Refúgio, Migrações e Cidadania

O filho de um apanhador de folhas de chá tamilense freqüenta a escola. As plantações são a casa, o local de trabalho e a escola para a maior parte dos trabalhadores e suas famílias.

Caderno de Debates 6
Dezembro de 2011

Andrés Ramirez
Andressa Farias
Duval Fernandes
Erika Feller
Gabriel Godoy
Orlando Fantazzini
Ricardo Rizzo
Rosita Milesi
Willian Cesar de Andrade

UNHCR ACNUR
Agência da ONU para Refugiados

60 ANOS

IMDH
Instituto Migrações e Direitos Humanos

IMDH_MIOLO.indd 1 12/03/2012 12:41:35

ISSN

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Websites
www.acnur.org.br
www.acnur.org
www.unhcr.org

e-mail: brabr@unhcr.org.br
Telefone: (61) 3044-5744 – Fax: (61) 3044-5705

Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH

Website:
www.migrante.org.br

e-mail: imdh@migrante.org.br
imdh.diretoria@migrante.org.br
Telefone: (61) 3340-2689 – Fax (61) 3447-8043

Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 6, n. 6 (2011).
Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.

v.1, n.1 (2006)
Anual:
ISSN: 1984.2104

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

CDU 341.231.14 (05)

IMDH_MIOLO.indd 2 12/03/2012 12:41:49

Editor Responsável
Instituto Migrações e Direitos Humanos

Conselho Editorial
Andrés Ramirez
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Márcia Anita Sprandel
Roberto Marinucci
Rosita Milesi

Coordenação Editorial
Guilherme Soares Fontes (IMDH)
Luiz Fernando Godinho (ACNUR)
William César de Andrade (IMDH)

Coordenação de produção
Supernova Design

Projeto gráfico
Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

Diagramação
Supernova Design

Tiragem
2 mil exemplares

Impressão
Gráfica Coronário

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

Índice

7 **Apresentação:**
Andrés Ramirez

13 **"A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?"**
Erika Feller

33 **Dossiê "A Apatridia"**
"O direito de se ter um lugar a que chamamos de Pátria"
William Cesar de Andrade
Orlando Fantazzini

61 **Considerações sobre recentes avanços na proteção dos apátridas no Brasil**
Gabriel Gualano de Godoy

73 **Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório**
Duval Fernandes (PUC-Minas)
Rosita Milesi (IMDH)
Andressa Farias (PUC-Minas)

99 **Cuidado ao ouvir: refúgio e narrativa**
Ricardo Rizzo

IMDH_MIOLO.indd 5 12/03/2012 12:41:50

IMDH_MIOLO.indd 6 12/03/2012 12:41:50

Criança em Myanmar, abrigado com a família em barraca cedida pelo ACNUR após a devastação causada pelo ciclone Nargis.

Apresentação

Andres Ramirez

Esta edição do Caderno de Debates está sendo publicada em um ano muito especial para o ACNUR. Neste ano comemora-se no 60º aniversário da Convenção de 1951, que estabelece o marco jurídico para a proteção internacional dos refugiados, o 50º aniversário da Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia, e 150º aniversário de nascimento de Fridtjof Nansen, homem universal, renomado cientista, humanista e explorador norueguês que, na época da Liga das Nações, estabeleceu as bases do que seria três décadas mais tarde o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Nesta edição especial são apresentados cinco interessantes trabalhos com temas distintos, mas todos eles de importância inquestionável. Os artigos tratam de aspectos chaves relacionados com três diferentes categorias de pessoas: os apátridas; os deslocados por desastres naturais e os solicitantes da condição de refugiado.

Em um seminário realizado em maio de 2011 sobre os refugiados e a Convenção de 1951, Erika Feller, Assistente de Proteção do Alto Comissariado

IMDH_MIOLO.indd 7 12/03/2012 12:41:51

da ONU para Refugiados, reflete sobre a vigência deste instrumento (que regula juridicamente a responsabilidade dos Estados sobre o tema) 60 anos após sua criação, respondendo a uma série de recentes artigos e discursos que questionam o sentido e a aplicação da Convenção no século XXI.

A inclusão deste trabalho nesta edição do Caderno de Debates é oportuna: por um lado, pela atualidade e importância do debate sobre a Convenção e sua aplicabilidade no conturbado cenário político global; por outro, porque o artigo dá visibilidade tanto a um olhar institucional - embora crítico - quanto à confluência de fenômenos que configuram no mundo globalizado novas tendências de deslocamento que continuam à margem da normativa jurídica internacional.

Neste sentido, a autora reconhece e reafirma a força da Convenção de 1951. Também ressalta a importância de se compreender que o nexo existente entre migração e refúgio e os novos fatores de deslocamento – tais como questões ambientais e desastres naturais – exigem não a negação da Convenção, mas a construção, a partir dela, de modernos instrumentos que englobem as novas categorias de pessoas deslocadas. De tal sorte, a autora aponta a possibilidade de um novo protocolo sobre Proteção Temporária e defende a necessidade de formular um conjunto de entendimentos sobre quando e como construir acordos de responsabilidade compartilhada como possíveis respostas ao que considera um desafio essencial: a determinação de quem deve receber a proteção, com qual conteúdo, por quanto tempo e sob quais circunstâncias.

William Cesar Andrade, pesquisador do IMDH, e Orlando Fantazzini, Diretor do CDDH, incursionam no interessante tema da apatridia, recontando o conceito de apátrida de acordo com o direito internacional ao apresentarem um resumo dos principais insumos da mesa redonda da reunião de especialistas organizada pelo ACNUR no ano de 2011, no marco das comemorações já mencionadas. Neste sentido, o ensaio resume o debate atual relativo à apatridia *de facto*, um aspecto do fenômeno tradicionalmente associado à nacionalidade efetiva.

Destacando o caso do Brasil de maneira mais específica, os autores fazem alusão ao interessante processo conhecido como "Brasileirinhos Apátridas", e concluem seu ensaio destacando três aspectos fundamentais do tema: 1) a necessidade de intensificar a escala mundial de adesão dos Estados à Convenção de 1961,

IMDH_MIOLO.indd 8 12/03/2012 12:41:53

sendo que as Nações Unidas desempenham um papel chave nesta campanha; 2) a necessidade de interiorizar os preceitos da Convenção de 1961 por parte dos Estados signatários, a fim de garantir a formulação das políticas públicas destinadas às pessoas em situação de apatridia, fazendo principalmente um chamado ao Estado brasileiro a ecoar o caso emblemático dos "Brasileirinhos Apátridas". Este referente serve de apoio fundamental para que o Estado priorize a sua legislação sobre este tema, assegurando que cada mulher ou homem que viva no território brasileiro goze plenamente do exercício de seus direitos humanos; 3) a importância da contribuição da sociedade civil na redução das situações de apatridia através de uma acolhida sem preconceitos ou restrições na busca por soluções.

Gabriel Godoy, encarregado da Unidade de Proteção no escritório do ACNUR do Brasil nos apresenta de maneira sintética um panorama geral do tema da apatridia, explorando particularmente o caso do Brasil, destacando as boas práticas do país que é signatário das duas Convenções sobre apatridia e os desafios concretos que o país ainda tem de enfrentar. Neste sentido, o autor se refere à importância do estabelecimento de um mecanismo para a determinação da condição de apátrida mediante um projeto de lei, cujo conteúdo fundamental deverá ser apresentado na reunião ministerial no marco das comemorações do ACNUR de 2011. Nesta reunião espera-se que um número significativo de Estados aceda às Convenções de apatridia.

A leitura destes artigos motiva o leitor a se sensibilizar com um tema invisibilizado e muito pouco conhecido, apesar de que se estima que existam por volta de 12 milhões de apátridas no mundo. Não é por acaso que o ACNUR lançou durante o ano de 2011 uma ampla campanha para promover a adesão e a ratificação por parte dos Estados das Convenções sobre Apatridia que, lamentavelmente, contam com somente 66 Estados partes da Convenção de 1954 e somente 38 Estados partes da Convenção de 1961.

Ainda hoje os Estados têm que deliberar sobre algumas perguntas que são importantes para o ACNUR. Como esse *momentum* relativo ao tema da apatridia, criado no marco das comemorações de 2011, pode se sustentar ou melhorar? Pretender eliminar a apatridia mediante salvaguardas relevantes que possam garantir o direito à nacionalidade é uma meta realista? E se esse for o caso, qual é a estratégia que se deve adotar para alcançar este objetivo tão nobre?

IMDH_MIOLO.indd 9 12/03/2012 12:41:53

No dia 12 de janeiro de 2010 um terremoto de magnitude 7,0 no Haiti ocasionou a morte de mais de 300.000 pessoas e o deslocamento de 1,5 milhões. Ainda na segunda metade de 2011, mais de 600.000 pessoas continuavam em condições de deslocados internos em alojamentos improvisados em Porto Príncipe, e as demais províncias encontravam-se em condições de grande vulnerabilidade em consequência da temporada anual de furacões, e da epidemia de cólera. Rosita Milesi, a Diretora do IMDH, Duval Fernándes e Andressa Farias, professores da PUC Minas, nos apresentam uma descrição geral do deslocamento de mais de 6.000 haitianos para o território brasileiro, o que é, no entanto, um número pequeno se levarmos em conta as enormes dimensões do país e de sua população que chega a quase duzentos milhões de pessoas.

Destacam-se particularmente neste ensaio, as principais rotas do fluxo migratório haitiano desde a sua chegada ao Brasil, bem como a resposta humanitária do governo brasileiro por meio de seus órgãos colegiados: o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Considera-se como aspecto fundamental desta corrente migratória o de que os haitianos que entram no Brasil não são refugiados uma vez que as motivações para a saída do país de origem não se enquadram na Convenção de 1951. Ainda, de forma responsável, o governo brasileiro vem encarando o assunto com um enfoque humanitário mediante a concessão de vistos humanitários, o que possibilita que os haitianos possam residir legalmente no país e ter acesso a serviços públicos e ao mercado de trabalho.

Para entender melhor o fenômeno, o estudo dos autores detalha o perfil dos haitianos que estão chegando ao Brasil desde o início do ano de 2010. Neste sentido dá-se ênfase ao fato de que os imigrantes haitianos que têm chegado ao Brasil possuem um nível de estudos superior à média haitiana, que é a mais baixa do continente. Afastando-se da data do terremoto, os mecanismos postos em prática para garantir a entrada e permanência dos haitianos parecem se debilitar. Cabe destacar, no entanto, que após o fechamento deste artigo, o CONARE decidiu manter a mesma posição de encaminhar todos os casos que chegaram durante 2011 para a avaliação do CNIg e a subsequente concessão de vistos humanitários, como já vem sido feito até o momento. Os autores terminam o texto destacando

IMDH_MIOLO.indd 10 12/03/2012 12:41:54

o caráter inalienável do direito humano de migrar como parte do conjunto dos direitos humanos. Este direito deve considerar a importância de que o migrante tenha condições de viver dignamente, dizem os autores.

O caso dos migrantes haitianos no Brasil se insere dentro do tema mais geral hoje em voga, o deslocamento forçado por desastres naturais. O ACNUR se preocupa com a falta de marco normativo internacional para os deslocados por razões diferentes da perseguição, violência generalizada dos direitos humanos ou conflito, como se estabelece na Convenção de 1951 e em seu Protocolo de 1967, bem como em instrumentos regionais tais como a Convenção da OUA de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Sendo assim, o ACNUR formula as seguintes perguntas à comunidade internacional, no marco da reunião ministerial de dezembro de 2011: a) o marco normativo internacional atual poderia ser consolidado para identificar os vazios de proteção? Refletindo sobre as boas práticas existentes, seria possível melhorar as respostas nacionais e regionais para preencher estes vazios? Seria útil para os Estados, o ACNUR e outros atores relevantes, desenvolver um marco ou instrumento global que pudesse ser aplicado para esta categoria de pessoas deslocadas? E se este for o caso, seria este marco exclusivo para os deslocados por causa de desastres naturais? Ou poderia ser aplicado de modo mais amplo? Poderia haver, por enquanto, arranjos temporais? E para quais situações?

Com base nas diretrizes do ACNUR e em sua própria experiência dentro do CONARE no Brasil, onde ocupava o cargo de representante suplente do Itamaraty, o diplomata brasileiro Ricardo Rizzo realiza uma abordagem nova e muito interessante sobre a importância da narrativa dos solicitantes de refúgio, e a relevância da arte de saber escutar por parte dos funcionários envolvidos nas entrevistas de elegibilidade dentro do processo de determinação da condição de refugiado. Neste marco, nota-se como a narrativa do refugiado deve responder a um conjunto de exigências derivadas da combinação de todos os critérios legais e todas as expectativas culturais, psicológicas e sociais em relação a uma narrativa que o autor chama de "refugiado ideal".

Retomando as especialistas Shuman e Bohmer que analisam as diferenças culturais entre os solicitantes e as autoridades, no caso dos Estados Unidos, destaca-se o desencontro entre a expectativa de encadeamento lógico dos acontecimentos

IMDH_MIOLO.indd 11 12/03/2012 12:41:54

por parte dos entrevistadores estatais e a natureza "tortuosa" de muitas narrativas de refúgio que refletem condições e subjetividades culturais circunscritas em padrões muito diferentes. Por outro lado, o autor destaca a carga política do enfoque das autoridades que tentam aderir a um padrão lógico, que atribui um alto valor aos aspectos cronológicos e a coerência factual entre os detalhes que, ainda que não sejam essenciais à qualificação política da narrativa, são vistos como importantes em um contexto de uma narrativa coerente desde o ponto de vista lógico. Neste sentido, o autor destaca a importância dos manuais do ACNUR para alertar que estas narrativas estão imbuídas de trauma, o que gera com frequência inconsistências entre as dimensões subjetivas e objetivas, e até discrepâncias entre acontecimentos narrados e a cronologia, os lugares e os dados objetivos disponíveis.

É também importante no discurso do autor o fato de ele ter reparado em uma recomendação chave do manual do ACNUR que destaca: "O efeito cumulativo da experiência do solicitante deve ser levado em conta", concluindo que, ainda na ausência de um evento particularmente significativo, o conjunto dos incidentes narrados que compõem a totalidade da experiência pode fundamentar o temor de perseguição. O autor também destaca a indicação do ACNUR segundo a qual se deve considerar a narrativa em seu conjunto com o propósito de advertir os funcionários envolvidos com os processos de entrevista sobre os riscos de preconceitos inscritos nas expectativas da narrativa.

O autor conclui seu artigo recomendando que se amplie o número de leitores ou a comunidade de ouvintes, em condições de intervir de forma qualificada nos debates sobre as considerações políticas e a verossimilhança das narrativas. Estamos seguros de que o leitor irá considerar o artigo interessante, mas, além disso, estou certo de que a reflexão do autor merece ser levada em conta para efeitos práticos pelos funcionários envolvidos nas entrevistas, sempre com a intenção de melhorar a qualidade das mesmas, considerando, acima de tudo, que muitas vezes o que está em jogo é a vida das pessoas.

Andrés Ramírez

Brasília, 02 de dezembro de 2011

IMDH_MIOLO.indd 12 12/03/2012 12:41:54

No distrito de Badin, equipe do ACNUR organiza uma das primeiras distribuições de alimento para as vítimas das enchentes no Paquistão em 2011.

"A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?"[1]

***Erika Feller*[2]**

Um recente artigo no *Daily Telegraph*[3] afirma, como sugere seu título, que "A Convenção das Nações Unidas para Refugiados já não é adequada a [seu] propósito". Essa é uma observação bastante incisiva vinda de um artigo que falha ao tentar definir o propósito da Convenção. Entretanto, é interessante avaliar os argumentos postos pelo autor, tendo em vista que em 2011 celebramos o 60º aniversário da Convenção. Afinal, teria já passado o tempo da Convenção?

1 Exposição de Erika Feller no "Workshop sobre Refugiados e a Convenção para Refugiados depois de 60 anos: Proteção e Identidade", realizado em Prato, 2 de maio de 2011. Uma versão anterior dessa apresentação foi feita como um discurso a Chatham House International Law Discussion Group [Grupo de discussão em Direito Internacional de Chatham House, em tradução livre. N. T.].

2 Alta Comissária Assistente (Proteção), do ACNUR.

3 13 de Janeiro de 2011, Ed West.

IMDH_MIOLO.indd 13 12/03/2012 12:41:56

Se você concorda com o autor do artigo, o tempo dela de fato já se esgotou. Sua tese central é a de que "o conceito de refúgio é uma relíquia de meados do século XX, ultrapassado e inoperante". Ele defende isso, mencionando rapidamente o crescimento da população mundial, a proliferação de regimes abusivos, as maiores possibilidades de deslocamento e os incentivos para migrar criados por sistemas de refúgio cujo mau funcionamento acaba incentivando seu uso indevido. O autor afirma que os problemas são agravados por relutância ou por falta de habilidade – nesse caso por parte do Governo do Reino Unido – em fazer a distinção correta entre migração econômica e viagem motivada por busca de proteção. Ele coloca na Convenção a responsabilidade pelo que chama de indústria de tráfico de pessoas.

Em novembro de 2010, em discurso feito do outro lado do mundo pelo porta-voz de imigração do partido de oposição no Parlamento australiano, Scott Morrison, uma postura bastante semelhante foi adotada com outra linguagem. Ele argumentou que a Convenção tem se mostrado, cada vez mais, um instrumento inadequado para lidar com o "movimento global de pessoas", que se tornará um problema cada vez maior, por razões não relacionadas à Convenção: mudança climática, colapso financeiro, desastres naturais ou crescentes desigualdades sociais. Comentando o discurso de Morrison, o acadêmico australiano Klaus Neumann[4] nota que "a ausência de outros instrumentos para lidar com estes riscos mais gerais que forçam as pessoas a se deslocar poderá levar a um desvirtuamento da Convenção de Refúgio, sendo usada como uma ferramenta substituta para conferir proteção a essas pessoas.

É importante considerar tais preocupações, mesmo quando mal informadas (como muitas se mostrarão), uma vez que a percepção pode ser tão importante quanto a realidade ao entender e lidar com problemas que confrontam a proteção a refugiados nos dias de hoje.

Na atualidade, ouve-se com frequência que a Convenção é uma resposta crescentemente inadequada aos "movimentos globais de pessoas". A mensagem disseminada é que o que temos é insuficiente e que existe a necessidade de algo mais. Nós concordamos. Mas o que, e para quem?

4 Em 13 de Dezembro, em uma Conferência sobre Direito e História em Melbourne.

IMDH_MIOLO.indd 14 12/03/2012 12:42:01

O Cenário de fundo

O mundo continua inseguro para milhões de pessoas. Segundo estimativas, 43,3 milhões de pessoas em todo o mundo são deslocados forçados. Mais de 26 milhões de pessoas – 10,4 milhões de refugiados e 15,6 milhões de deslocados internos – estavam recebendo proteção ou assistência do ACNUR no final de 2009.

É claro que essas estatísticas sem detalhes não contam uma história com nuances suficientes. Refugiados podem e, de fato, voltam para casa: assim testemunham, em 2009, os retornos para o sul do Sudão de mais de 330 mil refugiados, ou seja, cerca de 75% dos 428 mil refugiados registrados no ACNUR nos países vizinhos à época em que o Acordo de Paz foi assinado. Com relação ao reassentamento, existem atualmente 24 países oferecendo reassentamento e mais de 84 mil pessoas aptas a se beneficiarem dessa solução em 2009. E houve várias iniciativas positivas para reduzir os serviços prestados a refugiados a fim de preservar a autossuficiência dos mesmos. A naturalização de mais de 162 mil refugiados de longa duração na Tanzânia, por exemplo, é um caso de destaque. O fato de existir um instrumento jurídico para a proteção de pessoas deslocadas internamente na África é um grande passo, e o ACNUR também aprecia a abertura com que suas propostas com relação a pessoas apátridas têm sido recebidas atualmente.

O refúgio, no mundo industrializado ainda permanece uma importante solução duradoura. Números consideráveis de pessoas na Europa, América do Norte e Oceania (em 2009, cerca de 150 mil) receberam o *status* da Convenção ou proteção subsidiária, incluindo direitos necessários para a inclusão social.

À luz desse fato, deve-se reconhecer que tem havido uma convergência preocupante no que diz respeito aos problemas que persistem. Insegurança e espaço de proteção cada vez mais reduzido prevalecem em vários países, com alvo voltado a civis, para desestabilizar populações por meio de deslocamento e terror – inclusive apelando para violência sexual brutal, como vemos, por exemplo, na República Democrática do Congo. Visíveis incidentes de *refoulement* [devolução] continuam ocorrendo. Refugiados são frequentemente abrigados em áreas muito próximas a zonas de conflitos e em ambientes que oferecem diversas ameaças à segurança física. A concentração de refugiados em áreas

IMDH_MIOLO.indd 15 12/03/2012 12:42:01

urbanas tem tornado a prestação de assistência e proteção mais complicada e menos efetiva, mesmo que isso signifique – para usar uma expressão popular – menos "armazenamento". A educação de refugiados é um desafio em qualquer lugar, e é particularmente problemática devido ao fato de que a falta de soluções deixa milhões de refugiados (e deslocados internos) presos em situações de exílio por anos a fio.

Se, por um lado, a nacionalidade pode parecer um direito universal de nascimento, por outro, um número estimado de 12 milhões de pessoas ao redor do mundo – provavelmente um número subestimado – estão lutando para viver sem ela. Isso significa, na prática, uma luta diária por legitimidade, para estabelecer uma residência legal, para se mover livremente, para encontrar emprego, para ter acesso a assistência médica e educação para os filhos.

Há vários sistemas de refúgio que permanecem ineficazes ou indiferentes, com alguns propositalmente em declínio, talvez servindo para impedir o funcionamento desta sistemática. Assim são os sistemas que, de forma variada, recebem solicitantes de refúgio em centros de recepção remotos e isolados; que provêem acesso apenas limitado à ajuda jurídica estatal e serviços de interpretação de baixa qualidade; ou que carecem de garantias processuais para procedimentos acelerados ou para tratar demandas de grupos vulneráveis. Muitos sistemas de refúgio não são apropriados para crianças, não levam em consideração as circunstâncias especiais de crianças solicitantes e legitimam a repatriação automática delas, sem fazer uso de proteção já estabelecida, tal como a determinação do superior interesse da criança. A detenção de pessoas em busca de refúgio continua criando grandes dificuldades individuais em muitos países. A duração pode ser demasiadamente longa, as condições injustificadamente duras e as possibilidades para supervisão ou revisão jurídica muito limitadas. Em alguns países chegou-se a um ponto em que existem mais garantias de devido processo legal regulando a detenção de criminosos que de solicitantes de refúgio.

Em síntese, nesse 60º aniversário da Convenção para Refugiados de 1951, a insegurança física, a insegurança jurídica, a insegurança sócio-econômica e a

IMDH_MIOLO.indd 16 12/03/2012 12:42:01

insegurança ambiental são lugares-comuns. O deslocamento forçado é bastante previsível, assim como as falhas de proteção. (Os conflitos no Oriente Médio poderão reconfigurar a política global, e com ela a situação do refúgio e do asilo.) O poder da mídia social como uma ferramenta de proteção e de virada de jogo no tocante à situação do refúgio e da migração tem um enorme potencial ainda por ser alcançado. Esse é o contexto para qualquer análise sobre o papel da Convenção como ferramenta de proteção no mundo de hoje.

