da criação de uma “identidade” brasileira.

Embora Vargas tenha imposto suas restrições à entrada de imigrantes, a cidade de Corumbá havia recebido imigrantes antes da restrição, em virtude da sua fronteira com a Bolívia. “Terra de ninguém e de todos” (ARRUDA, 1989, apud PERES, 2012, p.51).

A expressiva vinda de migrantes internos - brasileiros que residiam em outras regiões do Brasil – e imigrantes internacionais para o Centro – Oeste se deu no governo de Juscelino Kubitschek de 1956 a 1961 (CUNHA, 2002, p.14) com a construção de Brasília a então capital do país, que melhorou a comunicação com os demais espaços nacionais através do transporte, comunicação e infraestrutura.

### 3. MATO GROSSO NA LINHA DA IMIGRAÇÃO

As transformações ocorridas no Centro-Oeste se estenderam ao Estado do Mato Grosso. Entre os anos de 1940 e 1960 ele pode se alimentar de diferentes correntes migratórias, decorrente da estrada ferro construída em 1930 que possibilitou a interligação com o sudoeste, em conformidade com a mecanização da produção agrícola, ocasionando a dinamização do estado, sobretudo a construção de Brasília.

O Mato Grosso recebeu muitos migrantes internos, a maioria sucede da Bahia e Goiás, em busca de novas terras e expansão de fronteiras agrícolas. Já o maior número de imigrantes internacionais advém do Paraguai e Bolívia, como mostra a Tabela 1.0 abaixo.

Tabela 1.0 Imigrantes no Estado do Mato Grosso.						
Origem dos imigrantes no MT	1940		1950		1960	
	N	%	N	%	N	%
Paraguai	11.801	53,00	11.582	60,83	9.854	56,96
Bolívia	3.769	16,93	2.265	11,90	4.235	24,48
Argentina	1.193	5,36	261	1,37	239	1,38
Demais países da América do Sul	453	2,03	185	0,97	114	0,66
Europa	2.275	10,22	1.675	8,80	1.052	6,08
Ásia	2.221	9,98	1.168	6,13	931	5,38
Demais países	552	2,48	1.905	10,00	876	5,06
<b>TOTAL</b>	<b>22.264</b>	<b>100,00</b>	<b>19.041</b>	<b>100,00</b>	<b>17.301</b>	<b>100,00</b>

A inserção destes dois maiores grupos se explica pelas fronteiras secas com Bolívia e Paraguai, as quais permitiram também a entrada de imigrantes dos demais países da América do Sul. Já imigrantes europeus, asiáticos e demais países, vieram por meio de navios.

A cidade de Corumbá é um dos destinos desses imigrantes, pois seus negócios com o Paraguai via o Rio Paraguai e juntamente o comércio com a Bolívia, promoveram ela a um lugar de oportunidades.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE CORUMBAENSE**

Em 1977 o Mato Grosso se desmembrou, surgindo assim o Mato Grosso do Sul e Corumbá passou a pertencer ao novo estado que emergia (PERES, 2012, p.63). A cidade sempre esteve em contato com imigrantes, devido a sua proximidade com a Bolívia, o que torna difícil estabelecer uma data exata das primeiras migrações ocorridas, porém se pode identificar o crescente fluxo dessas correntes, pois provocaram um aumento na população e no desenvolvimento do local.

O lugar passou por um processo longo para se tornar uma cidade, primeiro foi descoberta por portugueses que buscavam ouro nas terras pantaneiras, se tornando então o vilarejo denominado de Arraial de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque em 1778, e com o comércio mantido com o Paraguai pelas vias fluviais foi elevada a distrito em 1838 e a município em 1850. (MADUREIRA, SEIXAS; 2013, p.5)

Durante o processo de estabilização do local como cidade, o seu porto viveu os melhores tempos, por meio do Rio Paraguai manteve um comércio exterior com países da América do Sul, e em especial com o Paraguai devido à proximidade, mas não só produtos chegaram pelo rio, imigrantes da Europa, Ásia e América Latina se destinaram ao solo pantaneiro e nela inseriram suas influências.

O desenvolvimento do transporte fluvial a vapor fomentou um processo migratório razoável para a província de Mato Grosso. Os estrangeiros eram atraídos pelas perspectivas e oportunidades que surgiam em função do aumento de volume de capitais e dos incentivos fiscais proporcionados pelos governos provinciais. Em 1870 calculou-se a existência de 1.665 estrangeiros e em 1875 chegaram mais 845. Muitos deles eram paraguaios fixados em Corumbá no período pós-guerra; a maioria eram imigrantes sazonais que vinham trabalhar na zona de produção de erva-mate. Outros eram italianos voltados para as atividades comerciais e financeiras (importação e exportação), juntamente com espanhóis, portugueses e argentinos. A população mato-grossense elevou-se, de 65.321 em 1870 para 246.612 habitantes em 1920. É possível, pois, que os imigrantes e seus descendentes tenham contribuído com participação importante para este crescimento vegetativo, ao lado dos migrantes nacionais que para Mato Grosso também se dirigiram no período considerado. (REYNALDO, 1997, p.76)

Em 1850 ela já abrigava uma população estrangeira significativa, havia italianos, portugueses, árabes, palestino, sírios, bolivianos, paraguaios, argentinos e libaneses. A tabela 2.0 demonstra esse fenômeno.

<b>Tabela 2.0 Distribuição e participação da população estrangeira em Corumbá - MS – 1940-1970</b>			
<b>Anos</b>	<b>População Total</b>	<b>Estrangeiros</b>	<b>Proporção no total da população de Corumbá (%)</b>
<b>1940</b>	29.521	2.371	8,0
<b>1950</b>	38.734	2.143	5,5
<b>1960</b>	59.556	3.752	6,3
<b>1970</b>	81.887	5.896	7,2

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1940, 1950, 1960, 1970.

Os árabes lideram o comércio, eles abriram os primeiros negócios na cidade. A tabela 3.0 aponta o comércio como a terceira atividade que mais cresceu com a chegada dos imigrantes.

<b>Tabela 3.0 Residentes em Corumbá – MS, segundo setores de atividade. 1940-1970</b>				
<b>Setores de Atividade</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>
Agropecuária	29,8	36,5	21,4	12,2
Indústria	28,6	22,4	31,8	36,6
Comércio	17,5	6,7	14,9	29,8
Transportes e comunicação	11,1	11,4	11,0	7,7
Defesa e segurança nacional	11,5	9,5	8,9	6,0
Outros	1,5	13,6	12,0	7,7
<b>Total (%)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total (N)</b>	<b>9.994</b>	<b>11.262</b>	<b>12.414</b>	<b>16.292</b>

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1940, 1950, 1960, 1970. Maiores de 10 anos.

Foram excluídos inativos e atividades domésticas.

Após a chegada deles a cultura corumbaense foi se moldando, e a presença árabes se destacou através dos comércios estabelecidos. Atualmente uma mesma família possui entre um a três negócios.

## 5. IMIGRANTES

Para comprovar a presença da cultura árabe, entrevistas foram feitas em 2015 com alguns comerciantes, visto anteriormente que o comércio da cidade foi conduzido por imigrantes árabes, e por isso a decisão de entrevista-lós, e demonstraram que eles pertencem ao grupo de pessoas positivamente selecionados, ou seja, pessoas com capacidades empreendedoras. O questionário montado é composto por 51 questões voltadas a explicar os motivos da migração e a escolha da região como um lar. Cinco comerciantes se disponibilizaram para contar suas histórias, um número aparentemente pequeno, mas por trás de cada entrevistado existe uma numerosa família, as quais os membros compõem 90% do comércio da cidade, ou seja, a maioria dos donos das lojas é da mesma família, e possuem os mesmos relatos dos motivos da migração.

### a. Entrevista Nº1

O primeiro entrevistado é Ghagi Mohamed Ibraim que tem 80 anos e seu país de origem é a Palestina. Sua família (esposa, filhos e netos) se encontra no Brasil, especificamente na cidade de Corumbá e no Paraná, uma família de classe média brasileira. Chegou ao país em 1955, desembarcando no porto de Santos em São Paulo, durante sua viagem para o Brasil passou pela África e Europa até chegar a América Latina, uma viagem de 50 dias, com cerca de 2 a 3 mil pessoas no navio.

Sua decisão de mudar para Brasil incide na busca de novas oportunidades, e a curiosidade em conhecer a Amazônia, interesse despertado após ver imagens do lugar pela TV, ainda na Palestina, além do fato dos seus amigos já estarem residindo no país, os quais o ajudaram quando chegou. O primeiro lugar no Brasil a residir foi no Paraná onde começou trabalhar de Mascate (mercador ambulante), profissão aprendida com os árabes mais velhos - é costume dos árabes, “os árabes mais velhos deve ajudar os mais novos sempre”. No começo foi difícil, ele veio sozinho e morou em pensão com outros árabes e palestinos, não falava português, não entendi os costumes brasileiros, mas foi aprendendo com os amigos e logo que conseguiu juntar dinheiro comprou sua casa, e sua família saiu da Palestina para o Brasil.

Naturalizou-se brasileiro depois de quatro anos residindo no país, uma escolha, pois chegou ao território brasileiro com visto permanente obtido na Turquia, por onde teve que passar antes de embarcar para o Brasil, o carinho pela terra brasileira o fez tomar esta decisão. Sobre questões de acesso a educação e saúde pública, todos os membros de sua família recorrem por instituições privadas, jamais teve problemas ao acesso de seus direitos.

Em 1984 se mudou para Corumbá, pois sua filha se casou e iria mudar para a região, e segundo a tradição de sua terra “aonde os filhos vão, os pais vão atrás”, um povo muito unido. O Ghagi não sabia nada sobre Corumbá, foi para cidade sem saber como era, mas logo na estrada que ainda era de chão se deslumbrou com a beleza do lugar, e disse que assim que viu, quis morar no Pantanal. Considera o povo

corumbaense receptivo, e a diversidade de nacionalidades na cidade o faz se sentir acolhido. Logo que chegou a cidade abriu seu comércio, o qual seus filhos tomaram gosto, e hoje tem lojas pela cidade, cada um com negócio diferente. Para terminar os fatores que mantêm o Ghagi na cidade é o sentimento de pertencimento ao local e a presença da sua família.

#### **b. Entrevista Nº2**

O segundo entrevistado foi o Yahyar Muhd um comerciante de 66 anos e que tem como país de origem a Palestina. Sua família (esposa, filhos e netos) está no Brasil na cidade de Corumbá, ocupam a classe média da família brasileira e seus irmãos e tios ainda vivem na Palestina e sempre que possível vai visita-los. Chegou ao Brasil em 1965 de navio, uma viagem de 25 dias, desembarcou no porto de Corumbá com a sua mãe e irmãos, atrás de seu pai, onde já vivia há dez anos. Sua viagem seguiu da Palestina, direto para a cidade. Suas maiores dificuldades no novo lar foram o idioma e os costumes.

O pai de Yahyar Muhd veio para o Brasil por questões econômicas, uma tentativa de melhorar a vida, começou como Mascate, e depois abriu seu comércio, o qual hoje o Yahyar toma conta. Uma de suas irmãs também vive na região e seguiu os passos de seu pai.

O Yahyar junto com sua mãe e irmãos chegaram com vistos permanentes que conseguiram na Turquia, o que explica o motivo da população corumbaense em denominar os palestinos de turcos, pois muitos têm em seu passaporte o visto da Turquia, por onde conseguiram passar ao fugirem da guerra instalada na Palestina naquele tempo. Ele não se considera refugiado, pois saiu apenas de sua terra para ir atrás de seu pai, sendo assim um imigrante econômico. Atualmente ajuda amigos sírios que estão fugindo da guerra na Síria.

Depois de dezessete anos vivendo no Estado, Yahyar se naturalizou, decidiu isso por amor à nação. Para Yahyar e muitos palestinos o Brasil é o melhor destino, é um país bom para se morar, tem uma beleza e um povo muito hospitaleiro, bem diferente da França, EUA e Israel os quais os palestinos acreditam existir um racismo forte aos árabes.

Seus filhos e netos e demais membros da família nunca tiveram problemas a acesso a educação e saúde, pois optaram por instituições privadas, embora seus filhos tenham cursado universidades federais, e seguiram outros caminhos profissionais.

Por fim Yahyar jamais pensa mudar da cidade, uma vez que seus amigos e familiares vivem na região, e por ter sido conquistado pela paisagem do local.

#### **c. Entrevista Nº3**

O terceiro entrevistado optou por não se identificar, um comerciante de 48 anos, com o país de origem Palestina, atualmente naturalizado brasileiro, faz parte de uma família de classe média e tem sua família (pais, esposa e filho) residindo na cidade de Corumbá.

Chegou ao Brasil de navio, que desembarcou no porto de Santos em São Paulo em 1977, em seguida foi para Corumbá com seus pais, na época era apenas uma criança, seu pai decidiu isso influenciado pelos amigos que já moravam lá e que poderiam ajudar a recomeçar sua vida. Toda sua família veio para o Brasil com visto



permanente, obtidos na Turquia. Seus pais decidiram sair da Palestina devido ao conflito entre os palestinos e os judeus.

Sua chegada a Corumbá não representou tanto desconforto, pois já residiam por lá muitas crianças palestinas, o que facilitou sua rápida interação com o lugar. Seu pai assim como outros palestinos se tornou Mascate por um bom tempo até abrir seu comércio.

A sua educação de seus irmãos foram em escolas particulares, e pouca vez recorreu ao serviço público, opta pelo atendimento sempre que possível em hospitais particulares. Ele se naturalizou após oito anos vivendo no Estado pelos mesmos motivos dos outros entrevistados. Assim como os demais comerciantes árabes, ele herdou o negócio do pai, e hoje coordena os negócios da família, e espera que seu filho siga no ramo após terminar a faculdade.

Segundo o entrevistado ter vindo para Corumbá foi a melhor escolha, mesmo ter cogitado a ideia de viver no Rio de Janeiro e em São Paulo. Atualmente ele não pensa em mudar da cidade, pois é grato a terra que lhe deu a oportunidade de crescer, ademais a simplicidade do povo, a facilidade para se viver na cidade e as amizades conquistadas, fazem do lugar aconchegante.

#### **d. Entrevista Nº4**

O quarto entrevistado preferiu não se identificar, um jovem estudante de 17 anos, e seu país de origem é a Arábia Saudita. Chegou ao Brasil em 2009 de avião, embarcou em Abu Dhabi e chegou ao Brasil em São Paulo, de lá embarcou em outro avião até Campo Grande de onde seguiu de ônibus para Corumbá. Naturalizou-se brasileiro no mesmo ano que chegou, sua mãe é brasileira casada com um árabe, que por muitos anos viveu com seu marido na Arábia Saudita, mas voltou a sua terra natal em 2009 na companhia de seu filho.

Antes de se mudar definitivamente, ele tinha visitado a cidade em 2001 nas férias. Sua mãe tratou de providenciar seu visto permanente ainda na Arábia Saudita junto à embaixada brasileira situada no país, sendo assim decidiu se naturalizar por vontade própria. A única dificuldade ao chegar à região foi o idioma, pois sabia falar pouco o português, mas como a família de sua mãe é brasileira, o convívio permitiu que aprendesse rápido.

A sua família é de classe média e possuem um pequeno negócio na cidade. Frequenta escola pública, e sempre que precisa procura hospitais públicos, sua opinião sobre o atendimento de ambos é positiva. Embora tenha uma sugestão para o atendimento aos imigrantes; ele verificou uma carência de intérpretes no hospital, segundo ele facilitaria o atendimento de imigrantes se houvesse intérpretes.

Por fim sua permanência no local se dá pela presença da sua mãe e a família dela, todavia cultiva apreço pelos encantos do Pantanal, e acredita que é uma das mais belas paisagens que já viu na vida, e não pensa deixar pra trás esse cenário.

#### **e. Entrevista Nº5**

O último entrevistado é o Bassem Hussein, comerciante de 56 anos, com o país de origem Palestina, que tem toda sua família (esposa e filhos) vivendo na cidade de Corumbá, e pertence à classe média brasileira. Veio para o Brasil em 1968 de navio, desembarcando diretamente no porto geral de Corumbá. O motivo pelo qual deixou sua terra foi à mudança de seus pais que buscavam novos lugares para ser

conquistados. Bassem não sabia nada sobre o novo lar, já seus pais tinham escutado de amigos sobre como o local estava prosperando e como poderia ser um lugar para o recomeço de suas vidas, e devido a isso embarcaram na viagem.

Tanto Bassem quanto seus pais e irmãos vieram para o Brasil com visto permanente obtido na Turquia, contudo em 1986 ele decidiu se naturalizar. Suas dificuldades ao chegar ao Brasil foram saudades do lar e o idioma. Seu pai assim como os outros palestinos começou a trabalhar de mascate até poder abrir seu próprio negócio, e contou com a ajuda dos árabes mais velhos. Bassem e seus irmãos frequentaram escolas particulares, e alguns fizeram faculdade, Bassem iniciou o curso de Engenharia Elétrica em São Paulo, mas não terminou o curso, e hoje segue os passos de seu pai trabalhando no comércio. Em questão de saúde, similar aos outros entrevistados busca atendimento em hospitais particulares.

Sua permanência na cidade está relacionada com o laço que se formou ao longo dos anos, a tranquilidade é a maior qualidade que ele verifica na cidade, além das diferentes nacionalidades que residem nela e constrói uma comunidade parceira, e a presença dos seus filhos e o comércio que estabeleceu.

Os entrevistados apresentaram o perfil de pessoas positivamente selecionadas, enxergaram no comércio a oportunidade, e hoje ganham muito mais que alguns brasileiros e outros imigrantes, e através disso alcançaram a classe média brasileira, conquista obtida sem ajuda de nenhuma instituição de apoio.

## **6. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

### **a. Pronto-Socorro e Santa Casa**

Como observado nas entrevistas acima a maioria dos entrevistados quando precisam de atendimento médico optam por hospitais particulares, por motivos de ser mais rápido o atendimento e a qualidade. Embora eles não procurem esse atendimento outros imigrantes buscam o serviço, e para detalhar as dificuldades de atendimento a esse público a coordenadora de saúde especializada, Andreia Nogueira Dos Santos, proporcionou uma entrevista comentando o trabalho dos funcionários da Santa Casa e Pronto Socorro da cidade de Corumbá.

O hospital atende inúmeros imigrantes, a maioria dos casos é no nível de primeiro socorros atendidos no Pronto Socorro, e quando requerem mais atenção são encaminhados para Santa Casa da cidade. As nacionalidades variam e não se tem o controle destes atendimentos, o sistema do hospital identifica todos os imigrantes pelo termo “estrangeiro”, pois não existe na instituição preparo para lidar com os casos. Todos os custos dos atendimentos a estes indivíduos são classificados como gastos do hospital, portanto são pagos pela instituição, pois o dinheiro que o governo repassa é para atendimento da população brasileira.

O Ministério da Saúde matêm o programa SIS Fronteira, que tem o objetivo de custear o tratamento de estrangeiros em hospitais de cidades fronteiriças, entretanto o valor não acompanha o número crescente de pacientes imigrantes. O governo fixou um valor para esse tipo atendimento, mas dependendo da cidade o fluxo pode ser menor ou maior, no caso Corumbá sofre com inchaços de bolivianos no hospital da cidade, já que as secções municipais de Puerto Quijarro e Puerto Suárez

que fazem divisa com o território brasileiro e não possuem disponibilidades de hospitais.

Não só os bolivianos buscam atendimentos na Santa Casa, muitos mochileiros colombianos, chilenos, argentinos e outros buscam o serviço público de saúde. Atualmente os que têm buscado atendimento com frequência são os sírios, muitos são refugiados ou solicitantes de refúgio, que na maioria das vezes tem desentendimentos na rua, por não saberem falar português, são mal compreendidos e vítimas da violência urbana. A maioria dos sírios são amigos dos palestinos e árabes da cidade, como o Yahyar Muhd que abriga alguns amigos sírios refugiados.

Os primeiros problemas enfrentados no atendimento aos imigrantes é o idioma, alguns chegam sem acompanhantes e nem todos os profissionais sabem falar outro idioma a não ser português e o espanhol – aprendido com a convivência com bolivianos. Os sírios sofrem com a carência de intérpretes no hospital, e os profissionais para atendê-los recorrem à comunicação gestual e verificação do estado físico do paciente para poder prestar os primeiros socorros, apesar de que alguns sírios contam com a ajuda de amigos árabes da cidade, que os encaminham ao Pronto Socorro e repassam todas as informações para os enfermeiros e médicos do hospital.

O contato com familiares do paciente é mais uma das dificuldades, alguns estão sozinhos na cidade ou apenas de passagem, tornando difícil a comunicação com algum parente do paciente, este problema é frequente com sírios, chilenos, argentinos, colombianos e outras nacionalidades, já os bolivianos chegam com familiares, mas estes vão embora assim que o paciente precisa ser internado, vão sem deixar nenhum contato, o que dificulta no caso de avisar que o paciente teve alta, precisa ser transferido para Campo Grande ou até mesmo entra óbito. Já teve caso de óbito, o qual não se conseguiu achar familiares, e o corpo foi enterrado com indigente. Em casos assim a assistência social em parceria com polícia federal e consulado do respectivo país, buscam os familiares, mas nem sempre obtém resultados positivos, como no caso acima.

O hospital requer algumas melhorias, principalmente para os imigrantes, como a presença de intérpretes e de um sistema de informação avançado, que possa detalhar as nacionalidades, o perfil do imigrante e contato de familiares. Mesmo que haja reclamações sobre o atendimento, este nunca é negado ao um imigrante, mesmo que não possua documentos, o que geralmente ocorre, ele é atendido primeiramente no Pronto Socorro e se requer um acompanhamento médico é direcionado a Santa Casa, não é negado internação a ninguém, seja brasileiro ou estrangeiro. Outros desafios enfrentados pela instituição surgem quando é necessária a transferência do paciente para a Santa Casa de Campo Grande, quando o tratamento requer recursos avançados, se não há documentos não é possível à transferência, pois o sistema no hospital da capital só aceita a internação com os devidos documentos, cartão do SUS, Rg, CPF e no caso dos estrangeiros o RNE, fato similar que ocorre nos atendimentos em postos de saúde.

Para finalizar a entrevista Andreia fala das mudanças que precisam ocorrer na saúde pública. Segundo ela, o Ministério da Saúde deve enxergar mais as cidades fronteiriças, observar que o fluxo é alto e que precisa de um serviço mais elaborado, algo que possa fazer com que as transferências sejam possíveis a estrangeiros indocumentados, um sistema que burle essas exigências, e que haja mais verba para o atendimento aos imigrantes.

### b. Albergue da Fraternidade – Jose Lins

Os imigrantes entrevistados comentaram sobre como foi a sua chegada a capital do Pantanal, onde na época não contaram com ajuda de instituições públicas para abriga-los, a maioria contou com o acolhimento de amigos - os árabes mais velhos, porém atual realidade sofreu mudanças, transformações boas. Hoje a cidade conta com o Albergue da Fraternidade – Jose Lins, instituição mantida pela prefeitura de Corumbá que acolhe moradores de rua.

O albergue possui duas alas, a masculina e feminina, onde cada um possui 13 (treze) camas. Na instituição o abrigado conta com o apoio de uma psicóloga, assistente social e médicos, além de monitores e um vigia na parte da noite. Visitas podem ser feitas a partir das 14h30min da tarde e o albergue não fecha durante a noite, sempre de portas abertas caso alguém precise de abrigo.

A instituição é parceria da Pastoral Da Mobilidade Humana, oferecendo o serviço de abrigo aos imigrantes que chegam à cidade sem nenhum dinheiro. Essa visita a instituição ocorreu em outubro de 2014, e só havia um imigrante boliviano na casa, todavia em junho do mesmo ano, três solicitantes de refugio foram acolhidos pela casa, no tempo de um mês até obterem a carteirinha de refugiado. Pela casa já se passaram diversas nacionalidades, assim como diferentes casos de imigração. Nos gráficos abaixo estão os dados de quantidade e os países pertencentes aos imigrantes que passaram pela casa entre os anos de 2012 a 2014. O publico alvo dessas migrações são homens na faixa etária de 18 a 40 anos.

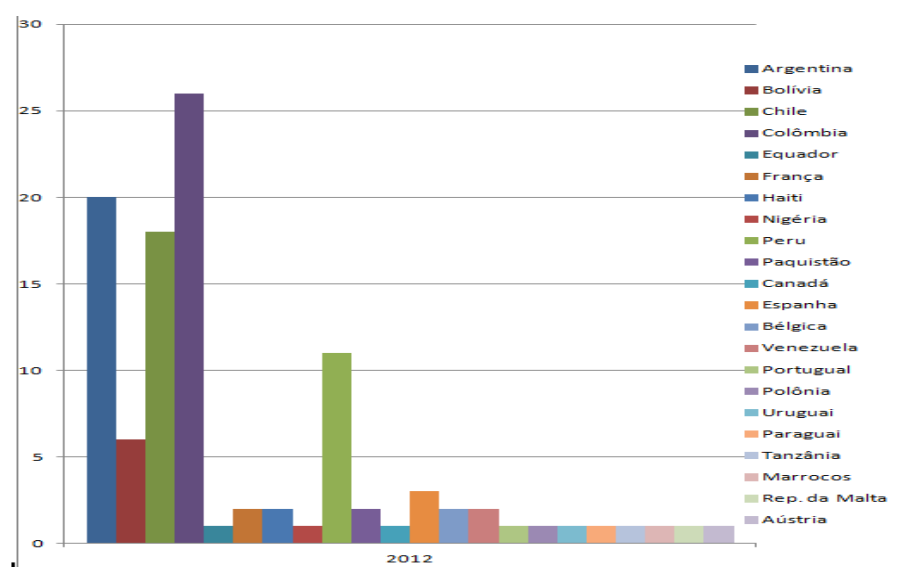


Figura 1 Quantidade de imigrantes que passaram pelo albergue em 2012. Total de 105 pessoas

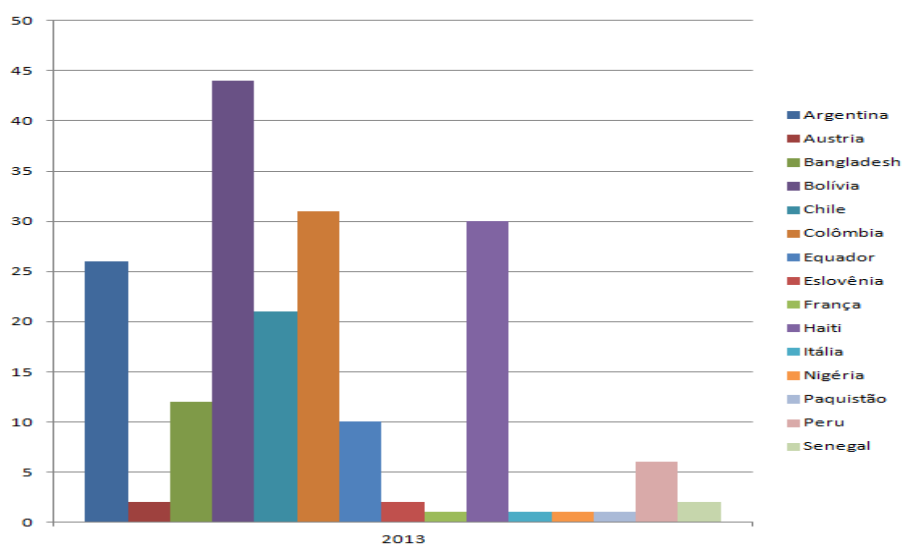


Figura 2 Quantidade de imigrantes que passaram pelo albergue em 2013. Total de 192 pessoas.

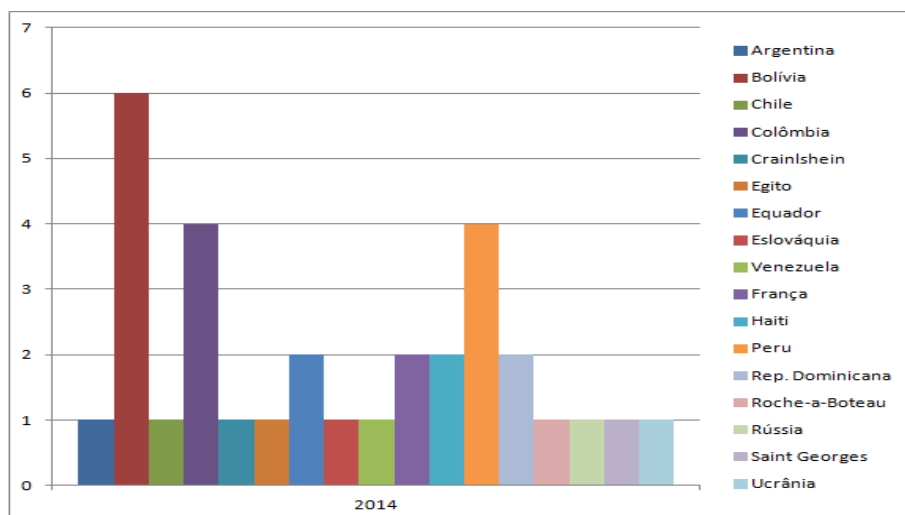


Figura 3 Quantidade de Imigrantes que passaram pelo albergue de janeiro a abril de 2014. Total de 32 pessoas.

Os dados apresentados acima foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social que é responsável pela manutenção do Albergue, os gráficos apresentam uma variedade de nacionalidades, e os casos dessas imigrações se dá por diferentes motivos, na maioria são imigrantes econômicos ou vítimas de tráfico humano.

A permanência na casa tem o limite de uma semana, mas alguns casos como de solicitantes de refugio requerem um tempo de até um mês na instituição. Os sírios já citados no decorrer deste artigo, não tem procurado o albergue, porque contam com ajuda dos amigos árabes, entretanto outros imigrantes recorrem à ajuda da instituição, pois infelizmente nem todos podem contar com uma mão amiga.

## 7. SOCIEDADE CIVIL

#### **a. Pastoral da Mobilidade Humana**

A Igreja Nossa Senhora de Fátima é uma das mais antigas igrejas católicas da cidade de Corumbá, ela conta com algumas pastorais que ajudam a população carente da cidade, e uma dessas pastorais amparam imigrantes que chegam desorientados na cidade. O trabalho da pastoral sobrevém dos ensinamentos de Scalabrini, padre Agostinho Betu responsável pela paróquia de Nossa Senhora de Fátima, contou a história por trás desse projeto.

Na Itália no final do século XIX milhares de italianos começaram a deixar suas terras e embarcar para as Américas em busca de uma vida melhor. Em meio ao alarme das viagens o D. João Batista Scalabrini ficou comovido ao ver muitos camponeses tristes na estação ferroviária de Milão, esperando o trem que os levaria para os portos para embarçar nos navios. Após ver aquela cena, Scalabrini quis entender os motivos e os sentimentos de cada migrante ali, e para isso decidiu fundar algumas casas de apoio, as quais abrigaram muitos imigrantes desamparados, permitindo orienta-los e acolhe-los como membro da família. Os ensinamentos do bem-aventurado Scalabrini se estenderam as Américas. A sua boa ação lhe valeu o título de “Apostolo dos migrantes”, que em 1997 foi nomeado de Bem- Aventureado pelo papa João Paulo II.

Scalabrini conquistou missionárias e missionários, os quais deram continuidade ao seu trabalho de acolhimento a migrantes, seu trabalho foi se ampliando pelo mundo, e hoje é conhecido em várias partes do mundo. A missão é colocar-se a serviço do imigrante, para acolhê-lo e caminhar com ele, lado a lado, nas estradas do mundo. Os Scalabrinianos chegaram à cidade de Corumbá no ano de 1998, devido a fronteira, para acompanhar os migrantes, e não permitir que percam sua cultura, identidade e fé.

A Pastoral se mantém a base de ajudas, não há uma parceria com a prefeitura da cidade, nem ajuda do Estado. A visita a pastoral ocorreu em 2014 e quem estava responsável no momento era o padre Marco Antônio. A direção da pastoral sofre constantemente com a mudança do padre responsável, e devido isso alguns documentos podem se perder, mas para evitar esse problema o João responsável pela tradução de documentos e o mais velho na coordenação, armazena todos os casos já atendidos pela instituição.

Os casos mais vivenciados pela casa são de narcotráfico, tráfico de pessoas, indocumentados ou documentos falsos. Os aliciadores são os responsáveis pela produção destes documentos falsos, e as pessoas os procuram, porque esperam encontrar no Brasil uma qualidade vida melhor. Essas pessoas são apreendidas pela Polícia Federal, mas o fluxo da entrada destes é facilitado pela fronteira seca entre Corumbá e a Bolívia. A pastoral lida com muitos casos de pedidos de refúgio, que na maioria vem dos colombianos que fogem das ameaças das FARC. A instituição orienta e da assistência ao solicitante de refugio para obter o pedido aceito, para isso eles acompanham os imigrantes nas entrevistas com a Polícia Federal e Receita Federal, buscam primeiramente ver a veracidades das informações repassadas pelo solicitante e depois acompanhá-los nas entrevistas.

Casos de asilo são poucos, o ultimo caso desse tipo foi do ex-prefeito de Puerto Quijarro, que por desentendimento político foi ameaçado e perseguido em sua cidade, e atualmente reside em Corumbá.

Uma das maiores dificuldades passadas pela pastoral é a questão dos idiomas, pois há uma carência de interpretes, os membros da pastoral possuem o inglês e o espanhol como idiomas complementares, mas isso não é suficiente, pois a diversidade de nacionalidades atendidas supera a capacidade dos membros da pastoral, é nesse momento que entra em ação os amigos dos membros, servindo de interprete ao imigrante, do qual ele conhece o idioma.

A pastoral busca integrar o imigrante a sociedade, após ajuda-lo a se regularizar no Brasil, auxiliam o imigrante na busca de um trabalho. Como exemplo tem um egípcio atualmente trabalhando em uma das embaixadas em Brasília, conseguiu o trabalho com ajuda da casa.

Por fim, os anos de trabalho da Pastoral da Mobilidade Humana na cidade de Corumbá permitiram a muitos migrantes um lar, ajudaram com pedidos de refúgios, os quais no total quinze foram concedidos, e muitos imigrantes econômicos e ambientais conseguiram se regularizar no Brasil. A pastoral da cidade de Corumbá recebe imigrantes o ano todo, e esses chegam orientados pelo trabalho dos scalabrinianos realizados ao redor do mundo. O que se deseja é que nenhum migrante sofra mais violência física nem psicológica ao migrar, porque todos têm o direito de sair de sua terra a ela retornar.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Corumbá ao longo da construção da sua identidade recebeu imigrantes de diferentes países, os quais foram determinantes para a criação da sua cultura. Hoje em meio à crise dos refugiados, a cidade se apresenta como lar para refugiados sírios, assim como foi para os árabes anos atrás. Os imigrantes entrevistados apresentaram semelhanças que podem ser consideradas como um perfil geral dos imigrantes árabes que residem na cidade.

A maioria veio para o Brasil fugindo da guerra instalada no seu país de origem. Buscou no território brasileiro a esperança de reconstruir suas vidas. O comércio se tornou a oportunidade desses recomeço. E Corumbá se destacou na visão desses imigrantes pelas oportunidades que floresciam na região. Eles têm uma gratidão pela cidade, pela maneira como conseguiram estruturar suas vidas e o acolhimento que receberam ao chegar a terra. Passaram por momentos difíceis, sobreviveram do trabalho como mascates, aprenderam o português no comércio, assim como seus direitos. Buscaram nos serviços privados a qualidade e a segurança de uma boa saúde e educação, e por terem a certeza que jamais sofreriam qualquer rejeição, pois o atendimento seria feito de um imigrante para outro. Por fim, fazer parte da nação brasileira, o qual eles cultivam um imenso amor, os faz esquecer a dor de não possuírem mais a nacionalidade de origem, pois a sua antiga pátria não os reconhecem mais como cidadãos, e nem permitem que recuperem suas identidades.

Já o trabalho das instituições com os imigrantes se assemelham na falta de ajuda por parte do Governo, e mesmo assim oferecem um atendimento aos imigrantes. Fazem o possível para ajudar, mesmo não tendo estruturas. Precisam de apoio do Estado, pois o número de imigrantes na cidade tem aumentado, devido às crises humanitárias ocorridas no mundo. Nos últimos meses a cidade tem recebido sírios, que estão contando com a ajuda dos amigos árabes, mas isso não será

suficiente, logo o número aumentará e o acolhimento dos amigos já não comportará todos, e as instituições precisam estar prontas para acolher, orientar e inserir esses novos moradores.

Por fim a cidade se tornou ao longo dos anos um berço que acalentou muitos imigrantes, as oportunidades de negócios impulsionaram a migração para o local, e ainda hoje é foco de imigrantes, em busca dessas chances. Os árabes conseguiram avistar as oportunidades, e com as suas habilidades erguerem suas histórias, um povo empreendedor, que pode ser considerado positivamente selecionado, isto quer dizer, que eles pertencem ao grupo de pessoas ativas no mercado, e que recebem mais dinheiro do que brasileiros natos ou outros imigrantes. Mas isso ocorre porque são determinados, e meio a dificuldade do novo lar, construíam seus negócios.

## REFERÊNCIAS

BALÁN, J. **Migrações e Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio de interpretação histórico-comparativa**. Estudos CEBRAP, 5 – Julho, Agosto, Setembro, 1973.

CORRÊA, L. S.; BRAZIL, M. D. C. **Escravos: conflito e violência em Corumbá**. História, São Paulo, v.10, p.145, 1991.

CUNHA, J. M. P. **Migração no Centro-Oeste brasileiro: as tendências e características do período 1986/96**. In: Anais do II Encontro de Demografia da Região Centro-Oeste e Tocantins. Cadernos de Demografia, 13. Brasília, SEDUH, 2002

FIBGE. Censos Demográficos de 1920, 1940, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000.

GRAHAM, D.; HOLANDA, S. B. **Migration, regional growth and urban development in Brazil**. Instituto de Pesquisas Econômicas. Universidade de São Paulo, 1971.

JUNIOR, Enestor D. R. D. S. **Migração e Seleção: O Caso do Brasil**. Escola de Pós-Graduação em Economia – EPGE; Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2002.

MADUREIRA, D. V. e SEIXAS, I. M. **Organizações de Fronteira em Corumbá – MS**. Projeto Conexão Local 2013; Fundação Getúlio Vargas-EAESP. São Paulo, 2013.

OLIVEN, R. G. **O nacional e o regional na construção da identidade brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, vol 2, 1986.

PERARO, M. A. **A imigração para o Mato Grosso no século XIX – mulheres** paraguaias: estratégias e sociabilidades. Universidade Estadual do Mato Grosso, 2000.

PERES, Roberta G. **Imigração Boliviana no Brasil**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Fapesp, CNPq, Unfpa, p. 32 – 73. 2012.

REYNALDO, Ney I. **As empresas de navegação em Mato Grosso (século XIX)**. Fronteiras: Revista de História, v. 7, n. 14, 2003. Campo Grande, MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. p.75-93.

Pesquisas de campo realizadas em:



- Albergue da Fraternidade – Jose Lins;
- Pastoral da Mobilidade Humana;
- Santa Casa de Corumbá;
- Comerciantes Árabes.

# COTAS PARA REFUGIADOS NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: UMA JUSTIFICAÇÃO A PARTIR DO DIREITO

---

QUOTAS FOR REFUGEES IN BRAZILIAN UNIVERSITIES: A JUSTIFICATION FROM THE LAW

Danielle Annoni<sup>1</sup>  
Guilherme Athaides Guimarães<sup>2</sup>  
Yara Maria<sup>3</sup>

*“Os migrantes e refugiados não são peões no tabuleiro de xadrez da humanidade. Trata-se de crianças, mulheres e homens que deixam ou são forçados a abandonar suas casas por vários motivos, que compartilham o mesmo desejo legítimo de conhecer, de ter, mas, acima de tudo, de ser mais.”*

Papa Francisco

**RESUMO:** O artigo tem por objetivo apresentar os mecanismos legais, nacionais e internacionais, que corroboram para a tese de que as universidades brasileiras devem adotar cotas para refugiados, em prol de uma melhor e mais equânime integração social deles. Devido a mecanismos de facilitação de obtenção de refúgio, destinados a sírios e haitianos, e a uma legislação interna avançada e preocupada com o bem estar do migrante, o Brasil passou a receber um considerável fluxo de refugiados nas últimas décadas. Isto, porém, deve ser acompanhado de políticas públicas e ações afirmativas que garantam uma integração socioeconômica do migrante em condições igualitárias. A Constituição concede os mesmos direitos e garantias a brasileiros e estrangeiros, e a Lei do Refúgio aponta que a entrada de refugiados em instituições acadêmicas de todos os níveis deve ser facilitada. A Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância possui uma vertente promocional que aponta que ações afirmativas devem ser adotadas para promover a igualdade dos refugiados no país em que se encontram. Além disso, a Declaração de Cartagena, a Declaração de São José e o Plano de Ação do México apontam que os Estados devem adotar mecanismos para promover a integração dos refugiados na sociedade.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Internacional pela UFSC. Professora de Direito Internacional da UFPR. Titular da Cátedra Sérgio Vieira de Mello pela UFSC.

<sup>2</sup> Graduando do curso de direito da UFPR.

<sup>3</sup> Graduanda do curso de direito da UFPR.

**Palavras-chave:** Refúgio; Cotas educacionais; Integração social.

**SUMMARY** - The article aims to present national and international legal mechanisms that corroborate the thesis that Brazilian universities should adopt quotas for refugees, for the sake of a better and more equitable social integration of them. As a result of mechanisms of facilitation to obtain refuge, for the Syrians and Haitians, and an advanced domestic legislation concerned with the welfare of migrants, Brazil went on to receive a considerable flow of refugees in recent decades. However, this must be accompanied by public policies and affirmative actions to ensure a socio-economic integration of migrants in equal conditions. The Constitution grants the same rights and guarantees to Brazilian and foreign, and the Refuge Act points out that the entry of refugees in academic institutions at all levels must be facilitated. The Inter-American Convention against All Forms of Discrimination and Intolerance has a promotional approach that points out that affirmative action should be adopted to promote equality of refugees in the country in which they are. In addition, the Cartagena Declaration, the Declaration of San José and Mexico Plan of Action indicate that states should adopt mechanisms to promote the integration of refugees into society.

**Key-words:** Refuge; Educational quotas; Social integration.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil nem sempre foi um país acolhedor de refugiados. Até meados da segunda metade do século XX, o fluxo era o inverso. Mais pessoas saíam do Brasil, com medo de serem perseguidas pelo Regime Militar, do que para aqui vinham, embora tenham ocorrido vários casos de indivíduos de países vizinhos que buscaram abrigo e proteção em território brasileiro, sobretudo na região Sudeste, fugindo dos regimes ditatoriais de seus países, tão desmedidos e truculentos quanto o que aqui se instalara.

O fato, porém, é que essa realidade mudou. Hoje o Brasil possui a Lei do Refúgio (9.474/97), a qual é moderna e atualizada, compatível com os mecanismos contemporâneos de proteção dos refugiados. Além disso, o país editou mecanismos próprios para permitir o acolhimento de sírios<sup>4</sup> e haitianos<sup>5</sup>, grupos consideravelmente

---

<sup>4</sup> A Resolução nº 17 do CONARE, de 20 de setembro de 2013, com prazo de vigor de 2 anos, regulou a concessão de vistos especiais, por razões humanitárias, a indivíduos afetados pela Guerra Civil Síria que objetivam buscar refúgio no Brasil. Recentemente, em 21 de setembro de 2015, pela Resolução nº 20 do CONARE, foi prorrogada a concessão destes vistos pelo período de mais 2 anos.

<sup>5</sup> Em decorrência do agravamento da situação de vida da população haitiana em razão do terremoto ocorrido naquele país em janeiro de 2010, a Resolução nº 97 do CNIG, de 12 de janeiro de 2012, veio regulamentar a concessão anual de 1200 vistos permanentes por razões humanitárias pela embaixada brasileira em Porto Príncipe aos nacionais do Haiti. No entanto, em abril do ano seguinte, por meio da Resolução nº 102 do CNIG, este limite de vistos anuais foi retirado. A Resolução nº 97 vem sendo sucessivamente prorrogada, de forma que em 2013, seu prazo inicial de 2 anos foi estendido por mais

vulneráveis na atualidade. Ademais, o Estado brasileiro é signatário de uma gama de tratados que proíbem a discriminação contra pessoas de outras nacionalidades e, inclusive, que também preveem que sejam adotadas ações afirmativas para promover a redução da discriminação e maior integração econômico-social desses indivíduos na sociedade.

Com o aumento do fluxo de refugiados para o Brasil, algumas universidades, tanto da rede pública como da rede privada de ensino, vêm facilitando o acesso de refugiados ao ensino superior. Esta ação tem sido bem recebida por parte da sociedade, uma vez que promove a maior integração dessas pessoas e fomenta a diversidade nas universidades.

Nesse sentido, este artigo tem por objetivo demonstrar que a adoção de cotas para refugiados pelas universidades brasileiras representa um meio pelo qual o Estado age conforme o Direito e que, portanto, é oportuno que ele incentive essa postura por parte das instituições de ensino. Para melhor abordar essa questão, o artigo está dividido em três partes. Na primeira seção, será brevemente analisada a formação do instituto do refúgio no Direito Internacional e a sua progressiva adoção pelo Brasil. Na segunda parte, será examinado o funcionamento do mecanismo de cotas para refugiados nas universidades e quais são as instituições que o adotam. Na última parte, serão analisados os argumentos jurídicos que apoiam a tese de que a adoção de cotas para refugiados pelas universidades é uma conduta amparada e incentivada pelo Direito. Nesta parte, serão elencados dispositivos, nacionais e internacionais, bem como argumentos jurídicos que corroboram com essa tese.

## **2. O INSTITUTO DO REFÚGIO E O BRASIL, BREVES EXPLANAÇÕES**

O Direito Internacional dos Refugiados, ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que se ocupa do refúgio, está fundamentado tanto em princípios humanitários, como em direitos basilares do sistema internacional de direitos humanos, que podem ser observados, sem descartar outros diplomas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>6</sup>, de 1948. O refúgio é um instituto que pertence ao gênero do direito de asilo, que foi consagrado no art. 14 da DUDH, o qual aponta que “Toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.”. Dessa forma, a finalidade do direito de asilo é a proteção de um ser humano que seja vítima de perseguição. De maneira similar, o refúgio visa proteger as vítimas desse mesmo mal.

Apesar da sua relação com o direito de asilo, o instituto do refúgio se desenvolveu de forma autônoma, a partir da primeira metade do século XX (Soares 2012: 42). O início da sua implementação ocorreu no âmbito da Liga das Nações (LDN). Nesse primeiro momento, entretanto, o refugiado era contemplado levando-se em consideração a nacionalidade ou o grupo étnico ao qual ele pertencia, de forma que refugiado era aquele indivíduo pertencente a determinado grupo étnico ou nacional,

---

um ano pela Resolução nº 106 do CNIG, e, em 9 de dezembro de 2014, ela foi mais uma vez prorrogada até outubro de 2015, por meio da Resolução nº 113 do CNIG.

<sup>6</sup> Dentre esses direitos, pode-se indicar o direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, a não ser submetido a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

perseguido no seu próprio Estado de origem (Araújo e Barichello 2014: 64). Os Tratados das Minorias, desenvolvidos no âmbito da LDN, estão no cerne dessa compreensão, uma vez que conferiam à Liga, e não aos governos, a responsabilidade pela proteção das diferentes nacionalidades residentes nos países, seja porque elas ficaram sem Estado próprio ou seja porque elas acabaram dele separado, devido, sobretudo, aos conflitos, internos e externos, que ocorriam na Europa naquele período (Arendt 1985: 272). Em um segundo momento, por conta da ascensão, sobretudo ao longo da década de 1930, de movimentos como o Nazismo, que tinha como um de seus objetivos a perseguição em massa e o extermínio de determinados segmentos da população, a aplicação do instituto do refúgio passou por mudanças. James C. Hathaway (apud Carneiro 2007) aponta que, entre 1935 e 1939, desenvolveu-se o “critério social” de aplicação do instituto, que objetivava proteger as pessoas, não em razão da sua nacionalidade ou origem étnica, mas unicamente pela situação de vulnerabilidade em que se encontravam diante de determinados acontecimentos políticos e sociais. Houve uma ampliação na definição de refugiado, pois deixou-se de exigir o pertencimento a determinado grupo social para que o sujeito o fosse considerado. Não obstante, até o final da década de 1930, os refugiados ainda eram coletivamente contemplados. Foi somente a partir do final da década de 1930 e início da de 1940 que os refugiados passaram a ser individualmente considerados, ou seja, caso a caso, conforme a realidade vivenciada por cada um (Araújo e Barichello 2014: 69-71).

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, por iniciativa da Assembleia Geral das Nações Unidas foi criada a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), através da Resolução nº 62 (I)-I, de 15 de dezembro de 1946. Suas funções eram garantir a repatriação, o reassentamento, bem como a identificação, a assistência, o transporte e a proteção jurídica e política de pessoas refugiadas e deslocadas. No entanto, em dezembro de 1949, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu substituir a OIR pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que foi inicialmente estabelecido como um órgão dela subsidiário. O trabalho do ACNUR, porém, só se iniciou em 1951, contando com um *staff* de apenas 33 pessoas e um orçamento de US\$ 300.000. Naquele mesmo ano, foi estabelecida a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>7</sup>, único instrumento vinculante de proteção de refugiados na atualidade, que, apesar de se focar mais na definição do status de refugiados que em soluções para o problema, contribuiu fundamentalmente ao fornecer uma definição global de refugiado (Feller 2001: 584). Este se tornou aquele indivíduo que se encontra fora do país de sua nacionalidade e não pode, ou não quer, a ele retornar por recear ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou por suas opiniões políticas.

Na Convenção de 1951, porém, havia duas limitações ao conceito de refugiado. Uma de ordem geográfica, outra de ordem temporal, já que refugiados eram apenas aqueles que haviam sido vítimas de acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951<sup>8</sup>. Posteriormente, em 1967, um Protocolo Adicional a essa Convenção removeu a barreira temporal<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta Convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Na ocasião, foram feitas reservas aos artigos 15 e 17.

<sup>8</sup> A Convenção, não obstante, permitia aos Estados refutar desde já a limitação geográfica, já que estavam disponibilizadas duas formulas precisando o alcance do termo refugiado, uma que o restringia

Deve-se observar, entretanto, que não é somente por conta de raça, religião, nacionalidade ou filiação política ou social que determinada pessoa é perseguida. Os governos e as sociedades latino-americanas tiveram tato para perceber isto. Foi nesse sentido que um grupo de juristas e governos reuniram-se em um colóquio na cidade de Cartagena das Índias, Colômbia, em 22 de novembro de 1984, e redigiram a Declaração de Cartagena, documento que recomendava aos Estados, para além da adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a extensão do conceito de refugiado para abranger também pessoas que fugiram de seus países por temerem que sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela a “violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Apesar do Brasil ter promulgado a Convenção de 1951 em 1961, foi só no final da década de 1970 que se desenvolveu uma efetiva política de acolhimento a refugiados em território brasileiro, como observa Carina Soares (2012: 86). Luiz Barreto (2010: 17) ressalta que a década de 1970 foi marcada por regimes ditatoriais por quase toda América do Sul, os quais forçaram a saída de milhares de pessoas para o exterior. Durante o regime ditatorial brasileiro, não houve o desenvolvimento de uma política de proteção de refugiados, pois, naquele momento, eram os brasileiros que se refugiavam no exterior<sup>10</sup>. Não obstante, havia sim pessoas de países vizinhos, muitas vezes desprovidas de meios para realizar uma viagem maior, que vinham buscar abrigo no Brasil. As Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, desde 1975, assumiram a vanguarda no acolhimento dessas pessoas.