O marco para a análise: Ferramentas de proteção para necessidades de proteção

Há várias maneiras de abordar essa análise. Quero fazer isso categorizando determinadas situações de modo a permitir que as pessoas possam encontrar, em algum momento, a legislação ou arranjos práticos estabelecidos pelos Estados para responder às suas próprias responsabilidades de proteção. De maneira geral, essas situações podem ser divididas da seguinte maneira:

- A "clássica" situação de deslocamento motivado por perseguição, na qual refugiados, individualmente ou em pequenos grupos, fogem de perseguição estatal ou não estatal, incluindo aquela que envolve atos de violência deliberadamente direcionados;
- A situação de fluxo massivo, na qual deslocamentos em larga escala são provocados por perigo ou violência resultantes de conflitos ou distúrbios civis;
- O deslocamento entre fronteiras provocado por desastres naturais ou calamidades provocadas pelo ser humano, tais como desastres nucleares;
- Fluxos mistos de pessoas se deslocando como parte integral e frequentemente indistinguível de um movimento de refúgio/migração.

Essas situações podem não ser sempre fáceis de distinguir umas das outras. É claro que a aplicação e a utilidade da Convenção de 1951 serão notoriamente diferentes em cada situação. Uma análise de onde e por quê se darão tais discordâncias é um primeiro passo para medir a alegada obsolescência ou irrelevância da Convenção e deve prover alguma indicação do que poderá, ademais, ser necessário.

IMDH_MIOLO.indd 17 12/03/2012 12:42:01

A primeira situação – Refugiados individuais por motivo de perseguição e violência direcionada

(Aqui a Convenção é diretamente relevante. O problema é a falta de implementação correta – reconhecidamente facilitada pela generalidade do texto e por algumas lacunas que são bastante contornáveis sem emendas, por meio de interpretações positivas)

Quando se trata de refúgio por motivo de perseguição, a Convenção de 1951 continua sendo o fundamento das obrigações de proteção devidas a esses refugiados. Esse é o instrumento realmente universal que estabelece princípios basilares. A Convenção nos esclarece quem é um refugiado. Ela exige que refugiados não sejam devolvidos à perseguição direta, ou à ameaça de perseguição (princípio do *non-refoulement* [não devolução]); que essa proteção seja estendida a todos os refugiados sem discriminação; que não se espere que alguém que fuja de perseguição tenha de entrar em outro país de maneira regular e, devido a isso, que essa pessoa não seja penalizada apenas pelo fato de ter entrado ou estar ilegalmente no país onde busca refúgio; que, tendo em vista as consequências seríssimas que a expulsão de refugiados pode ter, tal medida seja apenas adotada em cirscunstâncias excepcionais que impactem diretamente a segurança nacional ou ordem pública; que o problema dos refugiados seja visto como social e humanitário por natureza, e por isso não se torne uma causa de tensão entre Estados; que, uma vez que a concessão de refúgio possa implicar encargos excessivos para alguns países, uma solução satisfatória do problema dos refugiados só pode ser alcançada por meio de cooperação internacional; que a cooperação dos Estados com o Alto Comissariado para Refugiados seja vista como essencial para assegurar a efetiva coordenação de medidas tomadas para lidar com o problema dos refugiados. Tais proibições não têm limites temporais.

A Convenção de 1951 foi concebida para proporcionar um direito de proteção às pessoas que, caso contrário, se tornariam excepcionalmente vulneráveis por estarem temporariamente fora da condição normal de proteção de seu Estado nacional. Seu objetivo e propósito eram dar voz e força aos direitos dos refugiados e às responsabilidades de garantir sua proteção.

IMDH_MIOLO.indd 18 12/03/2012 12:42:01

Em reconhecimento da importância desses objetivos, há uma ampla adesão à Convenção, mesmo que ainda não universal. Nesse momento, há 147 Estados Partes da Convenção de 1951 e/ou de seu Protocolo de 1967. O problema não é o número de adesões e sim a vontade de implementá-la.

A fraca vontade política em apoiar a Convenção se deve ao crescente número de solicitantes de refúgio e é exacerbada tanto pela decepção das sociedades civis com os solicitantes, quanto por acentuadas preocupações governamentais com temas como terrorismo e crimes transnacionais. O refúgio é visto como uma sobrecarga custosa que não é igualmente distribuída; refugiados podem se tornar causa de tensões sociais e uma questão política divisiva; pode ser difícil distingui-los, de modo confiável, de um fluxo de migração ilegal; e quando tudo está pronto e acertado, a generosidade junto a eles não é entendida como algo que traz, internacionalmente, os dividendos políticos que costumava trazer.

Não é, no entanto, apenas a fraca vontade política que contribui para o mal-estar em relação à Convenção na atualidade. Parte do problema está no próprio texto da Convenção, uma vez que seu fundamento consiste, em vários aspectos, apenas em declarações de base.

O alcance da definição de refugiado na Convenção já foi há muito tempo identificado como um fator limitante. Em particular, os motivos de perseguição estipulados deixam muita margem para interpretações restritivas, tornando mais fácil àqueles assim inclinados a negar sua aplicabilidade quando se trata de causas não especificamente mencionadas, tais como gênero. Em parte para promover interpretações mais modernas, nós lançamos há 10 anos um processo de consultas global sobre proteção a refugiados. O resultado foi uma Agenda para a Proteção, que guiou por uma década as ações do ACNUR e, em vários sentidos, também aquelas de Estados e outros parceiros, governamentais e não governamentais. Temos, como resultado, diretrizes que ajudaram a modernizar a interpretação e a aplicação do regime da Convenção em áreas importantes, da perseguição de gênero à reunificação familiar, do *non refoulement* à proteção interna, da exclusão à cessação, entre outras. Há Estados que assumiram compromissos sérios e implementáveis para lidar de forma mais holística com as necessidades de proteção de mulheres e crianças em risco, refugiados portadores de necessidades especiais

IMDH_MIOLO.indd 19 12/03/2012 12:42:01

ou refugiados urbanos. As soluções são abraçadas de forma mais ativa e usadas estrategicamente, e também temos novas ferramentas, como o Plano de Ação de 10 Pontos sobre o vínculo entre refúgio e migração e o diagnóstico particpativo para proteção de acordo com idade, gênero e diversidade.

O que nós não temos, no entanto, é um compromisso mais firme de que o refúgio será oferecido por Estados receptores, por tempo indeterminado, a todos os refugiados que dele necessitem. É particularmente importante notar que estão ausentes na Convenção disposições que obriguem especificamente o acesso aos procedimentos nacionais e à concessão de refúgio. Até mesmo o Artigo 14 da Declaração Universal de 1948 não foi além da observação de que "Toda a pessoa sujeita à perseguição tem o direito de procurar e de [se] beneficiar de refúgio em outros países". A formulação original, i.e., o direito "de ter refúgio concedido" foi deixada de lado. Instrumentos regionais foram ainda mais longe que o texto internacional nessa área, ao mencionar uma responsabilidade de conceder. A Convenção não impõe nenhum dever legal a um Estado que possa ser interpretado como uma obrigação a admitir qualquer refugiado especial de forma permanente. A Convenção somente estabelece o direito de pessoas seriamente em risco cruzarem fronteiras internacionais para procurar segurança até que a ameaça em seu país natal esteja erradicada. O princípio do *non-refoulement* impede – ou deveria impedir – a devolução a situações de perseguição, mas o não retorno pode acontecer de variadas formas - como entradas e estadas não muito longas.

Paradoxalmente, isso poderia ser visto como uma das forças da Convenção, mesmo na ótica dos Estados. O refúgio com base na Conveção não é uma solução em si; é, sobretudo, um mecanismo de proteção que cria espaço para soluções a serem trabalhadas. Deveria ser tranquilizador o fato da proteção oferecida pela Convenção não equivaler automaticamente e de forma absoluta à permanência e integração. Ela pode levar a isso, da mesma forma como pode levar à repatriação voluntária, ou ao reassentamento no momento devido. Alguns Estados permitem que temores e pressões turvem as percepções nesse ponto, levando às vezes a uma maneira de implementar a Convenção baseada no "ou isso/ou aquilo", ou mesmo no "nem isso/nem aquilo". Preocupações referentes às obrigações pertinentes ao refúgio que decorrem da adesão à Convenção devem ser relativizadas com base nisso.

IMDH_MIOLO.indd 20 12/03/2012 12:42:02

Em suma, quando se trata de refugiados perseguidos, a Convenção permanece a pedra angular de sua proteção, mesmo se a linguagem de algumas de suas disposições tenha, infelizmente, permitido interpretações restritivas. Em nossa avaliação, haveria muito a perder ao tentar emendar o núcleo da Convenção com a intenção de lidar com esse problema. Mais construtivo seria direcionar a atenção para melhorar métodos de implementar a Convenção, de modo que os Estados ajam afirmativamente para assegurar que todo refugiado tenha o direito de receber refúgio em algum lugar, e não agir de tal forma a tornar esse direito insignificante.

A segunda situação: fluxos em larga escala envolvendo [supostos] refugiados

(A Convenção é mais uma aspiração do que algo real. Há espaço para reforçar isso)

Conflitos armados continuam a deslocar enormes contingentes de pessoas. Na segunda metade do século XX, houve relatos de mais de 300 conflitos armados, envolvendo inúmeros atores estatais e não estatais, que causaram cerca de 100 milhões de mortes e milhões de refugiados e deslocados. Ao menos 300 mil pessoas foram mortas em Darfur desde que o conflito eclodiu em 2003. Na Europa, no último ano, cerca de 20% dos solicitantes de refúgio vieram de apenas três países em conflito: Afeganistão, Iraque e Somália. As raízes dos conflitos variam, com muitos deles – embora não todos – originando-se de causas que são geradoras de refugiados (incluindo divisões étnicas e religiosas) de acordo com a Convenção de 1951 e/ou com instrumentos regionais sobre refugiados, notadamente a Convenção para Refugiados da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969.

Embora a Convenção se aplique doutrinariamente a tais contextos, na prática ela funciona mais como uma base de aspiração para se ampliar a proteção, do que como o modelo daquilo que de fato é oferecido. Certamente, não é uma boa ferramenta de gerenciamento de acampamentos, além de suas disposições inderrogáveis. O que é implementável será muito mais um produto de exigências da realidade do que a letra da lei. Em tais situações, há a necessidade de complementar o quadro da Convenção com abordagens adicionais, mais adequadas às chegadas em massa e às complexidades decorrentes disso.

IMDH_MIOLO.indd 21 12/03/2012 12:42:02

O próprio volume do fluxo é uma dessas complexidades. Ele pode tornar simplesmente impraticável, ao menos num primeiro momento, a identificação individualizada do *status* dos refugiados e a concessão de todos os direitos previstos na Convenção. Outra complexidade é que a assustadora tarefa de criar uma medida de segurança física para os refugiados, bem como para a equipe humanitária, pode, na prática, tornar-se o objetivo primordial da proteção, colocando necessariamente para o longo-prazo – se alcançáveis – outros aspectos da proteção contemplados pela Convenção. O reconhecimento *prima facie* tornou-se, de fato, uma ferramenta utilizada para contornar algumas das dificuldades óbvias de aplicar disposições da Convenção mais orientadas para o indíviduo e mais focadas na integração, além de suas proteções fundamentais. Como qualquer abordagem, ela tem seus limites, particularmente quando se trata de assegurar a natureza civil dos acampamentos ou quando complicadas questões de *status* vem à tona, como a exclusão ou a cessação. Na minha opinião, é certamente necessária a construção de uma ponte entre o *status prima facie* e o regime da Convenção. Nós estamos trabalhando nisso.

A ausência na Convenção de dispositivos sobre compartilhamento de responsabilidades é um claro problema quando se trata de fluxo em massa. Um relatório recentemente publicado pelo Banco Mundial chamado "World Development Report 2011 Background Note"[5] avalia encargos e oportunidades trazidos por significativos fluxos de refugiados para os Estados receptores. O relatório informa que a maior porcentagem de refugiados (75,19%) é encontrada em países vizinhos a seu país de origem, na maioria das vezes países frágeis ou de baixa renda, ou em regiões fronteiriças frágeis e de baixa renda, onde os impactos econômicos, sociais, políticos e ambientais são sentidos mais intensamente. Alguns desses países receptores (como Paquistão, Chade ou Iêmen) estão lutando para lidar não só com fluxos de refugiados mas também com seus prórprios conflitos internos. Alguns também possuem grandes populações de deslocados internos com os quais precisam lidar (Paquistão, Sudão, Quênia, Chade e Iêmen). Com frequência, é também uma característica a

5 "Os Impactos de Refugiados em Países Vizinhos: Um Desafio ao Desenvolvimento", datado de 29 de Julho de 2010.

IMDH_MIOLO.indd 22 12/03/2012 12:42:02

falta de governança responsável e responsiva e de estruturas do Estado de Direito, particularmente no nível local.

Em tais circunstâncias, a competição entre refugiados e cidadãos locais por recursos escassos tais como água, comida e moradia também pode se tornar aguda. De forma semelhante, as demandas concorrentes por educação, saúde e serviços de infraestrutura (como fornecimento de água, saneamento e transporte) e, em alguns casos, recursos naturais como lenha e terras de pastagem podem aumentar as tensões sociais até um limite insuportável. Isso se torna cada vez mais provável à medida que a situação se prolonga.

Esses fatos são parte de um contexto particular e expressivo da proteção para refugiados em fluxos de larga escala. Encargos e responsabilidades, definitivamente, não são compartilhados. A despeito do fato de a Convenção de 1951 ser baseada na solidariedade internacional e no compartilhamento de responsabilidades para equilibrar os encargos, a ausência de parâmetros claros para dividir o peso é uma lacuna séria da arquitetura da Convenção. Já houve várias tentativas de se articular referências gerais, mas que acabaram sendo engavetadas. Isso não tem que significar novos instrumentos. Arranjos práticos que ofereçam alguma confiança significariam um avanço real. A Convenção certamente necessita de suporte nesse sentido.

A terceira situação – Motivos de deslocamento forçado diferentes de perseguição e violência

(Aqui faz-se necessário um modelo distinto de proteção, talvez somado, ou talvez separado da proteção de refugiados da Convenção de 1951)

Há uma grande probabilidade de que padrões de deslocamento forçado venham a ser cada vez mais afetados por fatores ambientais tais como crescimento da população, escassez de recursos e desigualdade de acesso a eles, além de danos ecológicos e mudanças climáticas. Desastres naturais têm forçado mais pessoas a se deslocarem dentro e fora de seus países. Outros serão deslocados para além de suas fronteiras em uma combinação de fatores que os deixam muito vulneráveis ou que exacerbem vulnerabilidades a tal ponto que fugir torna-se mais viável do que permanecer.

IMDH_MIOLO.indd 23 12/03/2012 12:42:02

Ainda não foram suficientemente pensadas e trabalhadas as implicações jurídicas do deslocamento não motivado por perseguição, violações de direitos humanos ou conflitos em curso. Essas vítimas de deslocamento também poderão ter necessidades de proteção –, por exemplo, por estar em uma situação de limbo jurídico, tendo perdido seus documentos de identidade ou títulos de propriedades, por terem perdido membros da família, por serem mulheres solteiras responsáveis pelo sustento da casa ou crianças desacompanhadas. A vulnerabilidade à violência sexual ou baseada em gênero pode ser alta, com proliferação do tráfico de pessoas.

A despeito dessas necessidades de proteção, é improvável que a Convenção, em seu estado atual, possa ser aplicável ou aplicada. E ela nem deve necessariamente ser. Existem outros instrumentos que oferecem aqui um potencial maior. Como observou recentemente um especialista em Direito dos Refugiados, Guy Goodwin Gill: "Embora o conceito de proteção internacional possa, em algum momento, ter sido percebido apenas como outra forma de proteção diplomática ou consular, limitado a uma categoria fechada de pessoas que cruzam fronteiras, hoje suas raízes estão firmemente presas a um quadro de Direito Internacional que ainda está em evolução. Isso abrange Direito dos Refugiados, Direitos Humanos, aspectos do Direito Internacional Humanitário e considerações elementares de humanidade"[6].

Mesmo que haja um impressionante conjunto de jurisprudência sendo construído por entitades tais como a Corte Europeia de Direitos Humanos ou o Comitê contra a Tortura (CCT), a respeito, por exemplo, das disposições das convenções de Direitos Humanos sobre o *non-refoulement* ou não expulsão, é justo dizer que a cobertura ainda é parcial. Essa crescente rede interconectada de Direito Internacional é complicada e, às vezes, contraditória. Permanece o desafio de estruturá-la em um corpo coerente e complementar de proteções.

É desnecessário dizer que identificar os elos unificadores não é fácil. Correndo o risco de causar algum desconforto aos puristas do Direito Internacional, creio que o princípio do asilo é o elemento que faz essa conexão. Há uma contínua

6 GGG HC's Dialogue 2010.

IMDH_MIOLO.indd 24 12/03/2012 12:42:03

ambiguidade na relação entre o asilo e o *status* de refugiado da Convenção. Eles não são a mesma coisa. É verdade que, no âmbito da legislação internacional da Convenção de 1951, o asilo tem sido acompanhado pela concessão do *status* de refugiado, sendo o conteúdo do asilo relativo às circunstâncias e necessidades dos refugiados da Convenção. No entanto, o asilo também é uma das respostas apropriadas a situações que não se enquadrariam no paradigma clássico do refúgio e que envolveriam uma necessidade temporária de proteção. Isso foi parcialmente reconhecido, particularmente na Europa, por meio de acordos de proteção subsidiária, mas também por meio de disposições discricionárias de vários tipos nas legislações sobre imigração de um grande número de países fora dessa região.

Países com muitos imigrantes, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, de fato, estão discutindo nesse momento com seus parceiros europeus a quais "cenários emergentes... os sistemas de imigração devem estar preparados para responder". Eles estão levando para análise questões como: deveria um governo abrir suas fronteiras para pessoas fugindo de um país devastado por desastre, natural ou não? Se sim, como deveria então um Estado identificar qual grupo de indivíduos necessita de ajuda ou proteção adicional? Quais categorias de ajuda ou proteção um Estado deverá prover? Há várias outras perguntas, que abrangem questões como, por exemplo, se a ajuda e a proteção podem ser fornecidas por um Estado fora de seu território. Em parte, a grande questão para os Estados envolvidos gira em torno de como "definir os limites sobre o que um sistema de imigração pode/deve razoavelmente fazer em resposta a crises" ou "cenários nos quais a migração é apenas um aspecto de problemas mais complexos". Afirma-se que uma prioridade, na perspectiva do Estado, é preservar a integridade dos serviços de imigração durante respostas a crises, mas com um foco na resposta, não na negação[7].

Consideramos tal discussão necessária e muito propícia para o momento. Pessoas em sério risco, que fogem de devastação e desastre, não possuem, ao menos por enquanto, um direito – reconhecido de forma generalizada – de

7 Ver de forma geral o Trabalho Temático para a rodada completa IGC 2010, em Miami, Maio.

IMDH_MIOLO.indd 25 12/03/2012 12:42:03

cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança até que a ameaça em seu país natal tenha passado. A legislação sobre Direitos Humanos pode ser aplicável em algumas situações, mas o fato de que tal proteção temporária ainda não tenha recebido amplo apoio internacional na forma legal – resultado do crescente número de respostas às necessidades interinas baseadas no direito de refúgio – é uma lacuna tanto no Direito quando na prática. Em nossa avaliação, é chegado o momento de trabalhar com os Estados a fim de desenvolver uma doutrina acordada internacionalmente de proteção temporária, que assegure proteção provisória a pessoas passando por necessidade transitória. É necessário, em primeiro lugar, dizer com maior precisão quem são os beneficiários. Entre eles poderiam ser incluídas, por exemplo, pessoas que abandonaram contextos que não constituem a continuação de situações geradoras de refugiados, mas conjunturas posteriores em que o período de transição ainda é incerto. Para que a proteção temporária a qualquer pessoa seja significativa, é necessária uma orientação mais clara sobre como e quando uma situação de proteção temporária pode ser declarada, quais direitos ela deve implicar, como terminá-la, e quando concluir que o retorno deve ou não ser buscado. Os indicadores de segurança devem ser mais precisos, e o papel da voluntariedade, como um dos aspectos do retorno em situações de proteção temporária, deve ser melhor definido. Tais diretrizes podem até mesmo tomar forma vinculante em algum momento, por meio de um instrumento sobre proteção temporária.

A quarta situação – Fluxos mistos que incluem migrantes

(A Convenção não é senão uma ferramenta, mas não para a questão migratória)

Solicitantes de refúgio com reivindicações justificáveis viajam juntos com pessoas que não solicitam a proteção do refúgio ou que, quando o fazem, não têm fundamentos para justificar essa demanda.

Falando primeiramente do elemento migratório, embora os fatores de repulsão econômica possam ser fortes , de modo geral (com a exceção de privações cumulativas e persecutórias), nunca houve a intenção de abordar essa questão por meio de mecanismos de proteção a refugiados, e certamente não foi essa a intenção da Convenção de 1951. Parece óbvio, mas é importante destacar que isso não é

IMDH_MIOLO.indd 26 12/03/2012 12:42:03

uma falha da Convenção, e esta não pode ser responsabilizada pela incapacidade dos Estados de lidar de maneira efetiva com a migração irregular. A Convenção não tem capacidade de influenciar o direito soberano dos Estados de regular suas fronteiras, e almeja somente introduzir uma exceção necessária para a proteção de uma categoria específica de pessoas. Seu propósito nunca foi mais amplo que isso.

Não é necessária uma grande imaginação para entender por que existem tantos migrantes irregulares no mundo atual. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 contém uma grande quantidade de dados estatísticos interessantes. Ele conclui que "pessoas de todo o mundo obtiveram melhorias significativas em alguns aspectos-chave de suas vidas. Hoje, de uma maneira geral, são mais saudáveis, mais abastadas, mais instruídas e têm mais poder para eleger seus líderes do que em qualquer outro momento da História. Contudo, verificamos também que a velocidade do progresso é altamente variável e que as pessoas de alguns países e regiões registraram melhorias muito mais lentamente. Ainda persistem claras desigualdades e vulnerabilidades, as quais, em muitas regiões, estão crescendo, originando – e refletindo – graves desequilíbrios de poder"[8]. Os atuais eventos no Oriente Médio demonstram isso.

Mais especificamente, esse Relatório chama a atenção para alguns fatos expressivos:

- um significativo progresso à saúde, educação e renda é caracterizado por uma alta e persistente desigualdade, padrões de produção insustentáveis e desempoderamento de grandes grupos de pessoas ao redor do mundo.
- estima-se que um terço da população em 104 países em desenvolvimento, ou seja, aproximadamente 1,75 bilhão de pessoas, vive sob pobreza multi-dimensional.
- as desigualdades internacionais, entre grupos e interpessoais permanecem enormes em todas as dimensões da qualidade de vida, e as disparidades de renda estão se acentuando.

A situação desfavorável em que se encontram migrantes com necessidades

8 Relatório de Desenvolvimento Humano 2010, p.135-136 [Na versão em português. N.T.].

IMDH_MIOLO.indd 27 12/03/2012 12:42:03

humanitárias pode ser particularmente alarmante. Isso pode incluir os chamados migrantes desamparados que vimos em tão grande quantidade, como resultado dos recentes acontecimentos na Líbia – testemunha disso é o êxodo em massa de trabalhadores migrantes de Bangladesh, Egito, Chade ou Gana, por exemplo, e a operação de resgate humanitário dessas pessoas. Mas o tumulto na região tem apresentado à comunidade internacional um mosaico de desafios que vai além da simples devolução de migrantes desamparados. Houve, em certo momento, quase 5 mil tunisinos na ilha de Lampedusa, ao sul da Itália, na proporção de um-para-um com a comunidade local. A maioria dizia que eles tinham vindo procurar emprego. As 25 mil pessoas, a maioria delas tunisinas, que, sabe-se, vieram da ou pela Itália, e que compõem agora uma corrente migratória irregular rumo à França e outros países, poderiam levar ao desmantelamento parcial das até agora sagradas inovações da União Europeia, tal como a liberdade de movimeto sob o regime de Schengen.

A Convenção de 1951 obviamente não é a resposta para este caso. Na verdade, o fato das autoridades italianas terem designado inicialmente vários dos recém-chegados como solicitantes de refúgio, poderia ter comprometido, caso tal atitude continuasse, a integridade do refúgio na Itália.

Adam Smith defendia "a capacidade de ir sem envergonhar-se". O ACNUR tem promovido, há certo tempo, uma abordagem mais criativa para canais acessíveis de migração, como alternativa à ampliação indevida de instrumentos internacionais para responder a problemas sócio-econômicos de curto e médio prazos. É óbvia a ligação entre a diminuição da pressão sobre sistemas de refúgio e a criação de canais de migração temporária mais acessíveis. O Irã começou a usar isso com efeitos positivos frente à chegada de migrantes afegãos. A Tailândia e a Malásia têm necessidades laborais não atendidas que migrantes irregulares ajudam a satisfazer. Quaisquer que sejam as ideias exploradas, o pensamento inovador é bem-vindo, porque estimula o desenvolvimento de oportunidades de migração.

Fluxos mistos, por definição, incluem não só migrantes regulares, mas também outros que podem ter necessidades de proteção prementes, sejam elas relativas a refúgio ou não. A migração, como a assim chamada "quarta solução" na situação de refúgio, é incidentalmente uma abordagem que estamos defendendo

IMDH_MIOLO.indd 28 12/03/2012 12:42:04

para lidar com algumas situações prolongadas de deslocamento. De forma mais geral, e reconhecendo o fato de que refugiados e não refugiados fazem uso das mesmas rotas e mesmas maneiras para sair do país, o ACNUR desenvolveu e tem promovido ativamente o uso de seu "Plano de Ação de 10 Pontos sobre Proteção de Refugiados e Migração Mista". O plano, concebido como uma ferramenta de planejamento e gestão foi amplamente aceito em todo o mundo por governos e entidades intergovernamentais e não governamentais, e é utilizado cada vez mais. O objetivo do plano, colocado de forma simples, é assegurar: [1] que pessoas que precisam de proteção a recebam; [2] que aqueles que dela não necessitam sejam ajudados a voltar para casa; e [3] que todas as pessoas sejam tratadas com dignidade enquanto se busquem soluções apropriadas.

O Plano encontrou particular aplicabilidade em situações de fluxo misto que têm dimensões regionais com impacto em vários países. A região do Sudeste Asiático é uma área onde abordagens regionais estão começando a ser exploradas de forma mais ativa, inclusive por meio do chamado (em linguagem coloquial) "Processo de Bali", liderado pela Indonésia e Austrália. Os países na região estão agora mais receptivos ao fato de que a diversidade das respostas nacionais aos fluxos mistos tornou-se parte do problema em si, por haver distorcido os fatores de atração e repulsão que influenciam as escolhas das pessoas que se deslocam, e por ter facilitado sua exploração por contrabandistas e traficantes de pessoas. Na perspectiva particular do ACNUR, isso também significou instabilidade e imprevisibilidade na providência de proteção e na realização de soluções de longo prazo para pessoas de nossa atenção. Por isso fomos preparados para trabalhar em cooperação com esforços atuais a fim de complementar e dar fundamentos a respostas nacionais e bilaterais dentro de uma abordagem regional que cuidadosamente considera o quadro do Plano de 10 Pontos. Por exemplo, estamos no momento concentrados em como mecanismos de proteção regional que contribuem para a capacitação assegurem um melhor compartilhamento de responsabilidades para soluções e facilitem o retorno poderão ser desenvolvidos como complemento a sistemas nacionais de refúgio. Isso iria aliviar algumas pressões ou distorções dos fatores de atração e repulsão e de movimento secundário, o que é particularmente de interesse onde o contrabando de pessoas

IMDH_MIOLO.indd 29 12/03/2012 12:42:04

e o tráfico humano comprometeram a capacidade de performance plena dos sistemas nacionais.

Conclusão

Costumava argumentar que não há diferença real entre o problema do refúgio e o problema do asilo que justificasse algumas das distinções feitas na Europa e em outros lugares. O argumento era que um refugiado é um refugiado independentemente de ser parte de um fluxo massivo rumo a um país vizinho ou de apresentar sua solicitação de reconhecimento após a entrada irregular em um Estado escolhido posteriormente. São padrões duplos que norteiam políticas que se tornam mais generosas e sensíveis às necessidades de proteção de refugiados à medida que tais necessidades se postergam. Ao mesmo tempo, ao colocar a resposta a fluxos de refugiados na área de assuntos externos e a resposta a solicitantes de refúgio na área da imigração ou do interior foram no mínimo ingênuas.

Intelectualmente, esse é certamente um modo legítimo de refletir. No entanto, acredito que há um forte argumento a ser colocado: proteger os perseguidos e lidar com dilemas de refúgio são tarefas que, em alguns aspectos importantes, devem proceder com base em fundamentos comuns, porém com trajetórias distintas.

Correndo o risco de simplificar demais a análise, quando um problema é genuinamente de proteção de refugiados, as responsabilidades de proteção são um fato, e o desafio não é "se" atendê-las, mas "como" atendê-las, particularmente frente ao cenário de deslocamentos em larga escala e desiguais distribuições de responsabilidades. O problema do asilo está se tornando um sub-conjunto de questões com mais nuances dentro do problema do refúgio definido em sentido amplo. Em essência, o desafio é determinar a quem é devida a proteção, com qual conteúdo, por quanto tempo e em quais circunstâncias. Isso é mais complicado do que costumava ser tendo em consideração os fluxos mistos de migração e refúgio, o aumento do deslocamento por motivos ambientais e o ambiente internacional cada vez mais imprevisível e inseguro.

A conclusão à qual chego é que seria irresponsável não rever o papel da Convenção de 1951, reconhecer e reafirmar suas forças duradouras, mas também

IMDH_MIOLO.indd 30 12/03/2012 12:42:04

reforçá-la quando se trata do "problema do refúgio" em todas as suas dimensões, entendendo que estas incluem temas como o vínculo entre migração e refúgio e os novos fatores de deslocamento. Isso não significa, de forma alguma, argumentar contra a centralidade da Convenção. É, no entanto, sugerir que ela deve ser a base para novas contruções, mesmo jurídicas.

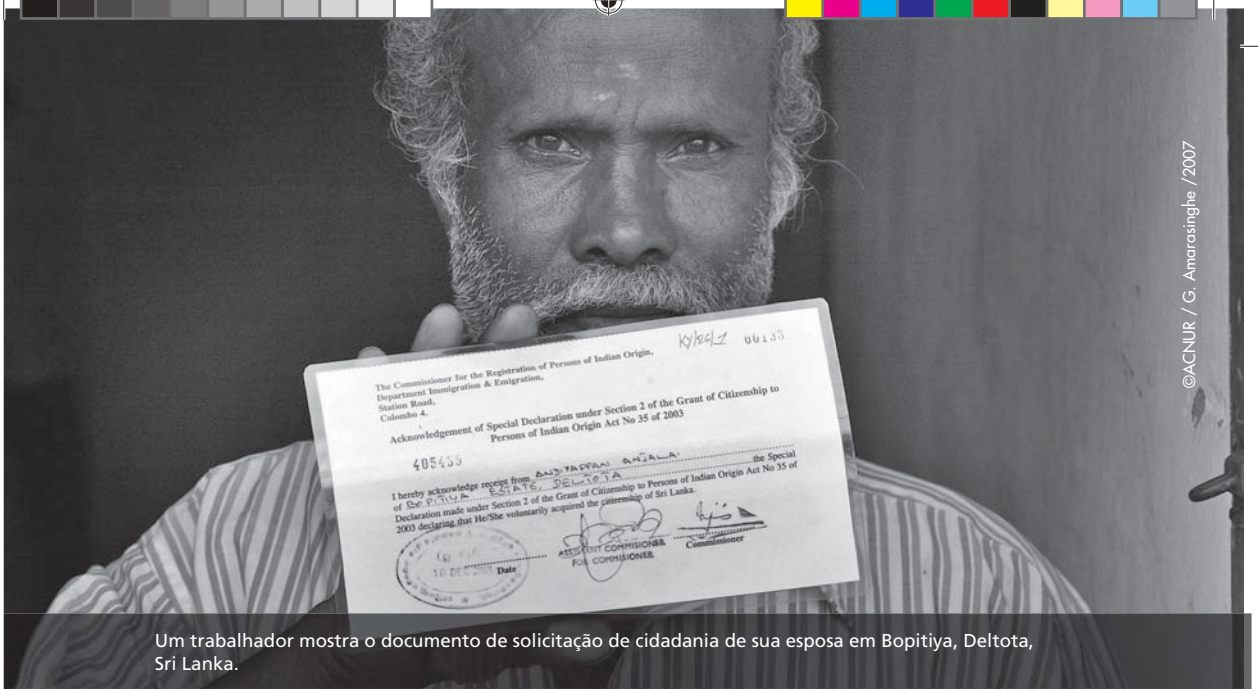
Em um pertinente comentário, e dentro de sua competência pessoal, o antigo Conselheiro Jurídico do Ministério das Relações Exteriores da Grã-Bretanha [British Foreign Office], Daniel Bethlehem, observou recentemente: "Nós, a comunidade jurídica internacional, precisamos ter uma clara visão da sociedade internacional [bem como] do papel que o Direito pode e deve desempenhar na estruturação da sociedade nas formas mais propícias para seu desenvolvimento pacífico e produtivo". Será que estamos, ele pergunta, "vendo o mundo em termos suficientemente amplo para permitir-nos ficar tranquilos de que estamos vendo os desafios de forma suficientemente clara, ou mesmo se os estamos vendo"? Qualquer revisão do sistema jurídico internacional, e de sua adequação para lidar com novos desafios, deve ser particularmente moldada, entre outras considerações, pelo ambiente internacional com todos seus espaços compartilhados e bens comuns universais; pelo movimento de pessoas e fluxos econômicos, bem como a integração cívica e social que os acompanham; pelos desafios à vida e à saúde humana, animal e vegetal e à segurança alimentar global que vem com um mundo cada vez mais interdependente; e pelos desafios e oportunidades dos sistemas tecnológicos e cibernéticos.

Há quase 33 anos, a Assembleia Geral foi convidada a retomar, quando chegasse o momento, as discussões sobre a Conferência sobre Asilo Territorial. Talvez esse momento tenha chegado. Com quais objetivos?

Que tal:

- um Protocolo à Convenção de 1951 sobre proteção temporária;
- um conjunto de entendimentos sobre quando e como dar início a acordos de compartilhamento de responsabilidades.
- um processo previsível de implementação de Planos de Ação abrangentes construídos em torno à proteção temporária e ao compartilhamento de responsabilidades.

IMDH_MIOLO.indd 31 12/03/2012 12:42:04



Um trabalhador mostra o documento de solicitação de cidadania de sua esposa em Bopitiya, Deltota, Sri Lanka.

Dossiê "A Apatridia"
"O direito de se ter um lugar a que chamamos de Pátria"

William Cesar de Andrade[1]
Orlando Fantazzini[2]

Os apátridas – homens e mulheres que não possuem ou lhes foi tirado o direito de uma nacionalidade – são um grupo social com maior ou menor número de pessoas – que por diversas razões pode existir em qualquer país. Mas ainda assim essas pessoas, estes seres humanos existem e clamam por viverem com dignidade e assistidos em suas necessidades fundamentais.

1 Mestre em Psicologia, historiador, teólogo, professor; pesquisador do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). Contato: imdh.pesquisas@migrante.org.br;
2 Advogado, militante em Direitos Humanos, Membro do Centro de Defesa de Direitos Humanos de Guarulhos, consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos, Secretário de Habitação do Município de Guarulhos (SP). Contato: orlando.fantazzini@gmail.com

IMDH_MIOLO.indd 33 12/03/2012 12:42:05

O direito à nacionalidade e ao pleno exercício da cidadania são temas conexos quando se trata do assunto apatridia. Nesse sentido o ponto de partida deste Dossiê é a conceituação do fenômeno e suas implicações mais significativas.

O foco do Dossiê é a apatridia em suas várias expressões. A primeira parte desta reflexão traz as conclusões de um debate de especialistas, convocado pelo ACNUR. O texto não apresenta o pensamento 'oficial' do ACNUR, mas é um bom indicativo das questões que estão em discussão e de sua abrangência. Nesta parte do Dossiê também está a Declaração de Brasília, firmada em novembro de 2010 por representantes dos governos de diversos países americanos e, voltada para a temática: "Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano".

Na segunda parte apresenta-se o que aconteceu no Brasil em termos de políticas públicas geradas a partir de sua adesão à Convenção de 1961. Bem como o que vem ocorrendo nesse campo no âmbito do Mercosul.

Finalizam esse dossiê alguns relatos de situações de apatridia em que, ainda com grandes limitações, passos foram dados para que uma solução jurídica e humanitária fosse encontrada.

O Acnur calcula que há 12 milhões de pessoas sem nacionalidade, embora reconheça que estabelecer um número exato é muito difícil pela falta de informações confiáveis e pelas distintas definições do que significa legalmente a condição de apatridia. Este organismo ligado à ONU constatou que o problema é especialmente sério nas regiões do Sudeste Asiático, Ásia Central, Europa Oriental e Oriente Médio, mas adverte que a situação dos apátridas "não tem a ver com fronteiras ou estilos de vida". Há muitas maneiras de se tornar apátrida. Pode ocorrer por renúncia de nacionalidade, sem aquisição de uma nova, ou porque a pessoa em questão nunca a teve[3]. "*Tecnicamente, os apátridas não são cidadãos de nenhum país, o que acarreta dramas humanos, já que as pessoas nesta situação carecem na maioria dos casos de direitos básicos, como moradia, educação, saúde e acesso ao trabalho. São indivíduos que geralmente não podem comprar uma propriedade, abrir uma conta de banco, se casar e nem sequer registrar o nascimento de seus*

3 Cfr. Agência EFE, divulgado em notícias.terra.com.br, em 25.08.2011.

IMDH_MIOLO.indd 34 12/03/2012 12:42:07

filhos, que comumente acabam tendo que viver longos períodos de confinamento, já que não podem revelar sua procedência", afirma a citada agência.

Segundo registro do Sistema Nacional de Estrangeiros – SINCRE, em estatística fornecida ao IMDH, no dia 26 de agosto de 2011, há no Brasil 3041 pessoas cadastradas como Apátridas[4].

"António Guterres[5], Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, identificou três áreas que exigem especial atenção: as lacunas do sistema internacional de proteção das pessoas deslocadas, o peso desproporcionado da responsabilidade de prestar ajuda aos refugiados que recai sobre os países pobres, e a incapacidade de muitos Estados para fazer face à apatridia.

Sobre a questão da apatridia, António Guterres disse que a prioridade consiste em assegurar que um maior número de países adira às duas convenções fundamentais sobre a apatridia e as aplique. Cinqüenta anos ou mais depois de ter sido estabelecida, a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 tem apenas 65 signatários, enquanto a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 tem apenas 37[6].

"Não possuir uma nacionalidade representa em si mesmo a negação de um direito humano fundamental", declarou Guterres. "Mas as pessoas que não têm a possibilidade de exercer esse direito constatam frequentemente que isso compromete o exercício de toda uma série de outros direitos. Poderão ficar impossibilitadas de trabalhar ou viajar legalmente. Poderão não ter acesso a serviços de saúde ou a educação para os seus filhos", acrescentou o Alto Comissário.

Prosseguindo, instou os Estados a trabalharem com o ACNUR no sentido de resolver as questões que constituem motivo de preocupação, tendo em vista a reunião, a nível ministerial, sobre a proteção internacional, prevista para dezembro de 2011.

---

4 Informação enviada ao IMDH, pela Delegada Janaina C. Roland e Oliveira, DICRE/CGPI.

5 Artigo pesquisado no site:
http://www.unric.org/pt/questoes-humanitarias-novedades/30034-funcionario-da-onu-responsavel-pelos-refugiados-pede-melhor-proteccao-para-as-pessoas-deslocadas,
no dia 20/06/2011.

6 Esses totais foram modificados em setembro, quando num evento paralelo à 66ª reunião da Assembléia Geral da ONU, Croácia, Nigéria e Filipinas depositaram seus instrumentos de acesso a ratificação as duas Convenções, perfazendo 68 e 40 respectivamente.

IMDH_MIOLO.indd 35 12/03/2012 12:42:07

I - A apatridia - conceituação e base jurídica

"Ser apátrida significa não possuir nacionalidade ou cidadania. É quando o elo legal entre o Estado e um indivíduo deixa de existir. As pessoas apátridas enfrentam numerosas dificuldades em seu quotidiano: não possuem acesso aos serviços de saúde e educação, direitos de propriedade e direito de deslocar-se livremente. Eles também são suscetíveis a tratamento arbitrário e a crimes como o tráfico de pessoas. Sua marginalização pode criar tensões na sociedade e levar à instabilidade a nível internacional, provocando, em casos extremos, conflitos e deslocamentos.

Existem dois tipos de apatridia: *de jure* e de fato. Apátridas *de jure* não são considerados nacionais sob as leis de nenhum país. Entretanto, também há casos em que um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz. Esta situação denomina-se de apatridia de fato. Um exemplo disso é quando um indivíduo tem, na prática, negados direitos que são usufruídos por todos os nacionais, tal como o direito de retornar a seu país e residir nele. A diferença entre a apatridia de jure e de fato pode ser difícil de estabelecer. Milhões de pessoas ao redor do mundo estão presas neste limbo legal. As principais causas da apatridia são as políticas discriminatórias e os vazios legislativos em matéria de nacionalidade".[7]

O ACNUR realizou em 2010 na Itália uma reunião de especialistas, tendo como objeto de estudo o conceito de pessoa apátrida e a legislação internacional. O documento final desta reunião está aqui integralmente transcrito:

7 Definição encontrada no site: http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/ , em 20/06/2011.

IMDH_MIOLO.indd 36 12/03/2012 12:42:07

O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional: A manifestação de estudiosos do tema

Resumo das conclusões[8]

Essa foi a primeira de uma série de reuniões convocadas pelo ACNUR no contexto do 50º Aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, com o propósito de elaborar diretrizes em virtude do mandato do ACNUR sobre a apatridia sobre: (i) a definição de "apátrida" no artigo 1º (1) da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954; (ii) o conceito de apatridia, *de fato*; (iii) a determinação de quando uma pessoa é apátrida; (IV) o estatuto na legislação nacional que é concedido à pessoa apátrida e; (V) a prevenção de apatridia entre pessoas nascidas no território nacional ou nacionais no exterior.

A discussão foi baseada na informação de dois documentos de antecedentes. O primeiro foi a "Definição do termo 'apátrida' na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954: Artigo 1º (1) - A cláusula de inclusão que foi elaborada pela consultora do ACNUR, a Sra. Ruma Mandal. O segundo documento com o título "ACNUR e a Apatridia *De Facto*" foi escrito por Hugh Massey, do ACNUR. O professor Guy Goodwin-Gill da Universidade de Oxford também forneceu uma contribuição escrita e as conclusões foram apresentadas resumidamente na reunião.

A reunião permitiu uma ampla discussão focada nos apátridas como definido no artigo 1º (1) da Convenção de 1954 (algumas vezes nomeados apátridas *de jure*) antes de recorrer ao conceito apatridia *de fato*. A reunião revisou os princípios do Direito Internacional Consuetudinário, princípios gerais do Direito Internacional e normas de tratados, legislação nacional, prática administrativa e sentenças dos tribunais nacionais. Também levou em consideração decisões dos tribunais internacionais e órgãos de vigilância dos tratados, assim como trabalhos acadêmicos.

8 Reunião de especialistas organizada pelo escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Prato, Itália, 27-28 de maio de 2010. Acessado no dia 12/07/2011, no site: www.acnur.org/t3/.../documentos/?tx...2&tx. Foram vinte e quatro
Participantes de 16 países e estavam presentes especialistas de governos, ONG, escolas, judiciário, advogados e organizações internacionais.

IMDH_MIOLO.indd 37 12/03/2012 12:42:08

O resumo das conclusões que segue não representa necessariamente os pontos de vista individuais de cada participante na reunião, mas sim a compreensão da discussão como um todo.

I. Como são definidos os apátridas segundo a Convenção de 1954 e o Direito Internacional

A) Considerações gerais

1. De acordo com interpretação da definição de "apátrida" do artigo 1º (1) da Convenção de 1954, é essencial levar em consideração o objetivo e o propósito do tratado: garantir aos apátridas o aproveitamento mais amplo possível dos seus direitos humanos e regular sua condição.

2. A Comissão de Direito Internacional observou que a definição de apátrida contida no artigo 1º (1) agora faz parte do Direito Internacional Consuetudinário.

3. De acordo com o artigo 1º (1) o assunto não depende de o indivíduo ter uma nacionalidade efetiva e sim ter uma nacionalidade de fato. Mesmo que às vezes possa haver uma linha muito tênue entre ser reconhecido como nacional, mas não ser tratado como tal, e diretamente não ser reconhecido como nacional, os dois problemas são conceitualmente distintos. O primeiro problema está relacionado com os direitos inerentes à nacionalidade enquanto o segundo problema está relacionado com o direito à nacionalidade em si.

4. A definição do artigo 1º (1) se aplica tanto às pessoas que cruzaram a fronteira internacional quanto às que não cruzaram, ou seja, se aplica aos indivíduos que estão tanto dentro quanto fora do país de residência habitual ou de origem.

IMDH_MIOLO.indd 38 12/03/2012 12:42:08

5. Os refugiados (em virtude da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e das definições amplas em instrumentos regionais pertinentes e em virtude do mandato de proteção internacional do ACNUR) podem também, e costumam fazê-lo frequentemente, estar considerados dentro do artigo 1º (1). Se um apátrida é simultaneamente um refugiado, o mesmo deve ser protegido de acordo com as normas mais altas, que na maioria das circunstâncias estarão de acordo com o Direito Internacional dos Refugiados, em particular devido ao princípio de não devolução estabelecido no artigo 33 da Convenção de 1951.

6. Enquanto a definição de "apátrida" deve ser interpretada e aplicada de maneira integral, prestar a devida atenção ao seu significado comum pode ser de grande ajuda para examinar seus elementos constitutivos.

7. Quando se aplica a definição, frequentemente considera-se prudente revisar primeiro a questão do "Estado", analisando a relação do indivíduo com a entidade, levando em consideração, quando possível, se a entidade não se qualifica como um "Estado". Em situações onde o Estado não existe sob o Direito Internacional, as pessoas serão *ipso facto,* consideradas apátridas ao menos que tenham outra nacionalidade.

B) Significado de "não seja considerada como um nacional... conforme sua legislação"

8. O termo "nacional" existe devido ao significado comum de representar um vínculo legal (nacionalidade) entre um indivíduo e um Estado em particular.

9. Para fins da Convenção de 1954, "nacional" deve ser entendido em função de se o Estado em questão considera os titulares de uma condição em particular como pessoas que têm jurisdição sobre a base de um vínculo de nacionalidade. Vários participantes opinaram que na prática é muito

IMDH_MIOLO.indd 39 12/03/2012 12:42:08

difícil diferenciar entre a possessão de uma nacionalidade e seus efeitos, incluindo como um mínimo o direito de entrar e residir no Estado de nacionalidade e de retornar do exterior, assim como o direito do Estado de exercer proteção diplomática. De outra maneira, de acordo com esse ponto de vista, a nacionalidade estaria vazia de qualquer conteúdo.

10. O artigo 1º (1) não requer nenhum "vínculo genuíno e efetivo" com o Estado de nacionalidade para que uma pessoa seja considerada "nacional". O conceito de "vínculo genuíno e efetivo" foi aplicado principalmente para determinar se um Estado pode exercer proteção diplomática a favor de um indivíduo com duas ou múltiplas nacionalidades ou onde a nacionalidade é impugnada. Portanto, é possível ser "nacional" mesmo que o Estado de nacionalidade seja um em que o indivíduo não tenha nascido e nem resida habitualmente. O critério relevante é se o Estado em questão considera a pessoa como seu nacional.