Com a redemocratização, na década de 1980, o fluxo de refugiados para o Brasil aumentou consideravelmente. Embora já houvesse presença do ACNUR em território nacional, foi somente em 1982 que ela foi oficialmente reconhecida pelo governo brasileiro. O Brasil, porém, ainda não havia abandonado *de jure* a reserva geográfica da Convenção de 1951, de forma que só conferia o *status* de refugiado a europeus, mesmo que já tivesse acolhido pessoas que se enquadravam na condição de refugiados, sem a elas atribuir esta qualidade. Foi somente em 1989, por meio do Decreto nº 98.602, que o Brasil levantou a barreira geográfica, retirou suas reservas aos artigos 15 e 17<sup>11</sup> e aderiu aos preceitos de Cartagena (Andrade e Marcolini 2002: 169-170).

Interessante observar que, até o início da década de 1990, poucos eram os refugiados *de jure* presentes no Brasil. Muitos chilenos, paraguaios, colombianos, bolivianos e argentinos chegaram ao país, mas acabaram sendo reassentados para outros países, por aqui não serem reconhecidos como refugiados. Esta situação,

---

a "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa" e outro que o estendia a "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures". Por outro lado, não podiam os países refutar a limitação temporal, que restringia a extensão do conceito de refugiado a indivíduos afetados por acontecimentos ocorridos até 1º de janeiro de 1951.

<sup>9</sup> O Protocolo Adicional só foi promulgado no Brasil em 7 de agosto de 1972, por meio do Decreto nº 70.946.

<sup>10</sup> Nesse sentido, cabe ressaltar que a Igreja Católica contribuiu de sobremaneira para a proteção e facilitação da saída de brasileiros perseguidos pelo Regime Militar que iam buscar refúgio em outros países.

<sup>11</sup> A partir de então, os refugiados passaram a gozar no Brasil do direito de associação e de poder exercer trabalho remunerado.

porém, não demorou a mudar. No fim de 1992, cerca de 1.200 angolanos, fugindo da guerra civil em seu país, chegaram ao Brasil, único país que lhes concedia visto de turista, solicitando refúgio. Cabe destacar que esses angolanos não se enquadravam na definição clássica do termo de refúgio apresentada pela Convenção de 1951, já que não sofriam perseguição, mas o governo brasileiro deu um passo à frente, adotando a definição de refúgio propugnada pela Declaração de Cartagena (Andrade e Marcolini 2002: 169-170).

No entanto, ainda faltava ao país uma lei regulamentando o refúgio. Em 1996, o Presidente Fernando Henrique enviou ao Congresso, juntamente com Plano Nacional de Direitos Humanos, o Projeto de Lei sobre Refugiados. O texto, elaborado com auxílio do ACNUR, foi promulgado em 22 de julho de 1997 por meio da Lei nº 9.474, mais conhecida como o Estatuto do Refugiado (Andrade e Marcolini 2002: 170). Juan Carlos Murillo González (2010: 52) aponta que esta lei assumiu uma posição de vanguarda no continente latino-americano, uma vez que, além de tomar a proteção internacional dos refugiados como uma política de Estado, adotou uma definição de refugiado ampla, conforme a Declaração de Cartagena, criou um órgão próprio (CONARE) para tratar de matérias relacionadas a refugiados – o qual conta, na sua constituição, com representantes da sociedade civil –, regulamentou direitos e obrigações dos refugiados, previu assistência administrativa aos refugiados e buscou soluções duradouras para políticas de reassentamento. É por conta destas e outras contribuições que, como aponta Luiz Barreto (2006: 38), a Lei do Refúgio brasileira é “considerada pela ONU uma das mais modernas do mundo.”

Desde então, tem-se observado o desenvolvimento de uma política nacional de acolhimento, da qual todos os entes federativos participam. Apesar de estar a cargo da União a determinação do status de refugiado, os estados e municípios não são impedidos de participar das questões de integração e proteção dos mesmos, de tal modo que Comitês regionais vêm sendo instituídos, como o Comitê Estadual de Refugiados (CER), em novembro de 2007, e o Comitê Intersetorial Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados (CIEPAR), em dezembro de 2009, respectivamente, em São Paulo e no Rio de Janeiro (IKMR).

O desenvolvimento de regulações nacionais que se preocupam com o bem-estar dos refugiados somado à intensificação dos conflitos e situações que colocam as pessoas em estado de vulnerabilidade nos seus países de origem provocaram uma considerável alteração no quadro de refúgio no Brasil nos últimos anos. Segundo levantamento feito pelo ACNUR (2014) com base nos dados do CONARE, aumentou em 930% do número de pedidos de refúgio entre os anos de 2010 e 2013. Além disso, no ano de 2014, o CONARE reconheceu 1.320 pedidos de refúgio a mais em relação ao ano de 2013.

Cabe ressaltar que o aumento do número de refugiados no Brasil foi acompanhado da mudança de perfil dos mesmos. Até 2012, os colombianos correspondiam à maioria dos solicitantes de refúgio no território brasileiro; entretanto, sucedeu uma queda dos pedidos dos mesmos e acréscimo por parte dos sírios, os quais, apenas em 2014, registraram cerca de 1.070 solicitações. Esse cenário se deu devido à aprovação pelo CONARE da Resolução Normativa nº 17, em outubro de 2013, cujo objetivo foi desburocratizar a emissão de vistos humanitários aos cidadãos sírios, em razão da Guerra da Síria e à crescente busca de refúgio por parte dos deles no Brasil. Segundo relatório do CONARE, o grupo sírio se tornou o

maior entre os refugiados no Brasil no ano de 2014, com um crescimento de cerca de 9.000% em comparação a 2011 (ACNUR 2014).

Esses dados apontam para a tendência do Brasil de se afirmar cada vez mais como um país acolhedor e de adotar progressivamente mais mecanismos que favoreçam a vinda de refugiados para território brasileiro. É nesse sentido que a adoção de políticas afirmativas, voltadas à integração dos refugiados à economia e à sociedade brasileiras assumem imprescindível importância.

### **3. COTAS PARA REFUGIADOS NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS**

De acordo com o artigo 44 da Lei de Refúgio nº 9.474/97, o reconhecimento de diplomas e o ingresso em institutos acadêmicos devem ser facilitados a refugiados devido à situação desfavorável por eles vivenciada. Com isso em mente, universidades brasileiras, visando facilitar a eles o acesso ao ensino superior, têm buscado, nos últimos anos, oferecer medidas específicas para os refugiados, tais como a criação de bolsas de estudo e vagas nas instituições públicas.

Desde 2007, a Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) integra o grupo de universidades brasileiras associadas ao ACNUR e há mais de três anos oferece a bolsa convênio UNISANTOS/ACNUR para refugiados. O benefício é concedido aos três primeiros classificados no Processo Seletivo anual, que possuam a condição reconhecida pelo CONARE. Outras faculdades particulares que possuem convênio com o ACNUR são a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), a Universidade do Vale do Rio Dos Sinos (Unisinos), o Centro Universitário Vila Velha (UVV) e o Centro Universitário do Norte (Uninorte) (Rodrigues 2015).

Já no caso das universidades públicas, a reserva de um número de vagas para refugiados começou em 2009, com a iniciativa da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), a qual, desde então, as oferece através de um vestibular específico (Folha de São Paulo 2009). O processo seletivo faz parte do Programa de Ações Afirmativas da Universidade, pelo qual o candidato deve optar por um dos 61 cursos ofertados pela instituição (G1 2014). Além disso, o programa disponibiliza um tutor para melhor adaptação do aluno ao ambiente estudantil, auxílio financeiro para moradia, alimentação e atividades na instituição (G1 São Paulo 2010). Os cursos mais procurados pelos refugiados têm sido na área de Engenharias e Medicina. Neste momento, dos seis alunos que já ingressaram na instituição, quatro estão na graduação, enquanto dois já se formaram.

De maneira semelhante, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) aprovou, em 2014, políticas para facilitar o ingresso de refugiados (UFRGS 2014). Tal medida, prevista para entrar em vigor a partir do início de 2016, foi tomada em virtude do grande número de refugiados interessados em frequentar a instituição e da crescente quantidade de solicitações de refúgio na região Sul. A ideia é utilizar as vagas ociosas, as quais acabam sendo destinadas ao extravestibular, para compor um processo de seleção específico. Primeiramente, os estudantes deverão ingressar no Programa de Português para Estrangeiros (PPE) para dominar o idioma e após um teste de proficiência na língua, frequentarão o curso normalmente. O reitor Carlos Alexandre Netto, ao agradecer o trabalho dos servidores na questão, lembrou que durante os tempos de ditadura, brasileiros solicitavam refúgio em outros países e



atendiam a cursos universitários nos mesmos. Dessa maneira, a atitude tomada pela UFGRS seria uma forma de retribuição a esse acolhimento.

É importante ressaltar que algumas universidades, apesar de ainda não possuírem cotas destinadas exclusivamente à população de refugiados, já contam com estudantes nessas condições em suas salas de aula. Este é o caso da síria Lusía Luxsa, estudante universitária que, por conta da guerra, precisou deixar seu país após a destruição de sua antiga faculdade em Aleppo, na Síria (Terra 2014). Desde 2014, Lusía cursa arquitetura na Universidade Federal do Paraná (UFPR), sendo a primeira refugiada a ingressar na instituição.

No final de 2013, foi criado na UFPR o projeto de pesquisa e extensão "Migrações, Refúgio e Hospitalidade" composto por vários setores da universidade e coordenado, no setor de ciências jurídicas, pelo professor José Antonio Peres Gediel. O projeto, dentre outras atividades, fornece aulas de português e informática e apoio jurídico para refugiados. No âmbito deste último, desde 2014 têm sido feitos processos de reingresso na universidade<sup>12</sup> e de revalidação de diploma. As normas de revalidação e reingresso se destinam a migrantes em situação regular no Brasil, portadores de visto ou protocolo de refúgio.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS) possui um projeto com a mesma base que o projeto de extensão da UFPR, o Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados – GAIRE (UFRGS). Este, que iniciou suas atividades em 2007 (originalmente destinado apenas a refugiados, atendendo pelo nome de GARE), assume uma característica multidisciplinar, contando com a atuação de estudantes da instituição das mais diversas áreas, com o objetivo de oferecer assessoria jurídica e social a refugiados e imigrantes.

Em paralelo às universidades brasileiras, instituições ao redor do mundo também vêm tomando providências para facilitar o ingresso de refugiados no ensino superior. Este é o caso da University of Canberra (UC), na Austrália, que possui um programa de bolsas para migrantes e refugiados que oferece AUD\$ 2,000 ao ano para estudantes de graduação da universidade (University of Canberra). Para concorrer a uma das 4 bolsas ofertadas pela UC, o interessado deve se encaixar em uma das situações acima, comprovar baixa renda e possuir um documento homologado que relate como a bolsa contribuiria em seus estudos.

Além das iniciativas por parte das próprias universidades, organizações públicas e privadas têm se reunido visando angariar fundos para que refugiados ao redor do mundo possam ter acesso à educação superior. Em 1992, o governo alemão fundou a Iniciativa Alemã para Refugiados Acadêmicos Albert Einstein, visando apoiar a educação de refugiados ao redor do mundo (UNHCR). O programa, que possui cerca de 2000 bolsistas, expandiu-se devido à parceria com o ACNUR, tendo sua presença em cerca de 40 países (Sibum 2014). Seu objetivo é fornecer apoio à educação de pessoas na condição de refúgio, garantindo bolsas em universidades, escolas técnicas e faculdades nos países nos quais elas residem. Desde 2008, o programa passou a oferecer educação nos países de origem dos refugiados, para aqueles repatriados.

---

<sup>12</sup> Este processo é regulado pela Resolução Nº13/14-CEPE, vigente desde 6 de julho de 2014, que, levando em conta a sua situação desfavorável, facilita ao refugiado o reingresso no ensino superior em um dos cursos da UFPR, sendo que o mesmo deve ter correspondência com o curso por ele iniciado no país de origem. Para a solicitação ser aceita, deve ser apresentada documentação que comprove o início de curso acadêmico na instituição de origem e a regularidade no país.

Outro exemplo é o da Said Foundation, também parceira da ACNUR, que apoia financeiramente bolsas destinadas a cobrir mensalidades de refugiados sírios na Jordânia e no Líbano desde setembro de 2014. Até o momento, 100 estudantes foram contemplados com o auxílio, sendo 40 na Jordânia e 60 no Líbano (Said Foundation 2014).

Medidas como essas mostram a importância da inserção desses grupos de migrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade. Para a concretização desse objetivo, a educação superior representa um meio de facilitar a integração dos refugiados à nova sociedade que eles passaram ser parte. Sendo assim, o acesso à universidade deve ser uma garantia, não um privilégio.

#### **4. O DIREITO A FAVOR DA INCLUSÃO**

Das três grandes vertentes de proteção internacional da pessoa humana – Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados –, o Direito dos Refugiados surge como aquele responsável por reestabelecer os direitos mínimos dos indivíduos que são obrigados a abandonar seus países de origem e a buscar refúgio em outro Estado. Não obstante, a aplicação simultânea dessas três vertentes não é impedida, mas, por outro lado, é desejável, pois são complementares e o seu fim último é que se possa assegurar a maior quantidade de direitos e garantias aos indivíduos (Cançado Trindade 2004). A essas três vertentes internacionais da proteção da pessoa humana, acrescenta-se o Direito Nacional. Este, além de incorporar muitos dispositivos internacionais, também possui seus diplomas próprios de proteção do indivíduo e promoção de direitos no seio da sociedade.

Nesse capítulo do artigo, que se volta para a justificação jurídica das cotas para refugiados nas universidades brasileiras, o texto será dividido em duas partes, por finalidade didática. Na primeira, trabalhar-se-á com os dispositivos nacionais de proteção e promoção das condições de vida dos refugiados no país. Na segunda parte, a abordagem será feita através do direito internacional, na qual serão exploradas declarações internacionais às quais o país aderiu e a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013), que representa um avanço na proteção de refugiados, apátridas e migrantes em geral, contra a discriminação e intolerância.

#### **5. UMA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE VANGUARDA**

O Brasil tem como uns de seus objetivos fundamentais a erradicação da marginalização e das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem qualquer forma de preconceito ou discriminação, conforme, respectivamente, os incisos III e IV do art. 3º da CF. O uso do pronome indefinido “todos” foi algo intencional. Quando se diz todos, não se faz menção apenas a brasileiros natos ou naturalizados, mas também aos estrangeiros residentes no país.

Os estrangeiros residentes no Brasil, conforme disposto no art. 95 da Lei 6.815/80, gozam de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros nos termos da Constituição e das leis. O art. 5º da CF prevê a igualdade de todos perante a lei e

garante tanto aos brasileiros como aos estrangeiros residentes a inviolabilidade do direito à igualdade. No entanto, nos últimos anos, a noção de igualdade no direito sofreu um revés para melhor responder à realidade presente. Como aponta Walter Rothenburg (2008: 78), “a igualdade não é encontrada espontaneamente na sociedade [...] As pessoas são diferentes”. Assim, as pessoas devem ser reconhecidas nas suas diferenças, nas suas peculiaridades. O Direito pode servir tanto para manter situações de privilégio, como pode oferecer um tratamento diferenciado que promova a igualdade material. Na atualidade, essa dimensão de reconhecimento das diferenças materiais entre os indivíduos está se afirmando. O Direito, em algumas situações, passou a tratar os indivíduos de maneira desigual, considerando suas condições reais, a fim de realizar uma discriminação positiva voltada a corrigir as desigualdades reais presentes no tecido social.

Os refugiados não estão isentos desse conceito. Por sua condição desigual, devem ser positivamente discriminados para que se possa promover a isonomia entre eles e os demais membros da sociedade. Nesse sentido, o uso de cotas para refugiados em universidades públicas vai de encontro ao reconhecimento da situação de vulnerabilidade e desigualdade na qual eles se encontram

A Constituição Federal, em seu art. 206, I, aponta que o ensino no Brasil deve ser ministrado com base no princípio da “igualdade de condições de acesso e permanência na escola”. Além disso, no art. 208, V, aponta que a educação fornecida pelo Estado deve garantir “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”. Vê-se que a Constituição, em seu texto, combina a igualdade de acesso com a meritocracia. No entanto, não se trata de uma igualdade de acesso meramente formal. Como observa o Ministro Ricardo Lewandowski (2009: 13) no julgamento da ADPF 186, que dispõe sobre cotas étnico-raciais para ingresso em universidades públicas, “o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno.”. Dessa forma, para promover a igualdade de acesso, deve-se considerar as condições materiais de cada um, afastando-se, portanto, uma concepção de igualdade formal cega à realidade presente.

A Constituição, nesse sentido, não faz discriminação entre brasileiros e estrangeiros, uma vez que garante condições equânimes de igualdade entre eles. Dessa forma, não há vedação para que sejam adotadas cotas para refugiados nas universidades públicas. Por outro lado, também não há na Constituição uma determinação legal expressa determinando que cotas sejam adotadas, tanto para nacionais quanto para estrangeiros. As universidades públicas brasileiras são autarquias federais e, portanto, gozam de autonomia<sup>13</sup>. São elas que, respeitadas as determinações legais, dispõem sobre suas políticas de cotas.

Muito embora não haja a previsão de cotas para refugiados na Constituição, a Lei 9.474/97, Lei do Refúgio, aproxima-se um pouco mais desse ideal. Ao tratar da integração local dos refugiados, dispõe no seu art. 44 que:

---

<sup>13</sup> Conforme o art. 5º do Decreto Lei nº 200 DE 1967, autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”.

O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e **o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados**, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. (grifo nosso).

Observa-se que a Lei do Refúgio brasileira assume uma posição de vanguarda ao prever a facilitação da entrada de refugiados em “instituições acadêmicas de todos os níveis”, o que inclui as universidades. Esta norma determina que as instituições de ensino superior facilitem a entrada de refugiados, mas não determina como isto deve ser feito, o que fica a cargo das universidades. Como visto no capítulo anterior, muitas universidades já regularam a forma pela qual se dará o ingresso de refugiados, mas ainda há muitas que não dispuseram regulamentação sobre o assunto. Assim, é preciso que, tanto a sociedade civil, quanto o governo brasileiro, incentivem as universidades a regularem meios facilitados de ingresso para refugiados.

## 6. DIREITO INTERNACIONAL

Antes de discorrer sobre os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e, mais especificamente, daqueles voltados à promoção de direitos e proteção dos refugiados que corroboram para a tese de que deve-se facilitar o ingresso de refugiados nas universidades brasileiras, é preciso localizar a hierarquia que esses diplomas gozam no ordenamento brasileiro.

Nas últimas décadas, foi possível observar um crescente movimento de abertura das Constituições às normativas internacionais de proteção dos direitos humanos. Como não podia deixar de ser, este fenômeno veio acompanhado da intensificação das atribuições de funções aos órgãos internos dos Estados, uma vez que os direitos e garantias consagrados nos tratados exigem que os Estados adotem medidas que possibilitem a concretização do objeto e propósito deles (Cançado Trindade 1996). O Brasil é um país que, desde 1988, insere-se nessa corrente. A sua Carta Cidadã consagra o primado dos direitos humanos (positivados constitucionalmente como direitos fundamentais) e a dignidade da pessoa humana na ordem interna. Ademais, aqueles, além de balizadores do ordenamento jurídico interno, são princípios que orientam o Brasil nas suas relações internacionais<sup>14</sup>.

Não é por menos que nas duas últimas décadas o Brasil aderiu a um grande número de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, fato que, como aponta Flávia Piovesan (2008), simboliza “o aceite do Brasil para com a ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos”.

No entanto, a Constituição brasileira foi adiante ao incorporar os direitos e garantias previstos em tratados internacionais como normativa de hierarquia constitucional. O que se observa é uma situação de complementariedade entre esses direitos, devendo-se aplicar aquele que seja mais favorável ao indivíduo. Por força do artigo 5º, § 2º da Constituição, os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais do qual o Brasil é parte. Por conta

---

<sup>14</sup> Importante observar, nesse sentido, que a Constituição de 1988 consagrou, em seu art. 4º, inc. II e IX, que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais, respectivamente, pelo princípio da “prevalência dos direitos humanos” e da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

disso, os direitos e garantias consagrados em tratados internacionais são incorporados, *ipso jure*, ao rol de direitos e garantias constitucionais (Cançado Trindade 2006: 228-229). A isto, soma-se a aplicabilidade imediata desses direitos e garantias, por força do artigo 5º, §1º. Como elucida Flávia Piovesan (2013: 143):

Ora, se as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais demandam aplicação imediata e se, por sua vez, os tratados internacionais de direitos humanos têm por objeto justamente a definição de direitos e garantias, conclui-se que tais normas merecem aplicação imediata.

Esta situação, porém, sofreu algumas alterações em 2004, por conta da EC nº 45, nacionalmente conhecida pela reforma que imprimiu ao Poder Judiciário. Ela modificou a situação anteriormente descrita no momento em que instituiu um novo parágrafo ao artigo 5º, o qual passou a outorgar *status* constitucional somente aos tratados de direitos humanos que fossem aprovados com quórum de Emenda Constitucional, ou seja, 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>15</sup>. Não podemos deixar de registrar que, nas palavras de Cançado Trindade (2006: 244-245), a EC. 45 foi “Mal concebida, mal redigida e mal formulada” e “representa um lamentável retrocesso em relação ao modelo aberto consagrado pelo art. 5º, §2º da Constituição Federal”.

Segundo Gilmar Mendes, a inclusão do art. 5º, §3º pela EC 45/2004, reforçou a tese da legalidade ordinária dos tratados e convenções internacionais já ratificados pelo Brasil, a qual tem sido preconizada pela jurisprudência do STF desde o remoto julgamento, em 1977, do RE nº 80.004/SE, de relatoria do Ministro Xavier de Albuquerque, e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados após o advento da Constituição de 1988. No entanto, pouco após a EC. 45, o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 466.343-SP<sup>16</sup>, proferiu decisão que consagrou a adesão do Brasil à corrente que consagra a suprallegalidade<sup>17</sup> na ordem jurídica interna dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados antes da EC.45 ou depois dela, mas sem quórum de emenda (Mendes 2010: 226-228). Os tratados internacionais de direitos humanos, posteriores à EC. 45 que forem ratificados com quórum de emenda terão a mesma hierarquia que estas, ou seja, hierarquia constitucional.

Percebe-se, desse modo, que é clara a preocupação do Estado brasileiro com o respeito e a ampliação do rol de direitos humanos, o que pode ser observado por conta do tratamento diferenciado que é dado na ordem interna aos tratados internacionais de direitos humanos.

A seguir, serão objeto de análise os dispositivos internacionais de proteção dos direitos humanos que corroboram para a tese de que o Estado brasileiro, por deles ser parte, deve incentivar a adoção de cotas para refugiados nas universidades

---

<sup>15</sup>Art. 5º, § 3º: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”.

<sup>16</sup> O RE foi interposto por Instituição Financeira contra acórdão do TJ-SP que havia firmado entendimento no sentido da inconstitucionalidade da prisão civil do devedor fiduciante em contrato de alienação fiduciária em garantia, em face do que dispõe o art. 5º, LXVII, da CF.

<sup>17</sup> Diz-se suprallegalidade e não constitucionalidade pois, o STF pode declarar a inconstitucionalidade de tratado internacional. Segundo o art. 102, III, (b), da CF, compete ao STF julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal.

brasileiras, como um meio de ação afirmativa para a integração dos refugiados na sociedade. Para tornar mais clara esta exposição, ela será dividida em duas partes. Na primeira, serão abordadas três declarações regionais - Declaração de Cartagena (1984); Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994); Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004) –, as quais, embora sejam dispositivos de *soft law*, têm sido incorporadas nas legislações nacionais dos países da América Latina e servido de verdadeiras bússolas para os governos que visem aperfeiçoar e melhorar suas legislações de proteção de refugiados. Na segunda, será abordada Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013), a qual, além de proibir condutas discriminatórias contra refugiados, prevê a adoção de ações afirmativas para reduzi-las.

#### **a. Declarações regionais, compromissos políticos**

Há muito tempo, documentos políticos têm sido adotados pelos Estados no cenário internacional, tanto na forma de tratados quanto por meio de outros arranjos, como declarações. Apesar de, na maioria das vezes, tratarem-se estes segundos de mecanismos de *soft law*, não legalmente vinculantes, os Estados têm observado suas disposições com seriedade. O fato é que os dispositivos de *soft law* são também compromissos e, em maior ou menor medida, devem ser objetos de apreciação pelos governos. Muitos fatores levam os Estados a preferirem mecanismos de *soft law* aos tratados propriamente ditos. Dentre eles, está a criação preliminar de regimes flexíveis que permitam a implementação das disposições em estágios progressivos (Hillgenberg 1999: 499-501). Este é um caso em que a Declaração de Cartagena (1984), a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994) e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004) se inserem.

Embora não sejam vinculantes, as disposições contidas nessas Declarações tornaram-se compromisso político do governo brasileiro – e também jurídico, devido à progressiva incorporação das suas disposições na legislação interna. O fato, porém, é que a compreensão do sistema de proteção dos direitos humanos – e, mais especificamente nesse caso, do de proteção dos refugiados – deve ser feita de forma holística, pois ele não é unificado. Ele é híbrido, composto por normas nacionais e internacionais, normas substantivas ou procedimentais, *hard law* ou *soft law*. Cada uma dessas normas, porém, busca responder a uma necessidade específica de proteção de um direito (Haocai e Gongde 2012).

Cada uma das Declarações acima citadas são produto de um determinado processo histórico. A Declaração de Cartagena está atrelada à situação de urgência de ampliação da definição de refúgio e aperfeiçoamento do tratamento dado aos refugiados. Já a Declaração de São José foi adotada em um momento de deterioração das condições socioeconômicas em várias regiões, focando-se na proteção do ser humano em quaisquer circunstâncias. Por último, o Plano de Ação do México está relacionado ao agravamento da crise humanitária nos Andes. No entanto, as três declarações são cumulativas, devendo ser interpretadas conjuntamente (Cançado Trindade 2008: 63-64).

A Declaração de Cartagena (1984) prevê em sua décima primeira conclusão que possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país devem ser

estudadas com os países da região. De maneira semelhante, na Declaração de São José (1994) os participantes do colóquio chegaram à conclusão de que era necessário encorajar os governos a adotarem, “na medida do possível, programas que facilitem a integração local”. O Plano de Ação do México (2004) também não se furta a essa necessidade, dispondo em seu capítulo I, que “é necessário planejar e pôr em prática novas políticas criativas que facilitem a busca de soluções adequadas. Isto obriga o delineamento de novas estratégias em matéria de auto-suficiência (sic) e integração local”.

É preciso chamar atenção, porém, para as condições de inserção em si. Grande parte dos refugiados são inseridos, mas não em condições igualitárias, que permitam sua progressão social e econômica. Não é desconhecido o fato de que muitos refugiados acabam por serem inseridos no mercado de trabalho informal, com baixa remuneração, ou fiquem impossibilitados de exercer sua profissão de origem por não conseguirem validar seus diplomas. Para combater esse cenário, uma opção coerente de integração é a adoção de cotas para refugiados pelas universidades. Garantir-se-ia a inclusão do migrante no primeiro estágio da formação produtiva de um indivíduo, ou seja, naquele no qual ele vai aprender uma profissão, que permitirá sua melhor inserção no mercado de trabalho.

#### **b. A vertente promocional dos tratados**

Flávia Piovesan (2006: 40) observa que, no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, existem duas estratégias voltadas à efetivação dos direitos previstos nos tratados. A primeira, mais conhecida, é a vertente repressivo-punitiva, que objetiva eliminar as condutas que violem o direito consagrado. A segunda é a vertente promocional, que visa fomentar a igualdade, ou seja, a horizontalidade do direito, através de políticas compensatórias que acelerem “a igualdade como processo”. Percebeu-se que somente a proibição da conduta violadora pelo direito é insuficiente, de forma que se faz cogente sua combinação com medidas positivas que se orientem a promover a igualdade, atingindo a causa geradora das condutas violadoras. Como aponta o ex-Ministro do STF, Joaquim Barbosa (2001: 90), as ações afirmativas “visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade”. Além disso, Barbosa (2001: 91) também observa que as cotas têm por meta possibilitar “transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade”.

Pode-se observar que a dimensão promocional do Direito Internacional dos Direitos Humanos se afasta do mito da igualdade formal dos seres humanos para reconhecê-los na sua desigualdade material, ou seja, aquela que é real, aquela que afeta diretamente a vida do indivíduo, para então promover ações que visem reduzi-la.

Os refugiados, em sua grande maioria, encontram-se em clara condição de desigualdade material quando ingressam no país concedente de refúgio. Além de, na maioria das vezes, carecerem de bens materiais básicos, sofrem constante discriminação, o que varia de intensidade conforme a sua nacionalidade e a sua raça. Nesse sentido, apresentam-se como um grupo socialmente vulnerável, que, por conta da sua situação, encontram várias barreiras para se integrarem e progredirem socialmente. Marcante é a dificuldade que muitos possuem para conseguir um

trabalho condizente com a sua qualificação profissional, por não obterem a validação de seus diplomas de ensino superior, requisito para exercer a profissão no Brasil, muito embora sejam bem qualificados e profissionais requisitados nos seus países de origem. Quem sai perdendo com isso não são apenas eles, mas o Brasil como um todo, que perde a oportunidade de expandir qualitativamente o capital humano do seu setor produtivo.

No entanto, questiona-se: embora seja flagrante a condição de desigualdade em que se encontram os refugiados, seja por serem discriminados no mercado de trabalho, seja pela postura de intolerância por parte da sociedade, encaixam-se eles na condição de indivíduos que devem ser beneficiados por ações afirmativas? Como anteriormente visto, no direito interno isto fica expresso no art. 44 da Lei do Refúgio. No Direito Internacional, esta previsão é ainda mais incisiva.

O Brasil, recentemente, assinou a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância (2013)<sup>18</sup> – que tem por objetivo combater a discriminação, tanto por meios repressivos quanto promocionais. No entanto, esse tratado vai além, ao prever no seu art. 1º que “discriminação pode basear-se em nacionalidade [...], condição de migrante, refugiado, repatriado, apátrida”. Vemos que ela, diferentemente de outros diplomas que visam combater o racismo e a discriminação<sup>19</sup>, protege de forma expressa os refugiados contra a discriminação. Além disso, prevê ações afirmativas para promover a igualdade nos seus artigos 5 e 6:

Artigo 5: Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e *ações afirmativas* necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais de pessoas ou grupos sujeitos a discriminação ou intolerância, com o propósito de *promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos*. [...]

Artigo 6: Os Estados Partes comprometem-se a formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas, em conformidade com o alcance desta Convenção, entre elas *políticas de caráter educacional*, medidas trabalhistas ou sociais, ou qualquer outro tipo de política promocional, e a divulgação da legislação sobre o assunto por todos os meios possíveis, inclusive pelos meios de comunicação de massa e pela internet. (grifo nosso).

Dessa forma, observa-se que a Convenção em questão possui uma dimensão promocional que deve impactar também sobre os refugiados. Como disposto no art. 5º

---

<sup>18</sup> Importante observar que a Convenção em questão, assinada pelo Brasil em junho de 2013, ainda não foi ratificada. Trata-se, porém, de mera questão de tempo, requerida pelos tramites legais e benevolência do Congresso Nacional.

<sup>19</sup> Nesse sentido, pode-se apontar outros dois diplomas. O primeiro é a Convenção Interamericana contra Racismo, Discriminação Racial e Formas Relacionadas de Intolerância (2013). Esta, prevê que discriminação racial é a distinção ou restrição de direitos de indivíduos por conta da sua raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica. Assim, sua proteção aos refugiados é feita de forma implícita, ao mencionar a origem nacional e a raça como elementos qualificadores da discriminação. A segunda é a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965). Esta também prevê a origem nacional e a raça como elementos qualificadores da discriminação, mas dá um passo atrás no que tange à proteção aos refugiados e migrantes, uma vez que aponta no seu art. 1º, §2º que ela “não se aplicará às distinções, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas por um Estado Parte entre cidadãos e não-cidadãos seus.”.



da Convenção, a finalidade das ações afirmativas é “promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos.”. E, como aponta o art. 6, cabe ao Estado implementar políticas – dentre as quais se encontram “políticas de caráter educacional” – que garantam essas condições de igualdade.

Os refugiados devem ser destinatários dessas ações afirmativas, por conta da situação de desigualdade e vulnerabilidade em que eles estão socialmente inseridos. Ao dissertar sobre o estrangeiro, o filósofo búlgaro Tzvetan Todorov (2012: 183) aponta que “com frequência, ele conhece mal a língua e os códigos culturais do país de adoção; além disso, sofre animosidade dos autóctones, que consideram estranhas suas maneiras”. O fato é que eles ocupam uma posição assimétrica em relação à maioria dos indivíduos da sociedade, situação que pode vir acompanhada, ou não, de condutas discriminatórias e atos de intolerância expressos, mais comuns do que se imagina. Para evitar isso, é preciso promover a integração do refugiado na sociedade. Uma das formas eficazes pela qual isto pode ser feito é através da adoção de cotas para refugiados nas universidades, uma ação afirmativa tanto juridicamente como social e politicamente oportuna.

## 7. CONCLUSÃO

Ao longo do texto, foi possível observar que o Brasil passou, nas últimas décadas, por uma transformação no que se refere à aplicação do Direito dos Refugiados e ao tratamento conferido aos estrangeiros. O país, que só foi abandonar a cláusula geográfica da Convenção de 1951 em 1989, em menos de uma década depois já possuía uma das leis de refúgio mais modernas do mundo. A isto, somou-se o progressivo aumento da vinda de refugiados para o Brasil, o que tornou necessário à sociedade e ao governo brasileiros adotarem cada vez mais medidas para o acolhimento e integração dos refugiados. Nesse paradigma, inserem-se tanto a concessão de vistos por razões humanitárias para sírios e haitianos, como a implementação de cotas para refugiados pelas universidades brasileiras.

Neste último quesito, foi possível observar que a adoção de cotas para refugiados pelas universidades encontra amparo tanto no direito nacional quanto no internacional. No âmbito internacional, a Declaração de Cartagena, a Declaração de São José e o Plano de Ação do México ressaltam, cada um a seu modo, a necessidade de se adotarem medidas de integração local dos refugiados. Embora tais documentos sejam mecanismos de *soft law*, os governos latino-americanos têm observado suas recomendações e integrado seus dispositivos às suas respectivas legislações nacionais. Além disso, a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância considera os refugiados e migrantes como grupos que podem ser alvo de condutas discriminatórias e possui uma vertente promocional que determina que os Estados adotem políticas afirmativas – dentre as quais estão as políticas educacionais – que visem promover a igualdade.

No ordenamento pátrio, a Constituição garante os mesmos direitos e garantias aos estrangeiros residentes e aos nacionais, de forma que refugiados não podem ser negativamente discriminados, mas apenas positivamente discriminados,

garantindo-se a eles um tratamento diferenciado que vise melhorar a condição em que eles se encontram, promovendo a igualdade.

O uso de cotas para refugiados pelas universidades é uma ação afirmativa que pode ser implementada em curto prazo e que gera grande impacto social. Muitas instituições, como a UFPR, a UFSCar e a UFRGS, já vêm adotando medidas nesse sentido. Cabe ressaltar que a adoção de cotas para refugiados é amparada pelo direito pátrio, no art. 44 da Lei do Refúgio, e também se insere como uma medida de integração apoiada por instrumentos internacionais.

Como as universidades possuem autonomia na determinação da sua política de seleção de alunos, cabe aos seus conselhos administrativos a estipulação de cotas para refugiados. Não obstante, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação e outras instâncias, pode incentivar esse tipo de ação afirmativa, apesar da palavra final ficar a cargo das universidades. Nesse sentido, também é desejável a atuação da sociedade civil, por meio de ONGs ou organizações, reclamando uma atuação mais ativa das instituições de ensino superior para com a integração dos refugiados.

O Brasil, ao incentivar a adoção de cotas para refugiados pelas universidades, estará agindo conforme o direito internacional e, principalmente, como um Estado respeitador dos direitos humanos, que busca a igualdade social e o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. 2014. **Refúgio no Brasil: uma análise estatística**, janeiro de 2010 a outubro de 2014. Brasília. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014) (acessado em 23 de julho de 2015).

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. 2002. **“A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características”**. Rev. bras. polít. int., 45(1): 169-170. In: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a08v45n1.pdf> (acessado em 14 de julho de 2015).

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; BARICHELLO, Stefania Eugenia. 2014. **“Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado”**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, 12(2): 63-76. In: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/download/286/274> (acessado em 13 de julho de 2015).

ARENDDT, Hannah. 1985. **The Origins of Totalitarianism**. New York, Harcourt.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. 2006. **“O Refúgio e o CONARE”**. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania: Cadernos de Debate nº1**. Brasília, IMDH, pp.33-51. In: [http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-1.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-1.pdf) (acessado em 14 de julho de 2015).

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. 2010. **“A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história”**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos**

**refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília, Acnur, Ministério da Justiça, pp. 12-21. In: <http://www.migrante.org.br/migrante/images/arquivos/refugio-no-brasil.pdf> (acessado em 14 de julho de 2015).

BERGOGLIO, Jorge M.. 2013. **Migrantes e refugiados: rumo a um mundo melhor.** Vaticano. In: [http://www.chiesacattolica.it/ccl\\_new\\_v3/allegati/49497/Messaggio%20lingua%20portoghese.pdf](http://www.chiesacattolica.it/ccl_new_v3/allegati/49497/Messaggio%20lingua%20portoghese.pdf) (acessado em 27 de julho de 2015).

CARNEIRO, Wellington Pereira. 2007. **“A Mudança nos Ventos e a Proteção dos Refugiados”.** Universitas Relações Internacionais, Brasília, 3(2). In: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/File/2997/2486> (acessado em 13 de julho de 2015).

CONARE. 2013. **Resolução nº 17,** de 20 de janeiro de 2013. In: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=24/09/2013> (acessado em 13 de julho de 2015).

CONARE. 2015. **Resolução nº 20,** de 21 de setembro de 2015. In: <http://www.iobonline.com.br/Repository/ConsultaDoc?guid=12054D8CF8A5B7D51E05330B5DE0ACD1E&produto=iof> (acessado em 30 de setembro de 2015).

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. 2012. **Resolução Normativa nº 97,** de 12 de janeiro de 2012. In: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=59&data=13/01/2012> (acessado em 13 de julho de 2015).

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução nº 102,** de 26 de abril de 2013. In: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/04/2013&jornal=1&pagina=96&totalArquivos=112> (acessado em 13 de julho de 2015).

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução nº 106** de 24 de outubro de 2013. In: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=106&data=25/10/2013> (acessado em 13 de julho de 2015).

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução nº 113,** de 9 de dezembro de 2014. In: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=88&data=15/12/2014> (acessado em 13 de julho de 2015).

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.**

**DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS.** 1984. Cartagena. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena) (acessado em 17 de julho de 2015).

**DECLARAÇÃO DE SÃO JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS.** 1994. São José. In: <http://www.adus.org.br/declaracao-de-s-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas/> (acessado em 28 de setembro de 2015).

**DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA.** 2004. Cidade do México. In:

[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico) (acessado em 28 de setembro de 2015).

**DECRETO LEI nº 200**, 1967. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm) (acessado em 27 de julho de 2015).

FELLER, Erika. 2001. **“International refugee protection 50 years on: the protection challenges of the past, present and future”**. IRRC, 83(843): pp. 581-606. In: [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/581-606\\_feller.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/581-606_feller.pdf) (acessado em 13 de julho de 2015).

GENERAL ASSEMBLY OF UN. 1946. **A/RES/62(I)-I: Constitution of the International Refugee Organization**. Nova Iorque. In: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I)) (acessado em 13 de julho de 2015).

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. 2001. **“As Ações Afirmativas e os Processos de Promoção da Igualdade Efetiva”**. In: Anais do Seminário Internacional as Minorias e o Direito. Brasília, pp. 85-123. In: [http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos/Volume\\_24\\_-\\_SEMINARIO\\_INTERNAcional\\_AS\\_MINORIAS\\_E\\_O\\_DIREITO.pdf](http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos/Volume_24_-_SEMINARIO_INTERNAcional_AS_MINORIAS_E_O_DIREITO.pdf) (acessado em 28 de julho de 2015).

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. 2010. **“A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais”**. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília, HAOCAI, L; GONGDE, S. 2012. **“Balance and Imbalance in Human Rights Law”**. Social Sciences in China, 33 (1): pp. 55-70.

HILLGENBERG, Hartmut. 1999. **“A Fresh Look at Soft Law”**. EJIL, 10(3): pp. 499-515. In: <http://www.ejil.org/pdfs/10/3/597.pdf> (acessado em 28 de julho de 2015).

IKMR. **Refúgio no Brasil**. In: <http://www.ikmr.org.br/refugio/refugio-no-brasil/> (acessado em 28 de julho de 2015).

**LEI FEDERAL 6.815**, 1980. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm) (acessado em 27 de julho de 2015).

MENDES, Gilmar Ferreira. 2010. **“A Supralegalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos e a Prisão Civil do Depositário Infiel no Brasil”**. In: VON BOGDANDY, Armin; PIOVESAN, Flávia; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Org.). Direitos Humanos, Democracia e Integração Jurídica: avançando no diálogo constitucional e regional. Rio de Janeiro, Lumen Juris, pp. 221-253.

OEA. 2013. **Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância**. La Antigua. In: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp) (acessado em 27 de julho de 2015).

ONU. 1951. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) (acessado em 13 de julho de 2015).

ONU. 1967. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. In: [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bm](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bm)

ode%5D=1&tx\_danpdocumentdirs\_pi2%5Bpointer%5D=0&tx\_danpdocumentdirs\_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx\_danpdocumentdirs\_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx\_danpdocumentdirs\_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx\_danpdocumentdirs\_pi2%5Buid%5D=595 (acessado em 13 de julho de 2015).

PIOVESAN, Flávia. 2006. **“Ações afirmativas e direitos humanos”**. REVISTA USP, São Paulo, 69: pp. 36-43. In: <http://www.usp.br/revistausp/69/04-flavia.pdf> (acessado em 26 de julho de 2015).

PIOVESAN, Flávia. 2008. **“Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos: jurisprudência do STF”**. REID, v. 1 In: [http://www.reid.org.br/arquivos/00000034-001\\_FlaviaPioveasn.pdf](http://www.reid.org.br/arquivos/00000034-001_FlaviaPioveasn.pdf) (acessado em 25 de julho de 2015).

PIOVESAN, Flávia. 2013. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14ª ed. São Paulo, Saraiva.

ROTHENBURG, Walter Claudius. 2008. **“Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia”**. NEJ, 13(2): pp.77-92, In: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1441> (acessado em 27 de julho de 2015).

SOARES, Carina de Oliveira. 2012. **O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional**. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Alagoas. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O\\_direito\\_internacional\\_dos\\_refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados.pdf?view=1) (acessado em 7 de julho de 2015).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2009. **Acórdão da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186/DF**. Brasília. In: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693> (acessado em 27 de julho de 2015).

TODOROV, Tzvetan. 2012. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo, Companhia das Letras.

TRINDADE, A. A. C.. 2004. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. CICV. In: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm> (acessado em 26 de julho de 2015).

TRINDADE, A. A. C.. 2008. **“Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos direitos humanos”**. In: Refúgio, Migrações e Cidadania: Cadernos de Debate nº3. Brasília, IMDH, pp.53-93. In: [http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-3.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-3.pdf) (acessado em 27 de julho de 2015).

TRINDADE, A. A. C.. 2006. **O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos**. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2v. São Paulo, Saraiva, pp. 219-250.

TRINDADE, A. A. C.. 1996. **“Direito Internacional E Direito Interno: Sua Interação Na Proteção Dos Direitos Humanos”**. In: **Instrumentos Internacionais de proteção dos direitos humanos**.

São Paulo, PGE. In:  
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>  
(acessado em 25 de julho de 2015).

# MIGRAÇÃO E CIDADANIA: O AVANÇO NA BUSCA DE SOLUÇÕES PARA A APATRIDIA

---

*MIGRATION AND CITIZENSHIP: ADVANCES IN SEARCH OF SOLUTIONS TO STATELESSNESS*

Raquel Freitas de Carvalho  
Tarsila Ruiz de Negreiros Guimarães

**RESUMO:** O trabalho busca conceituar a apatridia, apresentando um resumo do histórico do surgimento deste conceito, citando e explicitando as maneiras de ocorrência deste fenômeno nos dias atuais, além de elencar medidas e esforços tomados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ao longo dos anos para sua prevenção e solução. Devido ao difícil e delicado quadro em que se encontram os apátridas, conclui-se que a atribuição de direitos básicos para aqueles aos quais sempre foram negados é urgente. É imprescindível a interrupção do desrespeito aos direitos humanos, sendo que os esforços internacionais e nacionais neste sentido vêm sendo postos de forma a conceder direitos básicos aos apátridas independentemente da sua falta de nacionalidade, ainda que visando a naturalização, quando possível. Analisaremos, então, a internalização das normas internacionais concernentes à apatridia pelo Brasil, assim como os mecanismos já implementados pelo país rumo à erradicação deste fenômeno.

**PALAVRAS-CHAVES:** Apatridia. Nacionalidade. Direito Internacional.

**ABSTRACT:** This study aims to conceptualize statelessness, briefly introducing the history of the emergence of this concept, mentioning how this phenomenon arises nowadays, as well as to list some of the measures and efforts taken by the United Nations (UN) and United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) along the years for the prevention and solution of statelessness. Due to the difficult and delicate citizenship framework in which stateless people find themselves at, it is concluded that the enforcement of basic human rights for those that have always been neglected is urgent. Stopping the human rights violations is absolutely necessary and the international and national efforts in this regard have been set up in a way that will grant basic rights to stateless people regardless of their lack of nationality even

when foreseeing naturalization when possible. The article will also analyze the International Standards concerning statelessness in Brazilian legislation, as well as the mechanisms already implemented towards the eradication of this phenomenon.

**KEYWORDS:** Statelessness. Nationality. International Law.

*“(A expressão ‘refugiados’) foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar sua existência” Hannah Arendt. Origens do Totalitarismo*

## 1. INTRODUÇÃO

O problema dos apátridas, termo definido pelo Estatuto dos Apátridas de 1954 como “toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”, assola milhões de pessoas ao redor de todo o mundo. Apesar do longo período de existência, a atenção dos países, principalmente vinda depois da Segunda Guerra, é recente e não unânime. Desse modo, o fenômeno, que bota em xeque os direitos humanos inerentes à condição de existência, mostra como o sistema é capaz de excluir pessoas, principalmente considerando que os apátridas constituem um grupo mais vulnerável a violações.

Na busca de explorar um pouco esse problema, este trabalho versa sobre a condição de vida da pessoa apátrida, explicitando os motivos da existência do fenômeno, consequências geradas e algumas medidas realizadas para solucioná-lo. Ele relaciona questões da história, da filosofia e da política, mas, sobretudo, aborda o aspecto jurídico da apatridia. A primeira parte busca introduzir o leitor ao conceito através das diversas formas que o indivíduo pode assumir para tornar-se apátrida. Há também exemplos da participação do Brasil nesse contexto e de medidas tomadas por comissões internacionais para evitá-lo e apaziguá-lo. A segunda parte consiste nas normas e diretrizes estabelecidas por órgãos internacionais e na forma como essas decisões são adotadas e efetivadas pelos países signatários.

## 2. CONCEITUAÇÃO E PANORAMA GERAL

A apatridia, definida como a ausência de nacionalidade ou cidadania, ganhou ampla ênfase com o advento do Estado-Nação e com os conflitos ocorridos durante o século XX. Entretanto, até hoje suscita discussões devido a sua difícil solução e ao imenso número de pessoas que atinge. De acordo com dados divulgados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 2012, existem, aproximadamente, 12 milhões de apátridas espalhados por todo o mundo, com maior incidência no leste europeu, sudeste asiático e Oriente Médio. Há grupos ainda mais vulneráveis à violação de direitos por estarem perpassados por outros preconceitos, como as mulheres, crianças e adolescentes.

Os apátridas dividem-se em *de jure*, definidos pelo Estatuto e os *de facto*, com posterior definição expedida pela “Reunião de especialistas organizada pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados”, realizada em Prato, Itália,



em 2010. Os apátridas *de facto* possuem uma nacionalidade, mas mesmo assim lhes são negados direitos. Dentre os motivos, cita-se: residência habitual em um país e o de nacionalidade em estado de guerra; residência habitual em um país que não possui relações diplomáticas com o de nacionalidade. Ou seja, são indivíduos que não estão no país de sua nacionalidade e não são protegidos e regidos por ele. A reunião de especialistas definiu a apatridia *de facto* como:

“Os apátridas de facto são pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade.”<sup>1</sup>

Todos os apátridas não se encaixam no elemento constitutivo “povo”, que acompanha “território” e “poder político” na definição de Estado tradicionalmente definida pela doutrina. Nesse contexto, os indivíduos só são considerados participantes de uma população quando apresentam um vínculo jurídico permanente com algum Estado, uma nacionalidade, não precisando, portanto, de vínculo afetivo ou de moradia.

“A nacionalidade cria uma fidelidade pessoal do indivíduo para com o seu Estado nacional; ela fundamenta a competência pessoal do Estado, competência que o autoriza a exercer certos poderes sobre os seus nacionais onde quer que se encontrem.”<sup>2</sup>

A concessão de nacionalidade advém principalmente segundo dois critérios, o *ius sanguinis* e de *ius soli*.<sup>3</sup> A modalidade *ius sanguinis* consiste na transmissão da nacionalidade de ascendente para descendente, sendo permanente e adotada principalmente por países que possuem alto contingente emigratório e conseqüentemente pretendem manter uma grande população, apesar de seus nacionais não necessariamente serem residentes habituais do Estado em questão.

A modalidade *ius soli* considera a nacionalidade aquela do lugar aonde o indivíduo nasceu. Este critério é mais utilizado por países que recebem altas taxas de migrantes, pois assim seus novos moradores podem participar da contagem populacional. O Brasil emprega principalmente este critério, apesar de também adotar a modalidade *ius sanguinis* em alguns casos, constituindo, portanto, um sistema misto. A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 12, estabelece quem são os brasileiros natos e os brasileiros naturalizados. Apesar de a Constituição atribuir os direitos fundamentais previstos no art.5 apenas aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, o Supremo Tribunal Federal já concedeu esses direitos também aos estrangeiros de passagem, porém sem mencionar especificamente os apátridas. Entretanto, é

---

<sup>1</sup> O Conceito da Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional). (acessado em 01 de setembro de 2015).

<sup>2</sup> DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 4 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992, p.375.

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

substancial lembrar que os apátridas também são estrangeiros, porém, estrangeiros sem nacionalidade.

Podem ocorrer conflitos entre os diferentes vieses de concessão de nacionalidade, como na reorganização de fronteiras e territórios. A dissolução da União Soviética, Iugoslávia e Checoslováquia, nos anos 1990, são exemplos disso. No Quirguistão, ex-integrante da URSS, foram identificados 20 mil apátridas, entretanto, o país asiático, em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), vem adotando medidas para reduzir este número.

Para que a apatridia não ocorra nessas circunstâncias é necessário cautela na reelaboração legislativa após mudanças geopolíticas. Mark Manly, representante atual do ACNUR no México, corrobora que “Se novas leis não forem cuidadosamente redigidas, muitas pessoas serão deixadas para trás”. Este fenômeno tem longos anos de existência. “É tão antig[o]a como a sociedade humana, remontando de toda sorte às primeiras migrações dos homens.”<sup>4</sup>

O ACNUR cita a legislação discriminatória contra as mulheres como geradora de apatridia no Oriente Médio<sup>5</sup>. O governo de Saddam Hussein privou de nacionalidade diversos curdos feili, determinação esta que foi revogada em 2006. Os núbios do Quênia não têm direito à nacionalidade e na Costa do Marfim existem amplas dificuldades na interpretação do direito à nacionalidade.