11. Um Estado pode ter duas ou mais categorias de "nacional". Nem todas necessariamente desfrutam dos mesmos direitos. Para efeitos de definição do artigo 1º (1), essas pessoas continuarão sendo consideradas como nacionais do Estado e, portanto, não serão consideradas apátridas.

12. Se um indivíduo é em realidade um nacional de um Estado conforme sua legislação, o mesmo requer uma nova avaliação do ponto de vista desse Estado. Isso não significa que se deve perguntar ao Estado em todos os casos suas opiniões sobre se um indivíduo é seu nacional no contexto dos procedimentos de determinação de apatridia.

13. Em lugar de avaliar a opinião de um Estado, é necessário identificar quais autoridades são competentes para estabelecer ou confirmar a nacionalidade para efeitos do artigo 1º (1). Isso deve ser avaliado sobre a base de uma legislação nacional assim como a prática neste Estado. Nesse contexto uma interpretação ampla da "lei" se justifica, incluindo, por exemplo, normas e práticas consuetudinárias.

IMDH_MIOLO.indd 40 12/03/2012 12:42:08

14. Se, depois de ter examinado a legislação sobre a nacionalidade e a prática dos Estados com os quais um indivíduo goza de um vínculo pertinente (em particular pelo nascimento no território, descendência, matrimônio ou residência habitual), e/ou depois de ter comprovado, segundo corresponda, com esses Estados, não se estabelece que o indivíduo em questão tenha a nacionalidade de nenhum desses Estados, então se deve considerar como cumprir com a definição de apátrida do artigo 1º (1) da Convenção de 1954[9].

15. "Conforme sua legislação" não deve ser confundido com "de pleno direito", termo que se refere à aquisição automática (*ex lege*) de nacionalidade[10]. Portanto, ao interpretar o termo "conforme sua legislação" no artigo 1º (1) deve-se considerar métodos tanto não automáticos quanto automáticos da aquisição e da privação da nacionalidade.

16. A definição do artigo 1º (1) emprega o tempo presente ("que seja...") e, portanto, a avaliação é feita de acordo com se uma pessoa é considerada como nacional do Estado no momento em que o caso é examinado e não se a pessoa poderá ser capaz de adquirir a nacionalidade no futuro.

17. No caso de modalidades de aquisição não automática, a pessoa não deve ser tratada como "nacional" se o mecanismo de aquisição não foi completado.

18. O significado comum do artigo 1º (1) requer que o "apátrida" seja uma pessoa considerada nacional por um Estado, independente dos antecedentes dessa situação. Assim, quando a privação da nacionalidade é contrária às regras do direito internacional, a ilegalidade não é relevante para determinar se a pessoa é um cidadão para efeitos do artigo 1º (1),

9 Os enjeitados são uma exceção. Ao menos que provem o contrário se supõe que os enjeitados têm nacionalidade do estado em cujo território foram encontrados como foi estabelecido no artigo 2º da convenção de 1961 para reduzir os casos de apatridia.

10 Ver, por exemplo, os artigos 1º, 4º, e 12 da Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia de 1961.

IMDH_MIOLO.indd 41 12/03/2012 12:42:09

ao contrário, é a posição no quadro do direito interno que é relevante. A abordagem alternativa poderia levar a resultados contrários ao sentido comum dos termos do artigo 1º (1) interpretado à luz do objetivo e finalidade da Convenção. No entanto, isso não afeta as obrigações que os Estados possam ter para não reconhecer estas situações jurídicas em que a ilegalidade está relacionada a uma violação das normas *jus cogens*[11].

19. Não há nenhum requisito para que um indivíduo esgote os recursos internos devido à recusa de concessão de cidadania ou à privação de sua nacionalidade antes que possa ser considerado como referido no artigo 1º (1).

20. A definição do artigo 1º (1) refere-se à situação concreta, não ao modo pelo qual a pessoa tornou-se apátrida. A renúncia voluntária de nacionalidade não impede que o indivíduo reúna os requisitos do artigo 1º (1), já que não existe base para interpretação em tal condição implícita à definição de apátridas. Apesar disso, os participantes enfatizaram que as abordagens divergentes foram adotadas pelos Estados. Também foi observado que a maneira pela qual um indivíduo tornou-se um apátrida pode ser relevante para o seu tratamento após o reconhecimento e para determinar a solução mais adequada.

21. As consequências de uma constatação da apatridia de uma pessoa que poderia adquirir a cidadania mediante uma mera formalidade são diferentes das de uma pessoa que não pode. Sendo assim, deve-se estabelecer uma diferenciação no tratamento que essas pessoas recebem depois que são reconhecidas. Por um lado, existem procedimentos simples, acessíveis e puramente formais em que as autoridades não têm qualquer discricionariedade para se recusarem a tomar uma ação

11 Uma norma de *jus cogens* (ou uma norma peremptória de direito internacional geral) é uma norma de direito internacional consuetudinário que não pode ser ignorada por tratado ou aquiescência, mas somente pela formação de uma norma consuetudinária posterior de efeito contrário. Exemplos destas normas é a proibição do uso da força pelos Estados e a proibição de discriminação racial.

IMDH_MIOLO.indd 42 12/03/2012 12:42:09

específica, como o registro consular de uma criança nascida no exterior. Por outro lado, existem procedimentos nos quais a administração exerce a discricionariedade no que diz respeito à aquisição da nacionalidade ou em que a documentação e outros requisitos da pessoa em questão possam ser razoavelmente reunidos.

C) Significado de "por nenhum Estado"

22. Como o artigo 1º (1) é uma definição negativa de "por nenhum Estado", o mesmo pode ser interpretado como se fosse uma solicitação da possibilidade de que a nacionalidade seja descartada por cada Estado no mundo, antes de que se possa cumprir com o artigo 1º (1). Portanto, a adoção de um padrão adequado de prova limitaria os Estados que requerem levar em consideração aqueles em que a pessoa tem um vínculo relevante (em particular no território de nascimento, descendência, casamento ou residência habitual).

23. O significado de "Estado" deve basear-se no critério geralmente considerado necessário para que um Estado exista dentro do direito internacional. Como tal, os fatores relevantes se encontram na Convenção de Montevidéu sobre Direitos e Deveres dos Estados (população permanente, território definido, governo e capacidade de estabelecer relações com outros Estados), junto com outras considerações que surgiram posteriormente (eficácia da entidade em questão, direito à autodeterminação e ao consentimento do Estado, que anteriormente exercia controle sobre o território em questão).

24. Se uma entidade tiver sido reconhecida ou não como um Estado por outros Estados, é uma indicação (ao invés de um determinante), de que se alcançou a condição de Estado.

25. Quando a condição aparente de Estado de uma entidade parece ter surgido através do uso da força, o seu tratamento nos termos mencionados do

IMDH_MIOLO.indd 43 12/03/2012 12:42:09

artigo 1º (1), levantará questões relativas às obrigações de terceiros Estados em relação às violações de normas *jus cogens*.

26. De acordo com o estado atual do direito internacional, enquanto um governo central efetivo é fundamental para que um novo Estado surja, um Estado existente que já não tenha esse governo devido a uma guerra civil ou outra instabilidade, ainda assim, pode ser considerado um "Estado" para os fins do artigo 1º (1).

27. A situação chamada "Estados insulares submersos" levanta questões nos termos do artigo 1º (1), como o desaparecimento permanente de território físico habitável, provavelmente precedida pela perda de população e governo, pode significar que o "Estado" já não existirá mais para fins da presente disposição. No entanto, a situação não tem precedente e pode exigir um desenvolvimento progressivo do direito internacional para lidar com a preservação da identidade das comunidades afetadas.

II. Apátridas *de fato*

No geral, os participantes concordaram que algumas categorias de pessoas até agora consideradas apátridas *de fato* são na realidade apátridas *de jure*. Portanto, é necessário um cuidado especial antes de concluir que a pessoa é apátrida *de fato* e não apátrida *de jure*. Isto é particularmente importante porque há um regime de tratados internacionais para proteção dos apátridas, tal como definido no artigo 1º (1) da Convenção de 1954 e para a prevenção e redução da apatridia (especialmente nas Convenções de Apatridia de 1954 e de 1961). No entanto, não há regime semelhante para os apátridas *de fato*. Vários participantes apontaram para lacunas no regime de proteção internacional que afetam em particular os apátridas *de fato*. Por outro lado, alguns participantes expressaram a opinião de que o conceito de apátrida *de fato* é problemático. Foi feita uma referência, em particular, à amplitude de algumas interpretações do termo.

IMDH_MIOLO.indd 44 12/03/2012 12:42:10

A) Definição de "apátrida *de fato*"

1. A apatridia *de fato* tem sido, tradicionalmente, ligada à noção de nacionalidade[12] efetiva. Alguns participantes consideraram que a nacionalidade de uma pessoa pode não ser efetiva dentro ou fora do país de sua nacionalidade. Por conseguinte, uma pessoa poderia ser apátrida de fato mesmo no país de sua nacionalidade. No entanto, houve um amplo apoio dos outros participantes para a abordagem definida no documento de discussão preparado para a reunião que define um apátrida de fato, com base em uma das principais funções da nacionalidade no direito internacional, a disposição de proteção por um Estado aos seus nacionais no exterior.

2. A definição é a seguinte: os apátridas *de fato* 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.

3. Foi acordado que existem muitos apátridas de fato que não são refugiados, ao contrário da presunção que existia no passado. Enquanto os refugiados que possuem formalmente uma nacionalidade são considerados apátridas de fato, os participantes indicaram não ser útil se referir a eles como tal, pois poderia gerar confusão.

4. Também foi acordado que uma pessoa que é apátrida na acepção do artigo 1º (1) da Convenção de 1954 não pode ser simultaneamente um apátrida de fato.

12 A Ata Final da Convenção de 1961 vincula os dois quando recomenda que "os apátridas de fato sejam tratados na medida do possível como apátridas de direito para que possam adquirir uma nacionalidade efetiva".

IMDH_MIOLO.indd 45 12/03/2012 12:42:10

B) Razões válidas para não estar disposto a recorrer à proteção

5. Os instrumentos universais e regionais para a proteção dos refugiados refletem o consenso atual dos Estados sobre o que se define como "razões válidas" para rejeitar a proteção do país de nacionalidade de uma pessoa[13]. Pessoas que rejeitam a proteção do país de sua nacionalidade quando essa está disponível, e que não estão consideradas em um ou mais dos instrumentos anteriormente mencionados não são apátridas de fato.

6. Pessoas dentro do âmbito de aplicação dos instrumentos anteriormente mencionados deverão receber a proteção oferecida por estes instrumentos, em lugar de qualquer outra forma menor de proteção que um Estado particular possa conceder aos apátridas de fato em geral.

C) A impossibilidade de recorrer à proteção.

7. Ser incapaz de recorrer à proteção implica circunstâncias que estão além da vontade ou controle da pessoa em questão. Essa impossibilidade pode ser causada pela rejeição de proteção do país de nacionalidade ou porque o país de nacionalidade não pode oferecer proteção, porque, por exemplo, está em estado de guerra e/ou não tem relações diplomáticas ou consulares com o país acolhedor.

8. Algumas pessoas que não podem recorrer à proteção do país de sua nacionalidade, podem se beneficiar da proteção mencionada na Convenção sobre Refugiados 1951/no Protocolo[14] de 1957 ou em um

13 Ver especialmente a Convenção 1951/ o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, a Convenção da OUA de 1969 que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, e a Diretiva 2004/83/CE do Conselho da União Européia, que estabelece as normas mínimas relativas aos requisitos para o reconhecimento e o estatuto de nacionais de terceiros países ou apátridas como refugiados ou pessoas que necessitam outro tipo de proteção internacional e o conteúdo da proteção concedida.

14 Por exemplo, como está estipulado, no parágrafo 98 do Manual de Procedimentos e Critérios do ACNUR, para determinar a condição de refugiado, a falta de proteção pode, algumas vezes, contribuir para o medo de perseguição. "Essa denegação da proteção (pelo país de sua nacionalidade) pode confirmar ou reforçar os temores de perseguição sentido pelos solicitantes e pode realmente ser um elemento de perseguição".

IMDH_MIOLO.indd 46 12/03/2012 12:42:10

dos três instrumentos[15] regionais sobre refugiados ou dos instrumentos de proteção subsidiária. No entanto, pode haver situações em que a negação da proteção não constitui perseguição[16].

9. A impossibilidade de recorrer à proteção pode ser total ou parcial. A impossibilidade total sempre vai resultar em apatridia *de fato.* As pessoas que não podem retornar ao país de sua nacionalidade também sempre serão apátridas *de fato*, mesmo que de outra maneira possam, em parte ou totalmente se beneficiar da proteção de seu país de nacionalidade, enquanto estiverem no país de acolhida (isto é, proteção diplomática e de assistência). Por outro lado, as pessoas que podem retornar ao seu país de nacionalidade não são apátridas *de fato*, mesmo que não possam recorrer a qualquer forma de proteção de seu país de nacionalidade no país de acolhida.

D) Migrantes Indocumentados

10. Migrantes irregulares que não tem documentos de identidade podem ou não ser capazes ou não querer recorrer à proteção do seu país de nacionalidade. Como norma deveria haver uma solicitação para, e como rejeição a, proteção antes que se possa estabelecer que uma pessoa é apátrida *de fato*. Por exemplo, o país A pode estabelecer que um indivíduo é um nacional do país B, e pode buscar o retorno do indivíduo para o país B. Se o indivíduo é ou não é um apátrida *de fato* dependerá da disponibilidade do país B em cooperar no processo de identificação

15 Ver nota 9, acima.

16 Conforme estabelecido no n º 107 do Manual de Procedimentos e Critérios do ACNUR para a determinação da condição de refugiado no que diz respeito aos solicitantes de refúgio que possuem dupla nacionalidade: "Haverá casos em que o solicitante terá a nacionalidade de um país que não apresenta qualquer problema, mas em que a nacionalidade pode ser considerada ineficaz por não ser igual à proteção normalmente concedida aos nacionais... Em geral, para que a ineficiência de uma nacionalidade concedida seja reconhecida, é necessário que tenha ocorrido uma petição de proteção que tenha sido negada. Se não houve negação explícita da proteção, a falta de resposta poderá ser considerada, depois de um prazo considerável, como uma negação".

IMDH_MIOLO.indd 47 12/03/2012 12:42:10

da nacionalidade do indivíduo e/ou permitir o seu regresso. Portanto, uma não cooperação prolongada, na qual o país de nacionalidade não responda aos comunicados do país de acolhida, também pode ser considerada como uma negação da proteção nesse contexto.

D) O tratamento dos apátridas *de fato*

11. Embora os apátridas *de fato* estejam protegidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, não há um regime de tratado específico que aborde as necessidades de proteção internacional daqueles que não são considerados nos instrumentos universais e regionais de proteção de refugiados. Certas recomendações referentes ao tratamento dos apátridas *de fato* foram feitas nas Atas Finais das Convenções sobre Apatridia de 1954 e 1961[17] e na Recomendação CM/Rec(2009)13 sobre a Nacionalidade de Crianças adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa[18].

E) Apátridas *de fato* e o mandato da ACNUR

12. À medida que os apátridas *de fato,* que não sejam contemplados em seu mandato sobre os refugiados, se qualificam para a proteção e a assistência do escritório, está determinada em grande parte pelo mandato do ACNUR para a prevenção da apatridia. Foi enfatizado que as situações não resolvidas de apatridia *de fato*, especialmente as que duram mais de duas gerações, poderão ser considerada como apatridia *de jure*.

17 A Ata Final da Convenção de 1961 "Recomenda que os apátridas de fato sejam tratados, na medida do possível, como apátridas de direito a fim de que possam adquirir uma nacionalidade efetiva". Se observa que a Recomendação da Ata Final da Convenção de 1954 não se aplica a todos apátridas de fato, pois considera-se que existam razões válidas para renunciar à proteção dos Estados dos quais são nacionais.

18 A Recomendação diz: Com o objetivo de reduzir a apatridia de crianças, facilitar seu acesso a uma nacionalidade e assegurar seu direito a uma nacionalidade, os estados membros devem: (...)7. Tratar as crianças que são apátridas de fato, na medida do possível, como apátridas legais (*de jure*) no que diz respeito à aquisição da nacionalidade.

IMDH_MIOLO.indd 48 12/03/2012 12:42:10

Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano[19]

Brasília, 11 de novembro de 2010

Os governos dos países do continente americano participantes: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, e a República Bolivariana da Venezuela.

Reunidos na cidade de Brasília no marco da celebração do sexagésimo aniversário do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961,

Ressaltando a contribuição do continente americano para o fortalecimento da proteção das vítimas de deslocamento forçado e dos apátridas por meio da adoção de tratados multilaterais sobre refúgio, apatridia e de direitos humanos,

Reconhecendo o trabalho do ACNUR para promover o direito internacional dos refugiados e as orientações sobre o deslocamento forçado e apátridas, bem como sua responsabilidade de supervisão em matéria de refugiados e apátridas;

Constatando os avanços alcançados em cuidar e proteger os refugiados e pessoas deslocadas internas desde a adoção da Declaração de Cartagena e da Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, os novos desafios apresentados pelos movimentos migratórios mistos em várias regiões do continente, bem como a necessidade de revitalizar a busca de soluções duradouras com a participação ativa dessas populações, levando em conta a nova política do ACNUR para os refugiados nas zonas urbanas;

Reiterando o direito de toda pessoa de buscar e receber refúgio e a importância do direito à nacionalidade, consagrados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969;

19 Disponível no site: http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/, pesquisado em 14/10/2011.

IMDH_MIOLO.indd 49 12/03/2012 12:42:10

Reiterando nosso irrestrito respeito ao princípio do *non-refoulement,* incluindo a não rejeição na fronteira e a não-devolução indireta, assim como a não-penalização por entrada ilegal e a não-discriminação, como os princípios fundamentais do direito internacional dos refugiados;

Reconhecendo com satisfação que a legislação nacional existente em matéria de refugiados e deslocados internos dos países do continente incorporou as considerações de idade, gênero e diversidade para responder às necessidades diferenciadas de cuidado e proteção de homens e mulheres, meninos e meninas, idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas e afro-descendentes;

Ressaltando o escopo mais amplo de proteção oferecido pela definição regional de refugiado, a qual tem sido refletida na legislação doméstica de alguns países da região,

Reconhecendo os esforços que os países de origem têm feito, com o apoio da comunidade internacional, para lidar com as circunstâncias que geram fluxos de pessoas que procuram proteção internacional como refugiados, bem como a importância de prosseguir com esses esforços;

Destacando os esforços realizados pelos países receptores da região, mesmo sob difíceis situações sócio-econômicas e fiéis à sua generosa tradição de refúgio, para continuarem oferecendo proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados;

Sublinhando a contribuição fundamental desempenhada pelos Estados, com o apoio do ACNUR, dos doadores, das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos e das organizações da sociedade civil, entre outros, para cuidar, proteger e buscar soluções duradouras para os refugiados, os apátridas e as pessoas deslocadas internas;

Reiterando a importância de continuar progredindo na busca e implementação de soluções duradouras para os refugiados e pessoas deslocadas internas, por meio de um compromisso renovado com a cooperação internacional, bem como a partilha de responsabilidades em relação aos refugiados;

Sublinhando o caráter criativo e inovador do programa regional de reassentamento solidário, implementado pela Argentina, Brasil e Chile, ao qual juntaram-se o Uruguai e Paraguai, bem como a necessidade de consolidar esse processo com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional;

Considerando o crescimento e a complexidade dos fluxos migratórios

IMDH_MIOLO.indd 50 12/03/2012 12:42:11

mistos, especialmente da migração extracontinental, promovida pelas redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas;

Reiterando o "Plano de 10 Pontos do ACNUR: a proteção de refugiados e a Migração Mista", e as recomendações e conclusões da "Conferência Regional sobre a Proteção dos Refugiados e Migração Internacional nas Américas: Considerações de Proteção no Contexto das Migrações Mista", realizada em São José, Costa Rica, em novembro de 2009, e a importância de reconhecer os diferentes perfis de pessoas que participam dos movimentos migratórios de forma a responder às necessidades específicas de proteção dos refugiados, das pessoas vítimas de tráfico, das crianças desacompanhadas ou separadas e dos migrantes que tenham sido submetidos à violência;

Ressaltando a importância dos foros consultivos regionais sobre migração dos Estados, à medida que contribuem para o desenvolvimento de garantias para o cuidado e proteção de refugiados, vítimas de tráfico, crianças desacompanhadas ou separadas e migrantes vulneráveis;

RESOLVEM:

1. *Revitalizar* a execução dos programas "fronteiras solidárias", "cidades solidárias" e "reassentamento solidário" do Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004, com o apoio da comunidade internacional, quando necessário.

2. *Fomentar* o intercâmbio de boas práticas e lições aprendidas na região no marco da Declaração e Plano de Ação do México que poderiam ser úteis para o cuidado, proteção e busca de soluções duradouras para refugiados e deslocados internos,

3. *Recomendar* a aplicação do Plano de Ação do México com um enfoque regional para responder aos novos desafios relacionados com a identificação e proteção dos refugiados no contexto dos fluxos migratórios mistos,

4. *Reconhecer* a importância de se alcançar soluções duradouras para os refugiados e, em particular, a necessidade de abordar as causas

IMDH_MIOLO.indd 51 12/03/2012 12:42:11

fundamentais do deslocamento de refugiados, a fim de evitar novos fluxos de refugiados,

5. *Promover* a adesão hemisférica dos instrumentos internacionais em matéria de proteção dos refugiados e, neste sentido, fazer um apelo aos Estados que ainda não tenham feito para que considerem a adesão rápida a estes instrumentos,

6. *Considerar* a possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional para lidar com novas situações não previstas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos refugiados, dando a devida consideração às necessidades de proteção dos migrantes e vítimas de tráfico, incluindo se eles precisam de proteção internacional como refugiados,

7. *Instar* os países do continente americano a considerarem aderir aos instrumentos internacionais sobre apatridia, revendo a sua legislação nacional para prevenir e reduzir as situações de apatridia e fortalecer os mecanismos nacionais para o registro universal de nascimentos,

8. *Promover* os valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo, ressaltando a natureza não-política e humanitária da proteção dos refugiados, deslocados internos e apátridas, e reconhecendo seus direitos e obrigações, bem como suas contribuições positivas para a sociedade,

9. *Reconhecer* a importância de maiores alternativas para a migração regular e políticas migratórias que respeitem os direitos humanos dos migrantes, independente de sua condição migratória, para preservar o espaço para a proteção dos refugiados,

10. *Promover* a avaliação das necessidades de proteção das crianças separadas ou desacompanhadas, incluindo a consideração da necessidade de proteção internacional como refugiados, e o estabelecimento de mecanismos nacionais para a determinação do melhor interesse da criança,

IMDH_MIOLO.indd 52 12/03/2012 12:42:11

11. *Agradecer* ao Governo e ao povo brasileiro por sua iniciativa de convocar essa reunião e sua generosa hospitalidade e solidariedade,

12. *Aprovar* a presente Declaração como a "Declaração de Brasília" e divulgar o seu conteúdo como uma contribuição da região para as comemorações organizadas pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

III. Apatridia no Brasil e no âmbito do MERCOSUL

A questão dos "Brasileirinhos apátridas":

1. Emenda Constitucional de Revisão nº 3/1994 - **Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal,** com o seguinte texto: "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;" A interpretação dos efeitos dessa Emenda aponta para o risco de que: "filhos de casais residindo no exterior por motivo de estudo, turismo ou trabalho, não poderiam mais ser registrados como brasileiros, mesmo observada a transitoriedade da estada no estrangeiro da família."[20]

2. Inicialmente a Proposta de Emenda à Constituição, do Senador Lúcio Alcântara, tinha o número PEC/24/99 e foi aprovada pelo Senado com a numeração de PEC 272/2000. Visava corrigir a Emenda Constitucional de Revisão nº 3/1994, tramitou no Congresso Nacional por sete anos, gerando ao final a Emenda Constitucional nº 54/2007.

20 SUPLICY, E. M. 'Movimento 'Brasileirinhos apátridas': uma página vitoriosa na história dos brasileiros no exterior' in **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania: v.** 3, 2008. Brasília: IMDH/ACNUR. p. 19-23.

IMDH_MIOLO.indd 53 12/03/2012 12:42:11

3. O I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, realizado em maio de 2002, aprovou em seu documento final – Carta de Lisboa - no item nº 20: "Registro de Nascimento de Brasileiro no Exterior" aprovação urgente pelo Congresso Nacional da PEC 272/00-A (PEC 24/99 no Senado), de autoria do Senador Lúcio Alcântara."

4. A Emenda Constitucional nº 54/2007 altera a Alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal para a seguinte redação: "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". Também, em seu Artigo 2º modifica o Ato das Disposições Transitórias acrescentando o artigo 95 com a seguinte redação: "Os nascidos no estrangeiro entre 7 de junho de 1994 e a data da promulgação desta Emenda Constitucional, filhos de pai brasileiro ou mãe brasileira, poderão ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira competente ou em ofício de registro, se vierem a residir na República Federativa do Brasil"[21].

5. Parte significativa das crianças, quando do início do movimento "Brasileirinhos Apátridas" alcançou a maioridade e sem maiores dificuldades obteve sua nacionalidade. Nos próximos anos todo o grupo já terá mais de 18 anos.

Grupos vulneráveis e em risco de apatridia

A. Uma situação já denunciada em alguns estudos acadêmicos é o que ocorre com os índios Guaranis Avá. Eles vivem na região da tríplice fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai), estão dispersos em várias aldeias

21 Promulgada em 20/09/2007 e publicada no Diário Oficial da União em 21/09/2007; O texto consta no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc54.htm e foi pesquisado em 28/03/2011.

IMDH_MIOLO.indd 54 12/03/2012 12:42:11

e efetivamente moram na região, em grande parte sem sentirem-se brasileiros, argentinos ou paraguaios. Um indígena assim se manifesta:

"Para mim, eu nasci aqui no Brasil, eu nasci aqui no Paraguai, mas para você, eu nasci no país Argentina, para mim não, não tem só um Paraguai, tudo isso aqui é o mundo Paraguai, tudo isso é Paraguai, por que nós índios Guarani, não temos bandeira, não temos color, e para mim, Deus deixou tudo livre, não tem outro país, tem Paraná, tem quantas partes o rio Grande, do outro lado já é outro país, mas para mim não, não tem outro país, é só um país. Quando uma criança nasce aqui no Brasil, nasce lá no Paraguai, quando nasce no Paraguai, ela nasce aqui mesmo também. Só um país, para você eu nasci na Argentina, mas para mim eu nasci aqui, é igual, porque a água, por exemplo, esse rio é grande. [apontando para o Rio Três Vargens, ele estava morando debaixo da ponte, onde passa a BR101] Mas só em cima está correndo essa água, por baixo é o mesmo, a terra, Yvy Rupá é tudo isso aqui, comum". – **Senhor Roque Timóteo.**"[22]

Enquanto etnia, os Guarani Avá buscam assegurar a continuidade de sua autonomia cultural e o território no qual historicamente estão estabelecidos. As fronteiras do estado nação (Brasil, Argentina e Paraguai) se sobrepõem a esse território tradicional e, por um lado geram possibilidades de acesso a nacionalidade e às políticas públicas (dos três países), mas por outro lado intensifica a descaracterização de sua identidade cultural. Dentro da vulnerabilidade em que se encontram a ausência de pátria – a anacionalidade – é uma realidade experimentada por parte significativa destes guaranis.

Numa busca por informações mais detalhadas sobre os Guarani Avá pouco se encontrou no site oficial da FUNAI – Fundação Nacional do Índio e no do Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

22 ARAÚJO, V. de A. M. (2008). **Dinâmicas transfronteiriças entre os Guarani na tríplice fronteira**. Universidade de Brasília: Departamento de Antropologia. Monografia de Graduação. Outro texto que trata do mesmo assunto: TIMO, P. B. (2009). **A nacionalidade na fronteira: o marco jurídico-político dos indígenas Guarani no Mercosul**. Universidade de Brasília: Instituto de Relações Internacionais. Monografia de Graduação.

IMDH_MIOLO.indd 55 12/03/2012 12:42:12

B. Nas comunidades ciganas, que dão continuidade ao seu modo tradicional de vida, isso é, vivendo em acampamentos e em contínua movimentação, não é comum que os pais busquem assegurar-se do registro de nascimento de seus filhos. Decorre disso a existência de um significativo grupo de crianças e mesmo de adultos ciganos indocumentados. Não existe uma pátria cigana ou à qual se possa remeter ou assegurar a condição de nacionalidade. Ainda que não haja uma atitude de recusa do estado brasileiro, a apatridia acaba sendo uma realidade vivida por estes ciganos.

Alguns relatos de apatridia

- Miguel Kreiter[23], um refugiado apátrida registrado na Argentina, nasceu na Áustria em 1945, pouco depois que sua família fugiu da União Soviética no final da Segunda Guerra Mundial. Ele obteve a residência legal e possuía uma carteira de identidade para estrangeiros. Ele não percebeu que tinha um problema até que precisou de um passaporte para que pudesse visitar parentes que vivem no Canadá. Na ocasião lhe foi dito que ele não era reconhecido como um cidadão da Federação da Rússia, Áustria ou Argentina. Ele era apátrida e não poderia obter documentos de viagem. "Eu não sabia o que significava ser apátrida... Eu não sabia sobre os meus direitos ou a quem pedir ajuda", disse ao ACNUR. "Eu não era ninguém e eu senti que não podia fazer nada." O carpinteiro de 65 anos disse que sua irmã teria de enfrentar o mesmo problema quando tentasse viajar.

23 Relato obtido por Juan Ignácio Mondelli e Francesca Fontanini, encontrado no site: (http://www.unhcr.org/4cdc27169.html), em 04/07/2010.

IMDH_MIOLO.indd 56 12/03/2012 12:42:12

III – Situações de Apatridia e soluções encontradas (Relatório ACNUR, 2009)

O Relatório indica três exemplos de melhoria nas soluções encontradas para situações de apatridia. (Nationality Rights for All: A Progress Report and Global Survey on Statelessness, march 2009).

1. Em Bangladesh junto aos grupos de língua Urdu – 200.000 pessoas viviam no país em extrema pobreza, sem acesso à educação, serviços de saúde e meios de subsistência. Tal situação perdurou por 37 anos. Estes apátridas, colocados nessa situação em 1971, quando Bangladesh tornou-se independente, em 2008, puderam participar de eleições legislativas. Em 2003, um Tribunal reconheceu os direitos de cidadania de algumas pessoas dessa etnia, mas somente em 2008 o Tribunal Superior (Suprema Corte) confirmou a decisão da primeira corte e possibilitou aplicar todo o princípo aos demais membros deste povo. O tribunal Superior considerou que qualquer pessoa de fala Urdu nascida em Bangladesh, ou cujo pai ou avô nasceu em Bangladesh, e que era residente permanente em 1971 ou que tenha permanecido com residência em Bangladesh desde então é um cidadão "Por força de lei". A decisão também possibilita a estas pessoas que, caso desejem, sejam registrados e tenham cartões de identidade nacionais (IDs). Com esse documento de identidade nacional (ID) as pessoas tem acesso a 22 serviços sociais. Houve reações ambivalentes entre a população urdu, alguns sentiram que a ID ajudaria seus filhos a entrarem nas escolas públicas e obter empregos. Outros manifestaram preocupação de serem despejados de suas casas nos campos de refugiados, a partir do momento em que obtivessem esse documento. Um desafio que afeta a Bangladesh e ao Paquistão é a reunião das famílias que estão dispersas a mais de 40 anos.

2. Na Etiópia com grupos originários da Eritréia – Em 1993, após 30 anos de luta, a Eritréia pacificamente se tornou independente da Etiópia depois de um *Referendum*. Disputas regionais em torno de um porto, acordos cambiais e questões de fronteira levaram a um conflito armado que

IMDH_MIOLO.indd 57 12/03/2012 12:42:12

durou de 1998 a 2000. No contexto da guerra a Etiópia desnacionalizou (tornou apátrida) a pelo menos 120.000 etiópes de origem eritréia (há quem diga o número chega a 500.000 pessoas). 75.000 eritreus foram expulsos da Etiópia e igual número de etíopes foram igualmente expulsos da Eritréia. Inicialmente a posição do governo etíope era a que aqueles que votaram no Referendo de 1993 (que deu origem a Eritréia como um país autonomo), automaticamente haviam renunciado à cidadania etíope. Na Etiópia até 2004 continuaram a ocorrer incidentes de detenção e perseguição a pessoas de origem eritréia. Já em 2003 o governo da Etiópia aparentemente introduziu uma legislação (no âmbito do Departimento de Imigração) que permitiu as pessoas de origem eritréia, que ainda estavam na Etiópia, a readquirir a cidadania etiópe. Os prazos e os requisitos para a 'regularização migratória' são questionáveis, e refletem uma resposta mínima do governo da Etiópia a críticas internacionais sobre a violação de direitos humanos (incluindo aqui o direito a nacionalidade) naquele país. De posse dos Cartões de Identidade Nacional, estas pessoas passam a ter a permissão legal para trabalhar, viajar e ter acesso a educação e outros serviços sociais. A relação entre os dois países (Etiópia e Eritréia) continua tensa, e mesmo tendo passado mais de 10 anos do fim da guerra, persistem desconfiança e discriminação, o que efetivamente ameaça os poucos ganhos obtidos com o direito à nacionalidade. Sequer se sabe efetivamente quantas pessoas possuem um Cartão de Identificação.

3. No Quênia, junto aos núbios – os núbios compõem uma pequena minoria no Quênia, com pouco mais de 100.000 pessoas. São originários do Sudão e chegaram à região no decorrer do século XIX, boa parte trazidos como recrutas no exército colonial britânico. Estão dispersos pelo país, quase sempre em áreas que no passado tinham posto militares avançados. Enquanto minoria, vem historicamente enfrentando grande dificuldade na obtenção de IDs nacional (o equivalente a Carteira de Identidade). A ausência deste documento impede que votem, retirem passaporte,

IMDH_MIOLO.indd 58 12/03/2012 12:42:12

tenham títulos de propriedade, abram contas em bancos, sejam contratados legalmente pelas empresas, tenham acesso à educação e mesmo aos prédios do governo. Os cartões de identificação (IDs) são a marca da cidadania. No Quênia, como em geral, a nacionalidade é adquirida "por nascimento", bastando que se comprove que um dos pais é nacional (cidadão queniano) apresentando seu Documento de Identidade (ID). Caso isso não seja possível a lei prevê a alternativa de que sejam fornecidas provas adicionais, incluindo o testemunho pessoal (cujo mérito é avaliado pelo órgão competente). É fato conhecido a existência de discriminação para com grupos com laços históricos ou étnicos com outros países, tais como os somalis, árabes e núbios. Núbios, até pouco tempo, quando se candidatavam a obter a nacionalidade queniana tinham que demonstrar que um avô nasceu em ou que tinha se tornado cidadão do Quênia. Atualmente ainda não estão resolvidos os problemas relativos ao acesso ao Documento de Identificação (ID), mas a partir de gestões no âmbito interno (no Quênia) e internacionalmente (Comissão de Direitos Humanos Africana Regional e dos Povos) notam-se algumas melhoras, dentre elas: a) os IDs tem sido obtidos com maior rapidez e há um numero maior de núbios já documentados; b) Surgiu a proposta de criação de um banco nacional de dados com registro de todos os nascimentos no país, com vistas a agilizar processos e diminuir a possibilidade de erros no preenchimento de formulários; c) A Comissão de Direitos Humanos (KNHRC) emitiu um relatório relativo a emissão do cartão de identificação nacional, com recomendações concretas para que sejam implementadas mudanças legais e administrativas, com vistas a eliminar barreiras que condicionem a obtenção do ID a partir de bases étnicas.

IMDH_MIOLO.indd 59 12/03/2012 12:42:12

Considerações finais

Este dossiê indicou basicamente 3 aspectos fundamentais no que se refere à apatridia, bem como acenou para soluções/boas práticas que podem contribuir para a erradicação dessa realidade que atenta contra os direitos fundamentais da pessoa humana.

1. É preciso intensificar, em termos mundiais, os processos que culminam com a adesão dos países à Convenção de 1961. Amplia-se com isso a proteção internacional. Os atores sociais internacionais (ONU e outros organismos) são fundamentais nesse processo de construção de um marco jurídico internacional centrado numa ampla compreensão dos direitos humanos;

2. A adesão à Convenção de 1961 precisa ser internalizada, isto é, tornar-se parte do marco jurídico de cada país signatário. Isso é básico para que sejam formuladas políticas públicas que tenham como público alvo as pessoas ou grupos em situação de apatridia. O estado brasileiro, tal como aconteceu no caso dos "brasileirinhos apátridas", precisa aprimorar sua legislação sobre essa temática, bem como assegurar a plenitude de direitos a cada homem e/ou mulher que viva em seu território;

3. A sociedade civil contribui para a redução das situações de apatridia por vários caminhos, destacando-se: o acolhimento sem restrições ou preconceitos; busca de soluções para a situação de vulnerabilidade e exclusão social; interação com outros atores sociais na construção de políticas e na proteção e defesa de direitos.

IMDH_MIOLO.indd 60 12/03/2012 12:42:13

Uma trabalhadora em uma plantação em Hatton, no Sri Lanka.

Considerações sobre recentes avanços na proteção dos apátridas no Brasil

Gabriel Gualano de Godoy[1]

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu que "todo ser humano tem direito a uma nacionalidade"[2]. Entretanto, ainda que a importância desse direito seja reconhecida pela comunidade internacional, novos casos de apatridia continuam a surgir[3].

1 Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito, Antropologia e Sociedade pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). Oficial de Proteção do escritório do ACNUR no Brasil.

2 Conforme o teor do artigo XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Declaração foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

3 Alguns exemplos de situações que acarretam apatridia seriam os casos de sucessão estatal do Timor Leste, Montenegro e Sudão do Sul. O discurso de Erika Feller no simpósio de novembro de 2010 sobre cidadania sudanesa pode ser uma interessante introdução ao último exemplo e encontra-se disponível em inglês: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cf384662.html
Para um estudo sobre a difícil situação dos cidadãos de países insulares pode-se conferir a pesquisa de Susin Park sobre mudanças climáticas e o risco de apatridia, disponível em inglês no sítio web do ACNUR: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4e09a4ba2&skip=0&query=Susin Park

IMDH_MIOLO.indd 61 12/03/2012 12:42:14

A nacionalidade em geral reflete o vínculo jurídico existente entre um indivíduo e um Estado, e a apatridia ocorre quando uma pessoa não é considerada nacional ou cidadã de nenhum país. Para lidar com essa situação, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas conferiu ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) a tarefa de prestar assistência aos Estados na proteção dos apátridas. O Comitê Executivo do ACNUR, por sua vez, solicitou especificamente ao escritório que "dissemine ativamente informações e, quando apropriado, instrua organizações governamentais sobre os mecanismos adequados para identificar, registrar e conceder estatuto aos apátridas"[4].

A apatridia pode ter várias causas, incluindo sucessão estatal, transferência de território, conflitos de leis sobre aquisição de nacionalidade, privação da nacionalidade, legislação matrimonial, falta de registro de nascimento, práticas administrativas discriminatórias, entre outras[5].

O relatório publicado pelo ACNUR em 20 de junho de 2011 sobre as tendências globais anunciou que por volta de 12 milhões de pessoas ao redor do mundo não possuem qualquer nacionalidade, sendo que apenas a metade dessa população teve seus dados cadastrados[6].

A experiência da apatridia, além de significar a falta de pertencimento a um lugar, dificulta a fruição dos direitos humanos mais básicos. De certa maneira, viver como apátrida é viver sem pátria, sem nenhum documento, é ser considerado um estrangeiro em qualquer país do mundo, até mesmo naquele em que se nasceu[7].

4 Nos termos da Conclusão do Comitê Executivo do ACNUR n.º 106/2006, sobre identificação, prevenção e redução da apatridia e defesa dos apátridas.

5 Para uma leitura sobre o enfoque do Secretário-Geral da ONU sobre o tema, ver a publicação *Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness*, de junho de 2011: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html

6 O Relatório está disponível em inglês no seguinte link: http://www.unhcr.org/4dfa11499.html Exemplos de pessoas nessa condição podem ser encontrados entre os Bidun no Kuwait, Bihari em Bangladesh, e os chamados Hills Tamils no Sri Lanka.

7 A Corte Interamericana de Direitos Humanos ao julgar o Caso Yean e Bosico, em 2005, condenou a República Dominicana pela violação do art. 20 da Convenção Interamericana, que reconhece a nacionalidade como um direito fundamental do indivíduo. Na fundamentação de sua decisão, a Corte considerou que a falta de uma nacionalidade submeteu as crianças Yean e Bosico a um constante temor de serem expulsas do Estado e separadas das suas famílias, tendo inclusive privado-as do acesso ao sistema público de ensino da República Dominicana. Sentença disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf

IMDH_MIOLO.indd 62 12/03/2012 12:42:16

Para o Alto Comissário Adjunto para Refugiados da ONU, Alexander Aleinikoff, a apatridia é "uma silenciosa negação de direitos"[8]. Na condição de apátrida é difícil ter acesso aos serviços públicos de educação e saúde, bem como ao direito de livre locomoção. Ser apátrida pode denotar ter nenhuma ou restrita inserção no mercado de trabalho formal e ser mais vulnerável à exclusão social. Essas questões são preocupantes, pois muitos direitos dos apátridas são violados na prática, principalmente quando essas pessoas são impossibilitadas de obter documentos de identidade e terminam em risco de serem detidas ou expulsas por não possuírem uma nacionalidade.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 é o primeiro instrumento jurídico internacional a definir o *status* e o tratamento devido a essas pessoas. Seu artigo 1º reconhece a condição jurídica de apátrida como sendo aplicável a "toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional"[9].

O conceito técnico de apátrida oferecido pela Convenção abrange os apátridas de direito, mas não protege os chamados apátridas de fato, para os quais não existe uma definição universalmente aceita perante o direito internacional. Os apátridas *de jure*, ou de direito, são indivíduos que não são considerados nacionais pelas leis de nenhum país. Apatridia de fato, ou *de facto*, diz respeito aos casos em que um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz[10]. No

8 As declarações do Alto Comissário Adjunto para Refugiado estão disponíveis em: http://www.unhcr.org/4c0fd80a9.html

9 A Convenção de 1954 entrou em vigor dia 6 de junho de 1960 e pode ser lida nos idiomas oficiais das Nações Unidas no seguinte link: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html A Convenção de 1954 também especifica em seu artigo 1º que existem certas circunstâncias nas quais um apátrida não pode se beneficiar dessa condição: quando não necessite ou não seja merecedor da proteção internacional (porque existem razões fundadas para crer que o indivíduo cometeu um delito contra a paz, um delito de guerra ou um delito contra a humanidade), ou quando já existem acordos especiais para que receba proteção ou assistência.

10 Para mais informações sobre a posição do ACNUR a respeito da apatridia de fato ver a pesquisa de Hugh Massey, intitulada UNHCR and De Facto Statelessness, disponível em inglês no website refworld: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4bbf387d2&skip=0&query=Hugh Massey&searchin=title&display=10&sort=date
No caso Nottebohm a Corte Internacional de Justiça manifestou-se sobre a nacionalidade como vínculo genuíno e efetivo entre o indivíduo e o Estado:
http://www.icj-cij.org/docket/files/18/2674.pdf

IMDH_MIOLO.indd 63 12/03/2012 12:42:16

entanto, os denominados apátridas de fato ainda contam com o direito à proteção de acordo com os princípios fundamentais do direito internacional dos direitos humanos. Já os apátridas refugiados estão protegidos pela Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e devem ser tratados em conformidade com o direito internacional dos refugiados[11].

A Convenção de 1954 busca assegurar que pessoas apátridas não sejam discriminadas e tenham seus direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos. Tais direitos incluem acesso a justiça, educação primária, liberdade de praticar sua religião e assistência administrativa similar a que é dada aos nacionais de um país[12].

Os apátridas devem também ter acesso a um trabalho digno e direito de propriedade, garantido pelo menos de maneira tão favorável quanto a um estrangeiro em situação regular no país.

A Convenção de 1954 prevê ainda que os Estados signatários comprometem-se a fornecer documentos de identidade a todo o apátrida que se encontre em seu território e não tenha documentos de viagem válidos e a estabelecer um regime especial para providenciar documentos de viagem reconhecidos internacionalmente ao apátrida; além de solicitar aos países que facilitem os trâmites de naturalização[13].

Com relação às obrigações dos apátridas, o Artigo 2º da mesma Convenção dispõe que eles têm o dever de acatar as leis e regulamentos dos países em que se encontrem.

O regime de proteção da Convenção de 1954 deve ser visto como uma resposta preliminar e temporária enquanto são exploradas outras medidas para a aquisição de nacionalidade. Em caráter complementar, a Convenção de 1961 para Reduzir

11 Em julho de 2011 reuniram-se especialistas para discutir a complementaridade entre os regimes do direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados e direito internacional humanitário. As conclusões estão disponíveis em: http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=4e1729d52&skip=0&query=human rights refugee law humanitarian Law

12 A Convenção de 1954 garante aos apátridas o direito à assistência administrativa (artigo 25), o direito à carteira de identidade (artigo 27) e ao documento de viagem (artigo 28).

13 Conforme o artigo 32 da Convenção de 1954.

IMDH_MIOLO.indd 64 12/03/2012 12:42:16

os Casos de Apatridia fornece interessantes ferramentas aos Estados Partes para evitar e resolver situações de apatridia[14].

Conforme a Convenção de 1961, os Estados contratantes devem assegurar acesso à nacionalidade para uma pessoa que de outro modo seria apátrida, garantindo-lhe a cidadania em casos de transferência de território, adotando políticas que evitem que um nacional nascido fora do território perca a cidadania e protegendo seus nacionais da perda de sua cidadania. Um dos principais objetivos da Convenção é o de evitar a apatridia no nascimento, principalmente para aqueles países que não consagram o *jus solis* como um princípio na aquisição da nacionalidade. O mencionado tratado também prevê a criação de um órgão capaz de determinar a condição de apátrida.

Cumpre a cada país estipular em sua lei doméstica os requisitos e critérios jurídicos para atribuição e perda da nacionalidade. Por conseguinte, são os Estados, individualmente ou em cooperação com outros países, que devem tomar medidas para assegurar que todos tenham uma nacionalidade.

Aplicando-se as salvaguardas da Convenção de 1961 a uma pessoa que de outro modo seria apátrida, os Estados podem trabalhar para prevenir o surgimento de novos casos de apatridia. Além disso, as disposições constantes na Convenção são igualmente relevantes para se reduzir os casos de apatridia.

14 Há muito tempo este tema preocupa também o governo brasileiro. O Embaixador brasileiro Gilberto Amado teve um papel relevante no processo de elaboração da Convenção das Nações Unidas para a Redução dos casos de Apatridia de 1961, sendo um dos dois Vice-Presidentes da reunião.

IMDH_MIOLO.indd 65 12/03/2012 12:42:16

Neste sentido, a Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia fornece medidas para evitar a apatridia: entre crianças[15]; devido à perda ou à renúncia da nacionalidade[16]; devido à privação da nacionalidade[17]; e em contextos de sucessão estatal[18].