É válido salientar a efetividade dos programas realizados no Nepal, que em 2007 protagonizou o maior programa de redução de apatridia até então. Contudo, o ACNUR afirma a existência de 800 mil pessoas de nacionalidade indefinida no país no presente. Já em Bangladesh, os 240 mil indivíduos da etnia Bihari que não eram considerados cidadãos, passaram a sê-lo a partir de 2008 por decisão do Supremo Tribunal. O motivo desse caso de apatridia remete à separação de Bangladesh do Paquistão em 1971, quando muitas pessoas se mudaram da Índia para Bangladesh. O conseqüente não reconhecimento da nacionalidade a estas pessoas resultou em péssimas condições de vida e pouquíssimos direitos garantidos.<sup>6</sup>

Outro exemplo de causa de apatridia pode surgir em razão da mudança na legislação de nacionalidade do Canadá. Característico por ter legislação acolhedora, o país concede visto permanente seguido de naturalização a partir de quatro anos de moradia. Além disso, costumava adotar tanto o critério *ius sanguinis* como o *ius soli*, sem grandes restrições. Pessoas que vivessem por pouco tempo no Canadá e depois se mudassem, poderiam transmitir sua nacionalidade para todos os descendentes, mesmo que não fossem integrados à cultura e à sociedade. Em abril de 2009 o Canadá efetivou mudança em sua legislação de nacionalidade, passando a prever que descendentes de canadenses nascidos fora do território do Canadá não terão direito à nacionalidade canadense se seu pai ou mãe canadense também tiver nascido de pais canadenses fora do território do Canadá (sendo assim a segunda ou subseqüente geração nascida fora do Canadá), e se seu pai ou mãe canadense tiver recebido a

---

<sup>4</sup> VICHNIAC, Marc. “Le Statut International des Apatrides”. In: *Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours*, v. 43, 1933, p 119.

<sup>5</sup> *Quem são e onde estão os apátridas?* In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-os-apatridas/> (acessado em 25 de setembro de 2015).

<sup>6</sup> *Apatridia em Bangladesh: os Biharis*. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-em-bangladesh-os-biharis/> (acessado em 16 de agosto de 2015).

nacionalidade canadense em razão de adoção internacional (sendo assim a segunda geração nascida fora do Canadá).<sup>7</sup>

No início deste ano a lei canadense de nacionalidade teve novas mudanças e passou a dividir seus nacionais em duas classes: os cidadãos que não possuem nenhuma outra cidadania e os que já possuem outra cidadania e que podem ter seu direito de viver no Canadá retirado em razão desta. A nova lei prevê que todos os cidadãos naturalizados podem ter sua cidadania canadense revogada se o governo verificar que a pessoa nunca teve a intenção de viver realmente no Canadá, e que os canadenses com dupla cidadania podem ter sua cidadania canadense removida devido a uma condenação criminal no outro país de que são nacionais ou em razão de determinadas condenações penais graves no Canadá, mesmo que já tenham cumprido sua sentença.<sup>8</sup> O ministro de cidadania e imigração do Canadá, Chris Alexander, que ocupa o cargo desde 2013 até o presente, afirmou: “Os canadenses compreendem que cidadania não deve ser simplesmente um passaporte de conveniência. Cidadania é a promessa de responsabilidade mútua e compromisso com os valores enraizados na nossa história”.<sup>9</sup>

No entanto, dois grupos de defesa de direitos canadenses, a British-Columbia-Civil Liberties Association e a Canadian Association of Refugee Lawyers, entraram com apelação constitucional em corte federal contra a nova lei de nacionalidade, tendo como principais argumentos a alegação de que a lei viola a garantia de direitos iguais a todos, ao discriminar alguns canadenses ao dar a eles direitos limitados à nacionalidade em razão de seus pais ou ancestrais terem nascido em outro país; o direito ao devido processo legal, ao deixar nas mãos de oficiais burocráticos do governo a decisão de revogar a cidadania ao invés dessa decisão advir de um tribunal de justiça; o direito de ir e vir dos canadenses, ao limitar a livre entrada e saída do país pela cláusula de intenção de residir; também alega que a nova lei permite que os cidadãos sejam punidos duplamente, uma no Canadá e uma no país em que cometeu o crime ou em seu país de dupla nacionalidade.<sup>10</sup> Desse modo, na busca de solucionar certas dificuldades internas o governo canadense acabou gerando um potencial causador de apatridia.

Também ocorrem casos de apatridia em virtude da imigração irregular, problema que assola amplamente o cenário mundial; e ainda devido às falhas de documentação e registro de grupos marginalizados socialmente. A expatriação forçada, cujo exemplo mais notório é a situação dos judeus durante a Alemanha nazista, levou Arendt a escrever que os campos de concentração eram “o único

---

<sup>7</sup> Changes to Citizenship Rules. In: [http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/rules\\_2009.asp](http://www.cic.gc.ca/english/citizenship/rules_2009.asp) (acessado em 16 de agosto de 2015).

<sup>8</sup> *Nova lei pode dificultar o processo de cidadania canadense para imigrantes*. In: <http://www.immi-canada.com/blog/nova-lei-pode-dificultar-processo-de-cidadania-canadense-para-imigrantes/> (acessado em 20 de agosto de 2015).

<sup>9</sup> *Mudanças na lei dificultam processo de cidadania canadense*. In: <http://oitoronto.com.br/32091/mudancas-na-lei-dificultam-processo-de-cidadania-canadense/> (acessado em 16 de agosto de 2015)

<sup>10</sup> Court challenge slams new Citizenship Act as ‘anti-Canadian’. In: <http://www.thestar.com/news/immigration/2015/08/20/court-challenge-slams-new-citizenship-act-as-anti-canadian.html> (acessado em 20 de agosto de 2015)

território que o mundo tinha a oferecer aos apátridas.”<sup>11</sup>. Foi, assim, após a II Guerra Mundial, na busca de evitar mais atrocidades, que a comunidade internacional decidiu que a expatriação arbitrária era ilícita.

Adicionalmente, foram tomadas medidas universais para a prevenção e solução da apatridia, apesar de que, frequentemente, elas não alcancem a aderência necessária. As convenções promovidas pela ONU em combate ao problema refletem, por exemplo, o descaso de muitos países frente à questão. O Estatuto dos Apátridas, criado em 1954, era primeiramente relacionado aos direitos dos refugiados. Ele acabou por receber menor adesão do que o Estatuto dos Refugiados, devido à relutância frente à concessão de direitos aos apátridas, como por exemplo, o de exercer uma profissão e o de associar-se. A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, que buscou a definição do termo (“toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”) e a delimitação de algumas diretrizes de conhecimento do tema, contou com 66 países signatários. Hoje ela possui 68 adesões, tendo sido promulgada pelo Brasil em 2002 pelo Decreto nº4246. Entretanto, a nação brasileira incluiu a Convenção à sua legislação a partir de 2014. André Ramirez, representante atual do ACNUR no Brasil afirma: “Podemos considerar que o Brasil está avançando. É um dos poucos que assinou as convenções. O fato do governo brasileiro ter decidido incorporar à sua legislação é um passo muito significativo”<sup>12</sup>.

Já a Convenção de 1961, a qual lançou medidas legais para prevenir a apatridia, conteve a assinatura de somente 38 países, contabilizando 40 atualmente. Esse quadro preserva o principal problema repercutido pela apatridia: a negação de direitos vitais, como à saúde, educação, ir e vir e acesso ao mercado de trabalho. Também há empecilhos no acesso à vida civil, como no caso de certidões. Afinal, os apátridas são sequer englobados pelos códigos civis. Além disso, se não houver preocupação suficiente dos países em tentar interromper e prevenir a apatridia, os não-direitos são transmitidos por gerações, pois não há o registro dos novos nascidos. O Alto Comissário da ONU para Refugiados, António Guterres afirma:

"Isto faz [dos apátridas] um dos grupos populacionais mais marginalizados do mundo. Sem tratar a apatridia e fazer esforços para preveni-la, teremos um problema que se perpetua, pois os pais não podem passar uma nacionalidade para seus filhos. Além da situação de miséria causada às pessoas apátridas, o fato de marginalizar grupos inteiros por gerações causa grande stress nas sociedades em que vivem e, por vezes, conflitos" <sup>13</sup>

### 3. NORMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS APÁTRIDAS

---

<sup>11</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p.318

<sup>12</sup> *Brasil vai oferecer cidadania a apátridas*. In: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-vai-oferecer-cidadania-a-apatridas,1544049> (acessado em 24 de setembro de 2015).

<sup>13</sup> *Brasil é destaque em campanha global contra apatridia*. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-e-destaque-em-campanha-global-contra-apatridia/?L> (acessado em 27 de julho de 2015).

Diante do quadro preocupante das condições de vida de milhões de pessoas, a Assembleia Geral da ONU criou, em 1950, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e a partir de então, a proteção dos apátridas passou a ser encarada pela comunidade internacional com mais seriedade. A responsabilidade conferida ao ACNUR em relação aos apátridas iniciou-se com os refugiados que também eram apátridas, sendo expandida aos demais indivíduos em situação de apatridia após a adoção da Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia, de 1961. A Assembleia Geral da ONU conferiu ao ACNUR o mandato de identificar, prevenir, reduzir e proteger os apátridas em âmbito global.<sup>14</sup>

A Convenção de 1954 compartilha das mesmas origens da Convenção de 1951 com relação ao status de refugiado. Tendo sido elaborada em 1954, entrou em vigor somente em 1960, em razão da disposição do artigo 39, que afirma seu vigor a partir do nonagésimo dia seguinte à homologação da sexta ratificação ou adesão.<sup>15</sup> Os seis primeiros países foram, em ordem de adesão, Dinamarca, Israel, Reino Unido, França, Bélgica e Luxemburgo.<sup>16</sup> Esta Convenção foi pensada como forma de garantir aos apátridas o acesso a direitos fundamentais, tendo como princípio central a ideia de que nenhum apátrida deve ser tratado de maneira inferior a qualquer estrangeiro possuidor de uma nacionalidade. No entanto, nenhum dos direitos concedidos aos apátridas por meio da Convenção de 1954 equivale à titularidade efetiva de nacionalidade.

A Convenção de 1961 surgiu justamente com a finalidade de garantir uma nacionalidade aos apátridas, fornecendo aos Estados ferramentas para evitar e solucionar a questão da apatridia. Neste sentido verifica-se já no primeiro artigo da Convenção que “todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a uma pessoa nascida em seu território e que de outro modo seria apátrida”.<sup>17</sup> Seguindo essa linha os demais artigos da Convenção de 1961 buscam encontrar soluções para as diversas possibilidades de perda – ou não aquisição – de nacionalidade, também instruindo os Estados de não privarem de nacionalidade aqueles que possam se converter em apátridas em decorrência de tal privação; ao conceder a sua nacionalidade àqueles que, não tendo nascido em território de qualquer dos Estados Contratantes, venham a ser apátridas de nascimento; e a permitirem renúncia à nacionalidade apenas àqueles que tiverem possibilidade de adquirir outra nacionalidade. A Convenção de 1961 foi promulgada pelo governo brasileiro em 18 de agosto de 2015, pelo decreto 8.501.

Para além das Convenções de 1954 e 1961, podem ser elencados como instrumentos legais de proteção aos apátridas: documentos universais de garantia dos direitos humanos; instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos; resoluções da Assembleia Geral da ONU; e a implementação das normas sugeridas por todos os instrumentos acima através das leis de nacionalidade de cada Estado. Os tratados internacionais de garantia aos direitos humanos, essencialmente, dizem

---

<sup>14</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Action to Address Statelessness: a strategy note, March 2010.

<sup>15</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*. Nova Iorque, 28/09/1954.

<sup>16</sup> UN. *Convention relating to the Status of Stateless Persons*. New York, 28 September 1954.

<sup>17</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia*. Nova Iorque, 30/08/1961.

respeito aos apátridas. Essa é uma vantagem quanto à proteção destas pessoas, pois diversos países que não ratificaram as Convenções sobre apatridia são signatários de um ou mais instrumentos universais de garantia aos direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

#### 4. O BRASIL E A APATRIDIA

O Brasil é considerado pelo ACNUR como um caso de sucesso na prevenção da apatridia<sup>18</sup>, especialmente em razão do movimento “*brasileirinhos apátridas*”, mas também por ser signatário das duas Convenções que tratam especificamente do assunto, bem como por seu engajamento com a Campanha Global Contra Apatridia – “*I Belong*”<sup>19</sup> – lançada pelo ACNUR em 2014, que busca erradicar a apatridia em 10 anos. Em razão do papel de destaque desempenhado pelo Brasil nessa luta, analisaremos os mecanismos de prevenção e de solução adotados pelo país até o presente momento.

##### 1. Mecanismos de Prevenção

###### i. A importância do *ius soli*

O Brasil adota principalmente o critério do *ius soli* para concessão da nacionalidade, mas também estabelece, atualmente, outras regras que incluem a modalidade *ius sanguinis* de forma que se pode falar em um sistema híbrido. O art. 12, inciso I, da Constituição Federal de 1988 traz os casos de nacionalidade originária no Brasil. A alínea a traz a aplicação do critério *ius soli*, fazendo ressalva relativa aos filhos de estrangeiros que estejam no Brasil a serviço de seu país, bastando que apenas um dos pais esteja a serviço. Esta alínea é aplicada em simetria com a regra trazida pela alínea b, que concede a nacionalidade brasileira a filhos de brasileiros nascidos no exterior enquanto estes representavam o Brasil, sendo esta uma hipótese de *ius sanguinis* combinada com a função exercida pelos pais do nascido no exterior.

A alínea c é a mais relevante quanto à prevenção da apatridia de brasileiros, sendo a redação atual fruto da Emenda Constitucional 54, de 2007, que será tratada com mais profundidade no ponto a seguir. Esta emenda veio para evitar os casos de apatridia que aconteciam especialmente com filhos de brasileiros, nascidos em países que somente adotavam o critério do *ius sanguinis*. Aqui temos a previsão da concessão de nacionalidade aos nascidos no exterior, filhos de pai ou mãe brasileiro, desde que registrados em repartição brasileira competente ou que venham a residir no Brasil, ou seja, constitui uma hipótese de concessão de nacionalidade por *ius sanguinis*.

A regra trazida pela alínea a é a mais relevante quanto à prevenção da apatridia de filhos de pais estrangeiros nascidos no Brasil, isto se dá em razão da concessão da nacionalidade a todos aqueles nascidos em território brasileiro, ainda que filhos de pais estrangeiros, desde que nenhum deles esteja a serviço de seu país.

---

<sup>18</sup> Notícia disponível in: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-e-destaque-em-campanha-global-contra-apatridia/>.

<sup>19</sup> Campanha *I Belong*: <http://ibelong.unhcr.org/en/home.do>.

Ao escolher o critério do *ius soli* o Brasil passa a ser um país que previne a apatridia e que tem cada vez mais importância nessa questão em função do crescimento do processo migratório que temos observado nos últimos anos no país. Ao recebermos imigrantes advindos de países que adotam exclusivamente o critério do *ius soli* para a concessão de nacionalidade e que venham a ter filhos em nosso território, evitamos o surgimento da apatridia ao conceder nacionalidade a todos aqueles nascidos no Brasil, independentemente de sua ascensão.

## ii. Brasileirinhos apátridas

A redação original da alínea c, inciso I, do artigo 12 da CF/88 trazia a seguinte disposição quanto aos brasileiros natos nascidos no exterior:

“os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira”,<sup>20</sup>

sendo suficiente para evitar casos de apatridia, todavia, em 1994, a Emenda Constitucional de Revisão nº 3 (ECR-3) modificou este texto, que passou a vigorar com a seguinte redação: “os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”<sup>21</sup>.

A alteração trazida pela ECR-3 foi extremamente prejudicial quanto à prevenção da apatridia no Brasil, pois fez com que a aquisição de nacionalidade brasileira por filhos de pai ou mãe brasileiros nascidos no exterior ficasse condicionada à residência no país. Desta forma, todos aqueles que, por qualquer motivo, não tinham condições de retornar ao Brasil, se viram privados de seu direito à nacionalidade brasileira. Em razão disso, o nascimento de filhos de pai ou mãe brasileiros em qualquer país que utilizasse somente o *ius sanguini* como forma de atribuição de nacionalidade fadaria estas crianças à condição de apátridas. Dentro deste contexto, também foram registrados casos de crianças nascidas no exterior, filhas de genitor brasileiro e de genitor estrangeiro que tampouco tinha o direito de transmitir o direito à sua nacionalidade aos seus descendentes.<sup>22</sup>

Quando os efeitos dessa modificação começaram a surgir, houve grande comoção dos pais brasileiros de crianças nascidas no exterior, no sentido de lutar para a revisão da Emenda, de forma a solucionar o problema criado. Surgiu, então, o movimento “Brasileirinhos Apátridas”, caracterizado por ser um movimento da sociedade civil para influenciar mudanças no âmbito da apatridia, utilizando a mídia online e impressa, o envio de cartas às autoridades tanto brasileiras quanto estrangeiras sobre o problema, manifestações em repartições públicas brasileira no exterior e até mesmo na sede da Organização das Nações Unidas em Genebra, na Suíça, país onde o movimento teve início.

---

<sup>20</sup>Idem, ibidem.

<sup>21</sup> Idem, ibidem.

<sup>22</sup> Campanha das Convenções sobre Apatridia disponível in:<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-entre-expatriados-brasileiros/>

Depois de dois anos, em 25 de maio de 1996, foi apresentada a primeira Proposta de Emenda Constitucional a respeito desta questão, a chamada PEC 382/1996<sup>23</sup>, que propunha o reestabelecimento da redação vigente até a promulgação da ECR-3. A referida PEC passou anos em tramitação, sendo arquivada em 2 de fevereiro de 1999, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>24</sup>, tendo sido desarquivada em 4 de março de 1999, nos termos do mesmo artigo do Regimento Interno, apensada à PEC13/1999<sup>25</sup> e à PEC 272/2000<sup>26</sup>, a qual propunha não apenas uma nova redação à alínea modificada pela ECR-3, mas também o acréscimo de um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegurava o registro de brasileiros nascidos no exterior em consulados. A PEC 272/2000 foi finalmente aprovada em 20 de setembro de 2007 e transformada na Emenda Constitucional 54/2007<sup>27</sup>.

Com a Emenda Constitucional 54/2007 a redação da alínea c, inciso I, art. 12 da Constituição Federal de 1988 passou a prever que são brasileiros natos:

“os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira”,<sup>28</sup>

prevenindo a apatridia de brasileiros nascidos no exterior. Como vimos, esta redação é fruto de modificações ocorridas ao longo do tempo, impulsionadas principalmente pela sociedade civil que lutou para reduzir os casos de apatridia causados pela antiga redação da norma. Após todo esse processo a ONU passou a considerar o Brasil um caso de sucesso de combate à apatridia, e o ACNUR viu a reforma constitucional brasileira como uma reforma de referência no que diz respeito à prevenção da apatridia.

## 2. Mecanismos de solução

Para além dos mecanismos de prevenção destacados, podemos elencar as iniciativas regionais de inclusão dos apátridas, como a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 11 de novembro de 2010; as declarações adotadas na Conferência Cartagena +30, realizada em 2014 em Brasília, quais sejam a Declaração do Brasil: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe, e o Plano de Ação do Brasil: Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade; o visto de trânsito para pessoas em condição de apátrida previsto no Estatuto do Estrangeiro e o pré-projeto de lei apresentado pelo Ministério da Justiça em 13 de agosto de 2014, que cria o processo de determinação da condição de apátrida no Brasil, estabelecendo direitos e obrigações para estes indivíduos.

---

<sup>23</sup> In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14744>.

<sup>24</sup> In: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>.

<sup>25</sup> In: <http://camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14256>.

<sup>26</sup> In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14641>.

<sup>27</sup> In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc54.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc54.htm).

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.



### **i. Declaração de Brasília sobre a proteção de refugiados e apátridas no continente americano**

A Declaração de Brasília<sup>29</sup> é fruto do encontro dos países da América Latina que ocorreu em 2010 em celebração ao sexagésimo aniversário do ACNUR e da Convenção de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção de 1961. Como resultado do encontro a declaração traz algumas metas para os países latino americanos relacionadas à apatridia, como a adesão dos países ainda não signatários aos instrumentos internacionais, a revisão das legislações nacionais para prevenir e reduzir o problema e o fortalecimento dos mecanismos nacionais para o registro universal de nascimentos.

O encontro e a Declaração serviram como base para as discussões realizadas posteriormente na Conferência Cartagena +30, e desta forma as metas traçadas em 2010 foram aprofundadas e postas de maneira ainda mais detalhada visando uma maior e mais prática efetividade na Declaração do Brasil e no Plano do Brasil, frutos de Cartagena +30.

### **ii. Declaração do Brasil**

A Declaração do Brasil<sup>30</sup> é fruto da Conferência Cartagena +30, realizada em Brasília no ano de 2014 para comemorar o trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, propondo, dentre outras propostas relacionadas ao refúgio, ao deslocamento interno e ao asilo, soluções eficazes para melhorar a proteção das pessoas apátridas na região.

Algumas das inovações em termos de solução e prevenção da apatridia trazidas pela Declaração são a busca em aprofundar a cooperação dentro do marco dos mecanismos de integração regional, a promoção da adoção de políticas integrais e sua inclusão nos planos nacionais de desenvolvimento que atendam às necessidades de pessoas apátridas, o oferecimento de facilidades para a concessão de documentos de identificação pessoal, as políticas de hospitalidade para fortalecer a integração local e facilitar a naturalização de pessoas apátridas.

### **iii. Plano de ação do Brasil**

O Plano de Ação do Brasil<sup>31</sup>, assim como a Declaração do Brasil, é fruto da Conferência Cartagena +30 e apresenta propostas de programas para implementação por parte dos governos visando o avanço nas matérias refúgio, deslocamento e apatridia. Foi criado o programa “Erradicação da Apatridia” que, em conformidade com a Campanha Global para Erradicação da Apatridia – *I Belong* -, impulsionada pelo ACNUR, visa erradicar a apatridia na América Latina e Caribe em 10 anos. Este programa segue as recomendações fornecidas na Declaração de Brasília de 2010, as estratégias desenvolvidas pelo ACNUR e as resoluções sobre apatridia da Organização dos Estados Americanos – OEA.

---

<sup>29</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Brasília. 11/11/2010.

<sup>30</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Declaração do Brasil*. Brasília. 03/12/2014.

<sup>31</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Plano de Ação do Brasil*. Brasília. 03/12/2014.

O Plano de Ação do Brasil juntamente com o programa Erradicação da Apatridia, prevê a harmonização da normativa e prática interna sobre nacionalidade segundo os padrões internacionais; a facilitação do registro universal de nascimentos e a concessão de documentação; o estabelecimento de procedimentos efetivos para determinar a condição de apátrida, propondo que essa função seja incluída no rol de competências dos CONAREs; a adoção de marcos normativos de proteção que garantam os direitos das pessoas apátridas; a facilitação da naturalização e o restabelecimento ou recuperação da nacionalidade, mediante legislação ou políticas inclusivas.

#### **iv. Visto de trânsito para pessoas em condição de apátrida e outros direitos concedidos**

O Estatuto do Estrangeiro – Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 prevê, em seus artigos 53 e 54, inciso I, alínea a, que os apátridas têm direito a um documento de Viagem para Estrangeiro, o passaporte para estrangeiros<sup>32</sup>.

Este documento de viagem concedido aos apátridas permite o gozo de direitos fundamentais inerentes a todo ser humano independente de sua nacionalidade. O Brasil, além do direito à Passaporte para Estrangeiro, garante outros direitos aos apátridas que estejam em seu território, sendo que eles não recebem tratamento inferior àquele concedido aos demais estrangeiros que se encontram no país; têm os mesmos direitos e a mesma assistência básica dada a qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no país (emprego remunerado, educação pública, moradia e liberdade de circulação), além dos direitos humanos fundamentais como a não discriminação e a não sujeição à tortura e tratamentos cruéis e degradantes; têm os mesmos direitos e a mesma assistência básica dada a qualquer nacional do país no que diz respeito à liberdade de culto, aos direitos de propriedade intelectual, ao acesso à justiça, à assistência judiciária gratuita, à assistência pública e à legislação do trabalho e segurança nacional; recebem toda a documentação assegurada pela legislação: Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE) quando aplicável, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Carteira de Trabalho; escolhem livremente o lugar de residência; e solicitam permanência definitiva de acordo com os termos estabelecidos pelo Ministério da Justiça e pelo Conselho Nacional de Imigração. Há ainda a possibilidade de o apátrida ser solicitante de refúgio nos termos do art. 1º, inciso II da Lei 9.474/97.

#### **v. Naturalização**

A naturalização é uma das formas de solução da apatridia, é vista como uma forma eficiente em razão de sua durabilidade, no entanto, não se deve considerá-la como única ou mais importante forma de solução do problema enfrentado. Em consequência da soberania dos Estados lhes cabe exclusivamente a atribuição de nacionalidade, portanto, depende-se do Estado para a implementação de uma legislação que permita e facilite a naturalização de estrangeiros apátridas que se encontrem em território nacional.

O Brasil tem se mostrado cada vez mais preocupado e em busca de soluções para o problema da apatridia, especialmente em virtude do crescente fluxo migratório em sua direção que vem ocorrendo nos últimos anos. Como mais uma resposta

---

<sup>32</sup> Brasil. Presidência da República. Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.

brasileira a isso temos o pré-projeto de lei anunciado pelo Ministério da Justiça em 13 de agosto de 2014, que cria o processo de determinação da condição de apátrida no Brasil, estabelecendo direitos e obrigações para estes indivíduos. De acordo com o texto, elaborado e apresentado pela Secretaria Nacional de Justiça, o Brasil reconhecerá como apátrida qualquer pessoa que “não seja considerada como nacional ou cidadão por nenhum Estado” ou que não puder provar sua nacionalidade “por circunstâncias alheias à sua vontade”.<sup>33</sup> O Projeto de Lei aguarda a conclusão de consultas internas para ser encaminhado ao Congresso Nacional. Uma vez determinada a situação de apatridia, o apátrida reconhecido pelo Brasil poderá adquirir a nacionalidade brasileira.

Esta iniciativa, em conjunto com todas as outras apresentadas neste artigo, demonstra o compromisso do Brasil com a causa da apatridia, tornando-se um modelo para os países vizinhos, bem como incorpora à legislação interna do Brasil as Convenções de 1954 e 1961. Em razão de tudo isso, o ACNUR considera o Brasil como modelo para que outros países iniciem um compromisso maior com a erradicação da apatridia, especialmente nos dez anos consequentes, em resposta à campanha *Belong*.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a, além de apresentar um breve histórico da apatridia e seu conceito, identificar medidas capazes de avançar no sentido de prevenir e solucionar o problema que prejudica a vida de milhões de pessoas, analisando os avanços já conquistados pelo Brasil nesse sentido. Isto posto, após conceituação da apatridia, análise do surgimento do fenômeno em âmbito internacional e nacional, das normas internacionais concernentes à apatridia e da internalização dessas normas pelo Brasil, percebe-se que o exemplo brasileiro, em muito, pode servir de modelo a ser seguido por outros países. Esse reconhecimento parte do próprio ACNUR, mas é importante que os países não se limitem às iniciativas implementadas aqui, buscando sempre avançar com outras propostas e experiências e, especialmente, esforçando-se para colocar em prática as metas estabelecidas nos últimos anos, tanto em âmbito global, quanto regional e nacional.

Com relação à adoção das normas internacionais pelos diferentes países, vale ressaltar que cada país internaliza essas normas de forma distinta, em razão de suas características internas, políticas, econômicas e demográficas. Esse quadro gera as diferentes formas de atribuição de cidadania, tornando bastante árdua a tarefa de unificar os critérios de concessão de nacionalidade, bem como da implementação das metas internacionais, como as definidas na Declaração de Brasília, na Declaração do Brasil e no Plano de Ação do Brasil, algo que constituiria um avanço enorme na busca da erradicação da apatridia. Neste sentido, é importante também lembrar que, apesar dos esforços exercidos pela ONU e por outras Organizações Internacionais e Regionais de Direitos Humanos - como em campanhas de conscientização e de incentivo à adesão às Convenções de proteção aos apátridas - esses organismos internacionais não dispõem de poder coercitivo e, portanto, não podem obrigar os Estados a tomar

---

<sup>33</sup> Notícia publicada pelo ACNUR in: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/governo-do-brasil-anuncia-projeto-de-lei-para-protger-pessoas-sem-patria/>.

medidas contra sua vontade. Resta exclusivamente ao Estado a prerrogativa de reconhecer o problema e, conseqüentemente, conferir direitos fundamentais inerentes a todo ser humano independente da presença ou não da nacionalidade.

Diante deste quadro, e ao observar o sucesso do movimento “Brasileirinhos Apátridas”, faz-se necessário que a sociedade civil se mobilize e se envolva no processo de árduas mudanças que se tem a frente para solucionar este problema. Sendo assim, é imprescindível exercer pressão para que o poder público tome medidas, no âmbito de jurisdição interna, mas de acordo com as diretrizes internacionais, e, neste sentido, vale a movimentação tanto de forma exclusivamente interna em cada país, quanto internacionalmente, tornando esta luta conhecida por todos e uma preocupação de todas as comunidades.

Na realidade atual, esta mobilização torna-se possível, pois a disseminação das atrocidades cometidas contra os direitos humanos tem cada vez mais tomado um papel importante no cenário internacional e comovido todos os tipos de comunidade, levando-as a lutar contra as discriminações ainda presentes em nossa sociedade, como no caso de cerceamento de indivíduos em relação ao direito de transmitir sua nacionalidade a seus filhos tornando-os invisíveis aos olhos da lei e privando-os de direitos básicos a qualquer ser humano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Apatridia: Cartilha Informativa*. 2012. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Apatridia\\_-\\_ACNUR\\_2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Apatridia_-_ACNUR_2012) (acessado em 16 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *Apatridia em Bangladesh: os Biharis*. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-em-bangladesh-os-biharis/> (acessado em 16 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *Brasil é destaque em campanha global contra apatridia*. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-e-destaque-em-campanha-global-contrapapatridia/?L=> (acessado em 27 de julho de 2015).

\_\_\_\_\_. *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia*. Nova Iorque, 30/08/1961. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reduc\\_o\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reduc_o_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf?view=1) (acessado em 20 de julho de 2015).

\_\_\_\_\_. *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*. Nova Iorque, 28/09/1954. In: [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bpointer%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Buid%5D=583](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=583) (acessado em 20 de julho de 2015).

\_\_\_\_\_. *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano*. Brasília, 11/11/2010. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1) (acessado em 16 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *Declaração do Brasil: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe*. Brasília, 03/12/2014. In: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866> (acessado em 16 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *O Conceito da Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional*. In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O\\_Conceito\\_de\\_Pessoa\\_Apatrida\\_segundo\\_o\\_Direito\\_Internacional](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/O_Conceito_de_Pessoa_Apatrida_segundo_o_Direito_Internacional) (acessado em 11 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *Plano de Ação do Brasil: Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade*. Brasília, 03/12/2014. In: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9870> (acessado em 16 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. *Quem são e onde estão os apátridas?*. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-os-apatridas/> (acessado em 11 de agosto de 2015).

ARENDDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 10 de dez. 1948.

\_\_\_\_\_. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 28 de jul. 1951.

\_\_\_\_\_. *Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas*, 28 de set. 1954.

\_\_\_\_\_. *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia*, 30 de ago. 1961.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) (acessado em 17 de julho de 2015).

BRASIL. Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815. Promulgada em 19 de agosto de 1980. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm) (acessado em 16 de agosto de 2015).

COSENDEY, Larissa Rodrigues da Silva. *Apátridas e Direitos Fundamentais*. Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação. Rio de Janeiro: 2014.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 4 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992, p.375.

LISOWKI, Telma Rocha. *A Apatridia e o “Direito a ter Direitos”*: Um estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas. São Paulo.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

*Mudanças na lei dificultam processo de cidadania canadense.* In: <http://oitoronto.com.br/32091/mudancas-na-lei-dificultam-processo-de-cidadania-canadense/> (acessado em 16 de agosto de 2015).

RIBEIRO, Deborah Cristina Rodrigues, NASCIMENTO, Isabela Ottoni Penna, VALLE JUNIOR, Luiz Arthur Costa, NEVES, Victor de Sá. *Apatridia e Cidadania: protegendo indivíduos legalmente invisíveis.*

UNITED NATIONS. *Convention relating to the Status of Stateless Persons.* New York, 28 September 1954. In: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-3.en.pdf> (acessado em 20 de julho de 2015).

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Action to Address Statelessness: a strategy note*, March 2010. In: <http://www.unhcr.org/4b960ae99.html> (acessado em 20 de julho de 2015).

VICHNIAC, Marc. “Le Statut International des Apatrides”. In: *Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours*, v. 43, 1933, pp. 119-245.

# MIGRAÇÃO FEMININA E TRÁFICO DE MULHERES

---

*FEMALE MIGRATION AND WOMEN TRAFFICKING*

Bianca Pereira de Andrade<sup>1</sup>

**RESUMO:** Diante da crise migratória atual, que passou a ganhar grande destaque da grande mídia e atenção das autoridades internacionais, aprofunda-se a necessidade de debater sobre o tema da mobilidade humana e suas peculiaridades. Discute-se então a feminização das migrações e o fenômeno do tráfico de mulheres, produtos de uma globalização que não trouxe à tona apenas aproximações, mas também grandes contrastes e desafios. O objetivo deste trabalho é apresentar uma conexão entre esses aspectos da migração contemporânea, bem como debruçar-se sobre suas convergências e divergências, uma vez que seu caráter coercitivo e violador de Direitos Humanos gera desconforto e incentiva a problematização do tratamento das pessoas migrantes, o questionamento dos processos de empoderamento e emancipação das mulheres e a busca por possíveis alternativas para modificar a realidade apresentada.

**Palavras-Chave:** Mobilidade, Globalização, Gênero.

**ABSTRACT:** In the face of the current immigration crisis, which happened to get major highlight of the mainstream media and international authorities' attention, deepens the need to discuss on the subject of human mobility and its peculiarities. It then discusses the feminization of migration and women trafficking phenomenon, products of this globalization that has not only brought approximation but also contrasts and challenges. The objective of this study is to provide a connection between these aspects of contemporary migration, and look into their convergences and divergences, since its coercive and violator of human rights character, generates discomfort and encourages questioning the treatment of migrants, questioning the processes of empowerment and emancipation of women and the search for alternatives to modify this reality.

**Keywords:** Mobility, Globalization, Gender.

## 1. INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Relações Internacionais da UFGD; Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq; <biancandrade@gmail.com>

“A grama do vizinho é sempre mais verde”, diz o ditado popular, e talvez seja grande a influência desse pensamento sobre os fluxos migratórios internacionais. É herança do pensamento colonial<sup>2</sup>, enxergar a metrópole com a crença de que a real prosperidade está lá, que as grandes oportunidades estão em terras longínquas, que uma vida melhor e a possibilidade de ascensão socioeconômica residem, de fato, no país rico. Esses são argumentos comumente usados para justificar o desejo de migrar. A ambição é legítima bem como a tentativa, ainda mais quando as grandes promessas no exterior estão acompanhadas também de “incômodos” locais, que figuram desde catástrofes da natureza até grandes conflitos bélicos, grandes crises econômicas, passando inclusive por opressões de classe, gênero, religião ou etnia. Entretanto, pouco se fala das atrocidades enfrentadas por aquelas que optam pelo sonho de migrar em detrimento da própria integridade física e segurança, pouco se discute sobre as condições precárias e da total ausência de sucesso em muitos casos, e sobre as causas e consequências da mobilidade humana arriscada e sob coerção.

O século XXI trouxe consigo inúmeras oportunidades e facilidades, e quando se fala em migração, a globalização é uma variável fundamental. Com ela, grandes distâncias puderam ser “reduzidas” graças aos avanços na tecnologia e transporte, enquanto a velocidade nas trocas de informação, instantâneas e de qualidade passaram a se tornar gradativamente mais presentes no cotidiano daqueles que foram privilegiados por esse fenômeno.<sup>3</sup> Mas, segundo Ana Maria Nogales Vasconcelos e Tuíla Botega (2015), “a globalização constitui-se, assim, num processo que segrega, seleciona e exclui” e esse problema se expande às questões migratórias.

Para as migrações, a globalização traz à tona soluções, com os sistemas de informação avançados e tecnologia de ponta, os trâmites burocráticos são em grande parte digitais e online, como a compra de passagens, check-in, contratação de serviços, etc. Mapas e rotas estão disponíveis na internet e em domínio público, os avanços das ciências de engenharia trouxeram melhoras aos trechos rodoviários e novas alternativas para o desempenho dos meios de transporte, que passaram a ser mais rápidos e eficientes. Entretanto, trouxe também grandes desafios, seja no aparato de segurança que a mobilidade entre países exige nos aeroportos e portos, seja tratando

---

<sup>2</sup> Entende-se que a lógica do pensamento colonial, continua sendo aquela que fora aplicado durante as descobertas além-mar das Grandes Navegações no século XVI, seguindo o padrão de domesticação e dominação de um ser “superior sobre um inferior”. Esse pensamento advém de uma construção social tendenciosa de “colonizar para explorar”, abdicando de um olhar empático, invisibilizando o outro e naturalizando violações. Assim, a lógica da relação colônia/metrópole permanece existindo, já que o país rico, europeu, tem por padrão, uma imagem de prosperidade e superioridade.

<sup>3</sup> Escolho por não generalizar o alcance da globalização, já que trata-se de um fenômeno paradoxal e perverso. Como cita Milton Santos em *Por uma outra globalização*, “As novas condições técnicas deveriam permitir a ampliação do conhecimento do planeta, dos objetos que o formam, das sociedades que o habitam e dos homens em sua realidade intrínseca. Todavia, nas condições atuais, as técnicas da informação são principalmente utilizadas por um punhado de atores em função de seus objetivos particulares. Essas técnicas da informação (por enquanto) são apropriadas por alguns Estados e por algumas empresas, aprofundando assim os processos de criação de desigualdades. É desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica, seja porque não dispõe totalmente dos novos meios de produção, seja porque lhe escapa a possibilidade de controle.”



fronteiras e migrantes como assuntos de segurança e ameaça à soberania nacional, ou mesmo nos desafios enfrentados já no destino, pelas dificuldades encontradas pelas as diferenças culturais e políticas entre país origem e país destino.

As interações entre Estados e cidadãos passam a ser facilitados com o advento de recursos interligados em rede, através da internet, redes sociais e ferramentas de comunicação instantânea. Contudo, os Estados passam a ter mais dificuldades para controlar os fenômenos transnacionais (acontecimentos que envolvem mais de um país, que envolvem trocas e intercâmbios em trânsito), dando espaço para o fortalecimento não só de movimentos positivos, mas de redes criminosas internacionais, por exemplo, que usam a realidade globalizada a favor de seus objetivos. Como sugere Otávio Ianni (1994), quando se fala em sociedade global<sup>4</sup>, passamos a lidar com uma realidade problemática, complexa e contraditória, aberta em movimento.

O presente artigo pretende apresentar uma conexão entre os problemas da migração contemporânea, em especial da migração feminina e o fenômeno do tráfico de mulheres. Sabe-se que ambas as realidades são comumente confundidas, mas têm diferenças importantes entre si. O objetivo deste trabalho é, pois, esclarecer a relação entre tráfico de mulheres e migração feminina, questionando os processos de emancipação e empoderamento feminino ante a realidade da mobilidade, através de uma perspectiva crítica de caráter feminista. Inicialmente, disserto sobre a questão do tráfico de mulheres, suas causas, consequências e peculiaridades migratórias. Na sequência, faço uma problematização sobre a realidade da migração feminina, suas faces e motivos e vínculo intrínseco com o fenômeno globalização. Finalmente teço algumas considerações finais através da intersecção dos temas, diferenciando-os e apontando críticas à conduta dos Estados e da sociedade no que tange ao tratamento das pessoas migrantes, e possíveis alternativas aos impasses apresentados.

## 2. FERRAMENTAS ANALÍTICAS

A fim de aperfeiçoar a leitura do presente artigo, trago a definição de um conjunto de conceitos-chave utilizados no decorrer das linhas e seções. Através de uma visão crítica das relações internacionais e apoiada em preceitos advindos da Teoria Pós Colonial Latinoamericana, utilizo termos como *feminismo*, *gênero*,

---

<sup>4</sup> Ianni sugere que a sociedade nacional estaria sendo “recoberta, assimilada ou subsumida” pelo que se denomina por “sociedade global”, graças à globalização. “O conhecimento acumulado sobre a sociedade nacional não é suficiente para esclarecer as configurações e os movimentos de uma realidade que já é sempre internacional, multinacional, transnacional, mundial ou propriamente global. É óbvio que a sociedade nacional continua a ter vigência, com seu território, população, mercado, moeda, hino, bandeira, governo, constituição, cultura, religião, história, formas de organização social e técnica do trabalho, façanhas, heróis, santos, monumentos, ruínas. (...) Mas a sociedade nacional não dá conta, nem empírica nem metodologicament e/ou histórica e teoricamente, de toda a realidade na qual se inserem indivíduos e classes, nações e nacionalidades, culturas e civilizações. Aos poucos, e às vezes de repente, a sociedade global subsume formal ou realmente a sociedade nacional.”

*interseccionalidades, patriarcalismo, globalização, pensamento colonial e colonialidade de gênero* que necessitam ser definidos para que se compreenda a perspectiva por meio da qual o trabalho foi elaborado.

Entende-se feminismo como o pensamento que busca promover a igualdade de gêneros, lutando contra as opressões causadas pelo patriarcalismo.

El feminismo es un pensamiento crítico, contrahegemónico y contracultural, que se plantea desmontar la opresión y explotación patriarcal, fundada en el contrato sexual que da base al contrato social. (...) A partir del desvelamiento de la construcción social de las identidades sexuadas, el feminismo elabora una teoría de las relaciones de poder entre los sexos y con una voluntad ética y política de denuncia de las deformaciones conceptuales de un discurso hegemónico. (...) La teoría feminista pone al descubierto todas aquellas estructuras y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres de los diferentes ámbitos de la sociedad, con lo cual ilumina las bases mismas de la dominación-opresión. (CAROSIO, 2012. p.10)

O feminismo ao longo de seu desenvolvimento e evolução de debates fez-se multifacetado, desta forma defendendo aqui, pois, o ponto de vista latinoamericano que não leva apenas em consideração a questão de gênero mas também da localidade, dando ênfase às diferenças e disparidades que o Sul global enfrenta, e que defendem a necessidade do feminismo que conheça as opressões locais para busca de alternativas adequadas à realidade latina.

El feminismo en América Latina y el Caribe se piensa y repiensa a sí mismo junto con la necesidad de construir una práctica política que tenga en cuenta, la imbricación de los sistemas de dominación como el sexismo, racismo, heterosexismo y el capitalismo, en diálogo con prácticas antisistémicas, y en corresponsabilidad por la prefiguración de alternativas más justas. (CAROSIO, 2012. p.12)

O feminismo busca o fim das discriminações de gênero advindas do patriarcalismo. Mas o que se entende por gênero e patriarcalismo? A historiadora Joan Scott define gênero por: “O gênero é uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado”<sup>5</sup>. Já filósofa Judith Butler interpreta gênero por “mecanismo segundo o qual se produzem e naturalizam noções do masculino e feminino, mas também como o mecanismo mediante o qual esses termos são desconstruídos e desnaturalizados” (Piscitelli, 2008). Em 1990, Butler em sua obra *Gender Trouble*, problematizou a questão das interseccionalidades entre as categorias de diferenciação que geraram longos debates entre as vertentes feministas:

“Gênero estabelece interseções com modalidades raciais, classistas, étnicas, sexuais e regionais de identidades discursivamente constituídas. Essas interseções não poderiam ser hierarquizadas nos termos de alguma condição primária de opressão.” (BUTLER, 1990).

---

<sup>5</sup> SCOTT, Joan Wallach. (1995: 71-99)

Entende-se que as interseccionalidades são pontos de encontro entre diferentes formas de opressão e subordinação (classe, gênero, raça, orientação sexual, localidade, etc.), que não podem ser classificadas como mais ou menos opressoras ou importantes. Elas se somam e devem ser analisadas de acordo com seus contextos diferentes (Crenshaw, 2002).

A interseccionalidade trataria da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, confluindo e, nessas confluências constituiriam aspectos ativos do desempoderamento. (...) Gênero, raça e classe são pensados como sistemas de dominação, opressão e marginalização que determinam identidades, exclusivamente vinculadas aos efeitos da subordinação social e o desempoderamento. (PISCITELLI, 2008)

E o patriarcalismo, por sua vez, consiste em um sistema de manutenção social hierarquizador, através do qual o homem desempenha um papel social padrão e tem um lugar privilegiado como chefe de família, pessoa pública, tomador de decisões, detentor de poder<sup>6</sup> etc. Por isso são originadas as opressões de gênero, daquelas e daqueles que não se encaixam no padrão patriarcal, no caso as mulheres, transexuais e homossexuais.

Partindo do pressuposto que há um sistema de gênero formado e fomentado pelo patriarcado, através do qual as opressões e subordinações são legitimadas e reproduzidas, podemos dizer que há uma relação de colonialidade de gênero dentro do sistema patriarcal. Maria Lugones, filósofa, argentina e feminista, em seu estudo sobre colonialidade de gênero<sup>7</sup> faz uma análise que vincula intrinsecamente o sistema colonial de poder ao de gênero, relacionando-os como inseparáveis e essenciais um ao outro: *“The gender system introduced was one thoroughly informed through the coloniality of power. (...) The colonial, modern, gender system cannot exist without the coloniality of power”*. Lugones afirma que a colonialidade de gênero está ligada à lógica de “colonização” criada no século XVI com as grandes navegações europeias. *“This gender system congeals as Europe advances the colonial project(s). It begins to take shape during the Spanish and Portuguese colonial adventures and becomes full blown in late modernity.”*

Assim, pode-se dizer que os fenômenos aqui discutidos (feminização da migração e tráfico de mulheres) estão relacionados aos termos esclarecidos até aqui. De maneira que as mulheres, vivendo em um sistema patriarcal, sofrem discriminações de gênero que são intensificadas pela interseccionalidade das opressões, que por sua vez são causadas pelas relações de poder propostas pelo patriarcalismo através da colonialidade de gênero. Isso influencia diretamente nas questões de mobilidade feminina durante as migrações e de exploração sexual nos casos de tráfico humano.

---

<sup>6</sup> Anibal Quijano analisa relações de poder sob a seguinte perspectiva: “All power is structured in relations of domination, exploitation and conflict as social actors fight over control of “the four basic areas of human existence: sex, labor, collective authority and subjectivity/intersubjectivity, their resources and products” (LUGONES, 2008). Assim, o patriarcado como um sistema que dita relações de poder, se apropria e gera opressões para as mulheres nas quatro áreas básicas da existência.

<sup>7</sup> LUGONES, María. (2008: 1-17)

### 3. TRÁFICO DE MULHERES E O ESTIGMA DA MULHER TRAFICADA

Mulher, estrangeira, pobre e prostituta. Esses são os estigmas que a mulher em situação de tráfico carrega quando chega ao país de destino, enfrentando discriminação de gênero, de classe, xenofobia e preconceito pelo ofício exercido (voluntariamente ou não) sob exploração. O tráfico de pessoas<sup>8</sup> é um fenômeno que atravessa séculos na história da humanidade, inclusive já foi um mecanismo amplamente utilizado e aceito socialmente durante a era escravocrata. E hoje, ainda temos heranças vivas desse tempo.

Apesar de ser um crime contra a dignidade humana, a autonomia e liberdade inerente aos seres humanos, o tráfico de pessoas gera lucros altíssimos aos responsáveis pelas máfias e seus executores. Boaventura de Sousa Santos, Conceição Gomes e Madalena Duarte descrevem<sup>9</sup> a realidade que se vive nos dias de hoje:

“O mundo de hoje opera mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de tal forma que princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas. (...) Encontramos, no fundo, pessoas que não existem, nem no plano social, nem no plano legal. São espaços construídos com base nas novas formas de escravatura, no tráfico ilegal de órgãos humanos, no trabalho infantil e na exploração da prostituição.” (SANTOS, GOMES, e DUARTE, 2009. p.69-70)

O Relatório Global Sobre o Tráfico de Pessoas publicado pela UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime) em 2014 aponta que atualmente 49% das vítimas de tráfico humano são mulheres, e 21% meninas. Diante de tais dados não se pode deixar de destacar que as mulheres são as mais afetadas por esse crime e não podemos avaliar tais cifras sem considerar o fator da discriminação de gênero. As mulheres não são as principais vítimas do tráfico por coincidência, faz-se necessário analisar tal realidade pela perspectiva das interseccionalidades de opressão dentro do sistema capitalista patriarcal, que permite que corpos sejam comercializados para atender a uma demanda de maioria masculina. Vive-se uma realidade na qual se globalizam além de relações econômico-político-sociais e informações, valores sistêmicos de longa data e o principal deles é o patriarcalismo.

Comercializar mulheres considerando a sujeita como próprio objeto de lucro, um dos objetivos da rede do tráfico de pessoas, tem sua base de atuação calcada nas vulnerabilidades sócio-históricas de classe, raça, etnia, geração, sobretudo nas relações de gênero. (SCANDOLA, 2008, p.37).

---

<sup>8</sup> De acordo com o *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças*, a definição de “tráfico de pessoas” é: O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. (OIT, 2000).

<sup>9</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, GOMES, Conceição e DUARTE Madalena. (2008: 69-94)

A *Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW)*<sup>10</sup>, coalizão feminista global que empenha esforços de enfrentamento ao tráfico de mulheres no mundo todo por uma visão crítica ao patriarcado, e não abolicionista das mulheres vítimas, já que “opera com perspectivas afinadas com os interesses das trabalhadoras do sexo” (PISCITELLI, 2008, p.32), enxerga as mulheres em meio ao patriarcado como “sujeitos atuantes, autodeterminados e, capazes não só de negociar e concordar, mas também de conscientemente opor-se e transformar relações de poder” (KEMPADOO, 2005, p.62).

Enquanto o patriarcado significa a degradação de feminilidades em todo o globo onde o trabalho e a vida das mulheres são, de diversas maneiras, concebidas nos discursos hegemônicos como menos valiosos que os dos homens e a serviço dos interesses sexuais masculinos, e onde as mulheres são muitas vezes definidas e tratadas pelo estado como cidadãos de segunda classe ou como propriedades dos homens, as mulheres não são simplesmente definidas como vítimas do poder masculino terrível e paralisante ou como grupo homogêneo. (KEMPADOO, 2005, p.61)

As dificuldades da mulher em situação de tráfico não se resumem apenas ao campo da discriminação de gênero. Na maioria dos casos elas são enviadas ao país de destino em situação ilegal, sendo assim migrantes ilegais em um lugar que pouco (ou nada) conhecem da cultura, dos costumes, da língua, das leis e dos órgãos que podem lhes servir de ajuda e denúncia. Geralmente, a mulher migrante por si só já tem muitas dificuldades para superar enquanto estrangeira, “algumas dessas mulheres deixam tudo para viver outra vida durante alguns anos, em outro país ou região, outra cultura, que lhes permita o envio de dinheiro para suas famílias”, aponta o estudo *Mulher Migrante: Agente de resistência e transformação* do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios - CSEM.