Apesar da existência deste marco legal, "os apátridas com freqüência caem em uma lacuna de proteção, dado o pequeno número de países que assinaram esses tratados e adotaram medidas concretas para responder a suas preocupações", conforme alerta de Volker Türk, Diretor da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR[19]. Apesar de apenas 66 Estados serem partes da Convenção de 1954 e somente 38 Estados serem partes da Convenção de 1961, outros países têm reconhecido gradualmente sua importância como um componente central do regime internacional para melhorar a proteção dos direitos dos apátridas[20].

Como órgão das Nações Unidas encarregado de proteger internacionalmente os apátridas, o ACNUR estabeleceu quatro frentes principais de atuação: identificação, prevenção, redução e proteção[21]. Identificação significa que se deve levantar o número de pessoas apátridas, o escopo do problema, suas causas e conseqüências. Prevenção implica lidar com as causas da apatridia e ratificar as

15 Os artigos 1º a 4º da Convenção de 1961 estipulam que os Estados concederão nacionalidade às crianças que de outra forma poderiam ser consideradas apátridas, e que possuam laços com eles por meio do nascimento no território ou descendência.

16 Os artigos 5º a 7º da Convenção de 1961 previnem a apatridia na vida adulta ao requerer a possessão prévia ou a garantia de aquisição de outra nacionalidade antes que a mesma possa ser perdida ou renunciada.

17 Segundo os artigos 8º e 9º da Convenção de 1961, os Estados não podem privar qualquer pessoa de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos. A privação da nacionalidade que resulte em apatridia é igualmente proibida.

18 O artigo 10 da Convenção de 1961 sugere aos Estados que incluam disposições para prevenir a apatridia em qualquer tratado sobre transferência de território; na ausência de tais disposições, o Estado contratante ao qual tenha sido cedido um território ou que de outro modo haja adquirido um território atribuirá sua nacionalidade aos habitantes do referido território que se tornariam apátridas como resultado da transferência ou aquisição de tal território.

19 As declarações do Diretor da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR, Volker Turk, estão disponíveis em: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=36355&Cr=unhcr&Cr1=

20 Visualize o mapa dos Estados que aderiram às Convenções de 1954 e 1961 até o dia 1º de outubro de 2011 em: http://www.unhcr.org/4d651eeb6.html

21 Em outubro de 2010 houve um debate entre especialistas sobre as boas práticas em cada uma dessas frentes de ação. O documento de discussão pode ser lido em inglês no site do ACNUR: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d6e09932.html

IMDH_MIOLO.indd 66 12/03/2012 12:42:16

Convenções internacionais sobre o tema – a de 1954 e a de 1961. A redução do número de pessoas apátridas é uma consequência de mudanças legislativas que possibilitam que pessoas adquiram uma nacionalidade e que os indivíduos encontrem apoio e acesso efetivo a estes mecanismos de proteção. Finalmente, a proteção dos apátridas começa com a prática do registro universal de nascimentos, passando pela adoção de um mecanismo interno para a determinação da condição de apátrida, permitindo-se, enfim, que essas pessoas tenham uma nacionalidade e possam efetivamente exercer seus direitos.

O Brasil tem trabalhado em conjunto com o ACNUR seguindo essas referências para identificar o tamanho do problema e como ele afeta o país, comprometendo-se a evitar situações de apatridia, a registrar os nascimentos, a verificar a condição de apátrida de um estrangeiro, a conceder documentação e a respeitar os direitos humanos dessas pessoas. Cumpre ressaltar que o Estado brasileiro assinou a Convenção de 1954 em 28 de setembro de 1974 e a ratificou em 30 de abril 1996; e que o país aderiu também à Convenção de 1961 em 25 de outubro de 2007[22].

Até 2007, com base no artigo 12 da Constituição da República Federativa do Brasil, a nacionalidade brasileira era conferida às crianças nascidas fora do território brasileiro, filhos de pais ou mãe brasileiros, somente se esta família regressasse ao país, fixasse residência e decidisse pedir a cidadania. Dessa maneira, crianças nascidas em países que aplicavam a doutrina *jus sanguines* poderiam expor-se ao risco da apatridia até o dia em que voltassem a viver no Brasil.

Essa situação é conseqüência da Emenda Constitucional de Revisão nº 3, promulgada em 7 de junho de 1994. A partir do momento em que essa emenda foi instituída, os filhos de brasileiros nascidos no exterior não podiam mais ser registrados como brasileiros nas repartições consulares, a não ser que um dos pais estivesse no exterior a serviço da República Federativa do Brasil. Em decorrência disso, vários casos de brasileiros apátridas foram se acumulando. Estima-se que cerca de 200 mil crianças brasileiras encontravam-se nesta situação, em diferentes

22 O Decreto Legislativo nº 274 de 2007 aprovou o texto da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, celebrada em 30 de agosto de 1961: http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=564

IMDH_MIOLO.indd 67 12/03/2012 12:42:17

lugares do mundo[23]. Essas crianças só poderiam obter a cidadania brasileira após completarem 18 anos e, ainda assim, se decidissem residir novamente no Brasil.

A proposta de Emenda Constitucional nº 272/2000, de autoria do Senador Lúcio Alcântara, abriu caminho para que, em 2007, o Brasil tomasse uma medida importante visando prevenir casos de apatridia entre essas crianças e adolescentes. Em 20 de setembro de 2007 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 54/2007, que passou a permitir que as crianças nascidas no exterior, com mãe ou pai brasileiro, tivessem a nacionalidade brasileira, desde que registradas em consulado. O movimento que ficou conhecido como "Brasileirinhos Apátridas"[24] contou com ampla participação da sociedade civil e foi capaz de alertar o Congresso Nacional sobre a relevância desta mudança legislativa.

Para combater e reduzir o fenômeno da apatridia, o Brasil adequou o dispositivo constitucional sobre aquisição da nacionalidade tanto para evitar que brasileiros nascidos no exterior e pessoas nascidas no Brasil se tornem apátridas, quanto para dimensionar e entender este problema dentro de suas fronteiras.

Conforme informação da Polícia Federal divulgada na reunião plenária do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) de 11 de novembro de 2011, vivem hoje no Brasil 3.033 apátridas, sendo que 3.001 são cadastrados como estrangeiros permanentes, 8 como temporários, 19 como provisórios e 5 como refugiados. O fato dos apátridas residentes no Brasil terem sido identificados e documentados é uma boa prática estatal que merece destaque. O Brasil concede aos apátridas documento de identidade, prevê a emissão de documento de viagem e lhes garante os mesmos direitos e deveres de um estrangeiro em situação regular no país.

Com relação às práticas brasileiras, é válido mencionar também a recente decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região sobre o caso do Sr. Andrimana Buyoya Habizimana. O Tribunal confirmou a sentença da Justiça

23 Disponível em: < http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/apatridia-entre-expatriados-brasileiros/>

24 Sobre o tema pode-se ler o artigo do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, intitulado "Movimento 'Brasileirinhos apátridas': uma página vitoriosa na história dos brasileiros no exterior", publicado em novembro de 2008 no Caderno de Debates nº 3: Refúgio, Migrações e Cidadania: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2009/cadernos/Caderno_de_Debates_3

IMDH_MIOLO.indd 68 12/03/2012 12:42:17

Federal do Rio Grande do Norte e reconheceu, por via judicial, que devido à ausência de vínculos do indivíduo com outros países, especificamente com o Burundi e com a África do Sul, ele deveria ser reconhecido e protegido pelo Estado como apátrida, o que o permitiu obter um documento de identidade e residir legalmente no território brasileiro.[25]

Como signatário dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos dos apátridas, o Brasil se comprometeu a promover a prevenção e a redução da apatridia, buscando ativamente a adesão por parte dos demais Estados às Convenções de 1954 e 1961, criando assim um ambiente favorável à proteção dessa população.

Em novembro de 2010, foi realizado em Brasília o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas. Ao final do encontro, os dezoito países latino-americanos que participaram da reunião anunciaram um acordo para ampliar a proteção a refugiados e apátridas na região. O compromisso veio por meio da "Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas", adotada dia 11 de novembro de 2010 na capital brasileira[26].

O aniversário de 50 anos da Convenção de 1961, comemorado em 2011, brinda a comunidade internacional com um momento propício para divulgar a importância da ratificação das Convenções sobre apatridia, e para fazer mudanças em legislações internas a fim de prevenir esse fenômeno[27].

25 Detalhes sobre como comprovar a situação de apatridia podem ser consultados no Manual para Parlamentares sobre nacionalidade e apatridia:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_-_Manual_para_parlamentares
Mais informações sobre o caso no link:
http://200.217.210.153/consultatebas/resconsproc.asp

26 As informações detalhadas sobre o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas e o texto integral da Declaração de Brasília estão disponíveis na página web do ACNUR, em português:
http://www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/60o-aniversario-do-acnur/

27 Em 24 de março de 2010, o Conselho de Direitos Humanos da ONU reconheceu que em 2011 será comemorado o cinqüentenário da Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, e encorajou os Estados que não aderiram à Convenção de 1961 e à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas a fazê-lo.

IMDH_MIOLO.indd 69 12/03/2012 12:42:17

Seguindo esta mesma linha, a Resolução nº 7 da Declaração de Brasília[28] instou os países do continente americano a considerarem a adesão aos instrumentos internacionais pertinentes, revendo sua legislação nacional para prevenir e reduzir as situações de apatridia e fortalecer os mecanismos nacionais para o registro universal de nascimentos[29].

Com o intuito de garantir que os direitos previstos nas Convenções de 1954 e de 1961 se estendam aos apátridas, os Estados devem ser capazes de identificar indivíduos em necessidade de proteção por meio de procedimentos adequados. Após aderir aos dois principais tratados internacionais sobre o assunto, a seguinte etapa na busca de avanços e respostas mais eficazes nesta seara seria exatamente a proposição e o estabelecimento de um procedimento administrativo para o reconhecimento da condição de apátrida no Brasil.

A Convenção de 1954 não prescreve um procedimento específico para determinar se uma pessoa é apátrida. Porém, princípios gerais de direito, como o do devido processo legal, sugerem que os processos nacionais de determinação da condição de apátrida devem cumprir, de acordo com as normas de proteção internacional, certos critérios necessários para uma decisão justa e eficiente[30]. Isso inclui a designação de uma autoridade central com conhecimento técnico e suficiente experiência para avaliar as solicitações, garantias procedimentais, medidas de proteção cabíveis, e a possibilidade de apelação ou revisão. Quando solicitado, o escritório do ACNUR prestará assistência aos Estados para estabelecer tais procedimentos.

28 O inteiro teor da Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas nas Américas está disponível em:
http://www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/60o-aniversario-do-acnur/

29 No mesmo sentido a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), mediante a resolução AG/RES.2599 (XL-O/10) sobre Prevenção e Redução da Apatridia e Proteção das Pessoas Apátridas nas Américas, exortou "os Estados membros que ainda não o tenham feito a que considerem a ratificação dos instrumentos internacionais em matéria de apatridia ou sua adesão a eles, conforme o caso, e a que promovam a adoção de procedimentos e mecanismos institucionais para sua implementação, em conformidade com esses instrumentos".

30 De maneira análoga, para mais detalhes sobre a perspectiva do ACNUR em relação a um procedimento justo e eficiente de determinação da condição de refugiado, ler o documento disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2888

IMDH_MIOLO.indd 70 12/03/2012 12:42:17

Nesse sentido, começou a ser discutida no âmbito do Ministério da Justiça a necessidade de aprovação de um projeto de lei específico sobre o mecanismo nacional de determinação e reconhecimento da condição de apátrida. A minuta deste anteprojeto de lei foi esboçada pelo próprio Secretário Executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Barreto, e entregue pessoalmente ao Alto Comissário da ONU para Refugiados, Antonio Guterres, durante sua visita ao país, em agosto de 2011[31]. O texto apresentado buscou replicar os dispositivos mais relevantes de proteção dos apátridas, delegar ao CONARE a competência para a tomada de decisões sobre a matéria, bem como apresentar uma definição mais ampla do termo apátrida que a constante na Convenção de 1954 – segundo a qual poderia ser reconhecido como apátrida o indivíduo que não possui uma nacionalidade efetiva.

Diante de tais progressos, o governo brasileiro está preparado para estabelecer um mecanismo de determinação da condição de apátrida. Uma ocasião oportuna para tal sinalização seria a Reunião Ministerial dos Estados partes da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, que terá lugar em Genebra nos dias 7 e 8 de dezembro de 2011[32].

Nessa reunião espera-se que muitos países se tornem signatários dos tratados internacionais de proteção dos apátridas e redução dos casos de apatridia. No caso do Brasil, sua liderança e influência regional, verificadas durante a articulação e adoção da Declaração de Brasília de 2010, podem ser produtivas.

Em 1997 o Brasil promulgou uma lei sobre determinação da condição de refugiado que serviu de modelo para o continente. A lei 9474/1997 incorporou os parâmetros da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, seu Protocolo de 1967 e elementos da Declaração de Cartagena de 1984, prevendo inclusive uma definição ampliada do termo refugiado. 15 anos depois desse

31 Mais informações sobre a visita do Alto Comissário ao Brasil podem ser encontradas na página web do ACNUR:
http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/chefe-do-acnur-inicia-hoje-visita-oficial-ao-brasil/

32 Detalhes sobre a conferência internacional podem ser obtidos no website em inglês do ACNUR: http://www.unhcr.org/4edf2c946.html

IMDH_MIOLO.indd 71 12/03/2012 12:42:17

momento, aproximadamente 14 outros países foram influenciados pela legislação brasileira e adotaram um procedimento incluindo a definição mais ampla de refugiado de modo bastante semelhante ao dispositivo da lei 9474/1997.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, pode-se pensar que, caso o Brasil tenha êxito e um projeto semelhante ao esboçado pelo Ministério da Justiça seja, em um futuro breve, aprovado pelo Congresso Nacional, o país poderá dar um passo concreto em direção ao reconhecimento dos direitos dos apátridas e contribuir para fazer das Américas uma região solidária a essa população. [33].

33 Para uma iniciação aos trabalhos acadêmicos sobre apatridia no Brasil, ver a tese pioneira para a cadeira de Direito Internacional Privado da Universidade Federal do Paraná submetida por José Farani Mansur Guerios (GUERIOS, J. F. M. *A condição jurídica do apátrida.* Curitiba, 1936).

IMDH_MIOLO.indd 72 12/03/2012 12:42:18

Grupo de haitianos recém chegados à cidade de Brasiléia aguardam recebem orientações.

Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório

Duval Fernandes (PUC-Minas)[1]
Rosita Milesi (IMDH)[2]
Andressa Farias (PUC-Minas)[3]

Resumo

Longe do debate sobre o conceito do que vem a ser um refugiado, um fluxo de haitianos, ainda não tão elevado, mas constante, chega ao Brasil a partir de abril de 2010. Em princípio, algumas dezenas, mas em março de 2011, este número superou a casa do milhar e ao final de 2011 o total de haitianos no Brasil deve

1 Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas.
2 Advogada, Religiosa da Congregação Scalabriniana, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Mestre em Migrações, Responsável pela articulação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, consultora do Comitê Nacional para Refugiados.
3 Mestranda do Programa de Pós Graduação em Geografia da PUC Minas.

IMDH_MIOLO.indd 73 12/03/2012 12:42:18

superar 3500 pessoas. As características deste fluxo já são conhecidas e com caminhos bem definidos eles chegam ao Brasil. Mesmo assim, trata-se de uma nova situação para o Governo e a sociedade brasileira e coloca desafios para a sua governança em termos da migração internacional em direção ao País. Este texto busca sistematizar de forma simples as informações ainda dispersas sobre este novo fluxo migratório, comentar algo sobre o que esta demanda traz como desafios às novas realidades que o mundo vive frente aos deslocamentos humanos por motivos ambientais e, sobretudo, a responsabilidade de garantir, em primeiro lugar, que os direitos humanos destes imigrantes sejam respeitados.

1 - Introdução – panorama geral

A partir da década de 1980, o Brasil veio a conhecer o fenômeno da emigração que levou significativo número de brasileiros e brasileiras a optarem por buscar trabalho ou viver no exterior. Apesar do número dos que fizeram esta escolha não ser conhecido com exatidão, estima-se que, aproximadamente, 4.5 milhões de brasileiros viviam no exterior até meados de 2008. No contexto desta nova realidade que se impunha e frente a demandas das próprias comunidades brasileiras que vinham se organizando em diferentes países ou continentes, várias medidas foram tomadas pelas autoridades governamentais, com destaque para a ampliação da rede de atendimento consular e o estabelecimento de laços com as comunidades de brasileiros, via a criação, pelo Itamaraty, da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior e do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE. No âmbito do Ministério do Trabalho, destaca-se a implantação do processo de criação da casa do trabalhador brasileiro no exterior e, na área econômica, o interesse permanente dos bancos oficiais na busca de prestação de melhores serviços para aqueles que enviavam remessas para o país. Na área do Legislativo, cabe destaque a criação da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito que tratou do tema da migração internacional no ano de 2005 e as discussões sobre o Projeto de Lei 5655/2009, conhecido como a nova "Lei dos Estrangeiros".

O início da crise econômica, no final de 2008, gerou a reversão das expectativas daqueles que viviam no exterior, e vários tomaram a decisão de retornar ao Brasil.

IMDH_MIOLO.indd 74 12/03/2012 12:42:19

Estima-se que somente no Japão em torno de 30% dos mais de 320.000 brasileiros que viviam naquele país optaram pela migração de retorno. Em vários países, Japão e da União Européia, foram criados programas de "retorno voluntário assistido", oferecendo apoio àqueles que, por falta de condições financeiras, não tinham meios para retornar ao seu país.

Se por um lado, a situação dos países centrais do sistema capitalista indicava que eles passavam por um rearranjo "produtivo", que penalizava a geração de empregos e em particular as ocupações exercidas pelos imigrantes, funcionando assim como *fator de expulsão* dos imigrantes, por outro, as medidas tomadas pelo governo brasileiro para combater a crise, que tinham como prioridade a manutenção da capacidade produtiva e do emprego no País, funcionavam como *fator de atração* para aqueles que viviam em dificuldades no exterior.

Ao mesmo tempo, no plano internacional, o Brasil toma medidas para a implantação dos acordos bilaterais de livre trânsito entre os países do Mercosul e, em 2009 , entra em vigor o acordo multilateral de livre trânsito de nacionais entre os países membros efetivos e associados deste bloco regional, acordo este ampliado em 2011 com a adesão do Equador e Peru. Também em 2009, o governo brasileiro concede uma anistia aos estrangeiros em situação irregular no país, o que permite a regularização de 45.008 imigrantes.

A situação econômica privilegiada do Brasil em relação a outras nações neste começo de década, fez com que aumentassem de forma constante as solicitações de vistos de trabalho de estrangeiros, muitos dos quais foram para funcionários de empresas que vêm investir no país. Em 2010, o número de vistos de trabalho concedidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego ultrapassou a casa dos 55.000 vistos. Tal quadro indica uma situação de *"ganho de cérebros"* que já apresentava seus primeiros contornos em 2008 (Fernandes e Diniz-2009).

2 - Refugiados no Brasil

Em relação ao refúgio, o Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, e a promulgar, em 1997, uma Lei Nacional de Refúgio, a Lei 9474/97. Ao lado da Argentina e Chile, o país vem despontando, após o processo de redemocratização, como um dos mais

IMDH_MIOLO.indd 75 12/03/2012 12:42:19

importantes no tocante à admissão de refugiados (Soares e Baenninger-2009).

No momento estão representadas, aproximadamente, 75 nacionalidades diferentes no universo dos refugiados no Brasil.

O Relatório do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, em dezembro de 2010, indicava os seguintes números:

Quadro 1 - Total de refugiados no Brasil (elegibilidade + reassentamento) Brasil -2010:

Reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade	3952
Acolhidos pelo Programa de Reassentamento	407
Total de Refugiados no Brasil	**4359**

Fonte: IMDH, www.migrante.org.br

Quadro 2 - Refugiados por continente de procedência – Brasil 2010

Continente	Nº de refugiados	%
África	2813	64,53
América	978	22,44
Ásia	465	10,67
Europa	98	2,25
Apátridas	05	0,11
Total	**4.359**	**100**

Fonte: IMDH, www.migrante.org.br

Quadro 3 - Nacionalidades com maior representatividade de refugiados Brasil 2010

País de nacionalidade	Refugiados	%
Angola	1686	38,68
Colômbia	602	13,81
República Democrática do Congo	443	10,16
Libéria	258	5,92
Iraque	202	4,63

Fonte: IMDH, www.migrante.org.br

IMDH_MIOLO.indd 76 12/03/2012 12:42:19

3 - O Deslocamento por motivos ambientais e catástrofes naturais

Considerando a situação dos haitianos que buscam refúgio no Brasil, seria importante levantar alguns pontos que se colocam na discussão de casos especiais de demanda de refúgio, principalmente frente às catástrofes ambientais.

Um dos primeiros e talvez maior teórico sobre a migração, Ravestein, já preconizava em seu famoso texto "The Laws of Migration" (1889) a importância da questão climática na *produção de correntes migratórias.* No entanto, como assinalam Pécoud e Guchteneire (2010), mesmo que a preocupação de Ravenstein tenha sido acompanhada pela de outros autores do século XIX, no século XX esta relação "migração e meio ambiente" foi relegada a um segundo plano, até a última década do século passado, quando o tema voltou a receber alguma atenção, mas não se tornando um ponto central dos debates, já que o paradigma teórico na atualidade ainda privilegie a relação entre migração e questões de cunho econômico, social e político.

Quando os impactos dos eventos naturais são avaliados, os dados disponíveis não permitem criar uma relação direta de causa e efeito entre desastres naturais e a migração internacional. A literatura disponível, (Pécoud e Guchteneire 2010) mostra que, salvo nos casos do efeito da elevação do nível do mar, a população atingida por circunstâncias extremas, tendem a se deslocar temporariamente e, quando possível, retornam à região que habitavam.

Se tais eventos são acompanhados de conflitos armados ou mesmo da impossibilidade de se desenvolver uma atividade econômica, o processo migratório ocorre, mas neste caso as condicionantes políticas ligadas ao conflito ou econômicas ligadas à pobreza instalada é que atuam como responsáveis pelos deslocamentos.

Mesmo que a situação política e econômica do Haiti enseje preocupação, assim como a de outros países em desenvolvimento, não há consenso na comunidade internacional em ampliar o conceito de refúgio, de forma a incluir também aqueles que deixam o país por problemas advindos de catástrofes naturais ou questões ambientais. Vários autores (Castles-2002, Piguet e Pécod – 2010 e Guterres – 2008) indicam as dificuldades para a alteração das convenções sobre

IMDH_MIOLO.indd 77 12/03/2012 12:42:20

refúgio e asilo, assinalando que em um momento onde os governos colocam cada vez mais empecilhos para a migração, levantar este tema poderá prejudicar a já difícil tarefa de atender aos refugiados. Por outro lado, há a constatação de que as catástrofes naturais, quando não acompanhadas de conflitos, não necessariamente levam a situações de migração internacional forçada (Piguet e Piecoud-2010). No caso dos terremotos, a evidência maior para o desestímulo à emigração está na possibilidade de resposta dos governos locais às necessidades da população. No entanto, quando se junta uma situação política caótica, com um fator de catástrofe natural, não há como obter respostas às necessidades mínimas da população. Esta situação de extrema vulnerabilidade é que deve ser entendida como o fator que leva os haitianos a tomarem a decisão de emigrar. E é sob esta ótica que envolve a compreensão ampla de uma "solução humanitária" que a questão deve ser tratada pelo Governo brasileiro.