A divisão internacional e sexual do trabalho lhes oferece uma “saída” - ou encruzilhada - a uma situação de exclusão social nas suas comunidades de origem. Contudo, não podemos desconhecer a situação de precarização das condições de trabalho em que elas se encontram também nos países de destino, pela falta de políticas migratórias e trabalhistas adequadas capazes de garantir condições mínimas dignas para a mulher pobre trabalhadora migrante internacional. (CSEM, 2014)

Entende-se por divisão sexual do trabalho, a hierarquização dentro do mercado de trabalho que caracteriza certas funções como “feitas para homens” ou “destinadas às mulheres”. Assim, muitas das migrantes buscam desempenhar funções domésticas remuneradas em outros países. Essa noção está presente em todo o mundo, trazendo disparidades de salários, de direitos trabalhistas, de condições físicas e morais no ambiente de trabalho, inclusive assédios morais e sexuais. Há de se destacar que essa divisão é uma construção social produzida pela força patriarcal que

---

<sup>10</sup> “The Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW) is a network of non-governmental organisations from all regions of the world, who share a deep concern for the women, whose human rights have been violated by the criminal practice of trafficking in persons.” (GAATW Website. In: [http://www.gaatw.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=47.](http://www.gaatw.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=47.))

inferioriza e desqualifica as mulheres como trabalhadoras. A socióloga Helena Hirata destaca que esse é mais um sinal de que a globalização é paradoxal e perversa uma vez que graças a esta, as mulheres alcançaram o mercado de trabalho como nunca antes haviam conseguido, entretanto nem todos os impasses foram resolvidos.

Pode-se dizer que as desigualdades de salários, de condições de trabalho e de saúde não diminuíram, e que a divisão do trabalho doméstico não se modificou substancialmente, a despeito de um maior envolvimento nas responsabilidades profissionais por parte das mulheres. (...) A globalização representa novas oportunidades, mas também novos riscos para as mulheres trabalhadoras. (...) As desigualdades sociais nas relações de trabalho e saúde parecem ter piorado sob o impacto das políticas de flexibilização. (HIRATA, 2001)

A grande crise migratória que se apresenta atualmente no Oriente, e aquela que perdura há décadas entre a América Central e do Norte fazem com que pensemos as relações entre migração, mulheres e o tráfico. As redes criminosas tomam proveito do desejo de migrar e utilizam-se do engano para aliciar novas vítimas para exploração no país para o qual estão se dirigindo, oferecendo facilidades e ajuda nas travessias. Entretanto, no campo das políticas públicas e dos estudos sociais, há de se estabelecer uma distinção clara entre ambos os fenômenos, para que se criem políticas migratórias que atendam de fato as demandas das pessoas em mobilidade, para que a luta contra o tráfico não se confunda com um alibi para aumentar o aparato de segurança repressora nas fronteiras, ou para tratar a questão migratória como um assunto necessariamente de segurança nacional. É necessário destacar que o tráfico humano acontece pela insuficiência e ineficiência das políticas migratórias vigentes, que não têm de fato uma visão de direitos humanos. E quando se trata de tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, mais uma questão ganha destaque, e que influencia diretamente no aliciamento: o caráter ilegal dado à prostituição.

Trackers take advantage of the illegality of commercial sex work and migration, and are able to exert an undue amount of power and control over those seeking political or economic refuge or security. In such cases, it is the laws that prevent legal commercial sex work and immigration that form the major obstacles. (KEMPADOO, Kamala. 1998 - p.145)

Faz-se necessário pensar as relações de trabalho da mulher migrante, bem como as razões que a fazem ser as grandes responsáveis pelo envio de remessas<sup>11</sup> sociais aos seus países de origem (CSEM, 2014), uma vez que quando sua migração é voluntária, há inúmeros fatores a serem considerados para entender as dificuldades que vai enfrentar, bem como os fatores que a levam a migrar.

#### **4. MIGRAÇÃO FEMININA**

---

<sup>11</sup> Las remesas sociales son las ideas, los comportamientos, las identidades, y el capital social que fluye desde las comunidades de destino hacia las comunidades de origen, y viceversa (RICO, 2006)

Os fluxos migratórios no mundo todo, ao longo da história têm características específicas de tempo e espaço, fatores axiológicos, infinitas motivações e personagens inerentes. Por muito tempo estudou-se a mobilidade humana pelo viés do homem (gênero masculino, necessariamente) migrante. As mulheres eram consideradas sujeitos passivos do fenômeno, geralmente acompanhantes e não foram objeto de estudo por aparentemente “não possuírem peculiaridades expressivas para tanto”. O que fica incerto é se essa falta de estudos foi de fato causada por essa razão, ou se sim, a mobilidade feminina tinha peculiaridades, mas foram ignoradas pela cultura patriarcal que enxergaram apenas os homens como sujeitos ativos (MARINUCCI, 2007). Atualmente, discute-se a “feminização das migrações”, um fenômeno possivelmente provocado pelo empoderamento e emancipação feminina ante ao mercado de trabalho, sociedade e família. Em números, uma pesquisa da ONU aponta que “em 2005, 49,6% dos migrantes internacionais eram mulheres, o que corresponde a cerca de 94,5 milhões de pessoas.” (MARINUCCI, 2007).

Essa maior visibilidade numérica das mulheres contribuiu para questionar sua invisibilidade enquanto sujeito nos movimentos populacionais e, a partir das críticas das teóricas feministas, estudos recentes buscam compreender a articulação entre relações de gênero e migração. Portanto, não se trata de reconhecer a importância proporcional das mulheres ou sua contribuição econômica e social nos processos de migração e adaptação, mas de considerar como os discursos e as identidades de gênero se redefinem nesses processos. (ASSIS e KOSMINSKY, 2007. p. 969)

Há inúmeros fatores que motivam a decisão de migrar, e os mais comuns atualmente dizem respeito à busca por melhores oportunidades de emprego e estudo, devido à precarização do trabalho feminino no país de origem, dupla ou tripla jornada cansativas, com a baixa remuneração e carreiras pouco promissoras. Assim, o desejo por migrar sob essa visão, está diretamente ligado ao aumento de renda e sustento próprio e da família e/ou envio de remessas para o país de origem. Nesse contexto urge salientar o que Roberto Marinucci destaca “às vezes, a experiência de inserção é tão positiva que as mulheres migrantes receiam regressar aos lugares de origem por medo de perder a autonomia alcançada”. Entretanto, nem todos os casos estão ligados meramente à ascensão econômica.

A atual crise migratória chama atenção para as migrações forçadas. Regimes ditatoriais, guerras civis, violência, privação de liberdade e opressão estão entre as principais causas dos refugiados no Oriente Médio para migrar e as mulheres, muito provavelmente são protagonistas na decisão de fugir de seu lugar de origem em busca de segurança e paz para si mesma, para a família e em especial, os filhos e filhas (salvo exceções devido ao papel de submissão atribuído por religiões islâmicas). Diante de um número tão elevado, uma vez que há 10 anos quase 50% dos migrantes serem mulheres, entende-se que é necessário prestar uma atenção especial ao recorte de gênero que a mobilidade humana assume atualmente.

La perspectiva de género reconoce la influencia de las desigualdades entre los géneros que existen en los países tanto de origen como de destino e ilustra la forma en que esas desigualdades pueden tanto facultar a las mujeres para el cambio como perjudicarlas en el proceso migratorio. (ONU DAES, 2004)

Dessa maneira, são necessárias políticas migratórias específicas a este público, para que o processo migratório seja bem sucedido e para garantir a integridade da migrante, prevenindo-a de ser enganada por outrem, inclusive de traficantes de seres humanos.

Vários relatórios de organizações internacionais relatam os casos de abusos sofridos por mulheres migrantes, desde o aliciamento para exploração sexual (trafficking) e tráfico de noivas até as violações de direitos humanos nas travessias e nos lugares de chegada. Em geral, fala-se da dúplice discriminação – enquanto mulher e enquanto estrangeira – à qual podem ser acrescentadas as discriminações relacionadas à condição de irregularidade administrativa, à cor da pele, à etnia e/ou à religião. (MARINUCCI, 2007)

As migrantes e os migrantes devem receber respaldo através um conjunto de leis migratórias eficientes para garantir seus direitos fundamentais onde quer que estejam, sem que, sejam estigmatizados como ameaças à segurança nacional. E, como sugere Carolina Moulin, “os padrões correntes nos fluxos migratórios e as mudanças trazidas pela transversalidade de suas experiências evidenciaram a emergência de uma ordem efetivamente cosmopolita”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A vulnerabilidade social, o mercado de trabalho globalizado e crises humanitárias são fatores significativos no que tange à migração ilegal arriscada e o tráfico de pessoas. Ambos os conceitos são comumente confundidos, portanto é necessário esclarecer seus significados e sua relação para melhor qualificar o debate e fomentar a criação de medidas eficazes de enfrentamento ao tráfico humano e migrações ilegais.

Discute-se o protagonismo da mulher nas migrações contemporâneas e o significado que isso tem para sua emancipação e reconhecimento. “Em geral, as migrações têm caráter ambivalente: podem ser um espaço de empoderamento, mas também de violação dos direitos fundamentais das mulheres envolvidas” (MARINUCCI, 2007). Por se tratarem de uma parcela quantitativamente significativa nos fluxos migratórios entende-se que é necessário promover o empoderamento dessas, que são as maiores responsáveis pelo envio de remessas sociais, gerando intercâmbios importantes para aqueles que estão nos locais de origem e destino. De maneira a serem de fato as senhoras de seu destino, há de se incentivar a emancipação da mulher, e dar um aparato informativo além do respaldo jurídico necessário quando esta decide migrar, para que não seja enganada, explorada ou tenha seus direitos reduzidos ou retirados, e para que sua liberdade seja conservada e garantida antes, durante e depois do processo migratório.

Nesse sentido a globalização tem um papel muito importante. Quando se trata de políticas migratórias e medidas de empoderamento feminino não se pode falar em ações locais, apenas. A luta contra as discriminações de gênero e suas interseccionalidades, contra o tráfico de mulheres, contra a exploração sexual e a favor dos direitos das mulheres, das prostitutas e das migrantes têm de ser difundido por



todo o mundo em busca de soluções eficazes àquelas que transcenderam o seu local e são seres transnacionais, em trânsito.

A colonialidade de gênero é um fator crucial para analisar a presença feminina nos movimentos migratórios, e o fato de terem sido por tanto tempo ignoradas. Esse conceito destaca que formas coloniais e históricas de opressão seguem vigentes. O tráfico de mulheres é uma evidencia disso, na qual a liberdade, a dignidade, os corpos e sua essência são colonizados e comercializados.

Conclui-se que cada Estado precisa garantir não só boas condições de educação, inclusão e ascensão socioeconômica, para reduzir a evasão das pessoas que migram em busca de oportunidades, mas garantir também um respaldo eficiente caso o cidadão escolha migrar. Além de criar políticas direcionadas aos migrantes e à suas necessidades, e cuidar do bem estar social daqueles que estão em seu território protegendo-os de qualquer ofensiva a seus direitos fundamentais. Devem também pensar na mobilidade humana como um fator de integração cultural e econômica muito importante, graças às remessas sociais mandadas e recebidas constantemente, deixando de analisar o fenômeno apenas como uma pauta de segurança nacional, de ameaça à identidade nacional ou de substituição da força de trabalho de nativos por estrangeiros.

Há de se questionar, entretanto o papel dos Estados ante as alternativas apresentadas. Sabe-se que a luta pela garantia de Direitos Humanos não é recente e não está com seu fim próximo, pois os grandes violadores e legitimadores de violações são as próprias unidades estatais, através da negligência, corrupção, abuso de poder e violências institucionalizadas. Também há de se criticar a invisibilização das pessoas colocadas à margem pelo sistema capitalista, machista, racista, eurocêntrico, homolesbotransfóbico e xenofóbico no qual vivemos, através do pensamento fascista e conservador que tem se tornado cada vez mais comum no Brasil, por exemplo, que fomenta atitudes violentas diante das diferenças. Negligenciar o sofrimento das mulheres em situação de tráfico, os abusos sofridos pelas prostitutas dada a falta de regulamentação da profissão, as dificuldades enfrentadas pelas migrantes em trânsito ou já em seu destino e os ataques xenofóbicos de todas as naturezas é legitimar e permitir que tantas atrocidades aconteçam. Invisibilizar é contribuir para a impunidade.

Ademais, há de se incentivar a formação e atuação de organizações da sociedade civil voltadas a assuntos migratórios, além de fomentar a realização acordos de cooperação internacional que busquem combater os crimes internacionais ligados à migração forçada, de maneira a criar uma rede transnacional de prevenção, atendimento de vítimas e punição dos responsáveis pelas atrocidades cometidas contra todas (os) aquelas(es) que tem seus direitos fundamentais reduzidos, negados ou roubados no trânsito ou depois na chegada a se destino.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BUTLER, Judith. 1990. *Gender Trouble*. New York, Routledge, 1990.

CAROSIO, Alba. 2012. *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO, Septiembre de 2012.

CENTRO SCALABRIANO DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS - CSEM. 2014. *Mulher Migrante: Agente de resistência e transformação*. Série Caminhos nº 5, p. 20. Brasília, Csem. In: <http://www.csem.org.br/index.php/relatorio/3085-mulher-migrante-agente-de-resistencia-e-transformacao> (acessado em: 14 de setembro de 2015)

CRENSHAW, Kimberlé. 2002. "Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero", *Estudos feministas* nº1, p.171-189, 2002.

IANNI, Octavio. 1994. *Globalização: novo paradigma das ciências sociais*. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 147-163. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000200009&lng=en&nrm=iso) (acessado em 12 de setembro de 2015).

KEMPADOO, Kamala. 1998. *Globalizing Sex Workers' Rights*. *Canadian Woman Studies/Les Cahiers de la Femme*, 22(3/4), 143-150.

KEMPADOO, Kamala. 2005. "Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres." *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 25, p. 55-78, In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332005000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332005000200003&lng=en&nrm=iso) (acessado em 16 de setembro de 2015)

MARINUCCI, Roberto. 2007. "Feminização das Migrações?" [Cf. versão em inglês do artigo publicada na REMHU, v.15, n.29]. In: [http://www.csem.org.br/pdfs/feminizacao\\_das\\_migracoes\\_roberto\\_marinucci2007.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/feminizacao_das_migracoes_roberto_marinucci2007.pdf) (acessado em 18 de setembro, 2015)

MOULIN, Carolina. 2011. "Eppur si muove: Mobilidade humana, cidadania e globalização." *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n.1, p.9-17 In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292011000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100001&lng=en&nrm=iso) (acesso em 17 de Setembro de 2015)

OIT. 2000. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas*.

ONU DAES - DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. 2004. *Estudio mundial sobre El papel de La mujer en el desarrollo. La mujer a la migración internacional*. Nueva York: Naciones Unidas, 2006.

PISCITELLI, Adriana. 2008. "Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras." *Sociedade e Cultura*, v.11, p.13. In: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70311249015> (acessado em: 22 de setembro de 2015)

PISCITELLI, Adriana. 2008. "Entre as "máfias" e a "ajuda": a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas." *Cadernos Pagu*, Campinas, 31: 29-63

RICO, Nieves María. 2006. *Las mujeres latinoamericanas en la migración internacional*. Madrid: CEPAL, 2006

SANTOS, Boaventura de Sousa, GOMES, Conceição e DUARTE Madalena. 2009. "Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre legalidade e vitimação." *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra - nº 87, Dezembro 2009: 69-94. In: <http://rccs.revues.org/1447>. (acessado em: 21 de setembro de 2015)

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000. In: [http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao\\_leitura/sociologia/outra\\_globalizacao.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf) (acessado em: 21 de setembro de 2015)

SCOTT, Joan Wallach. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. Educação & Realidade. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99.

UNODC. 2014. *Global Report on Trafficking in Persons* 2014. In: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_TIP/Publicacoes/GLOTIP\\_2014\\_full\\_report.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/GLOTIP_2014_full_report.pdf). (acessado em 16 de setembro de 2015)

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales, BOTEGA, Tuíla. 2015. *Política migratória e o paradoxo da globalização*. Série Migrações 19, p. 7: Dados Eletrônicos. Porto Alegre, EDIPUCR; Brasília, CSEM

# MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O TRÁFICO DE PESSOAS: A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL<sup>1</sup>

---

*MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y LA TRATA DE PERSONAS: EL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS EN BRASIL<sup>1</sup>*

Cícero Rufino Pereira  
Ministério Público do Trabalho  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/ Universidade Católica Dom Bosco/  
Fórum de Trabalho Decente e Estudos sobre Tráfico de Pessoas (Projeto de Pesquisa conjunto:  
Projeto) [cicero.pereira@mpt.mp.br](mailto:cicero.pereira@mpt.mp.br)

Kaciane Corrêa Mochizuke  
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/ Universidade Católica Dom Bosco/  
Fórum de Trabalho Decente e Estudos sobre Tráfico de Pessoas (Projeto de Pesquisa conjunto:  
Projeto) [kaciane\\_mzk@hotmail.com](mailto:kaciane_mzk@hotmail.com)

## REFUGIADOS

.... Para onde iremos após a última fronteira?  
Para onde voarão os pássaros após o último céu?  
Onde dormirão as plantas após o último vento?  
Escreveremos nossos nomes com vapor carmim, cortaremos a mão do canto para que nossa carne o complete.  
Aqui morreremos. No último desfiladeiro.  
Aqui ou aqui... plantará oliveiras  
Nosso sangue.

(Poema A terra nos é estreita de Mahmoud Darwish, poeta palestino e refugiado, traduzido por Paulo Farah.)

**RESUMO:** O fenômeno da migração irregular (ou mesmo a migração regular, como no caso dos refugiados haitianos) tem como consequência diversos outros fenômenos, sirva de exemplo o tráfico

---

<sup>1</sup> O presente artigo originou-se de reflexões e ampliação do texto originalmente apresentado, pelos autores, no X Congresso Internacional de Direitos Humanos – CIDH (ocorrido no ano de 2013 em Campo Grande/MS, de responsabilidade da UFMS e da UCDB), cujo título foi “TRÁFICO DE PESSOAS, MIGRAÇÃO E SUSTENTABILIDADE HUMANA”.

<sup>1</sup> En este artículo se originó a partir de las reflexiones y la expansión del texto originalmente presentado por los autores, "el X Congreso Internacional de Derechos Humanos - CIDH (ocurrió en 2013 en Campo Grande / MS, la responsabilidad de UFMS y UCDB), cuya título era "TRATA DE PERSONAS, MIGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD HUMANO".

de pessoas, na espécie trabalho escravo, ou mesmo, a questão atual dos trabalhadores refugiados, no Brasil, ou mais especificamente, no Mato Grosso do Sul. O trabalho escravo, como fenômeno sociológico, econômico e jurídico tem sido observado em diversas áreas da cadeia produtiva agroindustrial (mas não apenas) no Brasil e, nas regiões de fronteira; por suas características próprias, o trabalho escravo tem sido recorrente; sem falar da superexploração ilegal do trabalho do imigrante em diversos setores da economia. Metodologicamente foram utilizados os procedimentos de pesquisa e revisão bibliográfica em torno das categorias conceituais tráfico de pessoas, trabalho escravo, migração e refugiados haitianos.

**Palavras-chave:** Imigração; Tráfico de pessoas; Refugiados haitianos.

### **RESUMEN**

El fenómeno de la migración irregular (o incluso la migración regular, como en el caso de los refugiados haitianos) da lugar a varios otros ejemplo fenómeno sirven trata de personas en el trabajo esclavo tipo, o incluso el último número de refugiados trabajadores en Brasil ., o más específicamente, en Mato Grosso do Sul trabajo esclavo, como un fenómeno sociológico, económico y legal se ha observado en varias áreas de la cadena de producción de la agroindustria (pero no sólo) en Brasil y en las regiones fronterizas; por sus propias características, el trabajo esclavo ha sido recurrente; por no hablar de la explotación ilegal de mano de obra inmigrante en diversos sectores de la economía. Metodológicamente los procedimientos de investigación y revisión de la literatura en torno a las categorías conceptuales trata de personas se han utilizado mano de obra esclava, la migración y los refugiados haitianos.

**Palabras-clave:** Inmigración; La trata de personas; Refugiados haitianos.

## **1. INTRODUÇÃO**

Pretende-se responder, com o estudo em tela, se as migrações internacionais ocorridas no Brasil (e mais especificamente no Estado de Mato Grosso do Sul) podem influenciar a exploração do tráfico de pessoas, na modalidade trabalho escravo, bem como refletirem na superexploração do trabalho de nacionais haitianos refugiados, que têm chegado em nosso país.

Objetiva-se com o presente artigo analisar a correlação entre migração internacional, tráfico de pessoas (trabalho escravo) e o trabalho dos refugiados haitianos no Brasil.

Para fins metodológicos, foram utilizados os procedimentos de pesquisa e revisão bibliográfica em torno das categorias conceituais tráfico de pessoas, trabalho escravo, migração e refugiados haitianos.

## 2. MIGRAÇÃO

A palavra migração vem do latim, *migratio*, significando fenômeno social decorrente do deslocamento temporário ou definitivo de pessoas, quer dentro de um mesmo território, correspondendo à migração interna, quer de um território ou país, para outro território ou país, correspondendo à migração externa. Aquele que sai de um país ou território é o emigrante e aquele que chega a um país ou território é um imigrante. As migrações podem ser voluntárias ou forçadas; nas forçadas há a necessidade de abandono de um lugar, exemplos os exilados, os desterritorializados, ou os asilados. As migrações voluntárias são oriundas de um desejo de mudança e de melhoria da condição de vida, por parte dos migrantes.

O fenômeno da migração aumentou muito no mundo globalizado que vivemos, tendo uma relação de causa e efeito entre a globalização e a migração.

A migração é um fenômeno complexo, pois os imigrantes são indesejados por muitos, por retirarem empregos nacionais, terem costumes de culturas diferentes; por outro lado, são desejados para prestarem serviços onde a mão de obra nacional é escassa ou não quer trabalhar nos referidos serviços, por considerá-los ruins ou sujos.

Nesta situação estão, muitas vezes, inseridos os trabalhadores refugiados, principalmente, recentemente, os refugiados haitianos que chegam ao Brasil, inclusive no Estado de Mato Grosso do Sul, para trabalharem no setor da construção civil.

Saladini (2012, p.148), ao tratar da grande gama de acordos e convenções internacionais que cuidam da condição do estrangeiro, do imigrante e do trabalho, esclarece que tais questões se relacionam com o direito internacional do trabalho, o qual é ramo do direito internacional público.

Dentre as causas da migração (ou da imigração) está à globalização, a qual tem como alvo o mercado consumidor, sem maiores preocupações, com a pessoa humana do trabalhador; podendo este encontrar-se em situação irregular (ou mesmo regular porém sem qualquer proteção, inclusive na condição migratória de refugiado político ou ambiental) no país onde é imigrante, passando a ser objeto de fácil exploração de sua mão de obra; sem condições dignas de trabalho e de vida, podendo transformar-se em trabalhador escravo (o qual é uma das espécies, juntamente com a exploração sexual e o tráfico de órgãos, do gênero tráfico de pessoas), na acepção de formas degradantes de trabalho, ou mesmo jornada exaustiva de trabalho; ou, pelo menos tais trabalhadores refugiados podem ser vítimas de gravíssimas ilegalidades à legislação trabalhista nacional e internacional, em total desrespeito ao trabalho decente, da forma que é definido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT – (o trabalho).

Existem diversos motivos que levam o trabalhador a migrar, pontuando a questão da migração para e pelo trabalho. Por seu turno as migrações internacionais massivas são decorrentes do estado de miséria, escassez de emprego, remuneração aviltada e trabalho degradado (FARIA 2002, p.253). Podendo-se também, acrescentar os desastres naturais como motivação para a migração internacional, servindo de exemplo o caso dos refugiados haitianos no Brasil. Veja-se também o caso dos trabalhadores bolivianos explorados em indústrias de confecção, na região central de São Paulo; ou, trabalhadores paraguaios explorados em carvoarias na região de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul/Brasil com o Paraguai; ou ainda trabalhadores refugiados haitianos, que prestam serviços em diversos Estados da

federação, preponderando, no caso do Estado de Mato Grosso do Sul a prestação de serviços desses trabalhadores refugiados haitianos na indústria da construção civil e na construção pesada (duplicação da Br 163, por exemplo).

Todas estas questões envolvendo migrações internacionais, inclusive dos trabalhadores refugiados em geral e haitianos, no particular teria solução rápida com a adoção pelos países envolvidos da Convenção Internacional de Proteção de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, a qual entrou em vigor em primeiro de julho de 2003, no âmbito das Nações Unidas, a qual “pretende exercer papel de prevenção e eliminação da exploração dos trabalhadores migrantes (PEREIRA, 2015, p. 109)”.

### 3. TRÁFICO DE PESSOAS

Fenômeno existente há décadas e cuja definição encontra dissenso entre os estudiosos do tema, o tráfico de pessoas (ou tráfico de seres humanos, como também é conhecido) é o recrutamento e transporte de pessoas para fins de exploração na forma de serviços ou abuso sexual, ou ainda trabalho servil ou escravo e para fins de remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo humano (definição adaptada do “Relatório de Sistematização dos Dados e Fontes de Dados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas” – Produto 01, publicado pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, em 2012, com redação de Aline Pedra Jorge Birol, p.7).

Por sua vez, o Protocolo de Palermo (Decreto 5017/2004), em seu artigo 3º, “a”, define Tráfico de Pessoas, *in verbis*:

A expressão 'tráfico de pessoas' significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.

Então, resta evidente que uma das espécies do gênero tráfico de pessoas é o “trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares a escravatura, bem como a servidão”. Caso o tráfico de pessoas, em qualquer uma de suas espécies, ocorra entre Estados (ou seja, entre países) distintos, será cognominado de tráfico internacional de pessoas. Por outro lado, o “tráfico interno de pessoas” é aquele realizado dentro de um mesmo estado-membro da federação, ou de um Estado-membro para outro, dentro do território nacional (artigo 2º, § 5º da “Política” Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Decreto 5948/2006).

Tanto o Protocolo de Palermo quanto a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas determinam que o consentimento dado pela vítima é irrelevante para configuração do tráfico de pessoas. Este entendimento é válido para qualquer uma das espécies do gênero tráfico de pessoas, portanto também vale para a espécie

trabalho escravo, inclusive na modalidade tráfico internacional de pessoas para fins de trabalho escravo.

#### 4. TRABALHO ESCRAVO

A palavra trabalho tem sua origem na palavra *tripaliare*, ou martirizar com o *tripalium*, instrumento com três estacas utilizado para tortura, daí não se estranhou, durante séculos, a utilização da mão-de-obra escrava sem qualquer compromisso com a dignidade humana (MARTINS, 2009).

Baseado nos ensinamentos de Marx e Engels, Oliveira Neto (2009, p. 46), entende que:

Todo esse processo, no qual o homem produz os bens que possibilitem a sua existência material, é realizado por intermédio do trabalho, tendo como base um determinado território. Assim, o trabalho e o território se apresentam como a base de todo o mundo humano sensível. Pode-se afirmar, por consequência desse pensamento que, é no processo contínuo do uso do território e da realização do trabalho que o ser social, homem, transforma os elementos da natureza nos bens materiais que satisfaçam as suas necessidades.

É através do trabalho que o homem alcançará sua qualificação e efetivará, na prática, sua existência. O exercício de uma atividade de labor é, ao mesmo tempo, uma necessidade e um prazer; pois, aperfeiçoa a inteligência, cria vínculos pessoais e institucionais, gera riquezas, traz alimento, segurança, bem-estar e desenvolvimento econômico e social.

O trabalho em condições análogas à de escravo é uma forma de superexploração do trabalho, onde este não reúne as mínimas condições necessárias para garantir os direitos do homem, ou seja, o que não é prestado em condições que se denomina trabalho decente e sim da forma mais indigna possível (BRITO FILHO, 2004, p.70), trata-se do chamado trabalho indigno.

Apesar da denominação adequada para o fenômeno ora estudado ser “trabalho em condição análoga à de escravo”, pode-se denominar tal fenômeno “trabalho escravo”. Estar-se-á utilizando de uma redução da expressão mais ampla utilizada pela lei (BRITO FILHO, 2004, p. 73), tendo-se sempre em mente que ao se usar a expressão trabalho escravo, estaremos nos referindo ao “trabalho em condições análogas à de escravo”.

O Código Penal Brasileiro (DL 2.848/40), no seu artigo 149, com a redação dada pela Lei 10.803/03, traz a definição legal do crime de redução à condição análoga à de escravo:

**Art. 149.** Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, **quer submetendo-o a trabalhos forçados ou à jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida** contraída com o empregador ou preposto:



Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. [grifo nosso]

Não é somente a falta de liberdade de ir e vir que caracteriza o trabalho em condições análogas à de escravo. Neste crime não haverá apenas o ferimento do princípio da liberdade, mas também do princípio da legalidade, pois tal crime ocorre em condições contrárias ao ordenamento jurídico posto, quer nacional, quer internacional. O primeiro princípio de direito humano fundamental atingido é o da dignidade da pessoa humana (tanto no plano material, quanto moral), princípio este do qual devem derivar todos os outros, eis que, não se pode dar ao ser humano trabalhador tratamento análogo ao de coisa (o escravo); sem falar no princípio da não-discriminação destes trabalhadores, em relação aos que recebem adequadamente seus haveres trabalhistas.

Caracteriza-se também como trabalho escravo o aliciamento do trabalhador, no seu local de origem, enganando e fraudando a sua boa-fé, com promessas de condições dignas de trabalho e garantia de retorno ao seu local de origem. Situações de tráfico de pessoas, na forma de trabalho escravo (trabalho prestado em condições análogas à de escravo), podem ocorrer no território interno de um país, na região de fronteira entre dois países, ou ainda através do limite internacional (o trabalhador é “recrutado” em um país para trabalhar em outro).

O trabalho humano tem sido no decorrer do tempo, fator de geração de riqueza, desenvolvimento econômico e social; passou a ser reconceituado, no sentido de representar fator de explicitação da dignidade da pessoa humana do trabalhador. Assim sendo, o trabalho escravo, existente em diversas formas, desde os primórdios da humanidade, é considerado uma das ofensas mais aviltantes à dignidade do ser humano. Tal dignidade também pode restar desrespeitada com a ocorrência de graves descumprimentos da legislação trabalhista brasileira, a qual deve ser aplicada a todos os trabalhadores e trabalhadoras que prestem serviços no Brasil, sejam imigrantes indocumentados, sejam trabalhadores refugiados haitianos ou de qualquer nacionalidade.

## **5. REFUGIADOS NO BRASIL**

Conflitos atuais, guerras antigas e desastres naturais são os grandes responsáveis por essa modalidade de migração, o qual é determinada como migração forçada (PEREIRA & MOCHIZUKE, 2013).

Superando o número de refugiados da Segunda Guerra Mundial, desde o ano de 2014, mais de 51,2 milhões de pessoas deixaram suas casas para solicitar asilo em outro país (BBC NEWS, 2014).

Segundo Claro (2012), *refugiare*, é uma palavra originária do latim, e significa buscar abrigo ou proteção de algo que seja uma ameaça à sua vida. Portanto, são denominados como refugiados pessoas vítimas da violência de um conflito ou temerosos de perseguição motivada por nacionalidade, raça, opinião política ou participação em grupos sociais e religião, e acabam por cruzar suas fronteiras nacionais em busca de proteção.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos ratifica:

Artigo 13º: Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo 14º: Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países (Fischmann, 2011).

Assinalando que toda e qualquer pessoa detém o direito de transpor as barreiras fronteiriças de seu país de origem, visando sua segurança e bem-estar, asilar-se em outros países.

A questão do refugiado e do trabalhador refugiado, mas especificamente, é complexa até mesmo do ponto de vista da definição e do uso semântico das palavras.

Realmente, “todo refugiado é imigrante, mas nem todo imigrante é refugiado” (SPINELLI, Carolina, 2014, p. 36). Ainda que se tenha ampliado o entendimento sobre quem possa solicitar e gozar o status jurídico e político do refúgio, há uma diferença fundamental entre migrante e refugiado; pois o sentido epistemológico em relação ao limite entre pessoas ou grupos definidos em uma ou na outra condição torna-se latente. A migração tem motivação social ou econômica. O migrante pode ficar num determinado país temporal ou indefinidamente. O refugiado político, além de ser um migrante forçado é um exilado de consciência, um perseguido por motivos ideológicos. A vontade própria é inerente ao migrante. Por outro lado, motivações alheias à sua vontade diz respeito ao refugiado.

De fato, o entendimento doutrinário e de referencial teórico reforça a definição tradicional de refugiado, diferenciando-o dos demais migrantes forçados:

Os refugiados são uma categoria específica de migrantes forçados, ou seja, aqueles que não têm ou não podem contar com a proteção de seu estado de origem e sofrem perseguição por raça, nacionalidade, religião, por pertença a um grupo social determinado, por suas opiniões políticas, ou incluso, os que estão entre às vítimas de grave e generalizada violação de direitos humanos. Diferente dos refugiados, os demais migrantes forçados têm a possibilidade do retorno a seus países, e não tem necessidade da garantia pétrea da não devolução, como no refúgio, embora sua proteção seja uma necessidade cada vez mais urgente, consubstancial o direito ao socorro e à assistência humanitária. (MILESI; AMBROS, 2014. p, 26,).

De acordo ao Manual de Procedimentos ajustado à Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, divulgado pelo ACNUR, o Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos, se a motivação do

deslocado é exclusivamente econômica “trata-se de um migrante e não de um refugiado” (ACNUR-BRASIL, 2004, p. 25).

Analisando-se tudo quanto foi tratado até agora sobre a categoria dos refugiados, percebe-se que a definição tradicional ou clássica de refúgio não atende a questão dos assim chamados “refugiados ambientais”; pois estes, caso desejem, podem retornar a seu país de origem, eis que seu deslocamento não decorreu de perseguições políticas, ameaças ou intolerantes divergências de consciência, mais sim de desastres naturais, tais como vulcões, terremotos, enchentes, pragas naturais e interferência humana na natureza em geral.

Então, a característica do exercício da vontade para voltar ou não ao país de origem diferenciador das migrações internacionais em geral e da imigração forçada decorrente do refúgio, resta relativizada no caso do refúgio ambiental. Neste, mesmo não havendo impedimento legal do retorno ao país de origem, existe a figura do refúgio (ambiental).

### **a. Legislação internacional e brasileira**

Receber pessoas em condição de refugiado é um ato de solidariedade que transpassa pelo conceito humanitário. Contrariando a grande maioria dos sistemas de proteção dos direitos humanos, o sistema direcionado aos refugiados construiu-se de maneira gradual, buscando corresponder as reais necessidades das vítimas de intolerância e perseguição.

Na elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que data 1948, faz-se a primeira menção ao direito ao asilo. Em seu artigo 34 esclarece que “Todo Estado deve ter o direito de conceder asilo a refugiados políticos”. Deixando claro que primeiramente o Estado era o detentor deste direito, e não o indivíduo, além de restringir tal direito aos que eram classificados como refugiados políticos. Posteriormente, o direito ao refúgio foi individualizado, passando a analisar se a ele implicaria o direito de solicitar e gozar asilo, após sua concessão, e novamente os interesses do Estado demonstram-se em soberania, e finalizando o texto desta versão encontrava-se:

“Artigo 14 – Todos têm o direito de escapar de perseguições política, ideológica ou em função de preconceito racial por meio de refúgio no território de qualquer Estado que esteja disposto a lhes conceder asilo” (JUBILUT, 2007).

Em 1951, na cidade de Genebra, acatando a decisão da Assembleia Geral de 1950 (Resolução n. 429), realizou-se uma conferência de plenipotenciários das Nações Unidas com a finalidade de se redigir um marco regulatório que legalizaria o status de refugiado, a qual foi nomeada de Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, sendo adotada em 28 de julho de 1951 e que passa a entrar em vigor em abril de 1954. A Convenção consolida instrumentos legais internacionais referentes a condição de refugiados, e eleva seus direitos ao nível internacional, estabelecendo padrões para o tratamento de refugiados, porém não delimita limites aos Estados, dando autonomia para que os próprios Estados possam desenvolver esse tratamento (ADUS, S/D).

A aplicação da Convenção deve ser livre de qualquer tipo de discriminação, seja ela de raça, sexo, religião e país de origem, além de estipular cláusulas essenciais

que estão completamente livres de qualquer tipo de objeção, como no caso da definição do termo refugiado e do princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), que determina que nenhum país pode “devolver” um refugiado para uma área onde o mesmo sofra perseguição, contra sua vontade, seja em qualquer ocasião, (UNHCR/ACNUR, S/D).

Para sanar algumas lacunas existentes, através da Resolução 1186 de do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 da Assembleia Geral das Nações Unidas foi adicionado um protocolo adicional à Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, o qual também pode ser conhecido como Protocolo Nova York, cidade onde fora assinado, e entrou em vigor no dia 4 de outubro de 1967. Este Protocolo considera que os Estados que o aderirem não devem adotar mais a reserva geográfica limitada ao continente europeu. Rocha & Moreira (2010) explicam:

Além de definir juridicamente o conceito de refugiado, o regime criava apenas uma obrigação aos Estados-parte: o impedimento de devolver refugiados para países onde estavam sendo ameaçados de perseguição ou foram efetivamente perseguidos. Ainda assim, vale frisar, o dever de não devolver foi desrespeitado quando outros interesses estatais estavam em jogo.

Portanto resta claro que tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo de 1967 são instrumentos legais para a garantia de que pessoas, necessitando, podem gozar de refúgio em outro país.

Atualmente, 146 países são signatários do Protocolo, e 145 são signatários da Convenção de 1951 (MULLER, 2012).

Como resultado de encontros de especialistas e representantes governamentais de dez países da América Latina, visando considerar a situação de refugiados latino americanos, em 1984 em Cartagena de Índias, na Colômbia, foi assinada a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, que lança o termo “violação maciça de direitos humanos” como uma definição amplificada do termo refugiado (BARRETO & LEÃO).

A Declaração de Cartagena é inspirada na Declaração da Organização da Unidade Africana, que legisla especificamente sobre problemas de refugiados na África, onde ao findar o processo de independência, se estabeleceu um instrumento calcado na solidariedade, para o acolhimento de pessoas refugiadas. Portanto a Declaração supracitada é construída alicerçada nos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, assegurando a proteção a vida, a liberdade e a segurança (SILVA, 2012).

Como produto de um colóquio, realizado pelo marco do décimo aniversário da Declaração de Cartagena, em 1994 é lançada a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, que reitera, amplia e atualiza a declaração de dez anos antes. Em seu preâmbulo e nas conclusões 3ª e 16ª, converge em um ponto comum já consagrado pelo direito internacional e nos direitos humanos, a proteção da pessoa humana. Esta declaração aponta que a causa mais frequente dos refúgios e deslocamentos é decorrente da violação dos direitos humanos. E que sua garantia é a maneira mais eficaz de se prevenir de suas consequências, tais como crises humanitárias, conflitos e êxodos de refugiados (SAADEH & EGUCHI, s/d).

Em novembro de 2004, na cidade do México, como produto de um colóquio realizado para comemorar o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, vinte países latino-americanos, firmam o Plano de Ação do México (PAM).

O PAM visa criar medidas de longa duração que assegurem o exercício dos direitos fundamentais aos quais abrangem os refugiados e atua de maneira a responder o fluxo crescente de refugiados acolhidos na América Latina (BARICHELLO, 2009).

No âmbito da legislação brasileira, a questão das migrações internacionais é tratada, dentre outros, pelo Estatuto do Estrangeiro, Estatuto do Refugiado (lei n. 9474/1997), bem como pelas Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Refugiados (CONARI), como por exemplo a Resolução Normativa (r.n) 97/2012, atualizada por diversas outras Resoluções Normativas mais recentes, a qual trata da concessão de visto humanitário aos “nacionais do Haiti”, como consequência do terremoto ocorrido naquele País em janeiro de 2010.

## **6. À GUIA DE CONCLUSÃO**

Por tudo quanto especificado e demonstrado no presente estudo, observa-se que existe grande influência e correlação entre o fenômeno das migrações internacionais e as ilegalidades trabalhistas mais sérias (podendo ser caracterizado o tráfico de pessoas, na modalidade trabalho escravo). Observou-se ainda, no presente trabalho que a figura jurídica e política em destaque na atualidade, que é o refugiado, principalmente na modalidade refugiado ambiental (pessoa deslocada internacionalmente – migrante internacional, em decorrência de desastres ambientais) também pode ser vítima de gravíssimas ilegalidades trabalhistas, capazes de tipificar o tráfico de pessoas, na modalidade trabalho escravo. Sendo certo que, diante da nacionalidade não-brasileira dos trabalhadores refugiados, pode-se estar diante de casos de “tráfico internacional de pessoas, na modalidade trabalho escravo”, o que, por óbvio é um absurdo desrespeito à Dignidade da Pessoa Humana, patrimônio e princípio maior dos Direitos Humanos e, mais especificamente, do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADUS, Instituto de Reintegração de Refugiados do Brasil. 1951. Convenção de 1951. In: <http://www.adus.org.br/convencao-de-1951/> (acessado em 22 de setembro de 2015).

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. 2010. “O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena”. Revista Forced Migration. Edição 35.

BARRICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. 2009. Direito internacional dos refugiados na América Latina: o plano de ação do México e o vaticínio de Hannah Arendt. Dissertação de Mestrado em Integração Latino-americana. Universidade Federal de Santa Maria.

BBC NEWS EM GENEVRA. 2014. ONU: número de refugiados é maior desde a Segunda Guerra Mundial. In:

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140619\\_refugiados\\_entrevista\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/06/140619_refugiados_entrevista_hb)  
(acessado em 23 de setembro de 2015).

BENITEZ, Pedro L. s/d. Cadê a cidade de Valle Mi. In: <http://cidadevallemi.tripod.com/id1.html>.  
(acessado em 01 de agosto de 2013).

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). 2005. 37ª ed. São Paulo. Saraiva.

BRASIL, Decreto 5.017/2004, de 12 de março de 2004.

BRASIL, Decreto 5.948, de 26 de outubro de 2006.

BRASIL, Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. Coordenação de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Relatório de Sistematização dos Dados e Fontes de Dados de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Brasília.

BRITO FILHO, José Claudio. 2004. Trabalho decente – análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno. São Paulo. LTr.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 2003. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ªed. Coimbra. Almedina.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. 2012. Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília.

FARIA, José Eduardo. O direito na economia globalizada. 2002. 2ª tiragem. São Paulo. Malheiros.

FISCHMANN, Roseli. 2001. Educação, direitos humanos, tolerância e paz. Paidéia. Ribeirão Preto. V11. N20. P67-77.

Jubilut, Liliana Lyra. 2007. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo. Método.

MARTINS, Sérgio Pinto. 2009. Direito do trabalho. São Paulo. Atlas.

MULLER, Felipe Orsolin. 2012. Refugiados Homossexuais: o código penal iraniano e as violações ao direito internacional dos direitos humanos. Monografia de conclusão de curso de graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina.

OLIVEIRA NETO, Antonio Firmino de. 2009. “A origem do território: a constituição do território na história da relação entre homem e natureza”. In: Seminários de estudos fronteiriços. Costa, Edgar Aparecido da; Oliveira, Marco Aurélio Machado de (orgs). Campo Grande. Editora UFMS.

OLIVEIRA, Edson Marques. s/d. “Sustentabilidade humana e o quadrante vital - desafio do século XXI”. In: [http://cac.php.unioeste.br/eventos/coaching/arqs/Sustentabiliade Humana e o Quadrante Vital.pdf](http://cac.php.unioeste.br/eventos/coaching/arqs/Sustentabiliade_Humana_e_o_Quadrante_Vital.pdf).  
(acessado em 07 de julho de 2013).

PEREIRA, Cícero Rufino. 2015 Direitos Humanos Fundamentais: O tráfico de pessoas e a fronteira. São Paulo. LTr.

PEREIRA, Cícero Rufino; MOCHIZUKE, Kaciane Corrêa. 2013. "Tráfico de pessoas, migração e sustentabilidade humana". In: Anais do X Congresso Internacional de Direitos Humanos. Campo Grande. Editora UFMS.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. 2010. "Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios". In: **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba , v. 18, n. 37, p. 17-30.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. s/d. "Convenção relativa ao estatuto dos refugiados: protocolo sobre o estatuto dos refugiados". In: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm> (acessado em 23 de setembro de 2015).

SALADINI, Ana Paula Sefrin. 2012. Trabalho e Imigração: os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais. São Paulo. LTr.

SILVA, Cesar Augusto. 2012. Direitos humanos e refugiados. Dourados.

UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees*; ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. s/d. A convenção 51. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> (acessado em 22 de setembro de 2015).

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. s/d. Bella Vista Norte. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Bella\\_Vista\\_Norte](http://pt.wikipedia.org/wiki/Bella_Vista_Norte). (acessado em 01 de agosto de 2013).

# O DIREITO À NACIONALIDADE DAS CRIANÇAS APÁTRIDAS: UM ESTUDO DOS CASOS RELACIONADOS À APATRIDIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

---

*THE NATIONALITY LAW OF STATELESS CHILDREN: A STUDY OF CASES RELATED TO STATELESSNESS OF INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

Danielle Annoni<sup>1</sup>

Lina Tieco Doi<sup>2</sup>

Wendy Moreira de Lima<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo traz como assunto a apatridia e o direito à nacionalidade, com ênfase nos direitos das crianças apátridas a partir da perspectiva de três casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O fenômeno da apatridia, que remete a ideia de uma pessoa não possuir nenhuma nacionalidade, tem atingindo cada vez mais pessoas atualmente em todo o mundo, criando situações concretas de vulnerabilidade social e violando o direito fundamental à nacionalidade e os direitos dele consequentes. O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, por sua vez, vem desenvolvendo e adotando importantes providências em relação a esse assunto, principalmente no que diz respeito à tutela da criança, devido a sua condição de vulnerabilidade, orientando assim as decisões na matéria de nacionalidade e redução da apatridia.

**Palavras-chave:** Apatridia, direitos da criança, Corte Interamericana.

**ABSTRACT:** This article is about statelessness and the nationality law, focusing on the rights of stateless children from the perspective of three cases of the Inter-American Court of Human Rights. The phenomenon of

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professora do Curso de Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Federal do Paraná.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

<sup>3</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná .



statelessness, which refers the idea of a person doesn't have any nationality, is reaching more people today around the world, creating concrete situations of social vulnerability and violating the fundamental nationality law and his rights resulting. The Inter-American System for the Protection of Human Rights, in turn, has been developing and taking important steps in this matter, especially with regard to the protection of the child, because of their vulnerable condition, guiding the decisions in the matter of nationality and reduction of statelessness.

**Keywords:** Statelessness, children's rights, the Inter-American Court.

## 1. INTRODUÇÃO

Elke Maravilha, russa naturalizada brasileira, tornou-se famosa a partir do final da década de 60 como modelo e manequim, e mais tarde como jurada dos programas do Chacrinha e Sílvia Santos. Mas a fama e reconhecimento não a impediram de, no período da ditadura militar, perder a nacionalidade brasileira, tornando-se apátrida, ou seja, uma pessoa que não possui a proteção de nenhum Estado em relação aos seus direitos, uma pessoa que não pertence juridicamente a nenhum Estado.<sup>4</sup>

Conforme o artigo 1º da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, a qual define o termo por meio de uma legislação internacionalmente aceita, apátrida *“designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional”*, excetuando-se os casos do parágrafo 2 do mesmo artigo<sup>5</sup>.

A Convenção de 1954 visa garantir os direitos dos apátridas, regulamentando sua condição. Essa legislação é considerado o grande marco para a proteção dos apátridas, e, juntamente com a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, e que visa a redução e prevenção do problema, é utilizada como complemento para disposições de tratados internacionais e legislação de direitos humanos.

A apatridia é considerada um dos grandes problemas contemporâneos, atingindo cerca de 12 milhões de pessoas ao redor do mundo, em especial em determinadas regiões

---

<sup>4</sup> Elke Maravilha foi presa no Aeroporto Santos Dumont, em 1971, durante o período da Ditadura Militar, por desacato às autoridades, após rasgar os cartazes de procurados nos quais aparecia Stuart Angel Jones, filho de sua amiga Zuzu Angel, o qual fora assassinado pelos militares. Atualmente Elke possui atualmente a nacionalidade alemã, adquirida por meio de sua descendência.

<sup>5</sup> 2 - Esta Convenção não será aplicável: i) Às pessoas que actualmente beneficiam de protecção ou assistência por parte de organismos ou agências das Nações Unidas, que não seja o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, enquanto estiverem a receber essa protecção ou assistência; ii) Às pessoas a quem as autoridades competentes do país onde tenham fixado a sua residência reconheçam os direitos e obrigações inerentes à posse da nacionalidade desse país; iii) Às pessoas sobre as quais haja razões fundadas para considerar que: 2 a) Cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, como definido nos instrumentos internacionais que contém disposições relativas a esses crimes; b) Cometeram um grave crime de direito comum fora do país da sua residência antes da sua admissão no referido país; c) Praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.

da Ásia, do Leste Europeu e da África, em razão dos problemas como a redefinição de fronteiras e a secessão.

O território da América Latina é considerado o de menor incidência de apatridia no mundo, isso devido à maioria destes países concederem nacionalidade a todos aqueles que nascem em seu território (ACNUR, 2011). Mas essa realidade é recente, pois até poucos anos atrás, o maior território da América Latina, ou seja, o Brasil, era responsável por um enorme contingente de apátridas, decorrente de uma falha legislativa que suprimiu do artigo 12 da Constituição Brasileira o direito à nacionalidade por *ius sanguini* dos filhos de brasileiros nascidos no exterior que não viessem a residir no país.

Esta realidade perdurou até 2007, quando em razão de um intenso movimento denominado “Brasileirinhas Apátridas”, foi feita uma reforma constitucional que permitiu que cerca de 200 mil crianças apátridas adquirissem a cidadania junto a um consulado brasileiro (ACNUR, 2011), tornando um caso de sucesso de repatriação, segundo a Agência da ONU para Refugiados.

Todavia, mesmo com exemplos como o do Brasil e dos esforços internacionais para a erradicação da apatridia, este problema está longe de terminar, afetando homens, mulheres e crianças de todo o mundo. Cabe aos países buscarem não somente a proteção destes indivíduos, como também sua repatriação, pois somente *“a nacionalidade fornece às pessoas um senso de identidade, e é fundamental para a participação integral na sociedade”* (ACNUR, 2010).

## 2. A SOBERANIA DOS ESTADOS PARA A DETERMINAÇÃO DA NACIONALIDADE

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 15, dispõe que *“todo homem tem direito a uma nacionalidade”*, complementado com o inciso II que dispõe *“ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”*.

No âmbito das Américas, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, o Pacto de São José da Costa Rica reitera os dizeres da Declaração Universal de 1948, complementando com o entendimento do direito à nacionalidade do território de seu nascimento, no caso de não ter direito à outra.<sup>6</sup> A Declaração Universal apresenta a nacionalidade sob duas perspectivas: a primeira emana da ideia de fornecer um mínimo de proteção jurídica em todas as relações ao indivíduo, já a segunda remete a relação do indivíduo com um determinado Estado, visando a proteção contra a supressão arbitrária da nacionalidade, que geraria a privação de diversos outros direitos civis provenientes da nacionalidade. (MIGRANTES, 2015)

Sociologicamente descrevendo o termo, a nacionalidade *“corresponde ao grupo de indivíduos que possuem a mesma língua, raça, religião e possuem um ‘querer viver em*

---

<sup>6</sup> Artigo 20 - Direito à nacionalidade

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra.
3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade, nem do direito de mudá-la.

*comum*” (MELLO, 2011: 929). Juridicamente, podemos entender que a nacionalidade transforma o indivíduo em parte elementar da constituição do Estado.

Apesar de tais premissas da declaração universal e das demais legislações internacionais acerca da nacionalidade, pertence à jurisdição interna de cada país decidir acerca dos critérios de nacionalidade, por meio de legislações próprias que, em muitos casos podem levar à polipatridia (uma pessoa possuir mais de uma nacionalidade) ou levar à apatridia por certos indivíduos ou grupos minoritários que moram no mesmo território.

No plano interno de um Estado, a nacionalidade pode ser de duas espécies: primária ou secundária. A nacionalidade primária, também denominada originária, é aquela imposta pelo Estado como resultado de um fato natural, ou seja, o nascimento, sendo, portanto, involuntária, pois, ocorre pela vontade soberana do Estado, a partir das regras por ele estabelecidas.