4 - Os Haitianos no Brasil

A situação do Haiti, tanto no plano político como no humano, vem, desde há muito, se desenhando como uma das maiores catástrofes das Américas. Ao final do século XVIII, o país lança as bases da sua independência que irá se concretizar em 1804, apesar do não reconhecimento das grandes potências. A sua posição geográfica no Caribe era estratégica e ante a possibilidade de "contaminação" das outras nações da região por um movimento de libertação, o Haiti sofre um bloqueio econômico e comercial que irá durar 20 anos. A situação política interna, sempre frágil, estimulou várias tentativas de ocupação sendo a empreendida pelos Estados Unidos (1915-1934) a de maior duração. No período de 1957 a 1986, o país é governado por François Duvalier (Papa Doc) e, posteriormente, pelo seu filho Jean-Claude Duvalier, uma das mais longas ditaduras da história moderna. (GRONDIN-1985; POMER – 1981). As crises políticas desde então vêm se sucedendo no país. Presidentes são eleitos e depostos até que, em 1994, nova intervenção militar estrangeira devolve ao poder Jean-Bertrand Aristide, deposto em 1990. A política econômica que será seguida por este presidente e seu sucessor causa grave crise econômica e em 2003, Jean-Bertrand Aristide, que havia voltado ao poder em 2000, tem de deixar o país frente ao grande descontentamento popular. Os desdobramentos da crise ensejam

IMDH_MIOLO.indd 78 12/03/2012 12:42:20

nova intervenção no país. Em 2004, as Nações Unidas criam a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, liderada pelo Brasil.

Se não bastasse a difícil situação política e social do país, em 2008, quatro ciclones atingiram o Haiti levando a perdas econômicas da ordem de 15% do PIB (ROUSSEAU- 2010). No plano econômico, apesar de um tímido aumento do PIB em 2007, da ordem de 3,4%, parcela considerável da população vivia em condição de pobreza extrema. Estimativas apontavam que 56% da população possuía renda inferior a USD 1,00 por dia e que 76% tinha renda inferior a USD 2,00 por dia. A distribuição espacial da população indicava um país com forte composição rural. Em 2009, 53,1% da população vivia no campo. No entanto, segundo o Censo de 2003, o departamento Oeste do país, onde se localiza a Região Metropolitana de Port-au-Prince, concentrava 23% da população total e tinha uma taxa de urbanização da ordem de 55% (ROUSSEAU-2010).

Em janeiro de 2010, um forte terremoto assolou o país, matando mais de 150.000 pessoas, criando um grande número de desabrigados e reduzindo a escombros parcela importante da infra-estrutura habitacional e governamental, agravando profundamente a situação humanitária desta que é a mais pobre nação do continente americano.

Este abalo sísmico além de causar vasta destruição na região mais populosa do país, fez com que 3 em cada 10 residentes da Região Metropolitana de Port-au-Prince emigrasse indo para outras áreas do país, aumentando a situação de vulnerabilidade na região de acolhida, fazendo com que os efeitos deste desastre natural se espalhassem por todo país (BIDEGAIN-2010).

O conjunto de situações adversas tem estimulado, quando não forçado, expressiva parcela da população a deixar o país em busca de melhores condições de vida. O Banco Mundial (2011) estima que aproximadamente 10% da população do país tenha emigrado (1.009.400 pessoas), mas outras fontes indicam que a diáspora haitiana já tenha ultrapassado a casa de 3 milhões de pessoas (Hatian Diáspora-2011). Vários são os destinos escolhidos. A mais numerosa comunidade está nos Estados Unidos, seguida pela República Dominicana. Outros países da América e Caribe também recebem um grande contingente de haitianos com destaque para o Canadá, Cuba e Venezuela. Na Europa, o país de maior afluência é a França.

IMDH_MIOLO.indd 79 12/03/2012 12:42:20

As remessas enviadas por estes migrantes representam, aproximadamente, 25% do PIB do país e são estimadas em 1,5 bilhões de dólares (Banco Mundial -2011). Apesar dos recursos que aporta ao Haiti, a emigração tem também seu lado nefasto. Em 2010, daqueles que receberam educação superior no país, 85% encontrava-se no exterior. No caso dos médicos formados no país, 36,5% estariam, já em 2000, fora do Haiti (Banco Mundial – 2011).

Apesar de não ser um dos destinos de maior afluência, na verdade é um dos menores, a presença de migrantes haitianos no Brasil vem se ampliando rapidamente. Mesmo não sendo estes números representativos frente ao volume da diáspora daquele país, o fato deste novo destino estar sendo incluído na rota do fluxo migratório e, sobretudo, a forma que tomam estes deslocamentos vem chamando a atenção da mídia e das autoridades.

O primeiro ponto se prende ao processo de deslocamento por via aérea, fazendo escalas na República Dominicana, Equador e Peru. Como estes países não exigem visto para haitianos, estes migrantes não encontram dificuldades na entrada. Depois, por trajeto terrestre ou fluvial, chegam à fronteira do Brasil, em diferentes pontos. Tabatinga, Assis Brasil, Brasiléia são os mais frequentes. Em alguns casos, em lugar de se deslocar à fronteira com a região Norte, o menor trajeto, alguns imigrantes conseguem chegar pela região Centro-Oeste, entrando por Corumbá, por exemplo. As escolhas dependem das facilidades de transporte, possibilidade de entrar no território do Brasil e, em alguns casos, interesses de "coiotes" que já atuam neste trajeto.

IMDH_MIOLO.indd 80 12/03/2012 12:42:20

PRINCIPAIS ROTAS DO FLUXO MIGRATÓRIO DE HAITIANOS PARA O BRASIL

Estes migrantes têm em comum a forma de contato com as autoridades brasileiras, que se resume à solicitação de refúgio. Segundo o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), a cifra de haitianos solicitantes de refúgio alcançava, até 10 de março de 2011, o total de 1051. Considerando, porém, que não se enquadram, isto é, não atendem aos requisitos do conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951 e legislação nacional, o CONARE não encontra amparo para deferir seus pedidos. Debruça-se, pois, na busca de alternativas e adota a previsão da Resolução Recomendada nº 08/06, do Conselho Nacional de Imigração, que assim preceitua:

IMDH_MIOLO.indd 81 12/03/2012 12:42:21

Art. 1º Recomendar ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, Órgão vinculado ao Ministério da Justiça, o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

4.1 A questão humanitária

O Conselho Nacional de Imigração – CNIg é órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e tem, nos termos do Decreto nº 840/93, dentre suas atribuições: "formular a política de imigração", "coordenar e orientar as atividades de imigração" e "solucionar casos omissos no que diz respeito a imigrantes". Assim, após ampla reflexão e análise da situação do Haiti e das graves consequências que o terremoto de janeiro de 2010 causou na população e em toda a estrutura social e governamental, considerou-se e decidiu-se conceder residência por razões humanitárias aos casos de solicitações de refúgio remetidas pelo CONARE ao CNIg, amparadas pela Resolução nº 08/06, acima citada. Assim, em reunião plenária do dia 16 de março de 2011, o CNIg deu um passo histórico ao aprovar, por unanimidade, voto que concedia, residência permanente no Brasil por razões humanitárias a 199 haitianos. Outras reuniões se sucederam, novos processos foram remetidos pelo CONARE ao CNIg, sempre ao amparo da Resolução Recomendada nº 08/06, e, em setembro de 2011, já ultrapassava 600 o total de haitianos que receberam autorização de residência permanente.

A exposição de motivos preparada pelo Conselho para tal voto, ilustra o momento ímpar vivido pela sociedade brasileira na sua relação com os imigrantes[4], o que pode abrir espaços para uma nova visão da governança do processo migratório no País.

4 "Eu queria lembrar a vocês que quando, na crise econômica de 2008, os países europeus, alguns começaram a perseguir os imigrantes, alguns começaram a perseguir até ciganos, outros começaram a perseguir não sei quem, aqui no Brasil, nós legalizamos mais de 150 mil paraguaios, bolivianos, companheiros que viviam na ilegalidade, nós trouxemos para a legalidade, para dizer que a gente não vai resolver o problema da incapacidade de governança dos dirigentes jogando a culpa nos coitados dos imigrantes, como se tenta jogar no mundo inteiro" Discurso do Presidente Lula na abertura da III Conferência Brasileiros Pelo Mundo 03/12/2010 – Rio de Janeiro.

IMDH_MIOLO.indd 82 12/03/2012 12:42:23

"As políticas migratórias estabelecidas pelo CNIg se pautam pelo respeito aos direitos humanos e sociais dos migrantes, de forma a que sejam tratados com dignidade e em igualdade de condições com os brasileiros. Esta política está firmemente assentada na Constituição Federal, que consagra dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Mais além, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Tais assertivas refletem-se no caput do art. 5º da Carta Magna que assevera que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residente no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (relacionados nos incisos que seguem)".

Tal política tem se materializado por meio de Resoluções, Normativas e Recomendadas, adotadas por consenso entre os integrante deste Conselho.

No que diz respeito "aos casos omissos em relação a imigrantes", as decisões são tomadas com base na Resolução Normativa nº 27, de 25 e novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como "situações especiais" aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do CNIg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e, como "casos omissos", as hipóteses não prevsitas em Resoluções do CNIg.

Na aplicação da RN nº 27/98, o CNIg tem considerado as políticas migratórias estabelecidas para considerar como "especiais" os casos que sejam "humanitários", isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais" (Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011).

IMDH_MIOLO.indd 83 12/03/2012 12:42:24

4.2 – Trajetos e perfil dos imigrantes haitianos.

Por se tratar de um fenômeno recente, as fontes de informação para analisar a migração dos haitianos são ainda limitadas e precárias e os dados disponíveis são baseados em registros administrativos que têm objetivos diversos daqueles de uma análise do perfil do imigrante.

Para este trabalho serão utilizadas duas bases de informações, uma do Conselho Nacional de Imigração – CNIg – construída com dados colhidos junto aos processos encaminhados pelo CONARE ao referido Conselho, que reproduz as informações fornecidas pelos imigrantes no momento da solicitação de refúgio no posto de fronteira.

A outra fonte, da Pastoral do Migrante da cidade de Manaus, um pouco mais reduzida em termos numéricos, mas com maior número de informações, é construída por meio de dados levantados no momento do registro da passagem dos haitianos pela entidade em busca de auxílio.

Importante salientar que, apesar das possíveis semelhanças entre as informações aqui utilizadas e aquelas que poderiam ser obtidas em um levantamento exaustivo junto ao universo dos imigrantes haitianos residindo no Brasil, os resultados deverão ser considerados com cautela.

4.2.1 O Perfil dos imigrantes Haitianos[5]

As informações coletadas pela Polícia Federal nos postos de fronteira têm por objetivo instruir o processo de solicitação de refúgio para posterior apreciação e decisão do CONARE. São, pois, informações prestadas por escrito, pelos solicitantes de refúgio no momento em que apresentam seus pedidos em formulários próprios, preenchidos perante a Polícia Federal.

Os dados que seguem referem-se ao conjunto de 714 processos enviados pelo CONARE ao CNIg em 2010 e parte de 2011, em três momentos distintos: o primeiro grupo, composto por 197 solicitações, protocoladas até novembro de 2010; estes processos foram analisados pelo CNIg em 16 de março de 2011.

5 Dados levantados junto ao Conselho Nacional de Imigração – CNIg.

IMDH_MIOLO.indd 84 12/03/2012 12:42:25

O segundo grupo, com 237 solicitações, e o terceiro conjunto, com 280 solicitações, trata de processos, na sua maioria, abertos de dezembro de 2010 até o final de fevereiro de 2011; estes foram apreciados pelo CNIg nas reuniões plenárias de 21 de junho e 10 de agosto de 2011, respectivamente.

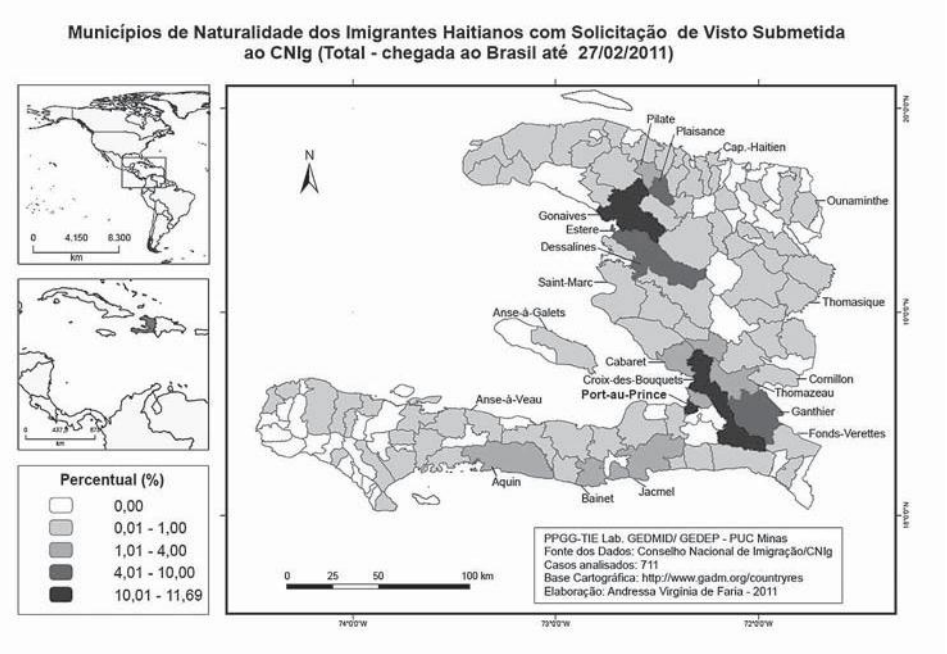
Apesar de se tratar de um mesmo tipo de processo, há algumas características que diferenciam um grupo do outro, principalmente o primeiro dos dois seguintes. Por esta razão, nos aspectos possíveis, trataremos os três grupos em separado.

A estrutura etária destes imigrantes indica que se trata de uma população relativamente jovem com a idade média de 31,6 anos, sendo 80% concentrada entre as idades de 24 e 40 anos.

Em relação à data de saída do Haiti, vale notar que alguns (8,5%) dos que solicitaram refúgio no Brasil tinham deixado o país antes do terremoto de 12 de janeiro de 2010. Do total de demandantes de refúgio, 73% deixaram o Haiti após o mês de agosto de 2010, sendo que quase a metade do total fez a viagem para o Brasil no período que vai de outubro de 2010 a janeiro de 2011. Fica evidente que se trata de movimento migratório bem recente, que se ampliou no final de 2010 e na primeira metade do corrente ano de 2011, quando, provavelmente, a notícia da possibilidade de conseguir residência no Brasil foi "transmitida" via redes familiares e sociais dos próprios migrantes.

Apesar das informações disponibilizadas pelo CONARE não indicarem a residência destes imigrantes haitianos no país de origem, antes da migração, os registros disponibilizam a cidade de nascimento. Assim, como se indica no mapa abaixo, a maior concentração de demandas de refúgio é de naturais da região de Porto Príncipe, epicentro do terremoto de 2010, e de Gonaives, um pouco mais afastada da área do sismo. No entanto, por se tratar de uma informação limitada à naturalidade, não há possibilidade de se saber se houve uma migração interna prévia ao momento da partida do país de origem.

IMDH_MIOLO.indd 85 12/03/2012 12:42:25



Importante notar que, quando comparamos o primeiro grupo de solicitações, composto por haitianos que formularam o pedido de refúgio no Brasil até novembro de 2010, observa-se que o tempo transcorrido entre a saída do Haiti e a chegada no Brasil era mais longo e concentrado entre 1 ou 2 meses de viagem (45,9%). No caso dos que chegaram ao Brasil no final de 2010 e inicio de 2011, o terceiro grupo aqui considerado, 41% deles levou menos de um mês entre a saída do Haiti e a chegada ao Brasil, indicando que o trajeto entre os dois países já estava bem "sinalizado".

Os haitianos têm como ponto de entrada no Brasil cidades localizadas nos estados do Acre e Amazonas. Este último foi a via de acesso de 62,6% dos solicitantes de refúgio e, pelo Acre, entraram 34,0%, como se visualiza no quadro abaixo.

IMDH_MIOLO.indd 86 12/03/2012 12:42:25

Tabela – 1 Distribuição percentual dos haitianos por UF de entrada do pedido de refúgio, segundo o grupo de processos analisados pelo CNIg 2010 – 2011

UF	Grupos[6]			TOTAL
	1	2	3	
Acre	8,1	60,3	30,0	34,0
Amazonas	85,3	35,0	70,0	62,6
Outras	6,6	4,7	-	3,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Conselho Nacional de Imigração - 2011

Ao se comparar estes grupos, considerando a escolaridade, observa-se, como mostrado no quadro abaixo, que, dentre os que declararam o nível de instrução, 89,8% dos que primeiro iniciaram o movimento de vinda ao Brasil (saída do Haiti até novembro de 2010 – grupo 1), compunham um grupo com maior escolaridade, sendo que 67,4% deles teriam, no mínimo, chegado ao ensino secundário, situação encontrada em 42,4% dos que compõem o segundo grupo e 45,3% do terceiro. Como visão geral, ante aqueles que informaram o nível de instrução, 59,8% haviam completado pelo menos o ensino fundamental. Este indicativo é elevado, quando se sabe que a taxa de alfabetização no Haiti não ultrapassa os 53%.

Tabela 2 – Distribuição dos imigrantes haitianos por escolaridade segundo o grupo de processos analisados pelo CNIg – 2010-2011.

Escolaridade	Grupos						Total	
	1		2		3			
	V abs	%	V.abs	%	V.abs	%	V.abs	%
Analfabeto	2	1,0	3	1,5	0	0,0	5	0,7
Fundamental incompleto	42	22,2	85	42,9	126	50,0	253	39,5
Fundamental completo	18	9,4	26	13,2	12	4,7	56	8,7

6 Grupo 1: processos analisados pelo CNIg em 16 de março de 2011; Grupo 2: processos analisados pelo CNIg em 21 de junho de 2011; Grupo3: processos analisados pelo CNIg em 10 de agosto de 2011.

IMDH_MIOLO.indd 87 12/03/2012 12:42:28

Escolaridade	Grupos						Total	
	1		2		3			
	V abs	%	V.abs	%	V.abs	%	V.abs	%
Médio incompleto	72	38,0	52	26,3	72	28,7	196	30,6
Médio completo	35	18,0	20	10,1	29	11,5	84	13,1
Superior incompleto	11	5,7	4	2,0	5	1,9	20	3,2
Superior completo	11	5,7	8	4,0	8	3,2	27	4,2
Total	**189**	**100,0**	**198**	**100,0**	**252**	**100,0**	**641**	**100,0**

Fonte: CNIg

Em relação à ocupação, os dados coletados pela Polícia Federal permitem conhecer a situação laboral dos haitianos antes da partida rumo ao Brasil. No entanto, é importante observar que a informação disponibilizada diz respeito única e exclusivamente à atividade exercida, sem indicação da condição de trabalho.

Considerando os que indicaram a ocupação exercida, 97,6% do total, observa-se, na tabela 3, que a construção civil era o setor onde 38,4% dos imigrantes exerciam a sua atividade laboral. O elevado índice de ocupação neste setor se mantém nos três grupos de processos analisados, independentemente do momento de chegada ao Brasil. No entanto, é mais importante no último grupo, pois 43,9% dos solicitantes declararam trabalhar neste setor. Segue, em ordem de importância, o setor de serviços e o de comércio. O conjunto destes três setores corresponde a 73,8% das ocupações de trabalho exercidas no país de origem, declaradas pelos haitianos.

Tabela 3 – Distribuição dos haitianos demandantes de refúgio por setor da atividade exercida antes da saída do Haiti segundo o grupo de processos analisados pelo CNIg - 2010 - 2011.

Setor	Grupos						Total	
	1		2		3			
	V abs	%	V abs	%	V abs	%	V abs	%
Agricultura	8	4,1	11	4,7	15	5,5	24	4,9
Indústria	2	1,0	4	1,7	8	2,9	14	2,0
Construção civil	63	32,6	85	36,8	119	43,9	267	38,4

IMDH_MIOLO.indd 88 12/03/2012 12:42:28

Setor	Grupos						Total	
	1		2		3			
	V abs	%	V abs	%	V abs	%	V abs	%
Comércio	24	12,4	27	11,6	26	9,5	77	11,0
Serviço	52	26,9	63	27,3	55	20,3	170	24,4
Educação	14	7,3	15	6,4	11	4,0	40	5,7
Estudante	10	5,2	9	3,8	16	5,8	35	5,0
Outros	20	10,4	18	7,7	22	8,1	60	8,6
Total	**193**	**100,0**	**232**	**100,0**	**272**	**100,0**	**697**	**100,0**

Fonte: CNIg

4.2.2 O Perfil dos Imigrantes Haitianos em Manaus[7]

As informações apresentadas a seguir foram obtidas junto à Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Manaus, as quais foram registradas no momento do atendimento e da acolhida ou passagem dos haitianos na Pastoral em busca de auxílio ou de encaminhamento às instituições sociais ou religiosas locais.

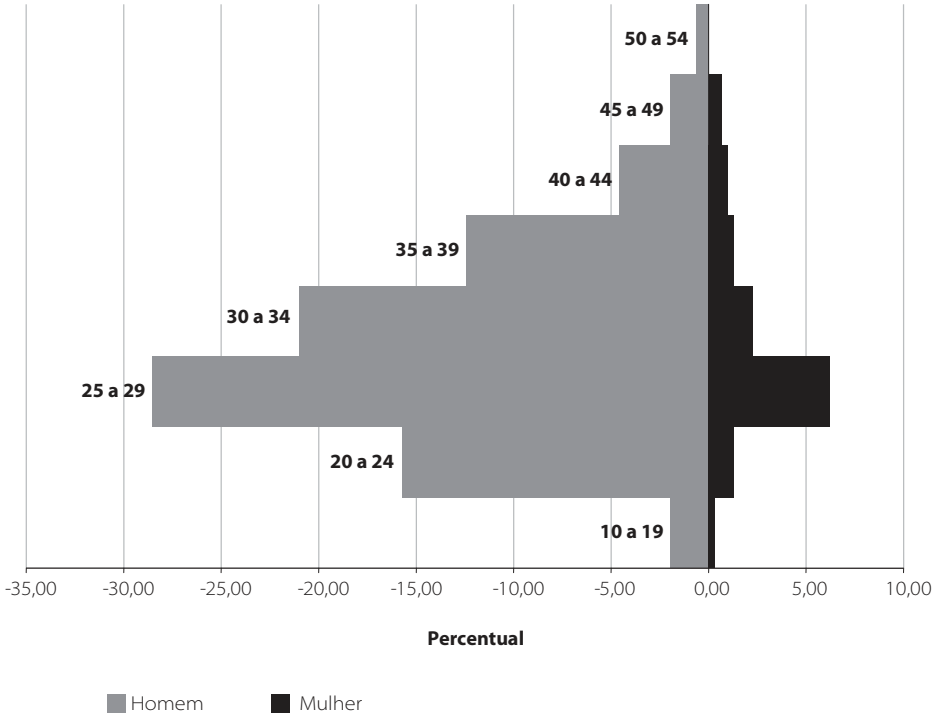
A Pastoral do Migrante se transformou no ponto de referência para haitianos que chegam a Manaus e, em conjunto com inúmeras instituições e com ações pontuais do Estado, vem dando auxílio no tocante ao acolhimento e à facilitação na busca de emprego e de moradia. A rede estabelecida pela Arquidiocese de Manaus envolve, sob a coordenação das Irmãs e Padres Scalabrinianos, o esforço conjunto de várias paróquias, sendo a principal a de São Geraldo, em cuja área se encontra o maior número de imigrantes.