Enquanto que a nacionalidade secundária, impropriamente conhecida por nacionalidade adquirida (SILVA, 2011: 231), é contraída após o nascimento, por livre manifestação de vontade, e firmada mediante acordo de vontade entre o indivíduo e o Estado, ocorrendo normalmente pela forma de naturalização. (LENZA, 2008: 670)

Com relação à aquisição da nacionalidade primária, o nascimento relaciona-se com o poder soberano do Estado que impõe regras para sua atribuição. Há dois critérios que podem ser adotados pelo país para a determinação da nacionalidade: o *ius sanguini* e o *ius soli*.

O *ius sanguini*, normalmente utilizado por países emigratórios, como os países europeus, os quais buscam manter o vínculo com seus descendentes, baseia-se no vínculo sanguíneo, ou seja, a filiação. Já os países que adotam o *ius soli* consideram como seus nacionais todos aqueles que nascerem em seu território, pouco importando se são filhos de nacionais do país. Ao contrário do anterior, esse critério tem prevalência em países imigratórios.

Cada Estado opta por utilizar um desses critérios como legitimadores da nacionalidade primária ou pode prevalecer a forma mista, na qual tanto os nascidos no local quanto os descendentes tornam-se nacionais. Consequentemente, uma legislação amparada por ambos os critérios tende a prevenir a ocorrência de apátridas, todavia cumpre-nos lembrar que, nem nestas situações, torna-se impossível a sua ocorrência.

Independentemente do método adotado pelo país, novos casos de pessoas sem nacionalidade aparecem a todo momento, muitos dos quais o Estado não é capaz ou não deseja resolver ou não deseja, por motivos diversos. Cumpre então aos órgãos internacionais essa árdua tarefa de orientar os Estados em prol da prevalência dos direitos fundamentais de todo ser humano.

### **3. A IMPORTÂNCIA DA CORTE INTERAMERICANA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi desenvolvido no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo o funcionamento do seu eixo

jurisdicional de proteção a partir das atividades de dois órgãos autônomos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Dessa forma, o Sistema Interamericano, através de seus dois principais órgãos, possui a incumbência do controle e supervisão do cumprimento dos tratados interamericanos de direitos humanos por parte dos Estados, abrangendo o recebimento de denúncias de possíveis violações ou descumprimentos.

No ano de 1969, o Pacto de San José da Costa Rica foi aprovado, entrando em vigor somente em 1978. Possuindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos como um ponto de referência, o Pacto estipula um rol de direitos humanos a serem cumpridos e respeitados internacionalmente pelos Estados ratificantes. Portanto, os Estados também se comprometem a propiciar máximas condições e garantias de que esses direitos sejam executados, tendo em vista o ideal do ser humano livre e possuidor de condições que lhe oportunizam usufruir dos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O documento também cria a Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão autônomo da OEA, composto por sete juízes membros nomeados em Assembleia Geral, cuja sede está localizada em San José da Costa Rica. Com incumbências consultivas e contenciosas, a Corte possui a responsabilidade de proteção dos direitos humanos nas Américas, julgando casos de violação dos direitos humanos ocorridos nos territórios dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos.

A atribuição consultiva da Corte Interamericana remete à possibilidade de interpretação das disposições do Pacto de San José da Costa Rica, além daquelas previstas em outros tratados ou documentos pertinentes à proteção dos direitos humanos no continente americano. Dessa forma, qualquer Estado membro da OEA, mesmo não sendo aderente da Convenção, pode requerer um parecer da Corte relativo à interpretação dessas disposições. Além disso, a Corte também possui a competência de fazer sugestões sobre a compatibilidade de preceitos das legislações internas em face da legislação internacional.

Concomitantemente, a atribuição contenciosa ou jurisdicional proporciona a possibilidade de solução de controvérsias acerca da interpretação ou aplicação da Convenção, ou seja, a deliberação a respeito da violação ou descumprimento das disposições concernentes à proteção dos direitos humanos, dessa forma, promovendo essa tutela.

Ao longo do ano, a Corte promove sessões ordinárias e extraordinárias visando à observância das orientações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que servem como referência para a elaboração legal e administrativa de suas tarefas (PIOVESAN, 1997: 90).

O reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo Brasil ocorreu em 1998, por meio do Decreto-Legislativo nº 89/98. Através desse documento, para todos os ocorridos a partir da data do reconhecimento, ficou determinada a competência obrigatória da Corte em todos os casos relativos à observação e cumprimento do Pacto de San José da Costa Rica.

#### **4. A QUESTÃO DA APATRIDIA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Tendo em vista o direito à nacionalidade previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos e as suas perspectivas, a Corte mantém uma posição afirmativa em relação a responsabilidade internacional dos Estados de evitar as causas de apatridia. Esta apreciação da Corte pode ser notada a partir de dois casos de violação dos direitos dos apátridas: caso das Crianças Yean e Bosico e o caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas, ambos contra a República Dominicana, além do Parecer Consultivo OC 21/2014, que versam sobre a necessidade da proteção internacional da pessoa humana, principalmente da criança, no contexto da migração, implicando na defesa dos direitos e liberdades individuais, e na defesa específica dos direitos da criança, assegurando o direito da Dignidade da Pessoa Humana.

### **a. Caso das meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana<sup>7</sup>**

A demanda contra a República Dominicana foi apresentada perante a Corte em 11 de julho de 2003. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou o caso originado da denúncia nº 12.189, recebida na Secretaria da Comissão em 28 de outubro de 1998 e sustentado no artigo 61 da Convenção Americana.<sup>8</sup>

O caso tinha como objetivo a afirmação por parte da Corte a respeito da responsabilidade internacional da República Dominicana pela suposta violação de alguns artigos do Pacto de San José da Costa Rica. Dentre eles, está o artigo 3º referente ao direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o artigo 19 que remete aos direitos da criança, o artigo 20 sobre direito à nacionalidade, os artigos 24 e 25 que versam, respectivamente, sobre igualdade perante a lei e proteção judicial, entre outros.

Dentre os argumentos apresentados no documento, a Comissão afirmou que a República Dominicana teria negado às crianças Dilcia Oliven Yean e Violeta Bosico Cofi, através de suas autoridades de Registro Civil, a emissão de suas certidões de nascimento. Essa ocorrência constitui-se como uma violação de direitos fundamentais devido ao fato das crianças terem nascido no território do Estado, cuja Constituição da República determina o princípio do *ius soli* como critério de atribuição de nacionalidade.

Dessa forma, a República Dominicana teria proporcionado uma situação de constante ilegalidade e vulnerabilidade social as meninas Dilcia e Violeta, pois o Estado havia negado o direito à nacionalidade dominicana, e conseqüentemente, os direitos civis subsequentes, mantendo as meninas como apátridas desde o seu nascimento até até 25 de setembro de 2001. Outro argumento exposto pela Comissão foi o fato da menina

---

<sup>7</sup> COSTA RICA. 2005. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso das meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana. São José, 8 set. In: Ministério da Justiça, Secretaria da Justiça, Comissão de Anistia. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Migração, refúgio e apátridas. 2014. Brasília. Tradução Corte Interamericana de Direitos Humanos. pp.181 - 246. In: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/pdf/7-migracao-refugio-e-apatridas> (acessado em 16 de julho de 2015).

<sup>8</sup> Artigo 61 - 1. Somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter um caso à decisão da Corte. 2. Para que a Corte possa conhecer de qualquer caso, é necessário que sejam esgotados os processos previstos nos artigos 48 a 50.

Violeta Bosico ser impedida, devido à falta de documentos de identidade, de frequentar as escolas públicas do país por um ano.

Levando em consideração a inexistência de um mecanismo ou procedimento de apelação de uma decisão do Registro Civil perante um Juiz de Primeira Instância, além das ações segregadoras dos funcionários do Registro Civil, a Comissão requereu à Corte que ordenasse a reparação pelas supostas violações de direitos ocorridas em detrimento das menores.

Além disso, a Comissão também solicitou a adoção de medidas legislativas por parte do Estado Dominicano, visando à garantia de proteção aos direitos humanos consagrados no Pacto de San José da Costa Rica, assim, estatuidos procedimentos sobre o registro tardio de nascimento, excluindo os requisitos desmoderados e discriminatórios, visando à facilitação do registro de crianças de ascendência haitiana no país, que são marginalizadas devido às circunstâncias criadas pelo contexto histórico-social.

A Comissão também solicitou, finalmente, que a Corte decretasse ao Estado o pagamento das despesas e custas provenientes da tramitação da demanda na jurisdição interna do país e perante os órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, ao final do processo, na sentença de 8 de setembro de 2005, atestou a ocorrência das violações denunciadas e declarou a responsabilidade da República Dominicana, que deveria realizar um ato público de reconhecimento de seu dever internacional pelas transgressões, ou seja, um pedido público de desculpas às vítimas e seus familiares, num prazo de seis meses. Esse ato, segundo a sentença, deveria ser divulgado nos meios de comunicação do país, a fim de garantir satisfação às vítimas e não repetição futura das violações. Além disso, também deveria haver a publicação da sentença, dentro de seis meses, no Diário Oficial do Estado.

Em relação às medidas legislativas solicitadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte decretou que a República Dominicana adotasse tais medidas, pois são necessárias e compreensíveis para regulamentar as regras e condições do processo de aquisição tardia de declaração de nascimento. Dessa forma, a Corte quis garantir que esse processo fosse eficiente, simples e razoável para todos.

A respeito das indenizações requeridas, o Estado ficou responsável por pagar U\$8.000,00 (oito mil dólares norte-americanos) a cada uma das meninas, Yean e Bosico, a título de indenização por danos imateriais, além de pagar mais a quantia U\$6.000,00 (seis mil dólares norte-americanos) como indenização pelas custas e despesas originadas da tramitação da denúncia, tanto no âmbito interno como no internacional. Todavia, em relação à indenização, requisitada pela Comissão, para os familiares das crianças, a Corte considerou que a sentença, por si só, já valeria como uma forma de reparação do dano imaterial sofrido pelas mães das crianças.

Por fim, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também se comprometeu a fiscalizar o cumprimento integral da decisão, de tal forma que a conclusão da demanda só seria efetivada se o Estado cumprisse de forma total no prazo de um ano o que foi decretado, contado a partir da notificação da sentença. Por conseguinte, a República Dominicana ficou com o dever de apresentar à Corte uma nota informativa das providências adotadas para cumprimento da sentença.

## **b. Caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas da República Dominicana<sup>9</sup>**

Proveniente da denúncia 12.271, o caso em face do Estado Dominicano foi apresentado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pela Comissão em 12 de julho de 2012, nos termos dos artigos 51 e 61 do Pacto San José da Costa Rica (1969)<sup>10</sup>. Segundo a denúncia, a República Dominicana teria violado alguns direitos, previstos na Convenção, de pessoas haitianas e dominicanas com ascendência haitiana, inclusive crianças, que teriam sido arbitrariamente detidas e expulsas do território dominicano sem o devido processo legal de expulsão, regulamentado pelo direito interno do país.

Ademais, a Comissão também afirmou na denúncia que o Estado havia criado vários impedimentos para os migrantes haitianos registrarem seus filhos nascidos em território nacional, e assim, obterem a nacionalidade dominicana, uma vez que o critério de atribuição de nacionalidade adotado pelo país é o *ius soli*.

Ainda dentre os argumentos apresentados pela Comissão, a República Dominicana não teria fornecido assistência jurídica às supostas vítimas, que não puderam recorrer a decisão de detenção e expulsão. Além desse fato, devido o caráter arbitrário das decisões de encarceramento e expulsão, as vítimas alegaram não terem tido a oportunidade de apresentar seus documentos de identificação e o que foi apresentado, foi destruído por funcionários dominicanos, proporcionando um estado de extrema vulnerabilidade social.

A denúncia também continha relatos de que os haitianos e dominicanos, durante a prisão, não receberam água, comida e assistência de saúde, além disso, a expulsão ocasionou o desmembramento familiar e a marginalização, atingindo o desenvolvimento normal das relações familiares, e demonstrando que o Estado não teve preocupações com o zelo dos direitos humanos previstos na Convenção Americana.

A Comissão Interamericana ainda fez recomendações à Corte, no sentido de que Estado deveria permitir que todas as vítimas que ainda estivessem no território haitiano pudessem retornar ao território dominicano, além disso, deveria haver a implementação de medidas legislativas ou administrativas necessárias para o reconhecimento da nacionalidade dominicana para aquelas pessoas que nasceram no país.

---

<sup>9</sup> COSTA RICA. 2014. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. São José, 28 de ago. In: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_282\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf) (acessado em 18 de agosto de 2014).

<sup>10</sup> Artigo 51 - 1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração. 2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada. 3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publica ou não seu relatório.

Outra recomendação foi a respeito de uma indenização, que deveria ser paga pelo Estado de forma integral às vítimas ou seus sucessores, visando à reparação de danos materiais e imateriais. Ademais, a República Dominicana também deveria tomar medidas, como a revisão da legislação interna, para garantir a facilitação do registro das pessoas de ascendência haitiana nascidas na República Dominicana e certificar uma melhor atuação das autoridades, assim, proporcionando uma maior proteção dos direitos fundamentais de todas as pessoas, combatendo qualquer tipo de discriminação.

A Corte Interamericana, ao final da sentença proferida no dia 28 de agosto de 2014, declarou a violação de vários artigos da Convenção por parte do Estado Dominicano, dentre eles os artigos 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 18 (direito ao nome) e o 20 (direito à nacionalidade), por exemplo.

Dessa forma, a Corte decretou a responsabilidade da República Dominicana determinando que medidas públicas necessárias, administrativas ou legislativas, deveriam ser adotadas em um prazo razoável, além da publicação da sentença no Diário Oficial do país, visando o combate a negação arbitrária, causada pela discriminação de origem étnica ou racial, da nacionalidade dominicana às pessoas nascidas no território nacional. Além do mais, essas medidas também possibilitariam a não ocorrência de detenções ou expulsões desmotivadas, que não seguem o devido processo legal previsto na legislação interna do país.

As indenizações por danos morais e materiais, solicitadas pela Comissão, foram acatadas pela Corte, além da restituição de custos e gastos utilizados ao longo da tramitação da demanda. Também foi estabelecida uma indenização para o Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas.

Por último, foi estipulado um prazo de um ano, a partir da data da notificação da sentença, para o Estado entregar perante a Corte um relatório sobre a implementação das providências decretadas. Assim sendo, a conclusão do caso se daria somente após o cumprimento integral da decisão, supervisionada pela Corte Interamericana objetivando a proteção dos direitos previstos no Pacto de San José da Costa Rica.

### **c. Parecer consultivo OC-21/14<sup>11</sup>**

O parecer enunciado em 19 de agosto de 2014 provém do pedido feito pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 7 de julho de 2011. Com base na interpretação autorizada de alguns artigos do Pacto de San José da Costa Rica, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, o pedido trazia a infância migrante como tema e visava a apreciação da Corte sobre a definição dos deveres dos Estados referentes às providências necessárias que deveriam ser adotadas em relação ao tema.

Dentre os motivos geradores do pedido apresentados pelos países solicitantes, há o grande movimento migratório contemporâneo que ocorreu na América Latina e no

---

<sup>11</sup> COSTA RICA. 2014. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parecer Consultivo OC-21/14. Solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. São José, 19 de ago. In: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf) (acessado em 20 de julho de 2015).



Caribe nos últimos anos. Esse movimento, segundo os países solicitantes, pode oportunizar uma situação de extrema vulnerabilidade social para os migrantes. Em relação às meninas e aos meninos afetados pela migração, no pedido, havia a sugestão de haver um enfoque específico em relação aos direitos dessas crianças, com base no fato de que os Estados possuem a responsabilidade de zelar pelos direitos e garantias fundamentais do ser humano.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, como órgão competente para formular um Parecer Consultivo, estabelece que os Estados devem atentar, de forma transversal e especial, aos direitos da criança, abrangendo a sua proteção e o seu desenvolvimento integral, que deve preponderar sobre qualquer consideração da nacionalidade ou status migratório.

Para isso acontecer, a Corte determinou que os Estados, dentro de suas jurisdições, possuem o dever de identificar as crianças estrangeiras que precisam de proteção internacional. Essa identificação deve ser feita a partir de uma avaliação inicial segura, que visa oferecer um tratamento adequado e especificado conforme a necessidade de cada criança. Depois dessa avaliação, cada Estado pode tomar medidas de proteção especial e deve garantir o acesso à justiça e o devido processo legal mediante processos administrativos ou judiciais acessíveis e compatíveis as necessidades das crianças.

Também ficou determinado que os Estados não podem utilizar a privação de liberdade de crianças para certificar os fins de um processo migratório, devendo assim, criar e aplicar, no âmbito jurídico interno, providências que não impossibilitem a liberdade, que serão aplicadas durante a regularização da situação migratória.

Outro ponto presente no Parecer é a respeito dos alojamentos destinados a migrantes, que devem atentar ao princípio de separação e ao direito à unidade familiar, ou seja, crianças desacompanhadas ou separadas, somente se alojarão em locais diferentes ao dos adultos, enquanto que crianças acompanhadas, devem alojar-se com seus familiares, a não ser que seja mais adequado a separação, tendo em vista o princípio do interesse superior da criança.

Finalmente, a Corte proibiu a devolução, expulsão, deportação, oposição ou não aceitação na fronteira, além da transferência a outro país que apresenta riscos de algum comprometimento ao bem-estar físico da criança, através de tratamentos degradantes e desumanos, ou quando a segurança e/ou liberdade do menor estejam ameaçadas por causa de perseguições, violências ou violações aos direitos humanos. Isso ocorre devido ao fato de que qualquer decisão sobre a transferência de uma criança a qualquer país, sendo o de origem ou não, pode ocorrer apenas com base nas solicitações de seu interesse superior, uma vez que, devido a idade, o risco de violação dos direitos humanos da criança pode adquirir manifestações específicas, e os Estados possuem a obrigação internacional de zelar pela guarda dos direitos humanos previstos em vários documentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, inclusive esse Parecer Consultivo.

## **5. CONCLUSÃO**

Todo ser humano tem direito à uma nacionalidade, mas devido à sua condição de vulnerabilidade, as crianças devem receber especial proteção jurídica. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 24, dispõe sobre o direito a proteção em razão de sua condição, “*sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento*”, determinando o registro imediato após o nascimento e o direito à nacionalidade e a um nome<sup>12</sup>.

Destarte, a apatridia continua sendo um enorme problema, pois mesmo com proteção interna e internacional, ainda há pessoas privadas de nacionalidade, seja por nunca terem tido uma, seja por terem a perdido de forma arbitrária.

Compete, no domínio do continente americano, à Corte Interamericana de Direitos Humanos o papel de julgar os casos contenciosos de violação dos direitos humanos ocorridos dentro do território dos países signatários de sua competência, motivados por suposta violação de direitos por parte do Estado-membro. Também lhes incumbe a manifestação por meio de pareceres consultivos acerca da interpretação e aplicação dos dispositivos do Pacto de São José da Costa Rica. Nesse caso, qualquer Estado-membro da OEA pode requisitar o parecer, mesmo que não tenha aderido à Convenção.

Relevante destacar a imperatividade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as quais serão definitivas e inapeláveis, além de ser obrigatórias, produzindo efeito no plano interno nacional (GUERRA: 12). Ressalta-se também o posicionamento jurisprudencial da Corte no sentido de que “*os juízes dos países signatários da Convenção devem aplicar, diretamente, a Convenção e a interpretação dada pela Corte Interamericana*” (CARVALHAL, 2014).

Nos casos contenciosos apresentados, assemelha-se o fato de ambos terem como réu a República Dominicana, cujo critério de aquisição de nacionalidade era o *ius soli*, negando-se a conceder nacionalidade aos filhos de imigrantes descendentes de haitianos nascidos no país, numa clara manifestação de discriminação racial.

Nesse diapasão, milhares de crianças ficaram desprovidas de nacionalidade, sendo incapazes de ter um registro de nascimento, tendo como parte das consequências a impossibilidade de estudar, como apresentado no caso Yean e Bosico, ou ter assistência jurisdicional, como ocorreu no caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas da República Dominicana.

Condenada a pagar indenizações às vítimas e cumprir diversas determinações visando o combate à discriminação e a possibilidade de aquisição da nacionalidade, a República Dominicana declarou, em 2014, que não irá cumprir as sentenças, sob o argumento de que tais decisões vão contra a constituição e os poderes legitimadores do Estado. Em seguida, o país desligou-se da Corte Interamericana sob a alegação de que a associação à Corte é inconstitucional (EL PAIS. AYUSO, 2014).

---

<sup>12</sup> Art. 24 - 1. Toda criança terá direito, sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.

2. Toda criança deverá ser registrada imediatamente após seu nascimento e deverá receber um nome.

3. Toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade.

Pouco antes, em setembro de 2013, o Tribunal Constitucional da República Dominicana publicou uma sentença na qual decidiu revogar a nacionalidade, retroativamente desde 1929, de todos os imigrantes que incapazes de comprovar a regularidade da imigração, dos quais, a maioria é de descendentes de haitianos (LIGUORI, 2014). Na mesma sentença o Tribunal reconheceu a nacionalidade por meio de “critérios ‘históricos, linguísticos, raciais e geopolíticos’” (ROSAS, 2014), reconhecendo a discriminação racial existente na sociedade dominicana e dando indícios da negação de cumprimento das sentenças condenatórias.

Na contramão dos casos contenciosos, os países solicitantes do Parecer Consultivo OC-21/14 demonstraram preocupação com a situação de vulnerabilidade dos migrantes, em especial com as crianças e o risco de se tornarem apátridas.

Sob a alegação do intenso fluxo migratório que tem ocorrido nos últimos anos, a solicitação do parecer girou em torno do dever de proteção do Estado que recebe os migrantes, especialmente com relação às crianças, as quais devem ser identificadas no caso de apatridia, assegurando-se seus direitos como tal.

Percebe-se por meio deste parecer a busca da efetivação dos direitos humanos e o respeito à legislação internacional, a qual determina a obrigação dos Estados de evitar a apatridia. É papel do Estado proteger aqueles que encontram em seu território, sejam nacionais ou não, em especial, os migrantes, refugiados ou apátridas, que muitas vezes se encontram às margens da sociedade, desprovidos de qualquer proteção legal.

É nesse sentido que vislumbra-se a necessidade do respeito ao direito à igualdade, evitando-se a discriminação e a abolição da nacionalidade, reiterando-se o fato da necessidade de cooperação entre os Estados, que devem buscar a prevenção da apatridia, e não a sua perpetuação.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. 2011. **Doze milhões de apátridas vivem em limbo legal: Brasil é “caso de sucesso” em campanha global do ACNUR sobre apatridia.** In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/evntos/Apatridia\\_no\\_mundo](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/evntos/Apatridia_no_mundo) (acessado em 23 de julho de 2015).

ACNUR. 2010. **Prevenção e Proteção da Apatridia: Convenção da ONU de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia.** In: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Prevencao\\_e\\_Reducacao\\_da\\_Apatridia](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Prevencao_e_Reducacao_da_Apatridia) (acessado em 27 de julho de 2015).

AYUSO, Silvia. 2014. **La República Dominicana se desliga de la Corte Interamericana de DD HH.** In: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415230815\\_658290.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415230815_658290.html) (acessado em 30 de julho de 2015).

CARVALHAL, Ana Paula. 2014. **Corte Interamericana decide pela vinculação de sua jurisprudência.** In: <http://www.conjur.com.br/2014-set-27/observatorio-constitucional-corte-interamericana-decide-vinculacao-jurisprudencia> (acessado em 30 de julho de 2015).

CASSIMIRO, Tatiane. 2014. **Direito à nacionalidade: a questão dos apátridas. Relações Internacionais.** In:

<http://relacoesinternacionais.com.br/2014/03/20/direito-a-nacionalidade-a-questao-dos-apatridas/> (acessado em 20 de julho de 2015).

**Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969.**

**Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, 1961.**

**Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954.**

COSTA RICA. 2005. **Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso das meninas Yean e Bosico vs. República Dominicana.** São José, 8 set. In: Ministério da Justiça, Secretaria da Justiça, Comissão de Anistia. Jurisprudência da Corte Interamericana de Derechos Humanos: Migração, refúgio e apátridas. 2014. Brasília. Tradução Corte Interamericana de Derechos Humanos. pp.181 - 246. In: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/pdf/7-migracao-refugio-e-apatridas> (acessado em 16 de julho de 2015).

COSTA RICA. 2014. **Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana.** São José, 28 de ago. In: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_282\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf) (acessado em 18 de agosto de 2014).

COSTA RICA. 2014. **Corte Interamericana de Derechos Humanos. Parecer Consultivo OC-21/14.** Solicitado pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai. São José, 19 de ago. In: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_21\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_por.pdf) (acessado em 20 de julho de 2015).

**Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.**

GUERRA, Sidney. **A importância da Corte Interamericana de Derechos Humanos para a proteção do indivíduo no continente americano.** In: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=05049e90fa4f5039> (acessado em 30 de julho de 2015).

LENZA, Pedro. 2008. **Direito Constitucional Esquematizado.** 12ª ed. São Paulo, Saraiva.

LIGUORI, Chiara. 2014. **República Dominicana: mais de 250.000 pessoas perderam direito à nacionalidade e passaram à condição de apátridas.** In: <https://anistia.org.br/republica-dominicana-mais-de-250-000-pessoas-perderam-direito-nacionalidade-e-passaram-condicao-de-apatridas/> (acessado em 30 de julho de 2015).

MELLO, Celso D. de Albuquerque. 2011. **Curso de Direito Internacional Público.** II Volume. 13ª ed. Rio de Janeiro, Renovar.

MIGRANTES: **Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** 2015. São José: nº 2. pp.11-14. In:

<http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf> (acessado em 16 de julho de 2015).

**O QUE é a CIDH?** Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>. (acessado em 15 de julho de 2015).

**PACTO de San José da Costa Rica sobre direitos humanos completa 40 anos.** 2009. In: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=116380> (acessado em 16 de julho de 2015).

**Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**, 1966.

REVISTA ÂMBITO JURÍDICO. **A APATRIDIA sob a perspectiva do caso las ni?Yean y Bosico vs. Republica Dominicana - ação nº 130 de 08 de setembro de 2005 - Se C da Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma viola? aos direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana.** In: <http://www.ambitojuridico.com.br/pdfsGerados/artigos/10497.pdf> (acessado em 16 de julho de 2015).

ROSAS, Erika Guevara. **Milhares de apátridas: a vergonha da República Dominicana.** In: <https://anistia.org.br/milhares-de-apatridas-vergonha-da-republica-dominicana/> (acessado em 30 de julho de 2015).

SILVA, Andressa de Sousa e. 2006. **A corte interamericana de direitos humanos.** Revista Jurídica, Brasília, v. 8, n. 79. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_79/artigos/Andressa\\_rev79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_79/artigos/Andressa_rev79.htm) (acessado em 15 de julho de 2015).

SILVA, José Afonso da. 2011. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 35ª ed. São Paulo, Malheiros.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. 1991. **Curso de Direito Constitucional.** Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

# O MOVIMENTO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, O CONTEXTO BRASILEIRO E AS INICIATIVAS DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE DOURADOS PARA A ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS EM TRÂNSITO

---

*THE REFUGEES PROTECTION MOVEMENT IN LATIN AMERICA, THE BRAZILIAN CONTEXT AND THE MUNICIPAL PUBLIC INSTITUTIONS' INITIATIVES OF DOURADOS CITY FOR THE ASSISTANCE TO PEOPLE IN TRANSIT*

Adriana dos Santos Correa  
Caio Morelli Marques<sup>1</sup>

**RESUMO:** O fenômeno dos refugiados ganhou grande notoriedade a partir da Segunda Guerra Mundial, sendo que nesse período a América Latina recebeu grande contingente de refugiados provenientes da Europa e se inseriu no contexto internacional do refúgio. O Brasil teve destaque neste contexto, porém foi no seu período de redemocratização que consolidou com outros países as diretrizes do multilateralismo e defesa dos direitos humanos. Através de levantamento bibliográfico e pesquisa de campo buscamos analisar a região do estado do Mato Grosso do Sul como local de passagem de imigrantes e refugiados, suas dificuldades quanto às várias etapas do processo envolvido, e o importante papel de iniciativas para essas pessoas na esfera municipal, em específico a cidade de Dourados (MS), como cidade “de passagem” de imigrantes e de possíveis refugiados, como estratégias para os problemas atuais de assistência desse grupo.

**Palavras-chave:** Refugiados, Política Brasileira, Dourados-MS.

**ABSTRACT:** The phenomenon of the refugees gained great renown in the context of the Second World War, in this period the Latin America received great contingent of refugees originating from Europe and was

---

<sup>1</sup> Discentes do terceiro semestre do curso de graduação de Relações Internacionais da UFGD, membros do grupo de pesquisa “Políticas migratória brasileira para refugiados: o papel do Mato Grosso do Sul”, coordenado pelo professor doutor César Augusto Silva da Silva.

inserted in the international context of the refuge. Brazil had distinction in this context; however it was in his re-democratization period that it consolidated with other countries the guidelines of the multilateralism and defense of the human rights. Through literature and field research we seek to analyze the Brazil and Mato Grosso do Sul as highlighted in assisting refugees regarding other countries of the Latin America, his difficulties how the several stages of the process involved, and the important role of initiatives to these people at the municipal level, in specific the city of Dourados (MS), as city “of passage” of immigrants and of possible refugees, as strategies to current problems of assistance to this group.

**Keywords:** Refugees, Brazilian Policy, Dourados-MS.

## 1. INTRODUÇÃO

O fenômeno do refugio têm ganhado grande notoriedade no cenário internacional, segundo dados oficiais da ONU (2013), o número de refugiados<sup>2</sup> no mundo é 51,2 milhões de indivíduos, que são provenientes de diversas regiões do globo, principalmente da África, Oriente Médio e Ásia.

Segundo LOESCHER (1993), o legado do colonialismo praticado pelas grandes potências europeias dos séculos XV e XVI, é uma das principais causas deste fenômeno, uma vez que durante a dominação, a metrópole criava fronteiras no território conquistado, sem levar em conta as rivalidades e administração já praticada pela população local, fato que culmina com as diversas guerras civis no século atual.

A Declaração de Cartagena de 1984 considera a “violação generalizada dos Direitos Humanos”, como um dos requisitos para a solicitação de refúgio. Logo, com o aumento de refugiados no contexto global, percebe-se que em vários Estados Nacionais os direitos de seus cidadãos não são respeitados de maneira satisfatória, os quais solicitam a proteção de outros Estados que se dispõem em acolhê-los.

O Brasil é um desses Estados que busca aumentar o acolhimento, no qual se encontram, atualmente, cerca de 7.700 refugiados de 81 nacionalidades diferentes<sup>3</sup>. Neste contexto, foi criado o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o qual é responsável por analisar e aprovar as solicitações de refúgio que vêm sofrendo um aumento vertiginoso desde 2010. Além disso, há uma grande variedade de organizações não governamentais espalhadas pelo território nacional que oferecem assistência e proteção a estes sujeitos.

---

<sup>2</sup>Ao longo do artigo os termos refugiados, imigrantes e migrantes são empregados várias vezes, com isso se faz necessário diferenciá-los para melhor compreensão do leitor.

Refugiados: De acordo com a Convenção de 1951, são indivíduos que se encontram fora de seu país por causa de fundado temor de perseguição (religiosa, política, racial, etc). Posteriormente, o termo foi ampliado para abranger pessoas que são obrigadas a deixarem seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação em massa dos direitos humanos.

Imigrantes: são aqueles que em um país estrangeiro como a intenção de residir ou trabalhar. O imigrante é visto pela perspectiva do país que o acolhe, é o indivíduo que veio do exterior.

Migrantes: são aqueles que mudam de local, região, estado ou país de maneira periódica.

<sup>3</sup> Disponível em <http://oestrangeiro.org/2015/06/07/salvando-vidas/>. Acesso em 28.06. 2015.

Por ser um país com dimensões continentais, o Brasil recebe muitos imigrantes internacionais, incluindo refugiados, por suas fronteiras. Estes municípios de entrada são conhecidos como cidades de passagem, que é o caso do município de Dourados, no estado do Mato Grosso do Sul, o qual está bem próximo da fronteira paraguaia. Por esse motivo, passam pela cidade uma grande quantidade de imigrantes, principalmente da América Latina, e dentre estes se encontram possíveis solicitantes de refúgio.

O presente artigo exhibe uma breve análise histórica do movimento de proteção aos refugiados na América Latina, a atual situação latina americana e brasileira em relação a esse fenômeno, as dificuldades encontradas pelos solicitantes de refúgio no Brasil, e por fim, centraliza sua análise no caso específico da cidade de Dourados, no estado do Mato Grosso do Sul. O artigo tem como base a política migratória brasileira, com abordagem das relações internacionais e da ciência política. Os resultados apresentados são parciais e busca expor as políticas municipais existentes na cidade para auxílio e recebimento dos imigrantes internacionais.

Para essa finalidade, foi realizado levantamento bibliográfico nacional e internacional, pesquisa de campo, a qual consiste em entrevistas semiestruturadas realizadas em duas instituições públicas municipais de assistência social da cidade de Dourados - MS, as quais lidam diretamente com indivíduos em situação de trânsito, além de coleta de dados e análise dos resultados.

## **2. PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA: CONTEXTO HISTÓRICO**

A América Latina recebeu grande contingente de refugiados da 2ª Guerra Mundial, provenientes da Europa. O Brasil teve destaque neste contexto, uma vez que o país recebeu em torno de 40 mil pessoas em 1954, e a Venezuela com aproximadamente 18 mil refugiados (SHEPHARD, 2012).

Com o início da Guerra Fria, o tema do refúgio ficou intimamente ligado à questão ideológica, pois os EUA e o bloco de países capitalistas recebiam refugiados dos Estados do Leste europeu, como argumento de superioridade do capitalismo em relação ao socialismo implantado em parte da Europa, enquanto plataforma de política externa (SHEPHARD, 2012).

Em 1950, a ONU criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ACNUR, órgão específico de proteção às vítimas de perseguição, violência e intolerância em seu país de origem, além de criar mecanismos de proteção às mesmas. Uma organização com recursos limitados e poucos funcionários, mas com uma abrangência de responsabilidades muito vasta e uma esfera para novas ações, praticamente infinitas (SHEPHARD, 2012, p. 485).

E em 1951, na cidade de Genebra, foi realizada a Conferência Internacional das Nações Unidas, com a participação de 26 países, entre eles Venezuela, Colômbia e Brasil, durante a qual foi definido o conceito de refugiado.

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que,



se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996a, p. 61).

Segundo MOREIRA (2008), a definição traz uma limitação geográfica e temporal, pois se refere aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, o que possibilita dupla interpretação: eventos ocorridos somente na Europa, ou aqueles ocorridos na Europa e em outros lugares. De acordo com a primeira interpretação, eram considerados refugiados somente os indivíduos europeus. Além disso, a Convenção estabeleceu que os refugiados acolhidos, não poderiam ser devolvidos para territórios, onde corressem o risco de perseguição política, étnica e religiosa.

Conforme LOESCHER (1993), o legado do colonialismo nos países do chamado Terceiro Mundo resultou na criação arbitrária de fronteiras e tratamento preferencial a certos grupos populacionais, fatores responsáveis pelas guerras civis e movimentos separatistas nestas nações, principalmente no período de descolonização, como consequência desta situação estes novos Estados se converteram em produtores de refugiados. Este cenário se tornou nítido na década de 60, que trouxe consigo várias mudanças no sistema internacional, dentre elas a descolonização de países da África e da Ásia.

Devido à limitação temporal e geográfica da Convenção de 51, os solicitantes de refúgios provenientes de Estados africanos e asiáticos não eram abrangidos pela mesma. Diante desta situação, em 1967, é assinado por todos os países latinos americanos, com exceção de Cuba, o Protocolo de sobre o Estatuto dos Refugiados, o qual elimina a restrição imposta pela Convenção anterior. Desta maneira passa a ser considerada refugiada qualquer pessoa que tenha fundado temor de perseguição, por motivos raciais, religiosos, políticos, e por este motivo se encontra fora de seu país de origem, uma vez que não quer ou não pode se valer da proteção do mesmo.

Nas décadas de 1970 e 1980, com a implantação de regimes ditatoriais em várias nações da América Latina, com destaque para El Salvador, Chile, Nicarágua e Guatemala, os Estados latinos americanos deixaram sua posição de acolhedores e se tornaram produtores de refugiados. Neste período foi gerado um fluxo de dois milhões de refugiados na América Latina, os quais buscaram refúgios nos países vizinhos e Estados Unidos. Entretanto, neste último, muitos pedidos de refúgios foram negados, uma vez que o governo norte americano apoiava os regimes de extrema direita dos países de origem dos imigrantes. Já os países da América Central e o México, reconheceram 150 mil refugiados (ACNUR, 2000, p. 132; ANDRADE, 1998).

Neste contexto, foi realizado um colóquio na cidade de Cartagena, na Colômbia, em 1984. Como resultado foi assinado por vários países latinos americanos a Declaração de Cartagena, um documento que inaugurou um sistema regional de proteção aos refugiados, que engloba toda América Latina. Esta Declaração ampliou o conceito de refugiado, pois até então, a definição vigente, não reconhecia como solicitantes de refúgio os indivíduos que abandonavam seus países no período de 1970 a 1980, devido à presença de conflitos armados constantes e intermitentes.

A Declaração de Cartagena, além de definir como refugiados os indivíduos que saem de seus Estados devido à ameaça e violação de seus direitos humanos, também incluem aqueles que deixam o país por causa da desordem pública e conflitos

armados. Ou seja, o documento rompe com a barreira do âmbito individual, e passa a enxergar um contexto coletivo. Segundo TRINDADE apud BARICHELLO, 2011.

Apesar do Documento não ter caráter obrigatório, o mesmo foi assinado por diversos países da América Latina, como Venezuela, Nicarágua, Guatemala, Colômbia, Belize, Honduras, Costa Rica, El Salvador e Panamá. Mesmo os Estados que não assinaram vêm adotando o conceito ampliado de refugiado. Além disso, há nações que adotaram a definição da Declaração em suas próprias constituições nacionais e o incorporaram no seu texto infraconstitucional, este é o caso do Brasil.

A Declaração de Cartagena adquiriu grande importância no contexto latino americano, e com isso, em comemoração aos vinte anos da Declaração, foi assinado o Plano de Ação México em 2004, o qual propõe maior integração entre governos locais, sociedade civil e a comunidade internacional para a proteção dos refugiados, fato que culmina com os projetos: Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário. Dez anos depois, em 2014, foi assinado o documento Cartagena + 30 em Brasília, o qual mais uma vez afirma os conceitos propostos pela Declaração de 1984, além de analisar a situação atual dos refugiados, deslocados internos e apátridas em toda a região da América Latina.

Todos estes movimentos de proteção aos refugiados na região possibilitou a criação de mecanismos legais, em diversos países latino americanos, os quais são reconhecidos internacionalmente como Estados acolhedores de indivíduos em busca de refúgio, entretanto, a população de refugiados ainda enfrentam certas dificuldades, principalmente no âmbito da integração com a comunidade nacional. Fato que mostra a constante necessidade de inovar as políticas públicas, para que sejam promovidos avanços na recepção e integração dos mesmos.

### **3. AMÉRICA LATINA E BRASIL: SITUAÇÃO ATUAL DO REFÚGIO**

Em 2011 o panorama das pessoas em necessidade de proteção na América Latina era de 4.1 milhões (ACNUR citado por MENEZES, 2011, p. 95). Estas estavam divididas entre: refugiados, solicitantes de refúgio e deslocados internos. Nesse período, os países que se destacavam quanto à nacionalidade dos 83 mil refugiados propriamente ditos na América Latina eram o Equador, Costa Rica, Brasil, Argentina, Panamá, Chile e a Venezuela. Quanto à população com 290 mil indivíduos que viviam clandestinamente como refugiados destacavam-se a Venezuela, o Equador, Panamá, e Costa Rica. Havia cerca de 71 mil solicitantes de refúgio, divididos entre o Equador e a Venezuela. A Colômbia encontrava-se como destaque evidente, enquanto único país com deslocados internos, cerca de 3,6 milhões de pessoas, além de muitos que viviam na região “entre fronteiras”, ora adentrando as fronteiras brasileiras na região Amazônica (REDIN, 2013, p.144).

Segundo ZARJEVSKI (1987, p.211 apud MOREIRA, 2005, p. 59) “os países da América Latina se inseriram no contexto internacional do refúgio após acolherem cerca de 100 mil refugiados entre 1947 a 1952”. Porém foi no período de redemocratização do Brasil que o mesmo e os demais países com acordos para a proteção dos refugiados, estabeleceram como diretrizes de política externa o multilateralismo, a cooperação, defesa dos direitos humanos, adesão aos regimes e o respeito às organizações internacionais.

Desde então, o Brasil passou a se destacar quanto à criação de políticas públicas para ampliar sua proteção aos refugiados e promover soluções duradouras, com o ponto culminante com a aprovação da lei 9.474/97, conhecida como Estatuto dos Refugiados. O procedimento de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é garantido pela legislação correspondente, segundo a mesma, os solicitantes de refúgio têm direito à documentação provisória, incluindo a carteira de trabalho, até que as solicitações sejam analisadas pelo órgão competente (CONARE). Em caso de indeferimento, o solicitante é possível apresentar recurso junto ao Ministro da Justiça. O refugiado reconhecido no Brasil tem os mesmos direitos e deveres que qualquer estrangeiro em situação regular no país.

A lei 9.474 foi criada em 22 de julho de 1997 com o intuito de proceder em relação à proteção desse grupo dentro de suas normas internas. Segundo o 1º artigo da lei “será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupos sociais ou opinião políticas encontram-se fora de seu país de origem e não possa e não queira acolher-se a proteção de tal país”.

No contexto da legislação são responsáveis pela questão dos refugiados, o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), que é constituído de um representante do Ministério da Justiça que ocupa o cargo de presidência no órgão, de Relações Exteriores (vice-presidência), do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Departamento da Polícia Federal, um representante da sociedade civil que possui direito a voto e um representante do ACNUR que não possui poder de voto.

E também a Polícia Federal no auxílio da obtenção de documentos como o Registro Nacional do Estrangeiro (RNE), Carteira de Trabalho e Previdência Social definitiva (CPTS) e um número de cadastro de pessoa física (CPF). A representante da sociedade civil, a Cáritas Brasileira, vem se destacando, uma entidade que presta serviços de acolhida e interação de refugiados no Brasil, além de Pastorais do Imigrante e ONGs em várias cidades brasileiras.

Conforme o CONARE, o Brasil possui atualmente em torno de 7.700 refugiados reconhecidos, de 81 nacionalidades incluindo os reassentados (dados de meados de 2015). Os principais grupos são nacionais da Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo (RDC)<sup>4</sup>.

O ACNUR conta com uma sede em Brasília e duas unidades em São Paulo, que são responsáveis pela proteção e integração de refugiados além de arrecadações de fundos privados. Precisa trabalhar em parceria com o governo nos âmbitos federal, estadual e municipal, com o setor privado e organizações civis em regiões estratégicas no país para efetivar suas políticas. O reconhecimento internacional do Brasil como um líder regional na temática de proteção aos refugiados, na atualidade, é fundamentalmente explicado por essa relação triparte construída historicamente entre o governo, a sociedade civil e o ACNUR no que tange às políticas nacionais para refugiados e que levou ao fortalecimento e engajamento do país no tema nos últimos anos.

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://oestrangeiro.org/2015/06/07/salvando-vidas/>. Acesso em 28.06. 2015.

#### 4. DIFICULDADES ENCONTRADAS PELOS REFUGIADOS NO BRASIL

A composição legislativa atual para assistência aos refugiados no Brasil é destaque perante a comunidade internacional, porém ainda há muitas dificuldades quanto às várias etapas do processo envolvido, desde o reconhecimento do refúgio até a integração dos refugiados na sociedade civil e garantia de todos os seus direitos. Os principais desafios para soluções eficazes e duradouras estão relacionados principalmente à centralização das responsabilidades das organizações envolvidas e consequentemente a burocratização do processo, além de aspectos de gestão e ausência desses órgãos em regiões estratégicas do país, como nos locais considerados de passagens desses grupos que geralmente não são os grandes centros urbanos, como é caso do estado do Mato Grosso do Sul.

O processo de assistência ao refugiado no Brasil se inicia com a solicitação do refúgio. Segundo as disposições presentes nos artigos 7º e 9º da Lei 9.474/97, os solicitantes de refúgio devem se apresentar a qualquer autoridade migratória dentro do território nacional para explicar as razões que levaram a deixar seu país de origem e solicitar refúgio, esta deverá ouvir o interessado e elaborar uma declaração contendo as informações obtidas.

Já nesse primeiro contato com refugiado os profissionais envolvidos encontram barreiras quanto à falta do domínio do idioma do solicitante, o desconhecimento da realidade social, política e econômica do país e principalmente pela situação atual da “cultura política desses agentes”, muitas vezes pautadas na criminalização das migrações internacionais. (SILVA, 2014, p. 185).

Depois da apresentação, a declaração com pedido de refúgio será encaminhado para o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados) que conta apenas com a sede em Brasília. Trata-se do único órgão habilitado para decidir a situação do solicitante, ou seja, pedidos de todas as regiões do país se concentram nesse órgão.

Dados divulgados pelo Ministério da Justiça<sup>5</sup> e referentes a agosto deste ano, apontam que o Brasil possui números recordes de refugiados e de solicitações de refúgio pendentes, existem cerca de 12.666 casos a serem analisados, porém conforme SILVA (2014, p. 195.), “o CONARE atualmente apresenta em torno de somente nove funcionários em sua estrutura administrativa, e com grande acúmulo de casos de anos anteriores.” Com essa demanda toda, as decisões podem demorar em média um ano. Tal problema é reflexo dos desafios enfrentados pelos CONARE atualmente por conta de sua gestão que em muitos aspectos não acompanhou as novas condições do refúgio e o aumento exponencial do número de refugiados nos últimos anos.

O acúmulo de solicitações, devido à centralização de responsabilidades pelo CONARE assim com o processo burocrático da triagem feita inicialmente pela Polícia Federal, gera um verdadeiro contratempo para os servidores entrevistadores que precisam se deslocar para os diferentes pontos do país para ouvir os solicitantes, que implica, sobretudo, no tempo e orçamento necessários para esse deslocamento, e também para o refugiado que chega desgastado pela perseguição sofrida em seu país e que perdeu praticamente tudo: bens, emprego e muitas vezes até a família. Após isso, as autoridades migratórias precisam produzir o Termo de Declaração, pois esse

---

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>. Acesso em: 22.08.15.

servirá de documento até a emissão do Protocolo Provisório que pode ser pedido diretamente na Polícia Federal até a decisão definitiva em Brasília (SILVA, 2013, p. 149).

As diversas dificuldades para a legalização e inserção do refugiado na sociedade brasileira, como a garantia da educação, trabalho e saúde assegurados pela Constituição Federal vão muito além das questões burocráticas. Para se inserir na sociedade, o refugiado precisará trabalhar e nessa etapa da integração encontram muitas barreiras, principalmente pelos “mitos” criados pela própria população por conta do desconhecimento da causa: o “medo” de que esses “imigrantes” (como generalizam) tomem seus postos de trabalho, uma vez que há um número considerável de refugiados que são bem qualificados.

O fato de não conseguirem emprego, faz com que o ingresso dos refugiados no mercado de trabalho aconteça principalmente por meio da economia informal e que fiquem mais vulneráveis á organizações criminosas. São prejudicados no que se refere à saúde, microcrédito e direitos trabalhistas. Há ainda a resistência da sociedade civil em aceitá-los sem preconceitos ou discriminação.

Por meio da análise de diversas interpretações normativas que em sua maioria são restritivas e securitárias<sup>6</sup> quanto ao que se refere às migrações internacionais, observamos que o que consta na Lei brasileira para proteção a esse grupo em específico, não condiz com a realidade enfrentada pelos mesmos. “Ora o tratamento aos refugiados é encarado como uma questão de direitos humanos, ora é vislumbrado como de segurança nacional.” (HAMID 2012, apud SILVA, 2013, p. 191). O primeiro passo, para soluções duradouras é lutar contra o desconhecimento sociedade em geral quanto a esses dois conceitos e principalmente aos órgãos competentes como a Polícia Federal quanto à criminalização das migrações internacionais.

Sendo assim mesmo que essa localidade não represente o destino final do possível refugiado, os locais de passagem, também precisam ser incluídos no que tangem tais políticas, principalmente por se tratar de cidades fronteiriças em sua maioria, e muitas vezes já nessas cidades iniciam o processo de solicitação de refúgio. Assistir á essas cidades com as políticas para refugiados, pode significar um grande avanço estratégico para a eficiência, desburocratização e melhorias na assistência aos mesmos.

## **5. O CASO DO MATO GROSSO DO SUL: DOURADOS, CIDADE FRONTEIRIÇA DO BRASIL.**

O estado do Mato Grosso do Sul é considerado porta de entrada de vários imigrantes internacionais no Brasil, os quais, em sua maioria, provêm de países da América do Sul, uma vez que o estado faz fronteira com dois países do Cone Sul, Paraguai e Bolívia. Segundo SILVA (apud ABRAÃO, 2012), o Mato Grosso do Sul é o quarto estado brasileiro, pelo qual mais entram imigrantes solicitantes de refúgio no país. Entretanto muitos desses indivíduos não permanecem no estado, se dirigem para os grandes centros econômicos, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, já que buscam oportunidades de trabalho e emprego.

---

<sup>6</sup> O termo se refere à criminalização dos imigrantes como um problema de segurança nacional, o que os impossibilita de usufruírem dos direitos presentes na legislação.

Além disso, um levantamento estatístico do ACNUR de 2012, afirma que a região Centro- Oeste é segunda região nacional que mais recebe solicitações de refúgio, com 16% do total, apenas atrás da região sudeste, a qual recebe 66% das solicitações. Porém, apesar de sua posição de destaque, os estados que compõem a região Centro-Oeste não possuem comitês estaduais de Refugiados, os quais estão presentes em somente quatro unidades federativas: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. A partir desta situação, é possível concluir que dentre os imigrantes que entram pelo estado do Mato Grosso do Sul e passam por suas cidades de fronteira, há um número evidentemente relevante de possíveis refugiados, que muitas vezes, não são identificados ou sequer passam por qualquer tipo de registro.

Devido à ausência de órgãos estaduais para o acolhimento dos solicitantes de refúgio nessas localidades, o trabalho se concentra nas mãos de organizações não governamentais, e também em políticas municipais. A cidade de Dourados está inserida neste contexto, uma vez que a mesma está localizada a aproximadamente 120 km da fronteira paraguaia, muito próxima de Ponta Porã, cidade gêmea de Pedro Juan Caballero (em território paraguaio). Como não há uma instituição estadual específica para este tema no município, os processos de acolhimento, e encaminhamento acontecem no âmbito municipal, através de políticas que incluem o atendimento aos imigrantes de todo o tipo.

Segundo os dados oficiais do Município, em 2001, duas instituições da cidade trabalhavam diretamente com os imigrantes, a Casa da Acolhida e a Cada da Divina Providência. Esta última era uma organização não governamental, e atualmente se encontra desativado. A Casa da Acolhida é uma instituição pública municipal, a qual recebeu, em 2001, 87% dos imigrantes que passaram pela cidade.

Em 2014, foi inaugurado pela prefeitura do município de Dourados, o Centro de Referência especializada para População em Situação de Rua – Centro POP, o qual atende e presta assistência aos moradores de rua e à população em situação de trânsito. Com isso, no contexto atual, a Casa da Acolhida e o Centro POP são as duas instituições que recebem e trabalham de maneira direta com os imigrantes que chegam a Dourados.

Logo, para o estudo e análise da situação atual dos imigrantes internacionais, e possíveis refugiados na cidade de Dourados, foram realizadas entrevistas com as coordenadoras de ambas as instituições. Vale ressaltar que somente as duas instituições trabalham diretamente com indivíduos em situação de trânsito e possíveis potenciais solicitantes de refúgio, apesar de não ter os migrantes como público- alvo específico, porém os abrangem seus atendimentos. Ambas as instituições pertencem à gestão da política de assistência social de Dourados. Não foram realizadas entrevistas com órgãos públicos estaduais e municipais, pois o artigo tem como objetivo analisar apenas as iniciativas públicas municipais. É importante citar que era desejado realizar entrevistas com migrantes atendidos pelas instituições, porém não houve oportunidade.

#### **a. Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua.**

O Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua, mais conhecido como Centro POP, realiza seus trabalhos desde de Julho de 2012, porém seu ponto fixo de atendimento foi oficialmente inaugurado em Maio de 2014. O

centro tem como público os indivíduos em situação de rua, o que inclui os moradores de rua da cidade, e também os migrantes que passam por Dourados, uma vez que os mesmos não possuem uma moradia.

Segundo dados oficiais do Centro, no ano de 2014 foram atendidos 468 imigrantes pela instituição, uma média de 68 indivíduos por mês. Os usuários, em sua grande maioria são homens (429) com idade a cima de 20 anos. No ano passado, 39 mulheres passaram pelo Centro. A instituição não fornece atendimento para menores desacompanhados. É importante esclarecer, que os números apresentados englobam todos os tipos de migrações, inclusive a deslocação de brasileiros de uma região do país para outra. As maiorias dos imigrantes recebidos são haitianos paraguaios, uruguaios, bolivianos, africanos, chilenos, argentinos e libaneses (Informação Verbal)<sup>7,8</sup>.

Ao chegar ao Centro POP, os imigrantes são registrados no livro e no sistema de informática. A falta de documentação não é um empecilho ao atendimento, porém implica nos encaminhamentos que serão realizados. Logo, se o estrangeiro chega sem documentos, é acompanhado por um servidor da instituição á Polícia Federal, no caso dos cidadãos brasileiros, é feito um boletim de ocorrência, com a posse desses documentos é possível dar continuidade aos serviços prestados (Informação Verbal)<sup>9</sup>.

Entretanto, a maioria <sup>10</sup>dos imigrantes e possíveis refugiados que se apresentam à instituição está em situação regularizada e possuem documentação (Informação Verbal)<sup>11</sup>. Houve casos de refugiados que vieram de São Pulo para Dourados, os quais já tinham a carteirinha de refúgio, porém no ano passado um possível refugiado não regularizado chegou para o atendimento (Informação Verbal)<sup>12</sup>. Grande número de pessoas é direcionado ao Centro, através da indicação da população local, orientação da guarda civil, e outras instituições do município.

Ultimamente, muitos imigrantes têm passado pelo Município de Dourados, com destino à cidade de Itaquiraí – MS, devido à existência de um abatedouro no município, que tem buscado os imigrantes enquanto mão – de – obra (Informação Verbal)<sup>13</sup>. No mês de Março de 2014 chegou uma mulher no Centro POP, a qual não conseguia se comunicar em língua portuguesa, com isso foi chamado um cidadão para ajudar na interpretação, entretanto o mesmo não tinha conhecimento do idioma utilizado pela atendida, logo a comunicação foi feita através de gestos, o que possibilitou o entendimento de que ela estava em busca de trabalho. Após a pesquisa realizada pela instituição, foi descoberto que o destino final da mulher era o município de Itaquiraí, no qual iria trabalhar, e havia desembarcado no lugar errado (Informação Verbal)<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> AMORIM, Amarilda de Jesus Alves. Coordenadora do Centro POP. Depoimento em março de 2015. Dourados (MS).

<sup>8</sup> Vale lembrar que o público alvo da instituição são pessoas em situação de trânsito, o que inclui imigrantes que não se qualificam como possíveis refugiados.

<sup>9</sup> IBIDEM.

<sup>10</sup> Não foram fornecidos, durante a entrevista, dados numéricos em relação ao número de indivíduos que se apresentam á instituição em situação regularizada e com o porte de documentos.

<sup>11</sup> IBIDEM.

<sup>12</sup> IBIDEM.

<sup>13</sup> IBIDEM.

<sup>14</sup> IBIDEM.

O Centro trabalha a partir da escuta qualificada, também disponibiliza atendimento psicossocial, orientação jurídico-social, e diagnóstico socioeconômico. Porém, a maioria dos imigrantes que se apresentam ao Centro vão em busca de passagens para outras localidades (Informação Verbal)<sup>15</sup>. Quando o imigrante já foi atendido por outra instituição em outra cidade, o Centro entra em contato com a mesma. Além disso, mantêm contato com o posto da Polícia Federal local, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, e outras instituições (Informação Verbal)<sup>16</sup>.

Há casos, que os indivíduos são encaminhados para a Casa da Acolhida, principalmente aqueles que requerem passagens para outros locais. Com isso, ficam abrigados na Casa, até a aquisição da mesma. Há registros de africanos, possíveis potenciais solicitantes de refúgio, que ficaram na Casa da Acolhida por três dias, depois foram para o Rio de Janeiro (Informação Verbal)<sup>17</sup>.

Este é um trabalho novo na cidade, e sempre está em busca de novas parcerias para a ampliação da rede e aperfeiçoamento dos serviços. Segundo a coordenadora do Centro, a principal dificuldade enfrentada é a não aceitação dos indivíduos em situação de rua por parte da sociedade civil organizada, a falta de compreensão, a qual é resultado do desconhecimento do assunto (Informação Verbal)<sup>18</sup>.

Quando se trata do imigrante proveniente de outro país, surge a barreira da diferença idiomática, que de certa forma atrapalha o atendimento, uma vez que certos idiomas são de difícil compreensão, e a instituição não conta com pessoas para a realização de tradução e interpretação, uma vez que a sua demanda é considerada esporádica (Informação Verbal)<sup>19</sup>. Porém, quando chega alguém que não tenha o domínio da língua portuguesa, são procurados outros recursos, para a garantia do atendimento, como por exemplo, a ajuda de civis.

Também há a dificuldade em relação às passagens, uma vez que esta é requisitada por grande parte dos usuários do Centro, porém em alguns períodos não é possível à aquisição da mesma. Além disso, algumas vezes o alto nível burocrático, somado à intolerância de outros órgãos públicos, como por exemplo, a Polícia Federal, prejudica a agilidade dos serviços (Informação Verbal)<sup>20</sup>.

Segundo a coordenadora do Centro POP, a instituição busca oferecer um atendimento de qualidade para todos, sem discriminação, buscando proteger o indivíduo dentro da lei, informa-lo a respeito de seus direitos e garantir a efetivação dos mesmos.

#### **b. A Casa de Acolhida.**

A Casa da Acolhida de Dourados é uma instituição pública mantida pela Secretaria Municipal de Assistência Social, a Casa opera no município desde 2001, e tem como principais usuários, classes distintas de indivíduos, as quais são: abrigados (pessoas que perderam totalmente o vínculo familiar, moram na casa por tempo

---

<sup>15</sup> IBIDEM.

<sup>16</sup> IBIDEM.

<sup>17</sup> IBIDEM.

<sup>18</sup> IBIDEM.

<sup>19</sup> IBIDEM.

<sup>20</sup> IBIDEM.



indeterminado), pessoas em situação de rua, mochileiros, indivíduos em trânsito e migrantes. Ainda há aqueles não estão hospedados na instituição, mas recorrem a ela para realizar refeições diárias.

De acordo com dados oficiais, durante os meses de Janeiro a Agosto de 2013 a Casa recebeu 609 acolhidos, dentre eles 473 (77,66%) homens, 101 (16%) mulheres, e apenas 34 (6%) crianças e adolescentes. O número baixo de menores é explicado pelo fato da instituição estar de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com isso, não recebe menores desacompanhados. Em relação á faixa etária, a maioria dos usuários compreende entre 21 e 30 anos (44%), 46, 30% dos indivíduos atendidos alegam ser solteiros.

Quando o indivíduo chega á Casa da Acolhida, é realizado um cadastro, e preenchida uma ficha, a qual abrange vários dados, inclusive os três últimos estados e cidades por onde ele passou. De acordo com as informações adquiridas, grande número dos atendidos já passou por outras cidades do estado do Mato Grosso do Sul. Os estados do Paraná, São Paulo e Mato Grosso também se destacam como lugares da última parada dos indivíduos antes de chegarem a Dourados. Há também os imigrantes estrangeiros que são atendidos pela Casa, em sua maioria são argentinos, paraguaios, uruguaios, peruanos, colombianos, equatorianos, haitianos e africanos em geral (Informação Verbal)<sup>21</sup>

Os migrantes acolhidos pela instituição, geralmente chegam à rodoviária da cidade, e são levados a Casa pela guarda municipal. Outros tomam conhecimento do local através de encaminhamento popular, ou de outras instituições, como por exemplo, igrejas locais (Informação Verbal)<sup>22</sup>. Estes indivíduos alegam estarem em busca de uma melhor qualidade de vida e novas oportunidades, muitos deles não permanecem na Casa da Acolhida por muito tempo, outros chegam em busca de passagens para outras cidades, e ficam na instituição até a aquisição da mesma (Informação Verbal)<sup>23</sup>.

Assim como no Centro POP, os indivíduos que se apresentam á instituição sem documentos passam pelo atendimento inicial sem complicações, entretanto são acompanhados até a Delegacia para a realização de um Boletim de Ocorrência (Informação Verbal)<sup>24</sup>.

A Casa possui parcerias com órgãos públicos municipais e federais, mantém vínculos com a OAB e a Casa dos Conselhos, além de contar com o apoio do SESC e da Mesa Brasil para capacitação das cozinheiras (Informação Verbal)<sup>25</sup>. Durante sua estadia, o acolhido não recebe apenas refeições hospedagem, tem acesso a atendimento psicológico, é orientado a respeito de seus direitos, e quando necessário, a Casa realiza encaminhamentos para outras instituições, as quais fornecem um atendimento mais rápido devido a mediação da mesma (Informação Verbal)<sup>26</sup>.

Quando se trata dos migrantes internacionais, a principal dificuldade encontrada pela instituição é o idioma, porém, nestes casos eventuais, a Casa busca

---

<sup>21</sup> SILVA, Cleibe Maria da. Coordenadora da Casa da Acolhida. Depoimento em Março de 2015. Dourados (MS).

<sup>22</sup> IBIDEM.

<sup>23</sup> IBIDEM.

<sup>24</sup> IBIDEM.

<sup>25</sup> IBIDEM.

<sup>26</sup> IBIDEM.

parceria com universidades e indivíduos da comunidade local que tenham conhecimento do idioma estrangeiro (Informação Verbal) <sup>27</sup>. Outro obstáculo encontrado é a discriminação da sociedade em relação á estas pessoas, preconceito que deve ser desconstruído a partir de informação e conhecimento.

A Casa da Acolhida é um lugar para todos, os migrantes estrangeiros são acolhidos e tratados da mesma maneira como são os usuários nacionais. Os imigrantes, geralmente, são pessoas inteligentes e capacitadas, com experiência prática no trabalho; em certa ocasião a Casa recebeu um chileno, o qual cozinhava muito bem, no período de um dia, conseguiu dois empregos, a ideia de que os imigrantes são intelectualmente inferiores não condiz com a realidade (Informação Verbal)<sup>28</sup>. A instituição sempre buscar fazer algo a mais, que possa trazer melhorias para a vida do acolhido.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se trata de imigrantes e refugiados, é muito comum mencionar órgãos e políticas públicas federais, porém é possível perceber que as instituições municipais da cidade de Dourados, têm exercido um papel fundamental na recepção, acolhimento e assistência aos imigrantes internacionais e possíveis solicitantes de refúgio que cruzam a fronteira brasileira pelo Mato Grosso do Sul e passam pelo município.

Entretanto, há registros de imigrantes internacionais, e até mesmo refugiados, que já haviam estado em outros estados e cidades da Federação, e vieram para a região da Grande Dourados em busca de emprego e de novas oportunidades de trabalho. É certo que os grandes centros nacionais, como São Paulo e Rio de Janeiro, continuam como principais destinos dos imigrantes, porém muitos tem se deslocado para outras partes do país, incluindo as cidades de fronteiras (local por onde muitos entraram no país), uma vez que os mesmos têm enfrentado grandes dificuldades de integração e falta de trabalho nas grandes metrópoles urbanas.

Ambas as instituições da cidade apresentam ótima infraestrutura e bom planejamento, porém são fundamentais alguns aperfeiçoamentos para melhor atender os imigrantes que chegam a Dourados. Os funcionários precisam ter esclarecimentos sobre as condições em que o imigrante pode solicitar refúgio segundo a legislação brasileira; e com este conhecimento haveria grande facilidade em identificar esses sujeitos, além dos encaminhamentos realizados pelas instituições ganharem em eficácia e rapidez.

Além disso, deve haver uma maior integração colaborativa entre as redes municipais, estaduais e federais, no sentido de compartilhamento de informações, estabelecimento de parcerias, e cooperação mútua, o que traria melhorias significativas ao atendimento de imigrantes, além de facilitar a identificação de potenciais solicitantes de refúgio. Outro grande avanço seria o estabelecimento de uma rede municipal com pessoas fluentes em diversos idiomas, as quais poderiam ser contatadas, assim que o estrangeiro solicitasse o atendimento.

---

<sup>27</sup> IBIDEM.

<sup>28</sup> IBIDEM.

A criação de um comitê municipal ou estadual para refugiados nas cidades de fronteiras do Mato Grosso do Sul. Em toda a região da fronteira seca do Estado, particularmente nas cidades de Ponta Porã e Dourados- MS seria de grande valia, a partir do momento em que as autoridades do estado percebessem que a questão migratória impacta, de maneira relevante, o Estado e os municípios, devendo ser tratada como algo estratégico dentro do espírito dos direitos humanos. O comitê, junto à gestão municipal, contribuiria tanto para modernizar os processos de reconhecimento da condição de refugiado, diminuindo as dificuldades encontradas pelos solicitantes, como para ajudar na sua integração com a comunidade local.

Neste sentido, o desenvolvimento estratégico de postos de atendimento para imigrantes internacionais nestas regiões de passagem, com uma maior estrutura burocrática e de recursos humanos, para além apenas do atendimento dos postos da Polícia Federal, seria extremamente relevante. Ou seja, uma maior presença do Estado, de modo a aumentar a capacidade resposta pública no que tange ao recebimento e acolhimento de migrantes internacionais, incluindo refugiados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Entrevistas

AMORIM, Amarilda de Jesus Alves. Coordenadora do Centro POP, em Dourados. Depoimento em março de 2015. Dourados (MS).

SILVA, Cleibe Maria da. Coordenadora da Casa de Acolhida de Dourados-MS. Depoimento em Março de 2015. Dourados (MS).

### Referências Bibliográficas

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** UNHCR. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1). Acesso em: 21 de setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual de Procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado.** De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. UNHCR. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/54BB90A0d01.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

ADUS. **Instituto de Reintegração de Refugiados.** Disponível em: [http://www.adus.org.br/?gclid=Cj0KEQjw4qqrBRDE2K\\_z7Pbvjo8BEiQA39AlmRf0xYSeuE\\_GDzqQP9Ju-UScbWxT1ZBQMeJ-Akech3EaAkpF8P8HAQ](http://www.adus.org.br/?gclid=Cj0KEQjw4qqrBRDE2K_z7Pbvjo8BEiQA39AlmRf0xYSeuE_GDzqQP9Ju-UScbWxT1ZBQMeJ-Akech3EaAkpF8P8HAQ). Acesso em: 20 de março de 2015.

ANDRADE, J. H. Fischel de. **A Política de Proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas – sua gênese no período pós-guerra (1946-1952).** Brasília: UNB 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ARENDDT, Hannah. **Nós, os Refugiados.** Tradução de Ricardo Santos. LusoSofia: press. Covilhã, 2013.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. **A evolução dos instrumentos de proteção do direito internacional dos refugiados na América Latina: da convenção de 51 ao plano de ação do México.** Universitas Relações Internacionais. Brasília, v. 10, n. 1, p. 35-51, jan./jun. 2012.

BARRETO, LUIZ Paulo T. Ferreira; LEÃO, Renato Z. Ribeiro. **O Brasil e o espírito da Declaração de Cartagena.** Mini-feature: Brasil. Revista Forced Migration. Edição 35, Julho de 2010.

BARRETO, Luiz Paulo T. Ferreira. **Refúgio no Brasil.** Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. 216 p.

FERLA, LEDI (Org.). **Revisando a trajetória da Assistência Social em Dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito.** Dourados: Arandu, 2014. p. 90; 220-230.

LOECHER, Gill. **Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugees Crisis.** Oxford University Press, USA, p. 11 -30.

MOREIRA, Julia Bertino. **A questão dos refugiados nos contextos latino-americano e brasileiro.** São Paulo, 2008. Disponível em: <[http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc\\_global/Moreira.pdf](http://www.geocities.ws/politicausp/relacoesinternacionais/soc_global/Moreira.pdf)>. Acesso em: 17 de abril de 2015.

MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. **Refugiados e política pública no Brasil.** VII Encontro da ANDHEP. São Paulo, 2014. Disponível em: <[http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1397572174\\_ARQUIVO\\_ANDHEP2014PaperRefugiadosePoliticaPublicanoBrasil.pdf](http://www.encontro2014.andhep.org.br/resources/anais/1/1397572174_ARQUIVO_ANDHEP2014PaperRefugiadosePoliticaPublicanoBrasil.pdf)>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

PACÍFICO, Andrea Maria C. Pacheco. **O capital dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas.** São Paulo: PUC 2008. 490f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais – Sociologia) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme A. Almeida. **60 anos de ACNUR.** São Paulo: CL-A, 2011.

REDIN, Giuliana. **Direito de Imigrar – Direitos Humanos e Espaço Público.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

SHEPHARD, Ben. **A longa estrada para casa – restabelecendo o cotidiano na Europa devastada pela guerra.** Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

SILVA, César Augusto S. da. **Desafios para uma política brasileira para refugiados no contexto contemporâneo.** Revista da Faculdade de Direito Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: Faculdade de Direito/ UFRGS, v. especial, p. 182-208, Jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **A Política brasileira para refugiados (1998-2012).** Porto Alegre: UFRGS 2013. 292 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e Refugiados.** Dourados: UFGD, 2012. 144 p.

# POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA<sup>1</sup>: OS REFUGIADOS SÍRIOS

---

Alessandra Chagas Mesquita<sup>2</sup>  
Ana Paula Martins Amaral<sup>3</sup>

**Resumo:** Os diversos conflitos ao redor do mundo, internos ou regionais, geraram graves crises humanitárias que resultaram em um alto número de deslocados, muitos dos quais receberam abrigo em diversos países como refugiados. Apesar de receber um número bastante reduzido quando comparado aos países da OCDE, o Brasil tem visto a quantidade de solicitações de refúgio crescer consideravelmente, gerando maior interesse sobre sua política migratória. A guerra civil na Síria produziu milhares de deslocados internos e refugiados e o Brasil passou a receber um número cada vez maior a partir da Resolução Normativa n. 17 de 20/09/2013 do CONARE, o órgão do Ministério da Justiça responsável por analisar as solicitações de refúgio.

**Palavras-chave:** política migratória brasileira, refugiados sírios, Conare.

**Abstract:** Several conflicts throughout the world, whether internal or regional, have generated severe humanitarian crisis that resulted in a high number of displaced people, many of which have been given asylum in different countries as refugees. Although receiving a much smaller number of applicants when compared to OECD countries, Brazil has seen a considerable increase in the amount of asylum applications, generating some interest on its migratory policy. Syrian civil war has displaced millions internally and left thousands seeking for asylum. After Conare's Resolution 17, the number of applications received by Brazilian authorities has soared.

**Key words:** Brazilian migratory policy, Syrian refugees, Conare.

---

<sup>1</sup>Artigo apresentado na 6 edição do Seminário da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados em Outubro de 2015.

<sup>2</sup>Acadêmica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. [alessandracmesquita@gmail.com](mailto:alessandracmesquita@gmail.com)

<sup>3</sup>Professora Associada do curso de Direito e do programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Email: [anapaulaamaral@hotmail.com](mailto:anapaulaamaral@hotmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

A temática migratória tem ganhado destaque na agenda internacional em decorrência do aumento nos fluxos migratórios dos últimos anos. Com os vários conflitos internos e regionais em diversas regiões do mundo, além das mazelas enfrentadas por diversos povos como consequência de crises econômicas e ambientais, o número de refugiados e migrantes econômicos cresceu consideravelmente nas primeiras décadas do século XXI. Em 2013, havia-se atingido o número mais alto de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial com 51,2 milhões de pessoas nessa condição e em 2014 esse número cresceu ainda mais, chegando a 59,5 milhões de pessoas<sup>4</sup>.

Nesse contexto, o debate sobre os tratados e leis migratórias volta ao centro da discussão política e acadêmica, gerando grande controvérsia acerca dos rumos a serem tomados. Enquanto alguns países, como a Hungria<sup>5</sup> e o Reino Unido<sup>6</sup>, tomam medidas para fechar ou obter maior controle sobre suas fronteiras, outros países visam a ampliar o atendimento àqueles que precisam de ajuda. Nesse sentido, o Comitê Nacional para Refugiados, órgão do Ministério da Justiça, emitiu a Resolução Normativa n. 17/2013 que facilitou aos sírios a concessão de vistos brasileiros para aqueles que fossem deslocados devido ao conflito.

O mundo pós-Segunda Guerra Mundial é cada vez mais interdependente e, conseqüentemente, os desafios que surgem no cenário internacional devem ser enfrentados coletivamente para que se possa alcançar o que Milton Santos (2000: 20) chama de “uma globalização mais humana”. Entretanto, o que temos visto é o agravamento dos conflitos na África e no Oriente Médio ficarem sem resposta por parte da comunidade internacional, o que tem levado milhões de pessoas a se deslocarem para fugir de perseguições e graves crises humanitárias.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na produção do presente texto teve como base a pesquisa e a análise, não apenas das leis brasileiras, mas também da doutrina, de periódicos e de

---

<sup>4</sup> Dados da Agência da ONU para refugiados. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/> (acessado em 27 de agosto de 2015).

<sup>5</sup> A Hungria mandou construir uma cerca para afastar os imigrantes, maiores informações em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/08/hungria-pede-dinheiro-para-ue-e-constroi-cerca-para-conter-migrantes.html> (acessado em 31 de agosto de 2015). Com a deteriorização da situação em decorrência do aumento da quantidade de imigrantes que tentavam passar pela Hungria para chegar à Alemanha e a outros países do Norte da Europa, em 16 de setembro de 2015, a Hungria mandou fechar sua fronteira com a Sérvia; apesar de fazer parte do tratado de Schengen ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm)) e dispersou os refugiados com jatos d'água e gás lacrimogêneo (<http://www.bbc.com/news/world-europe-34272765>). Cabe mencionar que esse país é Estado-parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 ([https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-5&chapter=5&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&lang=en)). Acessados em 16 de setembro de 2015.

<sup>6</sup> Para mais informações, ver o Discurso do Primeiro Ministro sobre controle migratório. In: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-immigration> (acessado em 28 de agosto de 2015).

artigos científicos, bem como das convenções internacionais que se encontram diretamente relacionadas ao tema.

### 3. DISCUSSÃO E RESULTADOS

#### a. Direitos Humanos e a Condição Jurídica do Estrangeiro

Existe uma certa discussão acerca da força normativa dos direitos humanos. No entanto, a partir do momento em que eles são transformados em normas jurídicas, seja por constarem no texto constitucional, seja pela ratificação e internalização (no caso do Brasil) de um tratado, não há mais espaço para esse tipo de questionamento, eles ganham força vinculante e se revestem de obrigatoriedade (PORTELA, 2012: 783).

A Constituição Federal de 1988 elevou os direitos humanos e posicionou-os no centro da ordem constitucional, dotando-os de força especial e transformando-os em referência para a interpretação das normas do ordenamento jurídico brasileiro (PIOVESAN, 2009: 14). Com relação aos estrangeiros, ela dispõe que os residentes serão iguais em direitos aos brasileiros, embora estejam previstas algumas exceções no que tange aos cargos privativos, extradição, entre outros.

Cabe destacar que, na medida em que os Direitos Humanos passam a ocupar maior espaço nas relações internacionais, maior valor se dá à sua universalidade e, por conseguinte, busca-se equiparar, em direitos, nacionais e estrangeiros. Entretanto, ainda existem regras específicas que os separam (PORTELA, 2012: 312), a exemplo do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815 de 1980) que abrange temas como entrada, permanência, naturalização, deportação, expulsão, direitos e deveres, crimes, entre outros.

O atual Estatuto do Estrangeiro, entrou em vigor durante o período militar no Brasil é considerada por especialistas como burocrática e restritiva, porém, diversas propostas tramitam no Congresso para a criação de uma nova Lei de Migração. Em 24 de setembro de 2015 foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar o projeto de Lei nº 2516/2015 (PL 2516/15) que visa a proteção de imigrantes, diminuir a burocracia e também tratar da situação de brasileiros que residem no exterior<sup>7</sup>.

Uma questão importante a ser considerada é a distinção entre o instituto latino-americano do asilo e o refúgio. Em face de uma ameaça ao direito à vida, à liberdade, à integridade física, apenas para citar alguns, muitas pessoas buscam a proteção de outros Estados. Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

Enquanto o instituto do asilo tem fundamento mais restrito, i.e. perseguição política, o refúgio, além da perseguição por motivos políticos, inclui a perseguição por motivo de raça, religião, grupo social, etc. Outra diferença é que, de acordo com a Resolução 3.212 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a concessão de asilo é ato

---

<sup>7</sup> Jornal do Brasil de 26/09/2015. Instalada comissão especial que discutirá mudanças no Estatuto do Estrangeiro. <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2015/09/24/instalada-comissao-especial-que-discutira-mudancas-no-estatuto-do-estrangeiro/> e Câmara dos Deputados. PL 2516/2015. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910> (acessado em 26 de setembro de 2015).

discricionário, dessarte, constitui-se em direito do Estado, não dever, como é o caso do refúgio uma vez que as exigências sejam atendidas (Ibidem, p.346-348). Para Braga (2010, apud PORTELA, 2012: 349), a perseguição no refúgio acaba sendo, via de regra, coletiva, já que se trata de motivos que se aplicam a um grupo, enquanto no asilo ela normalmente é dirigida àquela pessoa.

Para a Agência de Refugiados das Nações Unidas, deve-se separar ainda os refugiados dos migrantes. Já que aqueles, essencialmente, estão fugindo de conflitos armados e de perseguições, enquanto estes decidem fugir para buscar condições melhores de vida.<sup>8</sup> Essa distinção é por vezes criticada, já que, muitas vezes, os migrantes por razões econômicas se veem impossibilitados de permanecer em seus Estados sem pôr em risco direitos humanos básicos, como alimentação, saúde, etc.

Um dos temas principais ao tratar da situação jurídica do estrangeiro diz respeito à sua entrada em território de Estado do qual não é nacional. Os Estados podem negar a entrada a estrangeiros tendo em vista o interesse nacional, por isso o ato de admissão é considerado discricionário. A esse respeito, afirma Rezek (2008: 193):

“Nenhum Estado soberano é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário(...). Entretanto, a partir do momento em que admite o nacional de outro país no âmbito espacial de sua soberania, tem o Estado, perante ele, deveres resultantes do direito internacional costumeiro e escrito, cujo feitio e dimensão variam segundo a natureza do ingresso.”

Nota-se, desse modo, que existem diferentes formas de ingresso em território estrangeiro. No geral, exige-se documento de viagem (emitido pelo estado de origem) e visto (autorização do Estado receptor), a essa combinação convencionou-se denominar “justo título”. Em alguns casos, em especial devido a acordos de reciprocidade, o visto pode ser dispensado, exigindo-se apenas o documento de viagem. O passaporte é considerado o documento de viagem por excelência, ainda que em alguns casos o documento de identidade possa substituí-lo. Ele é considerado propriedade do Estado emissor, sendo que a pessoa dele toma posse. Além dos nacionais, o Brasil concede passaporte a estrangeiros que se encontrem nas condições de apátrida, asilado e refugiado. Em circunstâncias excepcionais, o Estado que recebe o estrangeiro pode emitir o *laissez-passer* (PORTELA, 2012: 313-314).

Quanto ao visto, existem diversas formas de admissão do estrangeiro. Pode-se dividir em dois grandes grupos, quais sejam: os imigrantes, que se instalam com ânimo definitivo, e os temporários, tais como turistas, estudantes, viajantes de negócios, etc. (REZEK, 2008: 193). Vale ressaltar que cada Estado possui regras próprias no que tange à entrada e permanência de estrangeiros, podendo, inclusive, variar a nomenclatura e os procedimentos. Não obstante as regras gerais que concernem situação jurídica do estrangeiro vistas acima, os refugiados fazem jus a um tratamento diferenciado em diversas ocasiões, conforme analisaremos abaixo.

---

<sup>8</sup> UNHCR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘Migrant’ – which is right? In: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html> (acessado em 06 de setembro de 2015).



#### 4. DIREITO DOS REFUGIADOS

O Direito Internacional dos Refugiados é um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que visa a proteção da dignidade humana em face de um fenômeno específico, isto é, a proteção de pessoas que foram deslocadas de seus países de origem ou residência em decorrência de perseguições e guerras (PORTELA, 2012: 802). Eles fazem jus a normas especiais durante o tempo que permanecerem no território dos países que os receberam. No âmbito das Nações Unidas, o principal órgão que trata da questão é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR. Ele é responsável por auxiliar os Estados na aplicação dessas normas (Ibidem, p.912).

Um dos principais tratados sobre o tema é a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que foi elaborada em 1951 no âmbito das Nações Unidas no contexto do pós-Segunda Guerra e protege aqueles que se encontrem fora do país de nacionalidade ou residência e que por temor de perseguição não podem ou não querem retornar a ele. No entanto ela sofre uma limitação temporal, já que protege apenas àqueles que se encontrem nessa condição como uma consequência dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Adicionalmente, os Estados podiam escolher a abrangência do tratado, sendo possível escolher apenas a Europa ou Europa e alhures.<sup>9</sup>

A fim de superar as limitações temporais e espaciais, foi redigido o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto do Refugiado. No artigo 1º, lê-se:

“§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, 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; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo 1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção.”

Conforme dito anteriormente, a definição de refugiado dada pela Convenção abrange a perseguição em virtude de raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a um grupo social; isso não impede que, em suas legislações nacionais, os Estados estendam essa proteção a violações graves e generalizadas de direitos humanos, como fez o Brasil (AMARAL JÚNIOR, 2008: 454).

Assim, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e posteriormente complementada pelo Protocolo de 1967, ampliou o conceito de refugiado, inicialmente

---

<sup>9</sup> Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível para download em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/> (Acessado em 10 de setembro de 2015).

restrito apenas a europeus.

Para a concessão do refúgio, a perseguição e o fundado temor devem estar configurados. Uma das metodologias mais utilizadas no caso concreto é a do Prof. James Hathway, para quem a perseguição se define quando ocorrem violações a direitos fundamentais, tais como a liberdade de pensamento, de religião e de consciência, garantia de não ser submetido à tortura ou à escravidão, nem ser preso arbitrariamente (Ibidem, p.454).

Uma das principais características do Direito Internacional dos Refugiados é a adoção do princípio do *non-refoulement*, que proíbe os Estados de rechaçarem ou expulsarem os refugiados tendo em vista que, caso retornem aos Estados de origem, correrão sério risco de vida ou de perseguição (PORTELA, 2012: 913). O artigo 33, parágrafo 1 da Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado estabelece que:

“Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.”

Dessa forma, os Estados ficariam proibidos de negar a entrada ou deportar pessoa que pretenda refúgio, quando essa medida possa implicar num retorno a um país onde a vida do pretendente corra perigo, ainda que sejam passageiros irregulares ou clandestinos. Nota-se, portanto, que a discricionariedade na admissão dos estrangeiros não poderá ser alegada uma vez que a condição de refugiado tenha sido caracterizada objetivamente. A expulsão também é vedada e, em decorrência desse princípio, deve-se suspender qualquer processo de extradição até que o pedido de refúgio seja analisado e que haja decisão definitiva sobre os fatos que deram fundamento ao pedido (PORTELA, 2012: 914).

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no processo de extradição nº 1.170, movido pela República da Argentina em desfavor de nacional argentino, que, em decorrência da concessão de refúgio de forma regular pelo CONARE, o extraditando estava coberto por sua condição de refugiado e não se enquadrava nas exceções que permitiam a extradição de agente refugiado. Resultando numa negativa ao pedido de extradição.<sup>10</sup>

A exceção mencionada anteriormente encontra-se no Artigo 33 da Convenção, que trata sobre o *Refoulement*. No parágrafo 2º consta que, caso o refugiado represente, por motivos sérios, algum perigo à segurança do Estado no qual se encontre ou que constitua ameaça para a comunidade do país por haver sido condenado definitivamente por delito grave, ele poderá ser rechaçado pelo Estado.

#### **a. Normas brasileiras de proteção aos refugiados**

Os refugiados têm direito a um tratamento especial devido à sua condição. No Brasil, estas regras encontram-se na lei nº 9.474 de 1997. Como supramencionado, a

---

<sup>10</sup> Supremo Tribunal Federal. Informativo 579, Brasília, DF, 15 a 19 de março de 2010. Processo: Ext 1.170/República Argentina. Rel. Min. Ellen Gracie.

definição de refugiado no ordenamento jurídico brasileiro é um pouco mais ampla que a definição da Convenção de 1951 por incluir, no inciso terceiro do Artigo 1º, o reconhecimento do indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” Ademais, os efeitos da condição estendem-se aos cônjuges, ascendentes e descendentes, bem como outras pessoas que dependam economicamente do refugiado, com a condição de que aqui se encontrem, conforme o artigo 2º.

Entretanto, essa definição sofre algumas críticas quando comparada com a que consta na Declaração de Cartagena de 1984, pois consideram-na mais restritiva que a da Declaração tendo em vista que ela inclui a compulsão como causa da fuga (WALDELY et al. 2014: 40). Nas conclusões adotadas pela Declaração basta apenas a ameaça de violência generalizada, como podemos verificar abaixo:

“[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”

A lei 9474/97 foi elaborada para facilitar a aplicação do Estatuto dos Refugiados no Brasil. Antes de sua promulgação, as decisões sobre a concessão de refúgio no Brasil baseavam-se, principalmente, nas recomendações do ACNUR. Ela garante aos refugiados direito a documentos de identidade, trabalho e viagem (art. 6º), além de outros direitos civis.

Essa lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados, órgão que faz parte da estrutura do Ministério da Justiça e que é composto por representantes deste e de outros ministérios, quais sejam, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação, Desporto, bem como da Polícia Federal e de alguma ONG que se dedique aos refugiados. O ACNUR participa como convidado com direito a voz, porém, sem direito ao voto (PORTELA, 2012: 917).

Ao CONARE compete analisar os pedidos de refúgio e reconhecer o *status* de refugiado ou declarar sua perda em primeira instância. Também encontra-se em sua alçada a orientação e coordenação de ações para a proteção, apoio e assistência jurídica aos refugiados, assim como a aprovação de instruções normativas, conforme analisaremos abaixo (Ibidem, p.917).

#### **b. A Resolução normativa nº 17/2013 do CONARE**

Desde a criação do CONARE em 1998, o Brasil vem recebendo números cada vez maiores de solicitações de refúgio. Em 2010, o Brasil recebeu 566 pedidos de refúgio e reconheceu 150, esse número subiu para 5882 solicitações em 2013 com 712 pedidos atendidos. Muitos das solicitações acabam sendo encaminhadas para o Conselho Nacional de Imigração, como é o caso dos haitianos que receberam residência ao invés da concessão de refúgio. Houve uma grande alteração no perfil de solicitações também,

sendo que até 2013 a maioria dos pedidos eram provenientes de nacionais da Angola, da República Democrática do Congo e da Colômbia, estes em especial por causa dos conflitos entre o Governo e as FARC.<sup>11</sup>

Em 24 de setembro de 2013, o CONARE publicou a resolução normativa nº 17, na qual, após considerar as os laços históricos que unem Brasil e Síria e a crise humanitária em decorrência do conflito que gerou grande número de refugiados e, em especial “Considerando as dificuldades que têm sido registradas por parte desses indivíduos em conseguirem se deslocar ao território brasileiro para nele solicitar refúgio”, autoriza a concessão de vistos humanitários para aqueles que queiram buscar refúgio no Brasil (Artigo 1º). Para essa resolução, segundo o Artigo 3º, estabeleceu-se o prazo de vigência de dois anos prorrogáveis, sendo que ela entrou em vigor na data de sua publicação.

O Conare prorrogou por dois anos a resolução no dia 21 de setembro de 2015 em uma decisão unânime. Diferentemente dos vistos comuns, o visto humanitário dispensa a apresentação de certos documentos, como a passagem de volta, bastando ter sido afetado pelo conflito com a comprovação da nacionalidade por meio de documentos básicos.<sup>12</sup>

Como consequência da Resolução, o número de solicitações de refúgio por parte de nacionais sírios subiu e eles se tornaram o maior grupo de refugiados no Brasil com 2097 refugiados reconhecidos, correspondendo a 24% do total contabilizado até setembro de 2015.

## 5. O CONFLITO NA SÍRIA E O DESLOCAMENTO FORÇADO

A autoimolação de Mohamed Bouazizi, em 17 de dezembro de 2010, na Tunísia, deu início ao que ficou conhecido como Primavera Árabe. A comoção causada pelo ato levou à queda dos Presidentes da Tunísia e do Egito e logo espalhou-se pelo mundo árabe.<sup>13</sup> Os sírios começaram a desafiar a ditadura de Assad, que fez algumas concessões, mas se recusou a renunciar. A oposição não se contentou e continuou exigindo a saída do Presidente. A política colonial francesa encontra-se na raiz do conflito. Para enfraquecer a unidade árabe, os franceses influenciaram a formação do Estado Sírio, independente desde 1946, levando os alauítas ao poder em detrimento dos sunitas, que representam 80% da população (FURTADO et al., 2014:1).

O conflito na Síria divide, além da opinião dos grupos que disputam internamente, a comunidade internacional. O Governo dos Estados Unidos pediu a renúncia de Assad, impôs sanções econômicas unilaterais e buscou soluções para o conflito no Conselho de

---

<sup>11</sup> Dados sobre Refúgio no Brasil. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/> (acessado em 19 de setembro de 2015).

<sup>12</sup> Ministério da Justiça. **Conare renova medida que facilita emissão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na Síria.** In: <https://www.justica.gov.br/noticias/conare-renova-medida-que-facilita-emissao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria> (acessado em 23 de setembro de 2015).

<sup>13</sup> Immanuel Wallerstein. **The contradictions of the Arab Spring.** Disponível em: <http://iwallerstein.com/articles/> Acesso em: 19 de setembro de 2015.

Segurança da ONU, onde encontrou resistência da Rússia e da China, aliados de Assad. Na opinião de Wallerstein (2012), as potências ocidentais relutaram com a ideia de uma intervenção militar na Síria, dentre outros fatores, pela resistência que Assad representaria (em comparação à de Gaddafi), pela falta de legitimidade em decorrência da divisão do Conselho de Segurança nessa matéria e, talvez a razão mais importante, pela incerteza do que viria a acontecer na Síria caso o regime caísse.

No quinto ano do conflito, a crise síria conta com mais de 4 milhões de refugiados, sendo que a maioria se encontra nos países vizinhos. A Turquia abriga 1,938 milhão, seguida pelo Líbano com 1,113 milhão de refugiados sírios e pela Jordânia com 630 mil. Iraque e Egito abrigam 250mil e 132mil, respectivamente. Quando considerado os deslocados internos, esse número é quase três vezes maior. Para a maioria dos refugiados sírios, deixar o país é o último recurso. Nos países vizinhos, a maioria desses refugiados vive fora dos campos formais e os recursos de muitos começam a esgotar-se após algum tempo, deixando essas famílias em estado de vulnerabilidade e levando, na Jordânia e no Líbano, algumas famílias a mendigar.<sup>14</sup>

A situação piorou muito com o surgimento do Estado Islâmico do Iraque e do Levante. No início do conflito, Bashar al-Assad teria libertado alguns prisioneiros, dentre eles *jihadistas*, para comprovar sua tese de que os rebeldes eram terroristas, dessa forma, acabou contribuindo para o surgimento do EI, que nasceu a partir dos escombros da Al-Qaeda iraquiana, e com quem tem disputado território.<sup>15</sup>

A expansão do Estado Islâmico somada à restrição impostas pelos países vizinhos à entrada de refugiados sírios podem ser entendidas como algumas das principais causas que levam muitos refugiados a buscar abrigo na Europa. Até 1º de setembro, a OIM contabilizou a chegada de mais de 350mil migrantes (contando com os líbios e migrantes de outros países do norte da África) na Europa e mais de 2 mil mortes na travessia.<sup>16</sup>

Em uma entrevista à rede de notícias CNN, quando perguntados se não tinham medo que seus filhos morressem na travessia de barco para a Europa, apenas alguns dias após a morte do pequeno Aylan Kurdi por afogamento nessa mesma rota, um pai respondeu que se ficassem na Síria, eles morreriam do mesmo jeito. Essa é a extensão do desespero que muitos refugiados sentem.<sup>17</sup>

#### **a. Os Refugiados Sírios no Brasil**

Apesar das crises política e econômica, a Presidente Dilma Rousseff, em um artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo no dia 10 de setembro, afirmou que o Brasil está de braços abertos para receber os refugiados. Ela mencionou a morte do pequeno

---

<sup>14</sup> ACNUR – Situação interna na Síria se deteriora e força milhares de pessoas para a Europa. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/situacao-interna-na-siria-se-deteriora-e-forca-milhares-de-pessoas-para-a-europa/> (acessado em 22 de setembro de 2015).

<sup>15</sup> CartaCapital. O Estado Islâmico veio para ficar. In: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-estado-islamico-veio-para-ficar-7652.html> (acessado em 22 de setembro de 2015).

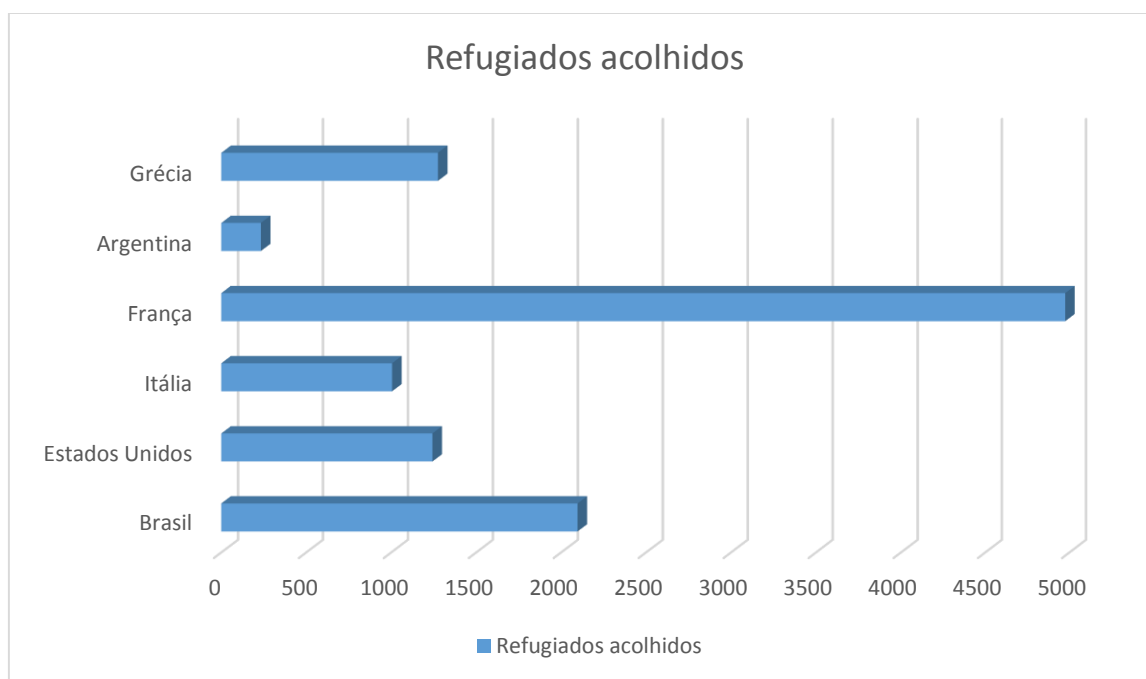
<sup>16</sup> El País. Por que os refugiados emigram maciçamente para a Europa? In: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/02/internacional/1441203464\\_243164.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/02/internacional/1441203464_243164.html) (acessado em 22 de setembro de 2015).

<sup>17</sup> Reportagem especial sobre a crise de refugiados que divide a opinião pública europeia. Foi ao ar dia 12 de setembro de 2015, aproximadamente às 19:45 (horário de Brasília).

sírio na travessia para a Europa e a descoberta do caminhão na Áustria com 71 refugiados mortos, como exemplos dessa tragédia humanitária e afirmou que a comunidade internacional “não pode mais ficar inerte”. O Brasil já concedeu 7752 vistos humanitários aos refugiados sírios, segundo a Presidente.<sup>18</sup>

A iniciativa do Brasil de conceder o visto humanitário é pioneira no âmbito global. Como normalmente o refúgio só pode ser solicitado quando o requerente se encontra em solo do Estado receptor, essa resolução foi crucial para garantir abrigo a pessoas que, de outro modo, não conseguiriam escapar do conflito (GODOY, 2014: 91). O Brasil fechou sua embaixada em Damasco em 2012 por razões de segurança, dessarte, os vistos humanitários para os sírios são expedidos, principalmente, pelos consulados de Beirute, Amã e Istambul.

Apesar de não receber tantos refugiados quanto países como a Alemanha e a Suécia, com 65.075 e 39.325 respectivamente, o Brasil concedeu quantidade considerável de reconhecimento de refúgio<sup>19</sup>, como fica evidente no quadro comparativo abaixo:



Fonte: Elaboração própria com dados da BBC Brasil.

Como dito alhures, os refugiados têm direito aos documentos de identidade, carteira de trabalho e CPF, entretanto, há quem critique o governo pela demora na emissão desses

<sup>18</sup> Folha de S. Paulo. ROUSSEFF, Dilma. 2015. **Os refugiados e a esperança**. In: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11231:folha-de-s-paulo-os-refugiados-e-a-esperanca-artigo-dilma-rousseff&catid=196&lang=pt-BR&Itemid=447](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11231:folha-de-s-paulo-os-refugiados-e-a-esperanca-artigo-dilma-rousseff&catid=196&lang=pt-BR&Itemid=447) (acessado em 23 de setembro de 2015).

<sup>19</sup> BBC Brasil. **Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados**. In: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_brasil\\_refugiados\\_sirios\\_comparacao\\_internacional\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb) (acessado em 23 de setembro de 2015). Nota: dados da Argentina são referentes a 2014. Dados do Brasil atualizados em 21 de setembro de 2015 em publicação do Conare.

documentos, deixando os imigrantes em situações de vulnerabilidade e impedindo-os de entrar no mercado de trabalho formal. Nota-se então a ambiguidade do discurso brasileiro, que se dispõe a acolher, mas não fornece as condições necessárias para um acolhimento adequado (FERNANDES et al., 2014: 94).

Como consequência dessa demora, o Ministério Público Federal de São Paulo e a Defensoria Pública da União entraram, em março do presente ano, com uma ação civil pública em face da União para buscar um atendimento mais célere aos imigrantes em geral. Para obter uma carteira de trabalho, muitos estrangeiros chegaram a esperar quase dois meses. Essa demora era resultado de uma política centralizadora na emissão desses documentos, que no caso de estrangeiros era feita apenas pelas Superintendências Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego.<sup>20</sup>

Com a Portaria nº 699/2015, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) autorizou os “órgãos da administração pública direta e indireta, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal a prestarem o atendimento de solicitação” e entrega da CTPS ao estrangeiro.<sup>21</sup> Da mesma forma, a Resolução Normativa nº 18 do Conare estabeleceu, em seu artigo 2º *caput*, que a Polícia Federal deverá emitir, imediatamente após o recebimento do Termo de Solicitação de Refúgio, o Protocolo de Refúgio. Ele servirá, conforme o §3º do mesmo artigo, para obter o CPF e a CTPS.

## 6. CONCLUSÕES

A questão dos refugiados, milhões de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que, individualmente ou em grupo, abandonam o local em que vivem em decorrência de conflitos armados, desastres naturais ou perseguições de caráter político, ideológico ou religioso e buscam proteção em outros Estados, é tema de preocupação internacional.

O Direito Internacional dos Refugiados possui como principais fontes normativas a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 191, posteriormente complementada pelo Protocolo de 1967, e conta, na órbita das Nações Unidas com uma organização especializada, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

O Brasil tem se mostrado disposto a acolher os refugiados, o Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça tem atuado de forma positiva, especialmente os sírios, cumprindo com as Convenções internacionais e com a legislação nacional sobre a matéria.

Não obstante a boa vontade do Estado brasileiro, faz-se necessário melhorar o atendimento para que, uma vez que os refugiados cheguem ao país, recebam o tratamento adequado. Ademais, uma campanha de conscientização sobre as condições

---

<sup>20</sup> Procuradoria da República em São Paulo. **20/03/15 – MPF/SP move ação para que União agilize a emissão de Carteira de Trabalho a imigrantes residentes no Brasil**. In: [http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias\\_prsp/20-03-15-2013-mpf-sp-move-acao-para-que-uniao-agilize-a-emissao-da-carteira-de-trabalho-a-imigrantes-residentes-no-brasil](http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/20-03-15-2013-mpf-sp-move-acao-para-que-uniao-agilize-a-emissao-da-carteira-de-trabalho-a-imigrantes-residentes-no-brasil) (acessado em 24 de setembro de 2015).

<sup>21</sup> Diário Oficial da União, nº 101, sexta-feira, 29 de maio de 2015.

dessas pessoas poderia beneficiar à sociedade brasileira e torná-la mais aberta, contribuindo positivamente na inserção dos refugiados que aqui se encontram.

Devemos levar em consideração que na raiz do problema dos enormes fluxos de refugiados gerados nos últimos anos, encontram-se as sistemáticas violações de direitos humanos e que, enquanto elas não forem combatidas, o problema persistirá. Dessa forma, torna-se necessário uma ação por parte dos atores relevantes no cenário internacional; caso contrário, devemos esperar números cada vez maiores de refugiados.

## REREFÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Dados sobre Refúgio no Brasil.** In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/> (acessado em 19 de setembro de 2015).

\_\_\_\_\_. **Estatísticas.** In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/> (acessado em 28 de agosto de 2015).

\_\_\_\_\_. 2015. **Situação interna na Síria se deteriora e força milhares de pessoas para a Europa.** In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/situacao-interna-na-siria-se-deteriora-e-forca-milhares-de-pessoas-para-a-europa/> (acessado em 22 de setembro de 2015).

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. 2008. **Introdução ao Direito Internacional Público.** São Paulo: Atlas.

BBC Brasil. **Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados.** In: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_brasil\\_refugiados\\_sirios\\_comparacao\\_internacional\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb) (acessado em 23 de setembro de 2015).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, atualizada até a EC 88/2015. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) (acessado em 14 de setembro de 2015).

BRASIL. Ministério da Justiça. 2015. **Conare renova medida que facilita emissão de vistos a pessoas afetadas pelo conflito na Síria.** In: <https://www.justica.gov.br/noticias/conare-renova-medida-que-facilita-emissao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria> (acessado em 23 de setembro de 2015).

BRASIL. Procuradoria da República em São Paulo. **20/03/15 – MPF/SP move ação para que União agilize a emissão de Carteira de Trabalho a imigrantes residentes no Brasil.** In: [http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias\\_prsp/20-03-15-2013-mpf-sp-move-acao-para-que-uniao-agilize-a-emissao-da-carteira-de-trabalho-a-imigrantes-residentes-no-brasil](http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/20-03-15-2013-mpf-sp-move-acao-para-que-uniao-agilize-a-emissao-da-carteira-de-trabalho-a-imigrantes-residentes-no-brasil) (acessado em 24 de setembro de 2015).

Carta Capital. LIMA, José Antonio. **O Estado Islâmico veio para ficar.** In: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-estado-islamico-veio-para-ficar-7652.html> (acessado em 22 de setembro de 2015).



CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951. In: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/> (Acessado em 10 de setembro de 2015).

El País. **Por que os refugiados emigram maciçamente para a Europa?** In: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/02/internacional/1441203464\\_243164.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/02/internacional/1441203464_243164.html) (acessado em 22 de setembro de 2015).

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de; MILESI, Rosita. 2014. “O gluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas Preliminares.” Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 93-102.

Folha de S. Paulo. ROUSSEFF, Dilma. 2015. **Os refugiados e a esperança.** In: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11231:folha-de-s-paulo-os-refugiados-e-a-esperanca-artigo-dilma-rousseff&catid=196&lang=pt-BR&Itemid=447](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11231:folha-de-s-paulo-os-refugiados-e-a-esperanca-artigo-dilma-rousseff&catid=196&lang=pt-BR&Itemid=447) (acessado em 23 de setembro de 2015).

FURTADO, Gabriela. RODER, Henrique. AGUILAR, Sérgio L. C. 2014. **A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional.** In: <http://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/a-guerra-civil-siria.pdf> (acessado em 18 de setembro de 2015).

GODOY, Gabriel Gualano de. 2014. “A crise humanitária na Síria e seu impacto sobre o Brasil.” Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 83-92.

LEI FEDERAL Nº 6815, 1980.

LEI FEDERAL Nº 9474, 1997.

PIOVESAN, Flávia. 2009. **Temas de direitos humanos.** 3ª Edição. São Paulo: Saraiva.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. 2012. **Direito Internacional Público e Privado.** 4ª edição. Salvador: JusPODIVM.

REZEK, Francisco. 2008. **Direito Internacional Público.** 11ª Edição. São Paulo: Saraiva.

SANTOS, Milton. 2000. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Editora Record.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo 579. Processo: Ext 1.170/República Argentina. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 15 a 19 de março de 2010.

UNHCR viewpoint: **‘Refugee’ or ‘Migrant’ – which is right?** In: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html> (acessado em 06 de setembro de 2015).

WALDELY, Aryadne Bittencourt et al. 2014. "Cartagena +30: pelo fortalecimento do direito de refúgio". Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania. Brasília, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 31-51.

WALLERSTEIN, Immanuel. 2011. **The contradictions of the Arab Spring**. In: <http://iwallerstein.com/articles/> (acessado em 19 de setembro de 2015).

\_\_\_\_\_. 2012. **The Geopolitics of Arab Turmoil**. In: <http://iwallerstein.com/articles/> (acessado em 20 de setembro de 2015).

# REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA PARA REFUGIADOS NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE AS CRIANÇAS

---

*REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA PARA REFUGIADOS EN BRASIL: UNA MIRADA SOBRE LOS NIÑOS*

Luis Miguel Roa Florentin<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo busca trabalhar uma visão geral sobre a política para refugiados no Brasil, em especial sobre as crianças. A partir de uma análise sobre a categoria refugiados em geral, busca-se lançar luz sobre as deficiências existentes nas políticas de integração para as crianças refugiadas, demonstrando que elas não possuem assistência preventiva necessária, espaço nas escolas para preservar sua cultura e nem um preparo adequado para ser introduzida na escola brasileira. A partir do presente trabalho, espera-se que seja lançado um olhar sobre as necessidades que a categoria de crianças refugiadas apresentam, em especial na questão psicológica e no preparo delas para a introdução nas escolas brasileiras.

## 1. INTRODUÇÃO

Conforme o artigo 1º (A,2) da Convenção das Nações Unidas relativa ao estatuto dos Refugiados<sup>2</sup>, é refugiado toda pessoa que:

[...] devido a fundados temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de nacionalidade e não possa ou por causa dos ditos temores, não queira recorrer a tal, proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar.

Os refugiados representam uma categoria especial dentro dos migrantes internacionais, tendo em vista que são forçados a deixar seu país. Diante do instinto de proteção, cruzam as fronteiras internacionais para buscar segurança baixo a soberania de outro Estado, na esperança de que suas vidas e direitos serão protegidos e zelados simplesmente pelo Estado receptor.

Questões étnicas, culturais e religiosas, desigualdade sócio econômica, guerras e instabilidade políticas estão entre os principais fatores que levam pessoas a

---

<sup>1</sup> Graduando Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados.

<sup>2</sup> Doravante referida como Convenção de 1951.

deslocarem por todo o mundo. Na maioria dos casos, o Estado originário é incapaz de promover a segurança de seus cidadãos; em outros, é o próprio agente perseguidor.

Diante do fato de o instituto do Refúgio estar condicionado a haver perseguição ou temor de violação de Direitos humanos, a decisão de reconhecer uma pessoa ou não como refugiado depende de múltiplos fatores, dentre os quais a política internacional. Esse instituto já fora diversas vezes utilizado como instrumento para denegrir a imagem de outros Estados taxando-os como perseguidores. Esse fato demonstra que há um interesse maior do que simplesmente ser solidário e protetor para com os Direitos Humanos.

Desde o fim da segunda guerra mundial os refugiados vêm aumentando e ocupando cada vez mais espaço nos debates na seara de Direito e Política Internacional. Desde que um grande número de pessoas que deixou seu país devido ao medo de terem suas vidas ceifadas pela segunda guerra mundial, a solidariedade e o humanitarismo buscam estabelecer Direitos e uma política para fornecer segurança para essas pessoas.

Atualmente, existem cerca de 60 milhões de deslocados por todo o mundo, sendo que há aproximadamente 8.300 pessoas, de 81 nacionalidades, reconhecidas como refugiados dentro do território brasileiro, segundo o ACNUR.

O Brasil é considerado vanguardista em sua lei e política para refugiado, atuando como um líder regional na América do Sul. Todavia, em termos práticos, o Brasil ainda está longe de promover a devida integração e assegurar os Direitos que esses refugiados tanto temiam perder, como será demonstrado mais a diante.

Dentro da categoria de Refugiados, há um grupo que merece atenção redobrada devido a suas condições especiais: as crianças. Estas que ao invés de conviverem com seus pares e brincar na escola, são apresentadas ao sangue da guerra e ao temor da perseguição. Muitas vezes chegam ao país sem pais ou documentação, sem o mínimo conhecimento do idioma. Mesmo diante de toda a sua fragilidade e necessidade de atenção especial, as crianças não foram mencionadas na convenção de 1951 e nem na lei 9.474, principal lei sobre refugiados do Brasil.

O presente trabalho não busca encontrar soluções duradouras para o problema das crianças refugiadas, mas sim, lançar luz sobre os problemas que muitas vezes passam despercebidos diante do descaso para com as crianças refugiadas. Com isso, espera-se que autoridades que atuam com essa categoria de indivíduos comecem a atuar no sentido de solucionar os problemas.

## **2. A POLÍTICA E A LEGISLAÇÃO PARA REFUGIADOS NO BRASIL**

O Brasil é considerado vanguardista e um líder regional na América do Sul quando falamos em Direito e política para refugiados. Em sua legislação, adota conceito e os motivos ampliados da Declaração de Cartagena de 1981, sobretudo a violação de direitos humanos, através da lei federal de n. 9.744/1977:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo individuo que:  
I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

(...)

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país ( Brasil, 1977)

Avançou inclusive em relação ao regime internacional da ONU, ao adotar o direito de reunião familiar, estendendo a concessão de refúgio aos demais membros da família do refugiado (Moreira, 2004). Quando se fala em proteção a criança, o Direito a Reunião Familiar, de fato, constitui uma medida protetiva muito importante, tendo em vista que com a separação familiar aqueles que são mais prejudicados são as crianças devido ao elevado grau de dependência que possuem em relação a seus familiares mais próximos.

Ainda, foi adotado o princípio da não-devolução, impedindo que o refugiado seja devolvido para outro país em que haja risco de perseguição, e a não punição do refugiado devido à entrada irregular no território nacional. Conforme Júlia Bertino Moreira, a lei pátria acrescentou a impossibilidade de extradição do refugiado com fundamento nos motivos do refúgio.

Foram adotadas ainda, as soluções duráveis para os refugiados, sendo: a integração local, o repatriamento e o reassentamento. O primeiro é exercido através de políticas que buscam integrar o refugiado à comunidade acolhedora; o segundo consiste na devolução do refugiado ao seu país de origem após o fim das causas que ensejaram o refúgio; no reassentamento, por sua vez, o refugiado já reconhecido pelo primeiro país de asilo, e transferido para um terceiro país, por motivos de saúde, dificuldades na integração entre outros.

A Lei brasileira ainda criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), formado por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do trabalho, saúde, da Educação, do Departamento da Polícia Federal e da sociedade civil. O representante do ACNUR se faz presente, porém apenas possui direito a voz. Este comitê possui uma estrutura tripartite, contando com a participação dos principais atores envolvidos com a categoria dos refugiados: organizações religiosas, governo brasileiro e organizações internacionais. Esta comissão possui entre as suas atribuições: julgar em primeira instância os pedidos de refúgio; determinar a perda e cessação da condição de refugiado e orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Segundo Júlia Bertino Moreira, o Brasil foi o primeiro país na América do Sul a elaborar uma legislação específica na área de refugiados, tendo sido também o primeiro a aderir ao regime internacional para essa categoria. Ainda segundo a autora supracitada, respaldada em Andrade e Marcolini: “o Brasil pode ser alçado a um modelo jurídico e legislativo, contribuindo para a harmonização de políticas e instrumentos legais de proteção aos refugiados no âmbito do processo de integração regional”.

Por outro lado, quando falamos de crianças refugiadas, há um material muito escasso disponível para estudos, além de não haver uma legislação específica para elas.

### **3. REFLEXÕES ACERCA DAS DEFICIÊNCIAS NA POLÍTICA E ALEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA REFUGIADOS**

Embora o Brasil seja considerado vanguardista e avançado quando tratamos de Refugiados, há falhas e deficiências na política e na legislação nacional que, com as diversas experiências – algumas mau sucedidas- que o Brasil adquiriu com essa categoria, principalmente no século XXI, é chegada a hora de reconhecê-las e superá-las.

a) Ausência de Participação dos refugiados: Um dos principais problemas encontrados na política brasileira para refugiados é a não participação deles em decisões importantes que dizem respeito a sua sobrevivência. O CONARE é composto por membros da sociedade civil, governo e organizações internacionais, todavia, não possui participação dos principais interessados em sua atuação: os refugiados.

Por mais que a doutrina especializada se dedique a identificar os problemas que impedem a devida integração dos refugiados no país, não há ninguém mais apto a identificar os problemas que os atingem do que eles mesmos. A participação ativa deles nas políticas e decisões que atingem diretamente a sua vida é uma questão de democracia e integração. Não basta que sejam simples interlocutores dos debates que irão guiar o rumo de suas vidas. Nas palavras dos próprios refugiados, durante um protesto em frente ao ACNUR:

“Por que é sempre que alguém, nas posições de alto escalão dos governos, diz alguma coisa, aquilo é considerado verdade? Por que eles não nos perguntam diretamente? Se alguém não sabe o que queremos, é muito simples: venham até nós e perguntem. Durante esses quatro meses que estivemos em Brasília, qualquer um já sabe onde nos encontrar.”<sup>3</sup> (blog refugiados com dignidade, ag. 2008)

b) não fornecimento de assistência preventiva para os refugiados: Os refugiados chegam ao país totalmente desgastados, muitas vezes com seus traumas deixados pelas guerras ou perseguições. Assim, tem-se como necessário fornecer assistência psicológica aos refugiados que chegam ao país. O Brasil hoje conta com assistência psicológica gratuita por meio do SUS, todavia, não podemos nos olvidar que refugiados vem de uma cultura diferente, na maioria das vezes não dominam o idioma nativo e tampouco estão acostumados com as burocracias do estado brasileiro. Assim, é necessário que se ofereça uma assistência psicológica a eles logo que entrem no país, em caráter preventivo.

Daniela Regina Abilas Prates, ao trabalhar a memória e o estado psicológico dos refugiados, traz que: “em se tratando de memórias traumáticas, que envolvem situações de violência, como é o caso da experiência vivenciada pelos refugiados palestinos procedentes do Iraque, a linguagem passa a ser aniquilada pela memória da dor, fazendo com que o vivido não possa mais ser trazido para o campo do dizível. Isso porque, nesse caso, a própria memória implica dor”.<sup>4</sup>

Ainda consoante a autora supracitada, o silêncio que os refugiados apresentam sobre os traumas vividos, representam não apenas uma forma de esquecer, mas uma forma de resistência contra a incapacidade dos indivíduos frente as

---

<sup>3</sup> MOULIN, Carolina. OS DIREITOS HUMANOS DOS HUMANOS SEM DIREITOS: refugiados e a política de protesto.

<sup>4</sup> PRATES, Daniele R. A . “NÃO QUERO LEMBRAR... MUITO SOFRIMENTO”: PERCURSOS DA MEMÓRIA ENTRE OS REFUGIADOS PALESTINOS NO BRASIL.

experiências vividas. Eles buscam retomar o controle sobre sua própria vida. Em trecho de entrevista com uma refugiada chamada Rania (nome fictício), tais traumas tornam-se evidentes:

“A vida no campo era muito difícil, como você sabe. Mas eu não consigo lembrar como a gente viveu lá por quase cinco anos... Se você me perguntar como a gente viveu todo esse tempo, eu vou te dizer que foi como se o tempo parasse. Como se a gente fosse para uma outra dimensão, onde nada acontecia. Era como se a gente não estivesse vivendo!...”<sup>5</sup>

Atualmente, chega ao Brasil um grande número de refugiados vindos da Síria, vítimas de conflitos de guerra. Certamente muitos deles presenciaram mortes e a perda de familiares de forma violenta. É necessário que o país forneça assistência no campo psicológico para todas essas pessoas, para que a sensação de insegurança e medo sejam retiradas e essas pessoas possam viver e se integrar a comunidade local.

c) Mais política de integração para os refugiados: Quando falamos de integração local dos refugiados, o Brasil já possui frustrações e fracassos. Em 2008, um grupo de refugiados iniciou um protesto em frente ao ACNUR, em Brasília. Algumas declarações dadas pelos refugiados, durante o protesto:

“Se fizermos uma comparação com esse campo [de Rwesheid] e a situação que enfrentamos aqui no Brasil, nós vivemos muito melhor, com muito mais orgulho, nos sentíamos muito mais humanos lá no campo do que aqui. Porque aqui nós nos sentimos tratados pior do que se trata um animal. Para o animal existem leis, direitos, nós não temos nada. Aqui no Brasil, as Nações Unidas e o governo que nos trouxe nunca nos trataram como humanos, nem protegidos como prometeram. A única coisa que nós queríamos era o orgulho. Mas aqui eu nunca vou encontrar. O Acnur, as Nações Unidas, não nos trata como refugiados, aqui não tivemos nem direitos humanos, então não temos direitos de nada. Nós não aceitamos mais isso, essa situação. Por isso estamos pedindo nossa saída do Brasil. Não é porque não gostamos do Brasil, mas porque fomos maltratados pelas Nações Unidas, por essas ONGs que disseram que nos acolheriam, mas nunca o fizeram (Entrevista, 2009)”.

O processo de integração, conforme Julia Bertino Moreira, respaldada em Tom Kuhlman, é definido como:

“O processo de integração mediante o qual os refugiados mantêm sua própria identidade, mas se tornam parte da sociedade acolhedora À medida que possam conviver juntos com a população local de modo aceitável”. Consiste em uma abordagem de duas faces, a qual necessita não somente a adaptação do recém chegado, como também da sociedade receptora. Ainda, defende a autora: “é necessário garantir acesso aos serviços e oportunidade de empregos, assim como a aceitação dos refugiados em termos de interação social, e aquisição de direitos, inclusive políticos”.(MOREIRA, 2014)

Para que o processo de integração supracitado seja concretizado, é necessário o envolvimento do governo, sociedade civil e de organizações internacionais, todos em conjuntos e em um trabalho ativo que possa realmente

---

<sup>5</sup> Idem.

preparar o refugiado e a sociedade receptora. Todavia, há falhas no processo de integração, por parte das organizações internacionais e também do governo:

[A situação se complicou] porque até agora nenhuma pessoa do governo se dispôs a ajudar a gente ou encaminhou nossa situação. Isto ocorre porque lei aqui no Brasil é para quem é rico, quem tem poder. Estamos aqui há um ano e sete meses e o governo não nos escuta, só escuta o Acnur. Pelo fato de sermos refugiados pobres o governo brasileiro não olha para nós. Estamos refugiados no Brasil e o governo não deveria deixar a situação chegar neste ponto, o que é algo muito feio para o governo brasileiro e para quem gosta deste país. Agradecemos aos brasileiros. Quem nos ajudou neste período foram nossos vizinhos brasileiros e os amigos que fizemos aqui. Parece que o programa [para refugiados] foi feito por eles. E não por quem ficou de nos acolher e cuidar. Já faz dois meses que não temos nenhum contato com a Acnur. Eles se mudaram [do local onde os refugiados ficaram acampados anteriormente] e só o governo brasileiro sabe onde eles estão. Mas o governo brasileiro não nos procura. O programa vence agora em setembro, vão ser pelo menos cinco meses abandonados. O que vai ser de nós? (Entrevista, 2009).

Apontados os problemas gerais sobre as políticas e legislação para os refugiados, passamos agora a especificar as questões, direcionando a luz sobre as crianças refugiadas.

#### **4. REFLEXÕES ACERCA DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO DA CRIANÇA REFUGIADA**

Tratar da política e legislação brasileira para crianças refugiadas é um tanto quanto obscuro, uma vez que a produção científica é escassa e não há legislação específica para elas. Tal fato limita consideravelmente a avaliação e a pesquisa dentro deste assunto.

A Lei 9.474 e nem a Convenção de 1951 mencionam as crianças. Isso é um fato preocupante, tendo em vista que elas possuem necessidades específicas. Todavia, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA- (Lei 8.069/1990) garante direitos para todas as crianças e adolescentes dentro do território brasileiro, inclusive refugiados, embora não os mencione diretamente. Quando falamos em termos legais, a criança refugiada é invisível no Brasil.

Com a extensão do ECA sobre as crianças refugiadas no país, teoricamente elas passam ter acesso a educação, saúde, garantia de que nenhuma criança sofrerá violência, discriminação, pressão, dentre outros direitos. Todavia, claramente não é o suficiente frente as necessidades específicas que essas crianças possuem e frente ao conceito de integração adotado no presente trabalho.

Uma criança refugiada possui necessidades e especificidades não apresentadas pela maioria das crianças brasileiras. Crianças refugiadas tiveram sua paz e sua infância interrompida por guerras, perseguições ou outro motivo grave que as obrigaram a deixar seu país para buscar proteção no Brasil. Muitas delas – principalmente crianças sírias – fogem de conflitos nos quais muito sangue foi -e é- derramado. Casos de crianças que tiveram a vida de pais, irmãos e outras e pessoas e parentes próximos ceifadas pela guerra não são incomum entre essas crianças.



A psicóloga Lucienne Martins Borges alerta para o fato de crianças refugiadas serem testemunhas de situações de perda, violência, estupro e assassinato. Enfatiza: “elas sabem o que é fome, o que é sofrimento físico. São marcas que ficam no psiquismo e no corpo, marcas que aparecem em somatizações, nos pesadelos, na desconfiança, no sentimento de perseguição. São eventos que colocam a criança em situações de vulnerabilidade de um quadro clínico de saúde mental”.

Ainda, alerta para o fato de que o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM) e a Classificação Internacional de Doenças (CID) classificam a guerra entre os eventos traumáticos com mais repercussões para a saúde mental. Tal fato, alerta ainda mais para a necessidade de um tratamento especial para as crianças refugiadas.

Há casos de crianças que chegam ao Brasil com sintomas de depressão, como comportamento agressivo e insegurança. A legislação brasileira não prevê tratamento preventivo para refugiados, devendo estes acionar os serviços quando sentirem necessidade. Tal situação é dificultada ainda mais pelo fato de a maioria dos refugiados não conhecerem o idioma nativo e a burocracia do país.

É necessário estruturar a rede de apoio aos refugiados para que serviços preventivos sejam oferecidos. Quando falamos de crianças, devemos nos lembrar que muitas delas ficarão pelo país, tendo em vista que muitos deles ficarão no país e se tornarão adultos que integrarão a sociedade brasileira. Assim, deve ser fornecido a assistência necessária para que eles tornem-se adultos saudáveis. A psicóloga Lucienne Martins Borges é enfática:

“O acolhimento não contempla um acompanhamento sistemático – seja ele terapêutico ou médico- que ajude a superar os traumas. Além disso, a continuidade da educação formal é vista como uma forma de zelar pelo futuro de meninos e meninas. No entanto, o que deve ser entendido é que a criança é mais ser completo no presente, que precisa que suas necessidades sejam atendidas”.

Por fim, adotando o conceito de Kuhlman de integração, as escolas brasileiras não parecem estar preparadas para receber as crianças refugiadas. Não há um movimento claro e de grande impacto que vise a preparar a comunidade receptora – nesse caso, a escola- para crianças refugiadas, que vise a permitir que ela se adapte sem perder seus laços culturais.

Muito deve ser levado em consideração antes de simplesmente inserir essa criança em uma escola comum. Deve ser levado em consideração que ela vem de uma cultura cuja metodologia pode ser totalmente diferente da adotada no Brasil, impedindo que ela consiga aprender e captar as mensagens transmitidas em salas de aula.

Além disso, é possível que a criança não se adapte com o comportamento apresentado em sala de aula no Brasil, devendo primeiramente ser trabalhada a linguagem corporal e linguística da criança antes de que ela se jogue na escola para viver como uma criança acostumada com a cultura escolar brasileira.

A Educação é uma peça chave na integração de crianças, inclusive, podendo ser entendida como o “carro-chefe” desse processo, quando tratamos de jovens e crianças. O país não deve medir esforços, tanto antes de introduzir a criança na educação; como enquanto ela estiver frequentando a escola, fornecendo instrumentos

que possam confortar e respaldar a criança diante de qualquer barreira perante sua completa integração nesse meio.

## 5. UM CASO DE SUCESSO: NIÑOS DESPLAZADOS NA COLOMBIA

A Colômbia possui um caso bem-sucedido de integração de *niños desplazados* – crianças deslocadas- na educação comum. Deslocados, diferentemente de refugiados, não são migrantes internacionais, mas, sim internos. Eles fogem de conflitos e perseguições dentro de um mesmo país, todavia as razões que levam a migração deles são muito semelhantes.

O depoimento de Carlos, um menino deslocado de 12 anos que fugiu dos conflitos que haviam nos campos da Colômbia, buscando paz na cidade, descreve bem a necessidade de haver políticas preparatórias para crianças que migram de uma sociedade para outra, com costumes diferentes – e vejam que ele não chegou a se deslocar de um país para outro, apenas saiu de um meio agrário para um urbano:

*“El primer día de clase la seño dijo: saquen todos la agenda, ¡miércoles! Y yo no sabia que era eso, entonces miraba pa’ un lao y pa’ otro y no entendía bien que era lo que quería la seño. Ya después fui cogiéndole el hilo a todo y me ha gustado mucho el colegio, porque ajá, aquí nos enseñan cosas importantes pa’ nosotros que venimos del monte y que tenemos que vivir ahora aquí en la ciudad... la seño es muy exigente y nos hace estudiar bastante pero también nos dice de buena manera como son las cosas, cómo debemos hacer las cosas...”*

O menino Carlos relata como foi o seu primeiro dia de aula, de que não estava acostumado com os instrumentos e o linguajar apresentado em sala de aula e que observando os colegas aos poucos aprendendo o comportamento e o que a professora estava pedindo. Também diz que depois de se acostumar, começou a gostar da escola, pois lá ensinam coisas importantes para eles.

Ao se deparar com o fato de que as crianças como Carlos, deslocados do Campo, apresentaram dificuldades com a adaptação a educação urbana, foram realizados estudos sobre essas crianças, comparando-os com crianças que participaram de um programa havaiano desenvolvido para crianças havaianas nativas com baixo desempenho escolar: O Kamehameha Early Education Program (KEEP).

Esse programa se deparou com um paradoxo interessante, uma vez que as crianças apesar de serem perfeitamente adaptadas e competentes em seu ambiente doméstico, exibiam um comportamento inadequado em sala de aula, além de lentidão para assimilar o conteúdo apresentado em sala de aula.

A conclusão do KEEP é de que as crianças nativas aplicavam suas estratégias cognitivas<sup>6</sup> de forma muito menos eficaz do que seus colegas de sala para a escola, por não estarem ambientadas com a metodologia, devido a seu comportamento cultural.

---

<sup>6</sup> Las estrategias cognitivas constituyen un grupo de [estrategias de aprendizaje](#) (los otros tres grupos son las [estrategias comunicativas](#), las [metacognitivas](#) y las [socioafectivas](#)). Consisten en actividades y procesos mentales que los aprendientes realizan de manera consciente o inconsciente; con ellas mejoran la comprensión del lenguaje, su asimilación, su almacenamiento en la [memoria](#), su recuperación y su posterior utilización.

A solução encontrada pelo KEEP foi fornecer um acompanhamento intensivo, buscando melhorar a compreensão na leitura, fornecendo instrução em grupo e individualmente para os alunos, visando a ampliar o vocabulário e interpretação.

As crianças deslocadas que chegava a educação urbana apresentavam o mesmo problema das crianças havaianas: eram extremamente competentes em suas tarefas domésticas e em suas antigas escolas, porém, em suas novas escolas apresentavam comportamento inadequado e apresentam dificuldades no aprendizado acadêmico.

Ainda, outra grande dificuldade é a descontinuidade entre a rotina vivida no campo e a nova rotina apresentada no meio urbano. Outro problema também consiste no ambiente que passam a viver, deixando seus lares no campo para, muitas vezes, viverem em um abrigo provisório.

A grande maioria dessas crianças passava grande parte do dia nas ruas, onde aprenderam rapidamente a sobreviver, vendendo doces e dando o troco durante o sinal vermelho, porém não conseguiam fazer um cálculo simples de matemática dentro de sala de aula. São destemidos e corajosos na rua, durante sua longa jornada de trabalho, porém são inseguros e medrosos em sala de aula. Muitos deles estavam prestes a abandonar a escola, por não ver utilidade nela e nem conseguir acompanhar. Muitas eram as razões para eles não se adaptarem: variações dialéticas, desconhecimento do contexto escolar urbano e falta de instrução.

Para ajudar essas crianças, foram oferecidos programas especiais que buscavam nivelar e auxiliar as crianças camponesas. Assim, foram oferecidos serviços que desenvolveram o recurso linguístico e comunicativo que deveriam apresentar em sala de aula, permitindo que eles identifiquem o comportamento adequado a ser apresentado em sala de aula. Ainda, o auxílio permitia que eles relacionem suas experiências cotidianas com o contexto escolar urbana, dando a oportunidade para que eles utilizem o conhecimento prévio na escola. Desse modo, aos poucos as crianças camponesas foram sendo adaptadas para a vida escolar urbana, podendo aproveitar o conteúdo apresentado em sala de aula e, por conseguinte, continuar sua vida acadêmica.

Como já dito anteriormente, deslocados são diferentes de refugiados. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos (IPDs em seu acrônimo inglês) não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança mas permaneceram em seu país natal. Todavia, os motivos que os levam a migrar são muito semelhantes aos dos refugiados. Ainda, as dificuldades encontradas por um refugiado na adaptação parecem ser maiores do que a dos deslocados, tendo em vista o choque cultural em alguns casos (como os de Sírios que chegam ao Brasil).

No Brasil, não há nenhum programa que vise auxiliar a integração de crianças refugiadas nas escolas. Elas chegam de uma cultura totalmente diferente, sem falar o idioma e não conhecer as expressões e o comportamento utilizado em sala de aula. Isso quando não eram instruídas com uma metodologia totalmente diferente a do Brasil.

Essas crianças estão sendo introduzidas na educação brasileira diariamente, como destaca Alexey Dodsworth, assessor especial do ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, durante sabatina na ONU, em Genebra: “Eles se unem a nós como cidadãos que estimulam o crescimento de nossa nação multiétnica e multicultural.

Suas crianças são nossas crianças e têm, sim, direito à matrícula em nossas escolas públicas”.

Todavia, é necessário realizar um estudo e um acompanhamento com essas crianças, para que se rastreiem e identifiquem os problemas na integração e no aprendizado dessas crianças.

## 6. CONCLUSÃO

O Brasil é vanguardista e referência na questão de refugiados. Possui uma legislação avançada e democrática, protegendo e fornecendo direitos para aqueles que possuem o status de refugiados.

Todavia, consideramos a legislação e a política como insuficientes. Fatos como a não participação de refugiados em decisões importantes em suas vidas dificultam a integração deles no país. Ainda, entendemos ser insuficiente as políticas de conscientização da sociedade da real situação do refugiado, sendo muitas vezes vistos como fugitivos.

Os refugiados não devem ser introduzidos no país para serem integrados em outra área de exclusão. Devem ser fornecidas condições de trabalho, educação e saúde para que eles possam contribuir com a sociedade brasileira, assim como ela deve abrigá-los e recebê-los.

Quando se trata de crianças refugiadas, a questão se torna mais obscura, tendo em vista a dificuldade de se encontrar informações sobre elas. Não há legislação específica que vise a assegurar seus direitos e necessidades em sua condição especial. Também não há políticas preventivas para cuidar de sua integração a comunidade local. Por fim, é necessário que seja fornecido um espaço, dentro da comunidade escolar, para que essas crianças possam cultivar suas raízes culturais. Tal fato contribuirá também com a formação das crianças brasileiras. Esse espaço multicultural será essencial para a integração adotada no presente artigo.

Lançado luz sobre os problemas nas políticas e legislação para refugiados, espera-se que o presente trabalho contribua para o avanço de estudos e políticas para a integração de refugiados e que essa categoria de migrantes internacionais possam encontrar cada dia mais um lugar seguro e acolhedor para viver, no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **ACNUR e UNICEF assinam acordo para proteger crianças refugiadas e apátridas no Brasil**, publicado em acnur.org, [<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-unicef-assinam-acordo-para-proteger-criancas-refugiadas-e-apatridas-no-brasil/>].

Disponibilidade: 23/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Deslocados internos**, disponível em acnur.org [<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>]. Disponibilidade: 03/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Refugio no Brasil, uma análise estatística: de janeiro de 2010 a outubro de 2014**, disponível em acnur.org [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/]. Disponibilidade: 09/09/2015.

ÁLVAREZ, Beatriz. **NIÑOS CAMPESINOS DESPLAZADOS POR LA VILENCIA: uma nueva minoria cultural em las escuelas urbanas colombianas**, disponível em scielo.org [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0120-00112006000300008&lang=pt]. Disponibilidade: 07/09/2015.

BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de Julho de 1997**, publicado em Planalto.gov.br, [www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/L9474.htm]. Disponibilidade: 29/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990**, publicado em Planalto.gov.br, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/LEIS/L8069.htm]. Disponibilidade: 29/09/2015.

CENTRO VIRTUAL CERVANTES. **Estrategias cognitivas**, disponível em cvc.cervantes.es [http://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca\_ele/diccio\_ele/diccionario/estratcog.htm]. Disponibilidade: 03/09/2015.

ENTREVISTA (2009). **“Refugiados palestinos no Brasil”**. Causa Operaria, 7/6/2009. Publicado em somostodospalestinos.blogspot.com.br [http://somostodospalestinos.blogspot.com.br/2009/06/refugiados-palestinos-no-brasil-pelo.html]. Disponibilidade: 05/08/2015.

MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. **A PROTEÇÃO BRASILEIRA PARA CRIANÇAS REFUGIADAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S198085852014000100017&lang=pt]. Disponibilidade: 03/08/2015.

MENEZES, Thaisa Silva. REIS, Rossana Rocha. **Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento pós-determinação do status de refugiado**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0034-73292013000100008&lang=pt]. Disponibilidade: 03/07/2015.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e refúgio: Uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0104-44782014000100004&lang=pt]. Disponibilidade: 07/07/2015.

MOREIRA, Julia. B. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**, publicado em scielo.org, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S003473292010000100006&lang=pt]. Disponibilidade: 25/09/2015.

\_\_\_\_\_. **REFUGIADOS NO BRASIL: REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LOCAL**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lang=pt]. Disponibilidade: 07/07/2015.

MOULIN, Carolina. **OS DIREITOS HUMANOS DOS HUMANOS SE DIREITOS: Refugiados e a política de protesto**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S010269092011000200008&lang=pt]. Disponibilidade: 14/09/2015.

ONU.(1951). **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**, publicado em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/]. Disponibilidade em: 02/10/2015.

O ESTRANGEIRO. **O DESAFIO DO RECOMEÇO PARA AS CRIANÇAS REFUGIADAS**, publicado em oestrangeiro.org [http://oestrangeiro.org/2014/07/06/o-desafio-do-recomeco-para-as-criancas-refugiadas/]. Disponibilidade: 09/09/2015.

\_\_\_\_\_. **O DIREITO DE BRINCAR**, publicado em oestrangeiro.org [http://oestrangeiro.org/2014/04/23/o-direito-de-brincar/]. Disponibilidade: 09/09/2015.

\_\_\_\_\_. **A INTEGRAÇÃO PELO ESTUDO**, publicado em oestrangeiro.org [http://oestrangeiro.org/2014/07/06/a-integracao-pelo-estudo/]. Disponibilidade em 09/09/2015.

Portal Brasil. **ONU elogia Brasil por receber crianças refugiadas em escolas**, publicado em brasil.gov.br [http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/09/onu-elogia-brasil-por-receber-criancas-refugiadas-em-escolas]. Disponibilidade: 04/08/2015.

PRATES. Daniele Regina Abilas. **“NÃO QUERO LEMBRAR... MUITO SOFRIMENTO”: PERCURSOS DA MEMÓRIA ENTRE OS REFUGIADOS PALESTINOS NO BRASIL**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0104-71832014000200006&lang=pt]. Disponibilidade: 05/09/2015.

SALAZAR, Jose Alonso Andrade. **COMPLEJIDAD, CONFLICTO ARMADO Y VULNERABILIDAD DE NIÑOS Y NIÑAS DESPLAZADOS EN COLOMBIA**, publicado em scielo.org [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S1657-80312014000200016&lang=pt]. Disponibilidade: 13/08/2015.

# REFORMA AGRÁRIA E OS REFUGIADOS: ASPECTOS SOBRE A NECESSIDADE DO ACESSO A TERRA PARA GARANTIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

---

Felipe Borges de Souza Domingues<sup>1</sup>

Arthur Ramos do Nascimento<sup>2</sup>

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Agrária. Refugiados. Dignidade Humana.

## 1. INTRODUÇÃO<sup>3</sup>

Refugiados e Reforma Agrária são dois temas aparentemente distintos, com pouca ou nenhuma relevância entre si. Contudo, deve-se notar que a Reforma Agrária tem por objetivo promover a melhor distribuição de terra, o acesso a terras às famílias rurais e o desenvolvimento no campo, bem como o a Justiça Social. Logo, é perfeitamente possível utilizar esse instituto como uma alternativa para alocar e auxiliar os refugiados no Brasil. Inicialmente, para melhor compreensão, faz-se mister expor alguns pontos conceituais sobre a Reforma Agrária.

Etimologicamente, Reforma Agrária é a mudança do estado agrário vigente e deve operar no sentido de alteração do sistema feudal, baseado na grande concentração de terras, em benefício das famílias rurais (FERREIRA, 2002, p. 150). Conforme o Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária Brasileiro – INCRA, a Reforma Agrária é o conjunto de medidas que democratizam o acesso à terra e tem como objetivo a promover a justiça social, o desenvolvimento rural de forma sustentável e o aumento da produtividade (INCRA, 2015).

De forma semelhante, no âmbito da América do Sul, especificamente na Venezuela, a Reforma Agrária é compreendida da seguinte forma:

*La entendemos como un proceso integral de ejecución continua y simultánea, cuyos objetivos son la elevación económica, social, política y cultural de la clase productora marginal (campesinos); mediante la redistribución del ingreso nacional, la transformación del sistema de tenencia de la tierra y la transformación de las instituciones públicas relacionadas con el proceso (STREDEL, 1973, p. 1)*

---

<sup>1</sup> Graduando do 6º período do curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Pesquisador – PIVIC. E-mail: [felipe\\_borges1995@hotmail.com](mailto:felipe_borges1995@hotmail.com)

<sup>2</sup> Docente efetivo da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD, Mestre em Direito Agrário (UFG), orientador da pesquisa. E-mail: [arthurnascimento@ufgd.edu.br](mailto:arthurnascimento@ufgd.edu.br)

<sup>3</sup> O presente trabalho se configura como análise parcial do projeto de pesquisa de Iniciação Científica (PIVIC) em andamento: “Reforma Agrária Comparada: o acesso à terra como um Direito Humano para as famílias rurais nos países membros do Mercosul através de uma análise Constitucional e Agrarista”.

Em vista dos três entendimentos expostos, conclui-se que a Reforma Agrária visa redemocratizar o acesso às terras, promovendo o trabalho e ocupação das terras, o desenvolvimento rural e a justiça social, sem dirimir a produtividade.

Quanto à definição de refugiado, compreende-se como a pessoa estrangeira que desloca-se de seu país, de origem ou de nacionalidade, porque sua vida, segurança ou liberdade estão sendo ameaçadas por agressão interna ou externa, em razão de violação generalizada de direitos humanos ou de outros eventos que perturbem seriamente a ordem pública do Estado de origem (MELLO, 2002, p. 83). Por sua vez, a República Federativa do Brasil entende que:

Refugiados são pessoas que se encontram fora do seu país por causa de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, opinião política, participação em grupos sociais ou violação generalizada de direitos humanos e que não possam (ou não queiram) voltar para casa. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

Importante diferenciar o asilo do refúgio. O primeiro instituto aplica-se em casos de perseguição política individual por expor sua opinião ou em razão de atividades políticas. Já o segundo benefício refere-se às situações de caráter generalizado por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, por ocupação ou dominação estrangeira, em casos de violação dos direitos humanos ou por acontecimentos que abalem a ordem pública interna do país de origem.

Embora os refugiados procurem um local para viver, a Reforma Agrária ainda é escassamente analisada quando se pensa em meios de alocar e auxiliar os refugiados. Contudo, como esse instituto visa uma melhor distribuição de terra através do acesso a propriedade, promovendo-se o trabalho como meio de ascensão social e econômica, é pertinente e necessário o debate sobre o assunto.

## **2. MATERIAIS DE PESQUISA**

Foram utilizadas pesquisas bibliográficas com levantamento e análise de dados em órgãos oficiais brasileiros, literatura especializada, bem como o aporte legal da legislação brasileira.

## **3. MÉTODOS**

Após a análise dos materiais de pesquisa, empregou-se o método hipotético dedutivo para se alcançar uma teoria que aponte para soluções, ou mesmo novos questionamentos, quanto ao emprego da Reforma Agrária como método de promoção da dignidade da pessoa humana dos refugiados.



#### 4. DISCUSSÃO E RESULTADOS<sup>4</sup>

Pois bem, é possível utilizar a Reforma Agrária em benefício dos refugiados no Brasil? A princípio, a legislação brasileira optou por submeter os refugiados ao mesmo regime jurídico dos estrangeiros no Brasil, possibilitando o acesso à terra aos não brasileiros, conforme o disposto no artigo 5º da Lei n. 9.474/1997:

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

Ademais, o Instituto Nacional de Cidadania e Reforma Agrária (INCRA), é responsável pelo controle de aquisição e arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros. Concomitantemente à Lei n. 5.709/1971, o INCRA impõe alguns requisitos básicos aos estrangeiros para se adquirir porções de terra no Brasil.

- 1- Possuir residência fixa no Brasil e ter carteira de identidade de estrangeiro com validade atual;
- 2- O imóvel rural deve estar registrado no Cartório de Registro de Imóveis, bem como deve estar cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural, ambos no nome do transmitente;
- 3- Em se tratando de imóveis em faixa de fronteira ou área sensível para a segurança nacional deve-se obter a permissão prévia do Conselho Nacional de Defesa;
- 4- Apresentação de projeto de exploração do imóvel rural pretendido para as áreas superiores a 20 Módulos de Exploração Indefinida<sup>5</sup>;
- 5- Em se tratando de uma aquisição ou arrendamento de até 03 (três) MEI não é necessário autorização do INCRA;

Nada obstante, existem algumas restrições quanto à proporção da área que as pessoas estrangeiras podem ter acesso. Em relação aos municípios, a soma das terras rurais em posse de estrangeiros não poderá superar 25% (vinte e cinco por cento) da extensão do município e, ainda, pessoas de uma mesma nacionalidade não devem ultrapassar 10% (dez por cento) da área municipal. Uma pessoa física estrangeira só poderá adquirir até 50 (cinquenta) MEI de terras, tanto em área contínua quanto em descontínua. Em porções de terra acima de 20 (vinte) MEI é necessário submeter ao INCRA um projeto de exploração da propriedade rural<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Como a questão da análise da Reforma Agrária nos países do Mercosul e o acesso à terra como um direito humano é uma pesquisa em andamento resultados apresentados nesse tópico não são conclusivos, configurando como resultados e análises parciais.

<sup>5</sup> Conforme descrito pelo INCRA: "O Módulo de Exploração Indefinida (MEI) é uma unidade de medida, expressa em hectares, a partir do conceito de módulo rural, para o imóvel com exploração não definida. A dimensão do MEI varia entre 5 e 100 hectares, de acordo com a Zona Típica de Módulo (ZTM) do município de localização do imóvel rural." A título de exemplificação, em Dourados-MS, 01 (um) MEI corresponde à 10 (dez) hectares.

<sup>6</sup> Sugestão de leitura: JORDÃO, Luciana Ramos. **Da questão agrária e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/3573>>. Acesso em 06 de 09 de 2015.

Dessa forma, conclui-se que a legislação brasileira permite a aquisição de terras por pessoas estrangeiras, logo, entende-se que refugiados também tem o direito de adquirir propriedades rurais.

## 5. CONCLUSÕES

Pois bem, conforme previamente explicado, os estrangeiros podem adquirir terra no Brasil, de forma que são, em tese, suscetíveis à Reforma Agrária. Necessário pontuar que não se trata de disputa entre as famílias rurais e os refugiados pela obtenção de terras através da Reforma Agrária, mas sim uma alternativa apta a assegurar os direitos fundamentais aos estrangeiros que fugiram de seu Estado.

Como os refugiados demandam a atenção e auxílio por parte do país que os recebem, utilizar a Reforma Agrária para alocar tais pessoas seria uma forma plausível e racional para solucionar o estado de necessidade que tais indivíduos padecem. Isso porque, ao proporcionar o acesso a terra para os refugiados, os mesmos podem cultivar a terra para seu próprio sustento e de sua família ou, também, lavrar o solo com intuito de comercializar os produtos. Não se deve confundir esse último caso com exportação ou comércio em larga escala, mas como um método de trabalho que permita a manutenção de sua dignidade e vida.

Ora, tal pensamento vai de encontro aos objetivos da Reforma Agrária de promover a melhor distribuição de terra, atendendo a justiça social, mas sem olvidar o desenvolvimento rural baseado na função social e no aumento da produção. Também se instiga o desenvolvimento ambiental, econômico e industrial para que o homem tenha os meios de prosperar de forma socioeconômica, bem como a igualdade entre homem e mulher, disponibilizando acesso de qualidade à educação, saúde, dentre outros.

Claramente, é necessário observar as disposições legislativas brasileiras ao realizar os assentamentos dos refugiados para o fim de proporcionar-lhes terras para cultivo, sustento e moradia. Como se não bastasse as questão do trabalho e do acesso a terra (propriedade), tem-se o direito ao desenvolvimento, o qual é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito humano.

Tal direito norteia-se pelo fato de que a pessoa humana é parte central no desenvolvimento, ao mesmo tempo contribuindo e se beneficiando. Esse desenvolvimento é econômico, social, cultural e político, proporcionando o pleno gozo dos direitos humanos e dos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana.

Por tudo o exposto, pretendeu-se demonstrar que é possível utilizar a Reforma Agrária como uma alternativa válida para alocar os refugiados, desde que os mesmo optem por tal instituto. Observando-se as disposições legais sobre a aquisição e posse de terras por estrangeiros e a própria política agrária promovida pelo Brasil entendemos que a Reforma Agrária pode ser adaptada aos refugiados, proporcionando-lhes o acesso a terra, o trabalho e o direito ao desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Cidadania e Reforma Agrária (s.d.). **Reforma Agrária**. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.incra.gov.br/reforma_agraria)>. Acesso em 06 de 09 de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Cidadania e Reforma Agrária (s.d.). **Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiro**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/aquisicao-e-arrendamento-de-terras-por-estrangeiro>>. Acesso em 06 de 09 de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. (s.d.). **Refugiados**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio>>. Acesso em 06 de 09 de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF. 23 de julho de 1997.

FERREIRA, Pinto (2002). **Curso de Direito Agrário** (5ª ed.). São Paulo: Saraiva.

MELLO, Celso D. de Albuquerque (2002). **Curso de Direito Internacional Público** (2ª vol. 14ª ed.). Rio de Janeiro : Renovar.

STREDEL, Juan (1973). **Trece años de Reforma Agraria em Venezuela**. *NUEVA SOCIEDAD*, 44-50.

# REFUGIADOS E O DIREITO AO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA

---

## REFUGIADOS Y EL DERECHO AL BENEFÍCIO DE LA PRESTACION CONTINUADA

Danielle Annoni <sup>1</sup>  
Lysian Carolina Valdes <sup>2</sup>

**Resumo:** O fenômeno do refúgio não pode mais ser tratado como algo isolado ou pontual. A cada dia o número de pessoas que se deslocam de seus países de origem em busca de sobrevivência aumenta e os países receptores precisam disponibilizar políticas públicas que visem assegurar um mínimo existencial à essas pessoas. Dentre essas ações destaca-se o Benefício da Prestação Continuada, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social. Ocorre que o benefício não pode ser concedido aos refugiados, mesmo que preencham os requisitos como hipossuficiência, idade e incapacidade laboral em virtude que a última regulamentação da lei exige a naturalização. Referida exigência viola o direito constitucional à isonomia uma vez que a Carta Magna assegura tratamento igualitário aos nacionais e estrangeiros residentes no país no que se refere aos direitos e garantias constitucionais, além de contrariar as normas de direito internacional que tutelam os refugiados.

**Palavras-chave:** Refugiados. Benefício da Prestação Continuada. Assistência Social

**Resumen:** El fenómeno del refugio ya no puede ser tratado como un hecho aislado o ocasional. Cada día el número de personas que se desplazan desde sus países de origen en busca de la supervivencia aumenta y los países receptores tienen que proporcionar políticas públicas para asegurar un mínimo existencial para estas personas. Entre estas acciones se destaca el Beneficio de Prestación Continuada, regulado por la Ley Orgánica de la Asistencia Social. Resulta que el beneficio no se puede conceder a los refugiados mismo que cumplan con los requisitos de hipossuficiencia, edad y incapacidad laboral debido a la última regulación de la ley que requiere la naturalización.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Internacional. Professora de Direito Internacional na UFSC. Professora Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UFSC. Professora Colaboradora do Programa de Mestrado em Relações Internacionais da UFSC. Coordenadora do Observatório de Direitos Humanos da UFSC. [danielle.annoni@gmail.com](mailto:danielle.annoni@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Direito Internacional. Professora de Direitos Humanos na FIP/MAGSUL. Coordenadora do Curso de Direito da FIP/MAGSUL. Conciliadora do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Advogada. [lysian@uol.com.br](mailto:lysian@uol.com.br)

Este requisito viola el derecho constitucional a la igualdad ya que la Constitución garantiza la igualdad de trato a los nacionales y extranjeros residentes en el país con respecto a los derechos y garantías constitucionales, así como viola las normas de derecho internacional que protegen a los refugiados.

**Palabras-clave:** Refugiados. Beneficio de la Prestacion Continuada. Assistência Social

## 1. INTRODUÇÃO

O texto a seguir tem como objetivo abordar a possibilidade dos refugiados serem detentores do direito ao Benefício da Prestação Continuada-BPC uma vez que dada à sua precária situação sócio-econômica necessitam estar inseridos em programas sociais que visem assegurar sua sobrevivência.

No entanto, o mencionado benefício não é concedido aos estrangeiros, ainda que residentes no país, em virtude da necessidade de preenchimento do requisito da naturalização. Destaque-se por oportuno que a obtenção da naturalização não é um direito subjetivo do estrangeiro pois é um discricionário do Estado, ou seja, não é obrigatória a sua concessão.

Os refugiados ao adentrarem no país, e ingressam em virtude de compromissos firmados pelo Estado com os instrumentos internacionais de proteção, não podem receber tratamento discriminatório, sendo um compromisso não apenas do governo, mas de toda a coletividade assegurar a sua integração ao meio e assim possibilitar o recomeço de uma nova etapa de suas vidas, portanto, não basta reconhecer a condição de refugiado, é necessário que lhe seja garantido condições de subsistência.

E uma das medidas é o benefício da prestação continuada, criada para assegurar as necessidades básicas do ser humano que não pode prover a própria manutenção.

Ressalte-se que o perfil dos refugiados mostra que a maioria deles são pessoas de baixa escolaridade, e somado à outras limitações como o desconhecimento da língua, diferenças culturais e desconhecimento da realidade econômica social criam verdadeiros obstáculos à sua rápida inserção no competitivo mercado de trabalho. Que dirá quando se trata de idoso ou de pessoa incapacitada para a atividade laboral.

O Brasil sempre se preocupou com a triste realidade dos refugiados, tanto que possui em seu ordenamento jurídico uma legislação específica que cuida do instituto reassentamento, a lei 9.474/97, por meio do qual o refugiado que não se adaptou ao primeiro país de refúgio recebe uma nova oportunidade de recomeço. Além é parte de diversos acordos, tratados e convenções internacionais que tutelam os direitos dos refugiados.

Por outro lado, o cerne da discussão é a possibilidade jurídica dos refugiados fazerem jus ao benefício assistencial, e assim serem tratados de forma isonômica, pois residem no país com a chancela deste e não podem receber tratamento discriminatório em virtude de sua origem.

Ao se impor a condição da naturalização para obtenção do benefício está se violando o texto constitucional que assegura tratamento isonômico aos brasileiros e

estrangeiros residentes no país quando se está diante dos direitos e garantias fundamentais. Além disso, o artigo 203 da Constituição Federal, que trata da Assistência Social, não consta nenhuma referência à nacionalidade dos beneficiários, havendo, ao contrário, a previsão de que a assistência social deve ser prestada a todos os necessitados.

Não fosse isso destaque-se que a própria Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/93, não faz distinção relativa à nacionalidade de seus beneficiários, e nem poderia ser diferente pois esta deve estar de acordo com o texto da lei maior.

Ademais, inserir os refugiados no programa social em tela se coaduna com os princípios da mencionada lei que prevê a universalização dos direitos sociais e igualdade de direitos no acesso ao atendimento, se discriminação de qualquer natureza.

Defende-se, portanto, a possibilidade dos refugiados terem acesso ao referido programa social, sem perder de vista a necessidade do cumprimento das exigências legais para obtenção do BPC e do preenchimento de todos os requisitos exigidos, com excesso da necessidade de naturalização.

Por conta disso a burocracia não pode dificultar ainda mais a vida dessas pessoas, pois as políticas públicas voltadas à assistência social e integração ao novo meio são imprescindíveis para assegurar a dignidade humana dessas pessoas.

## **2. OS REFUGIADOS. CONTEXTUALIZAÇÃO**

O fenômeno do refúgio pode ser conceituado como espécie de deslocamento humano, caracterizado pela fuga em massa de pessoas que são obrigadas a deixarem seu país de origem e buscarem refúgio em outro país, por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas, enfim, por violação aos seus direitos humanos.

De acordo com Julia Bertino Moreira, os movimentos de refugiados, referentes a “indivíduos que deixam seus países de origem e tentam se estabelecer em outros Estados, retratam os fluxos de pessoas através das fronteiras nacionais, que vêm se acentuando nas últimas décadas”<sup>3</sup>.

A fuga, para um lugar seguro, pressupõe a preservação da vida. Trata-se de um instinto humano. Para salvaguardar a própria existência e de seus entes, ameaçados por perseguições das mais diversas causas, milhões de pessoas se deslocam de seus lares, à procura de um lugar onde possam estar seguros.

O tema dos refugiados é tão antigo quanto o é a história da civilização, sendo esta marcada por conflitos armados, perseguições religiosas e políticas que fizeram com que as pessoas se deslocassem em busca de paz e proteção.

No entanto, foi com o pós Primeira Guerra Mundial (1914-1919) que a comunidade internacional se ocupou de tratar do assunto de forma mais acentuada, sem, no entanto prever que resultados mais desastrosos estariam por vir em virtude 2ª Grande Guerra, a qual gerou o maior número de refugiados da história mundial.

---

<sup>3</sup> MOREIRA, Julia Bertino. A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais). Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Área de concentração: Política Externa, p. 10

Ante o preocupante número de pessoas refugiadas, a comunidade internacional, editou alguns mecanismos de tutela específica, dentre eles, cite-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951; Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967; e no âmbito do sistema interamericano, onde o Brasil se insere, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Quanto ao conceito de refugiado está fundamentado no artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, a seguir transcrito:

{...}

§ 1. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa:

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.

Desta feita, tem-se que um refugiado é um indivíduo, que consoante a própria expressão indica, busca refúgio em virtude do fundado temor de ser (ou, de fato, foi) perseguido, ou por motivos de raça, nacionalidade, religião, filiação a determinado grupo social, opiniões políticas, ou que teme por sua vida, liberdade ou segurança, em decorrência de situações de violência generalizada, agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, conflito interno ou violação massiva de direitos humanos.

Ao se analisar o conceito acima, tem-se que o indivíduo passa à condição de refugiado, sempre que seus direitos fundamentais tenham sido violados, ou se encontrem na iminência de serem, o que gera uma situação de vulnerabilidade.

O Brasil, por seu turno, foi além, e em 1997, editou a Lei 9.474/97, conhecida como Estatuto do Refugiado, constituindo-se na primeira, senão a única lei a tratar da matéria na América Latina. Esta lei, regula em seu ordenamento jurídico interno, mecanismos de implementação da Convenção de 1951, além de trazer, em seu artigo 1º, III<sup>4</sup>, um novo conceito de refugiado.

Nos ensinamentos de Guido Fernando Soares<sup>5</sup> a Lei 9.474/07 absorve a filosofia e o espírito da Declaração Regional de Cartagena de 1984, legislação essa que estabelece direitos e deveres específicos aos refugiados.

Além dessas inovações, dois aspectos merecem atenção especial. Para a definição de refugiado, referida lei baseou-se na definição clássica da Convenção de

---

<sup>4</sup> Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

<sup>5</sup> SOARES, Guido Fernando da Silva. Curso de Direito Internacional Público. v 1. São Paulo: Atlas, 2002 p. 403

1951 e no Protocolo de 1967, e foi além, expandiu o conceito para incluir aqueles indivíduos, de modo que, em seu artigo 1º, III, passa a ser considerado refugiado, todo aquele que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”<sup>6</sup>, aproveitando também as disposições da Declaração de Cartagena de 1984.

A triste realidade enfrentada por milhões de refugiados em busca da sobrevivência vem sendo objeto de preocupação dos Estados, os quais movidos pelo espírito de solidariedade internacional se unem para o encontro de soluções duráveis e, principalmente, a retirada imediata dessas pessoas, que vivem em meio ao ócio nos campos de refugiados espalhados pelo mundo.

Verifica-se que da ocorrência do refúgio, que apesar de ser um fenômeno de natureza internacional, a partir do momento em que o refugiado busca a proteção de determinado Estado, este é obrigado, em função da incorporação dos instrumentos internacionais, a garantir a preservação dos direitos humanos fundamentais dessas pessoas.

Por essa razão ganha destaque a ideia defendida neste texto, na medida em que se defende a possibilidade do refugiado ser detentor do direito ao benefício da prestação continuada, dada à sua própria condição e vulnerabilidade. Sendo assim, a criação de mecanismos eficazes no combate ao problema tem sido encarado pelas Nações Unidas como uma tarefa a ser compartilhada por todos os países membros, haja vista que a proteção dos direitos humanos é dever de todos.

Ninguém se torna um refugiado por opção. O deslocamento é movido pelo instinto de sobrevivência natural de todo ser humano. Ao buscar proteção em outro estado este busca a oportunidade do recomeço, devendo o estado acolhedor proporcionar à essas pessoas um tratamento isonômico, na medida em que possam ter as mesmas oportunidades e acesso aos serviços públicos básicos que estão à disposição da população, bem como o acesso à moradia e a espaços laborais.

Por conta disso, aos refugiados devem ser asseguradas ações rápidas e eficazes para a proteção de seus direitos básicos em virtude de estarem em situação de completa vulnerabilidade, seja em virtude do desconhecimento da língua, da baixa escolaridade e da situação extrema de pobreza em que viviam em seu país de origem.

Dentre essas ações ganhará destaque a seguir, os direitos sociais, sendo que o país, além de ratificar os instrumentos internacionais de tutela dos refugiados traz em sua Carta Política o reconhecimento desses direitos como fundamentais e aplicados de forma isonômica aos estrangeiros que aqui residam.

### **3. DIREITO AO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA**

---

<sup>6</sup> O artigo citado assim preceitua: Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.



Como constatado alhures os refugiados constituem uma parcela da sociedade que ocupa, em virtude da sua própria condição, uma situação de marginalidade e vulnerabilidade. Em virtude disso, os países acolhedores necessitam implantar políticas públicas que visem a integração social, econômica e cultural; em especial, o acesso ao trabalho, saúde e educação<sup>7</sup>. Dentre essas medidas, no presente texto, ganha especial atenção o Benefício Assistencial da Prestação Continuada<sup>8</sup>, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93, cuja principal finalidade é a minimização das diferenças sociais, das quais são principalmente acometidos os deficientes para o trabalho e os idosos.

No entanto, apesar se ter sido pensada como uma grande rede de proteção social, parte da população residente no país está fora dessa tutela. Isto porque o Benefício Assistencial de Prestação Continuada, que garante o pagamento de um salário mínimo ao idoso ou à pessoa com deficiência que não tem condições de se manter ou de ser mantido por sua família, não pode ser concedido a estrangeiros, mesmo que residentes no Brasil. Nessa parcela da população excluída do alcance da lei encontram-se os refugiados, cujo acesso ao benefício, quando preenchidos os requisitos legais, é defendido neste texto.

Registre-se por oportuno, que a lei acima não faz qualquer tipo de distinção atinente à nacionalidade dos destinatários, muito pelo contrário, preceitua que a assistência social deve ser prestada a todos que dela necessitem.

O benefício em comento foi estatuído por força do inciso V<sup>9</sup> do artigo 203 da Carta Magna, cujo objetivo primordial é o de promover a manutenção do ser humano, constituída de uma renda mensal mediante a comprovação de não possuir meios de prover a sua manutenção ou por meio de seus familiares.

Abre-se um parêntese para destacar que a gestão do benefício em tela está a cargo da Previdência Social, órgão pertencente à Seguridade Social, a qual tem por força de mandamento constitucional<sup>10</sup>, o escopo de por meio de ações integradas entre o Poder Público e a sociedade, assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, sendo um de seus princípios a universalização da cobertura e do atendimento.

---

<sup>7</sup> MILESI, Rosita. Dia do Refugiado. O Dia Mundial do Refugiado 2008: o desafio das Políticas Públicas. Disponível em <http://www.csem.org.br/2008>.

<sup>8</sup> O artigo 20 da referida lei assim prescreve: Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

<sup>9</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

<sup>10</sup> Art. 194 da Constituição Federal: A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento";

Uma rápida interpretação do texto constitucional conduz à ideia de que seu objetivo é o de assistir àqueles que, por alguma razão, estejam em situação de exclusão social ou vulnerabilidade social, buscando dirimir as mazelas sociais e garantindo a igualdade de condições para com as demais pessoas. Nesse sentido assim leciona José Afonso da Silva, ao discorrer sobre a Assistência Social, assim se manifesta:

O direito à assistência social constitui a face universalizante da seguridade social, porque 'será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição' (art. 203). Nela é que, também, assenta outra característica da seguridade social: a solidariedade financeira, já que os recursos procedem do orçamento geral da seguridade social e não de contribuições específicas de eventuais destinatários (art. 204), até porque estes são impessoalizáveis a priori, porquanto se constituem daqueles que não dispõem de meios de sobrevivência: os desvalidos em geral...<sup>11</sup>

A primeira regulamentação da lei acima citada, no que concerne à figura do estrangeiro, adveio por força do disposto no artigo 4º<sup>12</sup> do Decreto do Decreto n.º 1.744 de 08/12/1995, oportunidade em que foram incluídos como beneficiários os estrangeiros, mas desde que naturalizados e domiciliados no Brasil. Posteriormente, a redação do artigo 7º<sup>13</sup>, do Decreto nº 6.214, de 2007, que regulamenta atualmente o referido benefício, tem redação similar àquela inicial, estabelecendo que o benefício somente é devido ao brasileiro, naturalizado ou nato residente no Brasil. Ou seja, os estrangeiros foram novamente excluídos da tutela da lei, ainda que fora do sistema previdenciário do seu país de origem.

Ocorre que essa previsão contraria o texto constitucional na medida em que em seu artigo 5º, caput<sup>14</sup> da Carta Magna, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, expressamente previu que estes alcançam aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, não se exigindo para tanto que estes sejam naturalizados. Ademais, observa-se que o diploma normativo específico em momento algum excluiu os estrangeiros residentes no país, e, nem poderia fazer diferente por força do artigo acima citado.

Além disso, destaque-se que a naturalização não representa critério de regularidade do estrangeiro no país sendo incompatível a necessidade da naturalização para que o refugiado, que preenche os requisitos da Lei Maior e da legislação infraconstitucional, faça jus à concessão do benefício assistencial. Ademais a naturalização é ato discricionário do Estado, não sendo obrigatória a sua concessão. Nesse sentido válido o ensinamento de Francisco Rezek.

---

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1995, 10ª Ed.p. 300

<sup>12</sup> Art. 4º. São também beneficiários os idosos e as pessoas portadoras de deficiência estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem.

<sup>13</sup> Art. 7º É devido o Benefício de Prestação Continuada ao brasileiro, naturalizado ou nato, que comprove domicílio e residência no Brasil e atenda a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento. (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011).

<sup>14</sup> Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Como quer que seja, no domínio da lei ordinária – que rege a situação os estrangeiros em geral – a naturalização não é jamais obrigatória, tanto significando que, caso a caso, o governo pode recusá-la mesmo quando preenchidos os requisitos da lei<sup>15</sup>.

Defende-se, portanto, que o acesso aos direitos fundamentais não pode sofrer restrição por conta da nacionalidade. Nesse sentido oportuno se faz transcrever o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet a respeito do assunto:

Hoje não há mais falar em direitos fundamentais na medida da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais, o que - de acordo com Gomes Canotilho - traduz de forma plástica a mutação operada nas relações entre a lei e os direitos fundamentais. De pronto, verifica-se que a vinculação aos direitos fundamentais significa para o legislador uma limitação material de sua liberdade de conformação no âmbito de sua atividade regulamentadora e concretizadora. Para além disso, a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF gera, a toda evidência, uma limitação das possibilidades de intervenção restritiva do legislador no âmbito de proteção dos direitos fundamentais. Se, por um lado, apenas o legislador se encontra autorizado a estabelecer restrições aos direitos fundamentais, por outro, ele próprio encontra-se vinculado a eles, podendo mesmo afirmar-se que o art. 5º, § 1º, da CF, traz em seu bojo uma inequívoca proibição de leis contrárias aos direitos fundamentais, gerando a sindicabilidade não apenas do ato de edição normativa, mas também de seus resultados, atividade, por sua vez, atribuída à Jurisdição Constitucional. Isto significa, em última *ratio*, que a lei não pode mais definir autonomamente (isto é, de forma independente da Constituição) o conteúdo dos direitos fundamentais, o qual, pelo contrário, deverá ser extraído exclusivamente das próprias normas constitucionais que os consagram<sup>16</sup>.

E como se não bastasse, os direitos sociais<sup>17</sup>, que fazem parte desse rol de direitos e garantias fundamentais, não impõe a condição da nacionalidade para o acesso. Vê-se, portanto, que o texto constitucional é claro, garantindo tratamento isonômico, em se tratando de direitos e garantias fundamentais, aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, não havendo, quanto a estes, a exigência de que sejam naturalizados.

Vale mencionar, portanto, que os estrangeiros residentes no Brasil também são amparados pelo referido rol de direitos e garantias individuais. Estes integram a população existente no Brasil e convivem com os brasileiros, possuindo os mesmos direitos e deveres dos nacionais.

Fato é que os refugiados ocupam na sociedade uma posição discriminada, devendo o Estado por meio da devida tutela, dentre elas a Seguridade Social, assegurar-lhes o mínimo de independência e reintegração ao meio social, garantindo-lhe assim a possibilidade de uma vida digna que o ser humano, independente de sua nacionalidade, faz jus.

---

<sup>15</sup> REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público – Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 189.

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

<sup>17</sup> CF Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Importante frisar que o benefício assistencial previsto na Carta Magna não pode ser restringido pela origem daqueles que dela necessitam, mas tem como um de seus objetivos e princípios o enfrentamento da pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, atingindo-se assim a vontade dos incisos I e III do artigo 3º da Constituição Federal. Trata-se de se fornecer ao ser humano a garantia dos mínimos sociais, não podendo os refugiados sofrer tal discriminação em virtude de não serem nacionais ou estrangeiros não naturalizados.

Ademais, permitir a inclusão dos refugiados ao benefício em comento se coaduna com os próprios princípios existentes na Lei Orgânica da Assistência Social previstos no artigo 4º, a saber:

[...]

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

[...]

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais [...]

De outro lado, buscando a abordagem da matéria no âmbito internacional, tem-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 22/11/1969, ratificada pelo Brasil em 1992, estatui uma série de garantias à liberdade pessoal e à justiça social, sempre tendo como base o respeito aos direitos humanos. Dentre elas ganham destaque os artigos 1º<sup>18</sup> e 24<sup>19</sup> os quais proíbem de forma expressa qualquer forma de discriminação.

Nunca é demais lembrar que os tratados internacionais ratificados pelo Brasil que tratem de direitos e garantias fundamentais têm sua força normativa equiparada a das normas constitucionais, devendo sua aplicação ser imediata e irrestrita.

Portanto, considerando as fontes normativas acima explicitadas, é imperioso que se dê um tratamento isonômico aos refugiados, na medida em que, ao preencherem os requisitos, podem sim fazer jus à obtenção do benefício da prestação continuada, pois um dos princípios da seguridade social, como já visto alhures, é o da universalização da cobertura e do atendimento. E, em uma rápida interpretação conclui-se que ela alcança a todos que dela necessitem, não podendo incidir exceções que contrariem a intenção da Carta da República e muito menos os tratados de direito internacional relativos aos direitos humanos. Nesse sentido ao se indeferir o benefício aos refugiados está se negando a aplicação do próprio princípio da universalidade.

Nesse sentido Sergio Pinto Martins assim preceitua:

---

<sup>18</sup> Artigo 1º. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

<sup>19</sup> Ar. 24: Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.

No nosso sistema, tem a Seguridade Social como postulado básico a universalidade, ou seja: todos os residentes no país farão jus a seus benefícios, não devendo existir distinções, principalmente entre segurados urbanos e rurais. Os segurados facultativos, se recolherem a contribuição, também terão direito aos benefícios da Previdência Social. Os estrangeiros residentes no país também devem ser contemplados com as disposições da Seguridade Social, e não só para aqueles que exercem atividade remunerada. A disposição constitucional visa, como deve se tratar de um sistema de seguridade social, a proporcionar benefícios a todos, independentemente de terem ou não contribuído<sup>20</sup>.

Há que se evidenciar ainda que ao se destinar as políticas sociais apenas aos brasileiros, está-se afrontando a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que em seu artigo 23, acerca da Assistência Pública, preceitua: Art. 23 Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Sabe-se que o refugiado ao buscar amparo no Brasil, luta pela sua sobrevivência e de seus familiares, sendo dever do Estado ao acolhê-lo, garantir-lhe as condições mínimas de sobrevivência a fim de que possa viver em situação de igualdade diante da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais de proteção.

O Brasil sempre se destacou pela sua atuação na tutela dos refugiados, tendo inclusive editado uma lei específica que cuida do instituto do reassentamento, a Lei 9.474/97, programa este que consiste na transferência para o território brasileiro, de refugiados que, por diversas razões, não conseguiram se adaptar ao primeiro país de refúgio, ou as causas que o levaram a se refugiar, permanecem naquele país. Trata-se na verdade, de uma segunda oportunidade que essas pessoas recebem, quando a primeira, não obteve êxito.

E, ao acolhê-los, o Estado não pode se olvidar que possui um compromisso para com os mesmos no sentido de respeitar e garantir seus direitos fundamentais, em especial ao refugiado idoso ou que tenha deficiência, pois são pessoas que ocupam na sociedade uma posição discriminada. Não bastasse sua condição de estrangeiro ainda são incapacitados para a atividade laboral, o que os lança ao subemprego (quando existente) e à tutela do Estado, que, através da Seguridade Social, tem o mister de lhe assegurar o mínimo de independência e reintegração ao meio social, garantindo-lhe assim o mínimo de uma vida digna que o ser humano faz jus.

Nesse sentido, traz-se à colação o ensinamento de Sarlet:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 77

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 59

Ressalte-se por oportuno que o judiciário não se mantém alheio à temática, existindo inúmeros pedidos de intervenção visando a concessão do benefício aos estrangeiros dado o seu indeferimento na esfera administrativa. Inclusive o STF já reconheceu, em sede de Recurso Extraordinário, a repercussão geral consoante se ilustra a seguir:

RE 587970 RG / SP - SÃO PAULO  
REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO

Julgamento: 25/06/2009

EMENTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL - GARANTIA DE SALÁRIO MÍNIMO A MENOS AFORTUNADO - ESTRANGEIRO RESIDENTE NO PAÍS - DIREITO RECONHECIDO NA ORIGEM - Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de conceder a estrangeiros residentes no país o benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Carta da República.

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Cezar Peluso. Ministro MARCO AURÉLIO Relator<sup>22</sup>

De acordo com o voto do Ministro Marco Aurélio, sob o ângulo da repercussão geral há interesse de toda a sociedade e da comunidade internacional em solucionar o caso. Asseverou ainda haver a repercussão do ponto de vista econômico diante do grande número de benefícios mantidos e concedidos pela Previdência Social.

Já a relevância social das questões previdenciárias deriva do próprio tratamento constitucional da matéria. Já do ponto de vista jurídico a relevância decorre da indevida ampliação do texto constitucional pelo Juízo de origem.

Sendo assim, trata-se de um caso que extrapola os interesses das partes envolvidas no processo, em especial porque cabe à corte suprema se manifestar a cerca do tratamento, sob o aspecto constitucional, a ser dispensado aos nacionais e estrangeiros residentes no país.

Nessa esteira de raciocínio é imperioso se destacar que o refugiado não pode ser tratado como um estrangeiro irregular, pois o Brasil o acolheu e ao adentrar no território brasileiro recebe um documento que identifica sua especial condição. Mas como já visto o reconhecimento oficial dessa condição não é suficiente para o acesso ao programa social em comento, pois a norma regulamentadora impõe condições que nem sempre serão logradas pelos refugiados.

Desta feita, além da solidariedade e da oportunidade do recomeço, há que se proporcionar aos refugiados um tratamento isonômico, na medida em que possam ter as mesmas oportunidades e acesso aos serviços públicos básicos que estão à disposição da população, bem como o acesso à moradia e espaços laborais, não subsistindo razões para que o acesso benefício da prestação continuada seja condicionado ao preenchimento de requisitos que violam os preceitos normativos constitucionais e de direitos humanos.

Trata-se garantir ao refugiado condições mínimas de sobrevivência, pois sua efetiva integração social, econômica e cultural, depende do acesso, em primeiro lugar,

---

<sup>22</sup> Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) acesso em 23 set 2015

aos programas que visem assegurar a subsistência do ser humano que por razões especiais não pode prover seu próprio sustento.

Não obstante o governo brasileiro estar trabalhando na inclusão dessas pessoas nas políticas públicas existentes, e, dependendo do caso, implementando outras específicas, tais medidas não são suficientes pois existem milhares de refugiados que vivem na total marginalidade social.

Portanto, sendo a assistência social um direito fundamental não se pode restringir o direito ao benefício assistencial apenas aos brasileiros naturalizados, excluindo os refugiados que aqui estão, acolhidos pelo mais puro gesto de solidariedade do governo brasileiro e que necessitam do benefício assistencial para um mínimo de existência digna.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme asseverado alhures o Brasil ocupa um papel de destaque, estando na vanguarda da tutela dos direitos dos refugiados, detendo, inclusive, uma legislação específica que cuida do instituto do reassentamento, Lei 9.474/97. Além disso, participa ativamente junto aos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos e detém em sua Constituição Federal dispositivos que tratam da prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que regem suas relações internacionais e em outra passagem atribui o status de norma constitucional os direitos e garantias contidos nos tratados internacionais por ele ratificados.

Por conta dessa postura é fundamental que aos refugiados seja possibilitado o acesso aos seus programas de ordem social, em especial ao benefício da prestação continuada, pois sua precária condição sócio-econômica se constitui em um verdadeiro obstáculo para sua inserção no mercado de trabalho e na própria vida social.

Sendo assim, a condição de naturalização do estrangeiro para obtenção do benefício não pode ser acolhida na media em que tal exigência viola dispositivos de ordem constitucional e as normas de direito internacional que tutelam os direitos humanos.

Ressalte-se ainda que a imposição da nacionalidade brasileira adveio de regulamento ao benefício veiculado por um decreto, e, de outro lado, a própria Lei Orgânica da Assistência Social em momento algum aborda a nacionalidade como requisito para o acesso ao benefício da prestação continuada, e nem poderia ser diferente pois a universalização de seu atendimento é um dos seus princípios.

Ademais, ao dar tratamento diferenciado aos refugiados, acolhidos oficialmente pelo governo brasileiro, está se violando normas específicas que garantem o tratamento isonômico aos mesmos, sem contar que a negativa da concessão ao benefício da prestação continuada, quando preenchidos os requisitos, dentre eles: a miserabilidade, idade ou deficiência que os impossibilite a autossuficiência.

Portanto, não subsistem razões para a discriminação no que concerne à concessão do benefício pois a Assistência Social tem como princípio basilar a proteção de todos que dela necessitem. Em se tratando dos refugiados registre-se estes

devidamente autorizados residem no território nacional e necessitam ser inseridos nos programas sociais como forma de salvaguardar sua própria dignidade humana.

Assim, conclui-se que os refugiados devem ter acesso aos programas sociais desenvolvidos pelo governo federal, sem se perder de vista do preenchimento de todos os requisitos exigidos na lei.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 01 set.2015

MARINUCCI, Roberto. MILESI, Rosita. **O Fenômeno migratório no Brasil**. Disponível em <http://www.migrante.org.br/ofenomenomigratorioparaobrasil.doc> acesso em 01 set.2015

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Atlas, 2003

MILESI, Rosita. **Dia do Refugiado. O Dia Mundial do Refugiado 2008: o desafio das Políticas Públicas**. Disponível em <http://www.csem.org.br/2008>. Acesso em 01 set.2015

MOREIRA, Julia Bertino. **A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira (lei federal 9.474/97)**. In: MENEZES, Wagner (Org.). *Estudos de Direito Internacional: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2004. v. 2.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2008

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOARES, Guido Fernando da Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v 1. São Paulo: Atlas, 2002



# TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES: TRABALHO CONJUNTO NO ENFRENTAMENTO DAS REDES CRIMINOSAS

---

*INTERNATIONAL TRAFFICKING IN WOMEN: WORKING TOGETHER IN COPING WITH CRIMINAL NETWORKS*

Rafaela Paula Gonçalves da Silva

**RESUMO:** O presente trabalho aborda a situação das vítimas resgatadas em regime de Tráfico Internacional de Pessoas, principalmente Mulheres, para fins de Exploração Sexual (brasileiras resgatadas em outros países e imigrantes que decidem permanecer no Brasil), com enfoque nas iniciativas governamentais no combate e enfrentamento do Tráfico, punição dos aliciadores e atuação com as vítimas após o resgate, bem como o papel das ONGs junto à sociedade civil em conferir visibilidade e constrangimento internacional ao assunto. Para tanto, debruça-se em análises dos fatores que ocasionam na situação de vulnerabilidade em que as mulheres se encontram ao se tornarem vítimas desta atividade criminosa que movimenta um mercado bilionário ainda que oculto, assim como, nas discrepâncias entre a legislação brasileira e o Protocolo de Palermo que resultam em dificuldades de entendimento no âmbito internacional.

**Palavras-chave:** Tráfico Internacional de Pessoas, Vulnerabilidade, Resgate, ONGs

**ABSTRACT:** This Article discusses the situation of victims rescued in emplacement of International People Trafficking, especially Women, for sexual exploitation purposes (Brazilian women redeemed in other countries and immigrants who decide to remain in Brazil), with a focus on government initiatives in combating and coping Trafficking, punishment of traffickers and conduct with the victims after the rescue, as well as the role of NGOs together civil society in giving visibility and international embarrassment to the subject. To this end, focuses on analysis of the factors that cause the vulnerable situation of victims of this criminal activity that moves a billionaire market although hidden, as well as the discrepancies between the Brazilian legislation and the Protocol Palermo resulting in difficulties in understanding internationally.

**Key-words:** International People Trafficking, Vulnerability, Rescue, NGOs

## 1. O TRÁFICO

O Tráfico Internacional de Pessoas não é um problema recente, haja vista o Tráfico de Escravos do séc. XVI ao XIX, em todo o mundo este problema é gravíssimo, que começou ganhar destaque com o movimento na Europa de combate ao tráfico de escravas brancas, para as Américas, entretanto, só recentemente o Brasil voltou seus olhos para a situação.

O Protocolo de Palermo de 2000, contra o Tráfico de Seres Humanos do qual o Brasil ratificou em 2004 conceitua Tráfico de Pessoas:

*“o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, rapto, fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração por [prostituição](#) de outrem ou outras formas de [exploração sexual](#), [trabalho forçado](#) ou serviços, [escravidão](#) ou práticas análogas à escravidão, [servidão](#) ou a remoção de órgãos.”*

É classificado como Tráfico de Pessoas, o Tráfico para Trabalho Escravo, Tráfico de Órgãos, de Crianças e Mulheres. Dentre estes, o Tráfico de Mulheres é o mais praticado e o mais lucrativo, relatórios de Anistia Internacional com base nos dados da Organização Internacional do Trabalho estimam que o Tráfico Internacional de Mulheres e Crianças movimente, anualmente, de US\$ 7 bilhões a US\$ 9 bilhões, perdendo, apenas para o tráfico de drogas e para o contrabando de armas.

O Brasil, como quinto maior país do mundo e principal potência econômica da América do Sul, tem grande papel no Tráfico Internacional de Pessoas, tanto no que se refere ao tráfico de brasileiros, quanto o de estrangeiros traficados para o país.

De acordo com os as estatísticas, as regiões Norte e Nordeste do país apresentam o maior número de rotas de tráfico de mulheres e adolescentes, nacional e internacionalmente, seguidas pelas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

A preocupação com o tráfico humano se tornou conhecida no início do século XX, com os movimentos contra o chamado “tráfico de brancas”, só mais tarde, com a incorporação da temática do Tráfico nos movimentos feministas que as questões sociais e de dominação patriarcal que levam a situação de vulnerabilidade em que as vítimas são submetidas alcançaram maior destaque nas agendas internacionais.

O Tráfico de Mulheres para fins de Exploração Sexual alcança grande proeminência nas abordagens internacionais, possuindo algumas linhas de discurso que o consideram como único tipo de Tráfico de pessoas, entretanto, as demais áreas desta atividade criminosa como Trabalho Escravo, Tráfico de Órgãos e de Crianças também exigem interesse, como exemplos daquilo que pode ser classificado como Escravidão Moderna.

Vale ressaltar a diferença entre Tráfico e Imigração legal, uma vez que, imigração refere-se à mobilidade de estado ou de país por vontade própria mantendo

resguardado o direito de ir e vir, diferente do tráfico em que há exploração e cárcere privado.

## **2. PERFIL DAS VITIMAS**

No que se refere ao Tráfico Internacional de Mulheres o Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking da América do Sul, a grande desigualdade na distribuição de renda do país refletida na população resulta na vulnerabilidade desta a crimes como o Tráfico de Pessoas, principalmente o Tráfico de Mulheres, o perfil destas mulheres em geral consiste em mães de família, pobres, afrodescendentes ou pardas, jovens (entre 13 e 27 anos) e de pouca escolaridade que em busca de uma melhor qualidade de vida pra elas e suas famílias acabam acreditando nas falsas promessas dos aliciadores.

Como principal objetivo do Tráfico Internacional de Mulheres está a exploração sexual, grande parte das mulheres traficadas não sabe que serão forçadas a prostituição, se enquadram nesta categoria mulheres raptadas ou ludibriadas com promessas de falsos empregos, mesmo as profissionais do sexo que caem nas mãos destas quadrilhas internacionais são exploradas e enfrentam riscos.

Embora a situação seja antiga, só a partir dos anos 2000 que o Brasil começou discutir o tema, em 2002 a primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual foi realizada no país, e em 2001 o Brasil assinou um contrato com o Escritório da ONU para combater o Tráfico de Mulheres.

As brasileiras traficadas têm como destino principalmente a Europa, países como Espanha, Suíça, Portugal e Holanda lideram o ranking de casos reportados, e o Suriname na América Latina.

## **3. ALICIAMENTO**

O *modus operandi* das quadrilhas de traficantes internacionais agirem consiste em conquistar a confiança das mulheres aliciadas prometendo empregos com bons salários geralmente como garçoneiro, empregada, babá, modelo, etc. Os aliciadores, na grande maioria são homens de meia idade, brasileiros e de aparência respeitável estão preparados para convencer a vítima que esse emprego vai lhe proporcionar uma vida muito melhor, afirmam serem empresários do comércio, casas de show e agencias de turismo, em alguns casos os criminosos se inserem na casa e na vida das vitimas, tornam-se amigos da família e aparentem estar repletos de boas intenções , quando a vitima aceita o emprego eles pagam a documentação necessária para o embarque e até roupas novas , que serão cobradas mais tarde.

Outro dado alarmante revela que embora hajam muitos homens envolvidos com o Tráfico Internacional de Mulheres é cada vez maior o numero de mulheres, muitas vezes ex vitimas que se tornam aliciadoras.

## **4. SITUAÇÃO DA VITIMA**

Quando chegam ao país de destino e descobrem que serão exploradas sexualmente estas mulheres já possuem uma “dívida” com a quadrilha, e precisam se sujeitar a exploração pra a pagar, mas não conseguem, justamente porque a dívida sempre aumenta, os criminosos adicionam cobranças cada vez maiores, uma estratégia para que elas nunca consigam ir embora.

Em um país diferente, com um idioma diferente, em condições sub-humanas, com o passaporte e documentação confiscada pela quadrilha estas mulheres são submetidas a jornadas de trabalho esgotantes, muitas vezes obrigadas a manter relações sexuais sem o uso de preservativos se sujeitando a doenças sexualmente transmissíveis e a usarem drogas para permanecerem “acordadas”.

A situação das prostitutas e mulheres que embarcam para outros países nas mãos destas quadrilhas sabendo que trabalharão na indústria do sexo não é diferente daquelas que foram enganadas com promessas de serem garçonetes ou modelos, pois mesmo sabendo que irão se prostituir, elas não sabem que serão exploradas, ambas são consideradas vitimas de Tráfico Humano segundo o Protocolo de Palermo, e enfrentam maior preconceito tanto da sociedade quanto dos agentes que trabalham no combate ao tráfico, o que contribui para a impunidade maior de seus exploradores.

Grande parte das mulheres exploradas não se enxerga na condição de vitimas, pois já tendo sofrido algum tipo de violência no país de origem (crimes sexuais, abandono, rapto, maus tratos, negligência, violência física e psicológica) não consideram a exploração sofrida pela quadrilha como violência e sim engano. Algumas enfrentam ainda, uma dependência psicológica imposta pelos criminosos que as incapacita de fugir caso tenham a chance.

## **5. DENUNCIAS BEM E MAL SUCEDIDAS**

No exterior as vitimas podem procurar Embaixadas ou Consulados brasileiros para efetuar denúncias e solicitar proteção, ou ligar nos telefones (61) 3411-8803/ 8805/ 8808/ 8809/ 8817/ 9718, e e-mail: [dac@mre.gov.br](mailto:dac@mre.gov.br). [referentes](#) ao Núcleo de Assistência a Brasileiros da Divisão de Assistência Consular.

O Ligue 180 Internacional é uma das principais frentes em denúncias desde 2011, com cerca de 15 países envolvidos (Portugal, França, Estados Unidos, Inglaterra, Noruega, Espanha, Itália, Holanda, Suíça, Venezuela, Bélgica, Guiana Francesa, Argentina, Uruguai, Paraguai e Luxemburgo) e atendimento em três idiomas: português, inglês e espanhol, o serviço tem sido cada vez utilizado e bem sucedido.

No Brasil, o primeiro caso relatado de vitima do Tráfico Internacional de Mulheres foi o “Caso Kelly”, em 1996 que denunciou ao Itamaraty uma rede internacional de prostituição em Israel, com a exploração de mulheres brasileiras, onde a brasileira “Kelly” foi assassinada pela quadrilha na tentativa de denuncia-la. A visibilidade que o caso alcançou obrigou os Órgãos Brasileiros responsáveis, Polícia Federal, Itamaraty e Ministério da Justiça se lançarem no combate a este crime em nível nacional e internacional, desarticulando varias redes criminosas e prestando assistência as mulheres resgatadas.

Infelizmente todos os anos milhares de Kellys são mortas pelos traficantes, milhares de Kellys não conseguem fugir dos seus cativeiros, ou conseguem e quando acreditam estar em segurança são devolvidas as quadrilhas, muitas vezes pelos

próprios policiais e agentes que as deveriam proteger, em esquemas vergonhosos que movimentam milhões, lá são agredidas e ameaçadas, perdem as esperanças, as forças e a razão.

As que conseguem fugir ou são abandonadas pelas quadrilhas por “perderem valor” (na melhor das hipóteses, pois algumas são assassinadas quando não dão mais lucro) as vítimas do Tráfico Internacional que conseguem efetuar denúncias bem sucedidas ainda enfrentam o parco sistema de reinserção no país de origem, sistema este que não se importa se ela deseja realmente voltar ou reconstruir sua vida no país que está e na maioria das vezes despreparado para proporcionar atendimento psicológico e social a fim de evitar que ela volte para a mesma situação de vulnerabilidade que propiciou seu tráfico.

## 6. DISCREPÂNCIAS LEGAIS ENTRE O CODIGO PENAL BRASILEIRO E O PROTOCOLO DE PALERMO

Como chaga que passou a aparecer nas mídias nacionais e internacionais há relativo pouco tempo, a questão do Tráfico Humano ainda enfrenta desafios em alinhar os discursos e as legislações de modo a se fazer eficaz mundialmente.

No Brasil a questão esbarra no caráter paralelo entre Código Penal, Políticas Públicas e o Protocolo de Palermo Antitráfico Humano, que diferem quanto ao conceito de tráfico humano, relevância do consentimento e abordagem com as profissionais do sexo.

Enquanto o Protocolo de Palermo, sendo um documento Internacional define como acima citado o Tráfico Humano não somente a exploração sexual, mas o [trabalho forçado](#) análogo à escravidão e a remoção de órgãos o Código Penal Brasileiro ainda que aborde os outros tipos de Tráfico Humano, restringe-se ao Tráfico de Mulheres para Exploração Sexual como principal frente de atuação. (Artigos 231 e 231-A)

**Art. 231.** Promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de alguém que nele venha a exercer a prostituição ou outra forma de exploração sexual, ou a saída de alguém que vá exercê-la no estrangeiro. (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos. (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 1º** Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la. (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 2º** A pena é aumentada da metade se: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

I - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

II - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

III - se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

IV - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 3o** Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

Tráfico interno de pessoas (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

**Art. 231-A.** Promover, intermediar ou facilitar, no território nacional, o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da pessoa que venha exercer a prostituição: (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

**Parágrafo único.** Aplica-se ao crime de que trata este artigo o disposto nos §§ 1o e 2o do art. 231 deste Decreto-Lei. (Incluído pela Lei nº 11.106, de 2005)

Tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

**Art. 231-A.** Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos. (Redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 1o** Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ou alojá-la. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 2o** A pena é aumentada da metade se: (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**I** - a vítima é menor de 18 (dezoito) anos; (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**II** - a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**III** - se o agente é ascendente, padrasto, madrastra, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**IV** - há emprego de violência, grave ameaça ou fraude. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

**§ 3o** Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

Assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos 251, 244-A.

**Art. 244-A.** Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2o desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual: (Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000)

Pena - reclusão de quatro a dez anos, e multa.

**§ 1o** Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000)

**§ 2o** Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento. (Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000)

**Art. 244-B.** Corromper ou facilitar a corrupção de menor de 18 (dezoito) anos, com ele praticando infração penal ou induzindo-o a praticá-la: (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

§ 1o Incorre nas penas previstas no caput deste artigo quem pratica as condutas ali tipificadas utilizando-se de quaisquer meios eletrônicos, inclusive salas de bate-papo da internet. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

§ 2o As penas previstas no caput deste artigo são aumentadas de um terço no caso de a infração cometida ou induzida estar incluída no rol do art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990. (Incluído pela Lei nº 12.015, de 2009)

O Código Penal brasileiro, ainda, ignora o quesito relevância do consentimento, de modo a não abordá-lo para não gerar debates sobre outro campo controverso, a Prostituição, o Código Penal criminaliza os agentes da prostituição, não as prostitutas, entretanto não considera a variante Exploração contribuindo para o respaldo cada vez menor das profissionais do sexo.

As demais modalidades do Tráfico Humano estão presentes no Código Penal Brasileiro e em leis complementares não como categorias do mesmo, mas como crimes distintos nos Artigos 149, 206 e 207 o Trabalho escravo é abordado e na Lei 9.434, de 4 de Fevereiro de 1997 o Tráfico de Órgãos na.

Atrelados mais a questões internas que internacionais. Todavia, estes esforços não são suficientes no combate ao Tráfico Humano, privilegiar legalmente uma categoria e diminuir a importância das outras só dificulta os procedimentos legais para atender as vítimas em geral e punir os criminosos.

Antes do Protocolo de Palermo o Brasil se baseava na Convenção sobre Tráfico de 1949, em sua política de combate ao Tráfico de Pessoas, entretanto, a mesma considerava toda e qualquer forma de prostituição voluntária ou forçada, como tráfico, punindo tanto a prostituição livre, quanto a explorada. Situação que contribuía com a conduta preconceituosa em relação às prostitutas. Já o Protocolo de Palermo reconhece a existência das duas formas de prostituição (a livre, voluntária, e a forçada, explorada) criminalizando a exploração em si e não a atividade na indústria do sexo (desde que se tratando de adultos).

A partir de 2005 a legislação penal brasileira no que se refere ao tráfico de pessoas tem evoluído significativamente, a Lei nº 11.106 de 28 de março de 2005 atualizou o artigo 231 do Código Penal Brasileiro (CPB) a fim de enquadrar abordagens sobre o “tráfico internacional de pessoas”, não apenas de mulheres como antes.

## **7. O QUE O BRASIL ESTÁ FAZENDO NO COMBATE AO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS**

De 1930 a 1999 o Brasil ratificou uma série de tratados internacionais relacionados a Tráfico de Seres Humanos<sup>1</sup>, e desde os anos 2000 os esforços brasileiros no Combate ao Tráfico de Pessoas tem se intensificado cada vez mais, em 2001 o Governo Federal em parceria com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e

---

<sup>1</sup> Convenção da ONU para Supressão do Tráfico de Pessoas e Exploração de Prostitutas e outros (1949)  
Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra Mulheres (1979)  
Convenção 29 da OIT sobre Trabalho Forçado (1930)  
Convenção 105 da OIT sobre Abolição do Trabalho Forçado (1957)  
Convenção Interamericana da OEA sobre Tráfico de Menores (1994)  
Brasil signatário do Protocolo de Palermo (1999)

Crimes (UNODC) elaborou o Programa Global contra Tráfico de Seres Humanos (GPAT) e em 2002 com a Primeira Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (PRESTAF) um importante passo rumo a um maior conhecimento do assunto foi dado.

E em 2004, o Brasil ratificou o Protocolo de Palermo, referente ao Tráfico de Pessoas, assumindo assim o compromisso internacional de cumprir as metas para prevenção e enfrentamento do crime, compromisso intensificado com a criação da Política Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas em 2006 embasada no Decreto Presidencial 5.948.

Logo em seguida a PRESTAF foram criados Escritórios de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e Núcleos Estaduais de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs) nos estados com maior incidência desta atividade criminosa. Tais medidas foram consideradas na época modelos a serem seguidos internacionalmente, entretanto, os projetos passaram por altos e baixos, muitas vezes correndo o risco de serem extintos por falta de verba ou de treinamento especializado aos agentes.

Em 2013, a Campanha Coração Azul contra o tráfico de pessoas em parceria com o Ministério da Justiça e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), mobilizou o Brasil e outros dez países com o slogan “Liberdade não se compra. Dignidade não se vende”, e alcançou grande espaço na Mídia e na Sociedade Civil.

## **8. O PAPEL DAS ONGS E DAS OIS**

Com grande destaque no Cenário Internacional as Organizações Internacionais e as Organizações Não Governamentais possuem um importante papel em promover negociações e debates sobre os mais diversos temas, assim como, em constranger publica e internacionalmente países, empresas e demais organizações que ferem os Direitos Humanos ou as normas e metas internacionais as quais estão sujeitos.

Nas Américas, o Instituto Internacional de Leis e Direitos Humanos (IILDH) juntamente com organismos internacionais, governos e ONGs em 1998 foram os principais responsáveis pelas pesquisas que serviram de base em grande parte das políticas de enfrentamento ao Tráfico Humano vindouras. Assim, também o Brasil passou olhar com maior consideração para o problema a partir de denúncias realizadas por OIs, como a ONU (Organização das Nações Unidas), OEA, e por ONGs ligadas a temas relativos à mulher, às crianças, e aos adolescentes, no combate Exploração Sexual a ao Tráfico de Pessoas.

A ONG brasileira Chame (Centro Humanitário de Apoio à Mulher) é referência na prevenção ao tráfico internacional de mulheres e turismo sexual desde 1994, não apenas no Brasil, também representa a América Latina e Caribe para a junta diretiva da GAATW (Aliança Global contra Tráfico de Mulheres) atuando em regiões estratégicas do Brasil e do mundo, com ações de conscientização da sociedade civil sobre o assunto e sobre migração internacional.



## 9. MATO GROSSO DO SUL E O TRÁFICO DE PESSOAS

O estado do Mato Grosso do Sul tem uma importante localização e fronteiras pouco vigiadas, facilitando assim o Tráfico Internacional de Drogas, Armas e Pessoas, tanto de brasileiros para fora, quanto de estrangeiros (como principal destino dos imigrantes dos países vizinhos encontrados em situação de escravidão na América do Sul).

Além das vítimas já enquadradas no perfil o Tráfico Internacional de Mulheres no MS ainda abrange outra minoria, as indígenas, que são usadas no tráfico de drogas de exploração sexual, um dado preocupante que tem pouco respaldo dos órgãos responsáveis.

A nocividade do Tráfico de Pessoas, em especial o de Mulheres são mazelas não só do Brasil como de todo o mundo, diversas políticas de enfrentamento a este crime foram criadas no Brasil, entretanto, poucas delas se concretizaram e menos ainda perduraram, embora o país tenha se tornado uma referência Internacional no combate ao Tráfico de Pessoas ainda falta muito capacitação e conscientização para que tal odioso ato seja mitigado e mais ainda precisa ser feito em parcerias do Governo Federal, Órgãos Internacionais, mídias e sociedade civil para extinguir o Tráfico Internacional de Pessoas.

Mato Grosso do Sul está localizado em uma área particularmente movimentada no que se refere às fronteiras, ligado a grande parte do Brasil e aos países do Paraguai e Bolívia, absorvendo assim uma considerável parte da cultura destes.

E é um estado cuja principal renda provém da Agropecuária, da Indústria e do Turismo, as paisagens naturais do Pantanal atraem turistas do Brasil e do Mundo, nestas regiões mais ermas a fiscalização se faz insuficiente, e a rotatividade humana torna-se mais difícil de ser acompanhada.

Nas comunidades essencialmente agrícolas, indígenas ou muito ligadas a costumes patriarcais do interior do estado a situação de vulnerabilidade em que as mulheres e crianças se encontram apresentam poucas possibilidades para a conquista de um melhor status financeiro, neste momento os aliciadores agem, seduzindo famílias inteiras com a promessa da realização de seus sonhos. Como principais destinos das mulheres e adolescentes que saem do MS é a Espanha, Portugal, Itália, Alemanha, Bolívia, Paraguai e Chile, levadas por terra até os aeroportos internacionais no Rio de Janeiro e São Paulo.

Cabe ressaltar que estas comunidades, e os indivíduos mais pobres da sociedade não são os únicos atingidos, mesmo nas áreas urbanas, famílias de todas as classes são enganadas e destruídas pelas redes internacionais de Tráfico Humano.

Se há crime, há enfrentamento, a primeira frente Sul-mato-grossense no combate ao Tráfico de Mulheres, Femicídio e Trabalho Escravo é o Comitê Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas de Mato Grosso do Sul (CETRAP/MS) ativo desde 2002, foi atuante na mobilização pela ratificação do Protocolo de Palermo e hoje composto por 24 entidades, públicas e privadas, possui notável visibilidade em suas ações e políticas.

O estado está na vanguarda no combater tráfico de pessoas justamente por já possuir há 12 anos, políticas que o abordam, e tem como objetivo ser o primeiro estado brasileiro a elaborar um plano de ação para combate-lo.

Exemplo do quanto esta atividade criminosa está presente em todas as regiões foi o recente caso de Exploração Sexual ocorrido na segunda maior cidade do estado, Dourados, em março deste ano no qual três paraguaias eram mantidas presas e obrigadas a se prostituir em uma boate no Parque das Nações I, uma delas conseguiu fugir e denunciar a situação a Polícia Militar que rapidamente resgatou as vítimas e autuou a proprietária da boate por exploração sexual e tráfico internacional de pessoas.

## 10. ABORDAGEM COM IMIGRANTES RESGATADAS

Nem só de brasileiros traficados para o exterior o Tráfico de Pessoas é feito, há ainda o outro lado, estrangeiros, principalmente bolivianos e paraguaios, homens, mulheres e crianças de comunidades indígenas e pobres daqueles países traficados para o Brasil.

Por possuir fronteiras secas de fácil acesso e pouca fiscalização a América Latina vem se destacando entre as rotas migratórias contemporâneas (tanto entrada, quanto saída). No Brasil a finalidade principal das vítimas aliciadas está no trabalho análogo à escravidão, dados do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em São Paulo, comprovam o crescente número de vítimas atendidas no estado, foram 128 bolivianos e um peruano desde 2010 encontrados em oficinas de costura ilegais, mas ainda estima-se que 300 mil bolivianos, 70 mil paraguaios e 45 mil peruanos estejam vivendo na região metropolitana de São Paulo submetidos em regimes análogos a escravidão

Tais números podem parecer pequenos, mas não representam a realidade, uma vez que, esses trabalhadores têm medo de serem encontrados, portanto fazem poucas denúncias, à vista disso, continuam expostos a situação de exploração “padrão” das quadrilhas, aliciamento – dívidas – alojamentos sub-humanos – documentos confiscados... Por vezes os trabalhadores não denunciam por medo de voltarem ao país de origem, cuja vida parece mais difícil, eles acreditam nas mentiras contadas pelos criminosos que o modo como estão sendo tratado será passageiro e tudo vai melhorar.

*"Eu já estou aqui há seis anos e não tenho nada. E voltar para a Bolívia não é uma boa opção porque as coisas são ainda piores lá."* Diz boliviano resgatado.

As inspeções expõem um cenário degradante. Os imigrantes trabalham até 16 horas por dia, de segunda a sábado, amontoados em salas claustrofóbicas. Eles dividem pequenos alojamentos improvisados instalados junto às oficinas, sem condições adequadas de higiene e ganham cerca de R\$ 300 por mês, sobre os quais são aplicados descontos ilegais relativos a gastos com alimentação, habitação e também com a viagem feita para o Brasil. (BBC Brasil, 13 de Maio de 2013)

Em todo o país desde 1995 os Grupos Especiais de Fiscalização Móvel, já resgataram mais de 44 mil trabalhadores, a maior parte no meio rural. Quando resgatados estes trabalhadores estrangeiros são retirados da ilegalidade e podem ficar no Brasil, de acordo com a Resolução Normativa número 93 do Conselho Nacional de

Imigração alegando encontrar-se em situação de vulnerabilidade nos seus países de origem, mas a maioria acaba mesmo voltando.

## 11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tráfico internacional de mulheres como mazela intensificada no processo de globalização movimenta diversas frentes em seu combate e na luta por maior perceptibilidade quer seja em âmbito regional ou internacional. Mulheres e Crianças como membros mais sujeitos a vulnerabilidade social, econômica e de gênero da sociedade, são as vítimas mais frequentes deste tipo de escravidão moderna e crime transnacional.

Tal atividade criminosa tem se tornado cada vez mais presente nas agendas mundiais, por se tratar de uma grave violação aos Direitos Humanos com consequências desastrosas na vida de suas vítimas, embora o Brasil e o mundo ainda tenham muito a evoluir com relação ao enfrentamento do Tráfico Internacional de Pessoas/Mulheres, tudo que foi feito nas últimas décadas merece ser lembrado como inspiração em futuras medidas, e melhorado levando em consideração conceitos como globalização e desigualdade de gênero, além de uma maior consonância entre Tratados, Legislações Internacionais e Jurisprudências Internas.

## BIBLIOGRAFIA

Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração sexual Comercial-PESTRAF/CECRIA, 2002.

VI Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID). Aliança Global Contra Tráfico de Mulheres (GAATW), 2006. **Manual de Direitos humanos e tráfico de pessoas.**

BRASIL. **Decreto/lei nº. 5.017**, de 12 de Março de 2004.

CHAME Centro Humanitário de apoio a Mulher.

Guia de Orientação aos Operadores da Rede de Responsabilização.

KEMPADOO, Kamala, 2005. **Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights.**Paradigm Publishers.

LEAL, Maria Lucia, 2009. **Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual.**

MEIRA MATTOS, Carlos de 1990. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras.**

MOURA, Nathália de Cássia Figueiredo, 2007. **Tráfico internacional de mulheres para a exploração sexual.**

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UNDOC, 2004. **Tráfico de seres humanos no Brasil** Anexos, Brasília, 2004.

Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2005 **Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI** **ONG Repórter Brasil**.

PISCITELLI, Adriana, 2007. **Sexo tropical em um contexto do primeiro mundo, brasileiras e ex-turistas sexuais na Itália**. Revista Estudos Feministas.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000.