Os dados são relativos a 307 pessoas, tomados aleatoriamente de um conjunto de mais de 1.000 imigrantes haitianos que, em julho de 2011, estariam morando na cidade de Manaus. É importante destacar que as informações constantes nos registros que serviram de base para este levantamento são os dados de interesse da própria Pastoral para a execução das suas atividades e que foram disponibilizadas para este estudo muito preliminar sobre o perfil deste contingente de imigrantes. Como se trata de um conjunto de dados com mais informações do que os levantados pelo CNIg a partir dos processos do CONARE, acredita-se ser interessante avaliar estas informações.

7 Informações obtidas junto à Pastoral do Migrante de Manaus.

IMDH_MIOLO.indd 89 12/03/2012 12:42:28

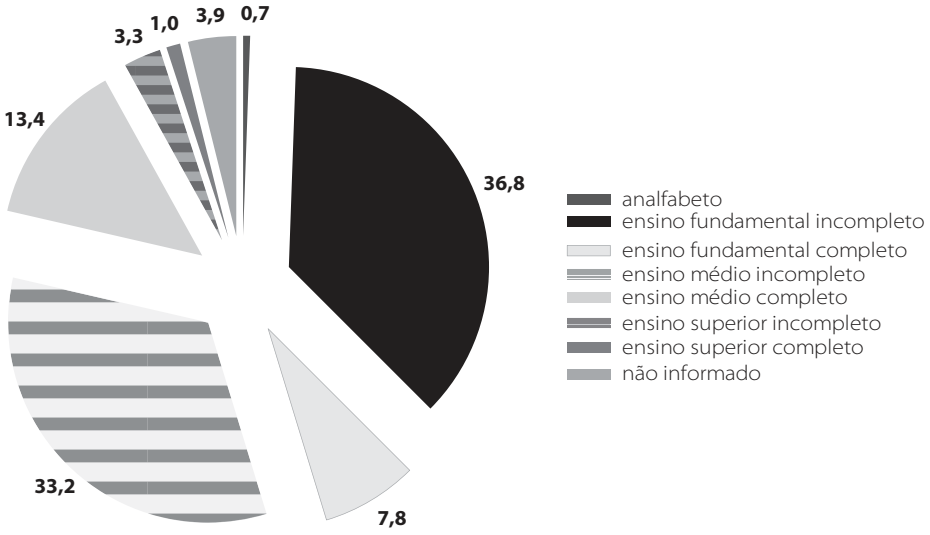
No grupo pesquisado, é de alta predominância o número de homens, que representam 86,5%. Em relação ao estado matrimonial, 63,0% se declararam solteiros. Quanto à idade, varia de 13 a 53 anos. Veja-se a pirâmide abaixo.



Fonte: Pastoral do Migrante - Manaus

Em relação ao nível de instrução, observamos que, aproximadamente, 60% do que compõem este conjunto de 307 pessoas, informa ter completado o ensino fundamental e 17,7% o ensino médio. E, 4,3% completaram o curso superior. Aqueles que se declararam sem instrução são poucos, apenas 1% do total, conforme mostrado no gráfico 2. Quando se compara o nível de instrução das mulheres e homens, não há uma diferença marcante entre estes dois grupos, salvo no caso do ensino superior completo, onde 2,5% das mulheres declararam ter finalizado os estudos, enquanto os homens ficam em apenas 0,8%. Por outro lado, na categoria ensino fundamental incompleto as mulheres representam 42,5% e os homens 35,8%.

IMDH_MIOLO.indd 90 12/03/2012 12:42:29



Fonte: Pastoral do Migrante da Arquidiocese de Manaus (AM)

Em termos da inserção no mercado de trabalho, as questões versaram sobre qual o setor da atividade exercida no Haiti e qual seria a atividade em que gostaria de trabalhar no Brasil. Importante lembrar que, de forma diversa ao levantado pelo CONARE/CNIg, no caso da Pastoral foi permitido ao entrevistado listar mais de uma atividade que exercia no Haiti e também a possibilidade de indicar mais de uma atividade que gostaria de exercer no Brasil. Desta forma, a tabela 4 refere não apenas o setor de trabalho/ocupação no Haiti, como também sua relação com a atividade que os entrevistados pretenderiam exercer no Brasil. A tabela 4 apresenta o resultado deste levantamento nas duas situações.

Considerando a questão da ocupação no Haiti, mais de 60% dos registrados exerciam uma atividade ligada aos setores da construção civil, de serviços e do comércio. Importante notar que, mesmo não sendo em volume expressivo, 9,4% dos que exerciam alguma atividade, informou atuar em dois setores ao mesmo tempo, o que poderia indicar certo grau de informalidade laboral.

Em relação ao trabalho que poderiam exercer no Brasil, chama a atenção o elevado número daqueles que aceitariam qualquer tipo de emprego – 64,8% -, caso não encontrassem trabalho no setor desejado. Importante notar a concentração nos setores da construção civil e do comércio.

IMDH_MIOLO.indd 91 12/03/2012 12:42:29

Em resumo, podemos inferir que não há uma expectativa destes imigrantes no sentido de trabalhar nas mesmas áreas em que atuavam no Haiti. Outro aspecto perceptível é que, por conta da pouca formalidade nas relações de trabalho na região de origem, ao chegarem ao Brasil, buscam acima de tudo ganhar o sustento. Sua maior expectativa é "conseguir trabalho".

Tabela 4 – Setor de ocupação dos imigrantes quando residentes no Haiti e setor onde desejam trabalhar no Brasil – Manaus –2010–2011

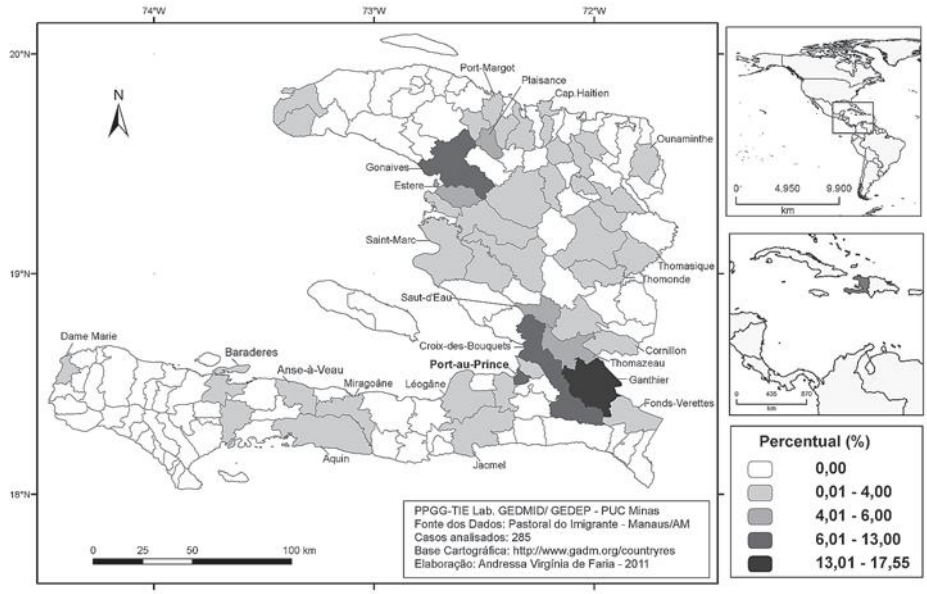
Setor de Ocupação	Ocupação no Haiti		Trabalho desejado no Brasil	
	V. abs.	%	V. abs.	%
Construção Civil	54	27,36	40	13,03
Comércio	45	14,66	3	0,98
Serviços	62	20,20	33	10,75
Educação	9	2,93	-	-
Agricultura	20	6,51	5	1,63
Indústria	1	0,33	4	1,30
Estudante	6	1,95	-	-
Outros	15	4,89	4	1,30
Serviços e Construção	14	4,56	2	0,65
Agricultura e Construção	3	0,98	1	0,33
Comércio e Serviços	5	1,63	1	0,33
Educação e Construção	1	0,33	-	-
Educação e Serviços	2	0,65	-	-
Agricultura e Comércio	4	1,30	-	-
O que encontrar	-	-	135	43,97
Construção civil ou o que encontrar	-	-	36	11,73
Comércio ou o que encontrar	-	-	2	0,65
Serviço ou o que encontrar	-	-	21	6,84
Agricultura ou o que encontrar	-	-	1	0,33
Indústria ou o que encontrar	-	-	3	0,98
Serviços, Construção ou o que encontrar.	-	-	1	0,33
Não informado	36	-	15	4,89
Total	**307**	**100,00**	**307**	**100,00**

Fonte: Pastoral do Migrante

IMDH_MIOLO.indd 92 12/03/2012 12:42:29

O mapa abaixo assinala as regiões de residência dos haitianos antes da partida para o Brasil. É interessante notar que, além de Port au Prince, três outras regiões se destacam como principais pontos de origem: Canthiers, Croix-de-Bouquets e Gonaives, esta última situada fora da área atingida pelo terremoto de 2010. Estes locais de procedência indicam situações distintas no processo migratório, tanto nas causas da migração independentes do terremoto quanto nas conseqüências deste em âmbito nacional e em populações indiretamente afetadas. A distribuição espacial apresentada no mapa abaixo muito se aproxima daquela observada quando se tratava do local de nascimento dos imigrantes no Haiti.

Municípios de Origem dos Imigrantes Haitianos (chegada ao Brasil: 11/01/2010 a 14/05/2011)



5. Conclusão

Apesar de ser uma observação calcada em poucas informações e com um número um tanto reduzido de casos em relação ao universo de haitianos que já aportaram no Brasil após o terremoto de 2010, é possível indicar que o perfil dos imigrantes haitianos mostra particularidades que os colocam, em termos de instrução e atividade laboral, acima da média da população do Haiti e, em alguns

IMDH_MIOLO.indd 93 12/03/2012 12:42:30

casos, mesmo acima da média da região de destino. Tal fato pode indicar que, grosso modo, a migração estaria contribuindo para reduzir no país o número de pessoas que, pelo tipo de habilidade e de qualificação, seria de grande importância estarem ajudando na reconstrução do país.

Outro ponto a assinalar seria a necessidade de estudos mais aprofundados traçando a trajetória destes migrantes, já que alguns tomaram a decisão de partir mesmo antes do sismo de janeiro de 2010. Apesar da pouca informação disponível, estão presentes indícios de que a história migratória de alguns não tem relação direta com a região do sinistro, o que poderia sinalizar para um fluxo migratório com características e motivações diversificadas.

Mesmo que até o momento – 2º semestre de 2011 – não existam manifestações de uma atitude concreta das autoridades brasileiras no sentido de desestimular ou mesmo inviabilizar a continuidade deste movimento, há de se reconhecer que, à medida que a data de ocorrência do terremoto se distância no tempo, os mecanismos postos em prática para garantir a entrada e permanência destes imigrantes no país vão se fragilizando o que, em um futuro não muito remoto, pode levar a uma revisão da posição governamental que vem sendo adotada.

O Direito Humano de se deslocar é inalienável e cabe às nações comprometidas na defesa não só deste Direito, como também do conjunto dos Direitos Humanos, procurarem formas de garantir que os deslocamentos sejam feitos de maneira segura e que, ao chegar ao país de destino, o imigrante tenha condições de viver dignamente.

IMDH_MIOLO.indd 94 12/03/2012 12:42:31

Referência Bibliográfica

BAENINGER, R. 2008. Brasileiros na América do Sul. I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo, Itamaraty, Rio de Janeiro.

BAENINGER, R. and SOARES, W. 2009. Perfil Migratório Brasileiro: Parte I-Introdução e Análise Relativa à migração Interna no Brasil. Organização Internacional para as Migrações.

BIDEGAIN, Gabriel. A donde va el àrea Metropolitana de Puerto Prínce, depués del SISMO: entre el suenõ y la realidad. Anais IV Congreso da Asociación Latinoamericana de Población-ALAP. Havana, 2010.

BRITO, B. 2004. Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil. Rev. Brasileira de Estudos Populacionais, v. 21, n.1, p. 5-20. Campinas.

CARVALHO, J. A. M. de e CAMPOS, M. B. de. 2006. A Variação do Saldo Migratório Internacional do Brasil. Estudos Avançados, v. 20, n. 57, p. 55-58. São Paulo.

CARVALHO, J. A. M. de. 2006. Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido. In: Migrações internacionais e a Previdência Social. / Ministério da Previdência Social. Brasília.

CUNHA, J.M.P.; BAENINGER, R. 2000. A migração nos Estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças. In: HOGAN, D.J. et al. (Org.). *Migração e ambiente em São Paulo:* aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas-SP.

CUNHA, J. M. P. 2003. Redistribuição espacial da População: tendências e trajetórias. Rev. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 3/4, p. 218-233. São Paulo.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. Refugees Studies Center . Work Paper 70. University of Oxford. 2002 (http://www3.hants.gov.uk/forced_migration.pdf) – acesso 01/03/11

FAZITO, D. 2008. Situação das migrações internacionais no Brasil contemporâneo. In: Brito, F. e Baeninger, R. (orgs.). População e Políticas Sociais no Brasil: os desafios da transição demográfica e das migrações internacionais, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília - DF, Brasil, 2008.

IMDH_MIOLO.indd 95 12/03/2012 12:42:31

FAZITO, D. e RIOS-NETO. 2008. Emigração internacional de brasileiros para os Estados Unidos: as redes sociais e o papel de intermediação nos deslocamentos exercido pelas agências de turismo. Rev. Brasileira de Estudos Populacionais, v. 25, n. 2, p. 305-323, jul./dez. São Paulo.

FERNANDES, Duval M. DINIZ, Alexandre – Brain drain or brain gain? In which direction does the Brazilian diaspora go? XXVI IUSSP International Population Conference, Marrakech- 2009. (http://iussp2009.princeton.edu/abstractViewer.aspx?submissionId=91830) (acesso 03/03/11)

FERNANDES, D. e RIGOTTI, J. I. 2008. Os brasileiros na Europa: notas introdutórias, I Seminário sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior: Brasileiros no Mundo, Itamaraty, Rio de Janeiro.

GRONDIN, Marcelo. Haiti: cultura, poder e desenvolvimento. 1ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985

GUTERRES, António. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: La perspectiva del ACNUR. NY 2008 (http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6936.pdf) acesso 01/03/11

Hatian Diaspora - http://haitiandiaspora.com/ (acesso 03/03/11)

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Estatísticas sobre Refugiados, dados emitidos pelo CONARE, em www.migrante.org.br, acesso em 20 de março de 2011.

MARTINE, G. 2005. A Globalização Inacabada: migrações internacionais e pobreza no século XXI. São Paulo em Perspectiva, v.19, n.3, p. 3-22, jul./set. São Paulo.

PATARRA, N. L. 2005. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo em Perspectiva, v. 19, n. 3, p. 23-33. São Paulo.

PATARRA, N. L. 2006. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Estudos Avançados, v. 20, n. 57. São Paulo.

PIGUET, Etienne e PÉCOUD, Antoine. Migration and climate change : an overview. Centre on Migration, Policy and Society . Working Paper nº 79. University of Oxford. 2010. (http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/docs/WP1079%20Piguet-Pecoud-de%20Guchteneire_01.pdf) acesso 01/03/11

IMDH_MIOLO.indd 96 12/03/2012 12:42:31

POMER, Leon . As independências na América Latina. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981. Cap. Haiti, p. 50-56.

RAVENSTEIN, R. The laws of migration. Journal of Royal Statistical Society 52(2) 241-305. 1889

ROUSSEAU, Jacques H. Haiti: quince años no son nada, pero se avanza em población y desarrollo. Anais IV Congreso da Asociación Latinoamericana de Población-ALAP. Havana, 2010.

SALES, T. 1991. Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira. Rev. Brasileira de Estudos Populacionais, v. 8, nº 1/2, p. 21-32. Campinas-SP.

SALES. T. and BAENINGER, R. Migrações internas e internacionais no Brasil: panorama deste século. 2000. Travessia - Revista do Migrante, nº 36, p. 33-44. São Paulo.

SOARES, Weber e BAENINGER, Rosana. Introdução e análise relativa a imigração internacional no Brasil. In Perfil Migratório Brasileiro. CNPD/OIM. Brasília 2009. (mimeo)

WORLD BANK. The Migration and remittance fact book-2011. World Bank Washington. (http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Haiti.pdf) (acesso 03/03/11)

IMDH_MIOLO.indd 97 12/03/2012 12:42:31

IMDH_MIOLO.indd 98 12/03/2012 12:42:31

Em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas, Oficial de Proteção do ACNUR se reúne com indígenas colombianos obrigados a se deslocar.

Cuidado ao ouvir: refúgio e narrativa

Ricardo Rizzo*

A narrativa – em particular a narrativa oral – ocupa um lugar central nos procedimentos para a determinação do status de refugiado. A fuga, o conflito, a perseguição, são essencialmente narrativas, de cuja *verossimilhança*, em última instância, depende o reconhecimento estatal da condição de refugiado e as consequencias jurídicas que se seguem em termos de proteção dos direitos humanos. Essa centralidade decorre da própria estrutura da definição jurídica do refúgio: é considerado refugiado, conforme a legislação brasileira, o indivíduo que "devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça,

* Diplomata, exerceu a função de representante suplente do Ministério das Relações Exteriores no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) entre 2007 e 2010. Lotado atualmente na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. É bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutorando em História Social também na USP.

IMDH_MIOLO.indd 99 12/03/2012 12:42:33

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" (Lei 9474, art. 1º, inciso I). O "fundado temor de perseguição" indica, por si só, o peso do elemento subjetivo e coloca, no centro da cena, o solicitante de refúgio como um candidato que postula a qualificação *política* de sua narrativa particular.

Conforme explicitam as diretrizes do ACNUR, é comum que candidatos ao refúgio apresentem apenas a sua própria história: não portam documentos, e muitas vezes não podem fornecer elementos outros, além da própria narrativa, como matéria de exame às autoridades estatais encarregadas de atestar a existência daquelas condições que ensejam a concessão da proteção internacional.

A narrativa, quase em estado "puro", portanto, é muitas vezes tudo que se tem. Frequentemente, informações objetivas sobre o país, a região, o conflito específico, oferecem o contexto a partir do qual uma narrativa particular adquire o significado político próprio que aciona o mecanismo do refúgio. Frequentemente, também, o contexto é por demais geral para que se estabeleça a incidência do nexo político em uma narrativa demasiado particular, demasiado *privada*. Outras tantas vezes o contexto não é por si só politicamente significativo, e a narrativa deve levar adiante toda a carga de responsabilidade por tornar-se, ela mesma, política.

Essa centralidade é um dos aspectos que mais saltam à vista do iniciante no tema e na sua prática. No processo judicial, a narrativa frequentemente cede terreno às evidências documentais, periciais, "científicas", diante das quais se inferioriza; vê-se no mais das vezes submetida ao confronto com contra-narrativas, na estrutura dialógica do processo e na sua formalização minuciosa. A disciplina do procedimento de concessão de refúgio, por outro lado, e por força inclusive de uma *narrativa ideal de refúgio*, desenvolve-se predominantemente – do ponto de vista teórico, ao menos – na ausência de documentos, evidências, testemunhas, fotografias, recortes, rastros ou mesmo da própria memória, turvada pelo trauma. Não é raro nos defrontarmos com roteiros vazios, quase desprovidos de qualquer referência objetiva mais concreta – em contradição com a presença física e de alguma forma *compulsória* do estrangeiro em território nacional, vindo de longe,

IMDH_MIOLO.indd 100 12/03/2012 12:42:34

clandestino em um navio de carga. Assim como o indivíduo candidato a refúgio, muitas vezes a narrativa está entregue à própria sorte[2].

Se bem que um diálogo se estabeleça de saída, já que o procedimento se inicia com uma *entrevista* (lei 9474, art. 18), o mais comum é que o exame se debruce sobre a narrativa que aparece como resultado do trabalho do entrevistador, de cuja "atividade" nos ocupamos apenas em último caso (quando, por exemplo, estima-se necessária uma "re-entrevista"). A entrevista, ela mesma, decerto abre espaço para uma discussão à parte – em que não serão poucos os pontos de contato com os debates que normalmente se travam sobre o trabalho dos documentaristas. Mas, via de regra, a entrevista é apenas o gatilho que institui o narrador-refugiado, de um lado, e dispara, do ponto de vista procedimental, uma série de enquadramentos normativos a partir dos quais a narrativa será examinada.

O cruzamento entre os fatos que são narrados pelo solicitante e as categorias normativas do instituto do refúgio constitui, portanto, o cerne da questão da elegibilidade. As questões que apenas começam a se colocar a partir daí são de grande complexidade. Em primeiro lugar, assinale-se que os critérios normativos estabelecidos pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados têm a função de sinalizar a existência de um patamar de relevância e significação política que precisa ser atingido. Há, portanto, uma expectativa normativa (conforme um certo universo semântico) de que a narrativa de refúgio apresente características próprias, como certos elementos de anormalidade, dramaticidade, ruptura em termos de uma rotina considerada normal, relacionados aos critérios convencionais: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social determinado ou opinião política. É sempre contra esse *contexto ideal de refúgio* que a *narrativa ideal de refúgio* se projeta. Em segundo lugar, o momento específico em que se ilumina a natureza política da narrativa de refúgio é o momento de determinação do nexo

2 "No que se refere às provas, os pedidos de refúgio são diferentes de casos criminais ou demandas civis. Os elementos subjetivos alegados são particularmente difíceis de provar, e uma decisão sobre a credibilidade do caso normalmente não assentará em fatos comprovados. Frequentemente, a autoridade contará apenas com as declarações orais do solicitante e deverá avaliá-las à luz da situação objetiva no país de origem" (ACNUR, "Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims", § 20, grifado, tradução própria).

IMDH_MIOLO.indd 101 12/03/2012 12:42:34

causal: é necessário que os fatos que caracterizam a perseguição, relacionados necessariamente a algum dos critérios de enquadramento legal, produzam ou pelo menos concorram em boa medida para a fuga[3]. O exame da causalidade tem complexidade própria. Ilustra-o a regra autoevidente segundo a qual o candidato a refúgio não deve ser ele mesmo o causador das condições que o levaram a procurar proteção: o refugiado é o indivíduo *em situação trágica*, frente a forças (como na tragédia, *políticas*) que efetivamente não controla e que o atingem – de forma injusta e em violação a direitos e garantias – de forma a aniquilar seu espaço de autonomia. A fuga é o substituto da morte trágica que aniquila o sujeito.

Em terceiro lugar, a prova de fogo da narrativa de refúgio dá-se, em certa medida, fora do enquadramento normativo do refúgio, mas dentro do enquadramento normativo da narrativa. A narrativa de refúgio deve responder a um feixe de exigências que deriva da combinação entre todos os critérios legais, todas as expectativas – culturais[4], psicológicas[5], sociais[6] – a respeito de uma narrativa ideal de refúgio, e às vezes a respeito de sua *oralização* e *performance*, e todas as

3 "To qualify for refugee status, an individual's well-founded fear of persecution must be related to one or more of the Convention grounds, that is, it must be 'for reasons of" race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. It is sufficient that the Convention ground be a relevant factor contributing to the persecution; it is not necessary that it be the sole, or even dominant, cause. In many jurisdictions, the causal link ("for reasons of") must be explicitly established, while in other States, causation is not treated as a separate question for analysis but is subsumed within the holistic analysis of the refugee definition", in: ACNUR, "Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked", p. 11.

4 "It will be necessary to take into account the personal and family background of the applicant, his membership of a particular racial, religious, national, social or political group, his own interpretation of his situation, and his personal experiences – in other words, everything that may serve to indicate that the predominant motive for his application is fear". In: ACNUR, "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees" (HCR/IP/4/Eng/REV.1, doravante citado como "Handbook"), § 41.

5 "Fear must be reasonable. Exaggerated fear, however, may be well-founded if, in all the circumstances of the case, such a state of mind can be regarded as justified", Handbook, § 41.

6 "The situation of each person must, however, be assessed on its own merits. In the case of a well-known personality, the possibility of persecution may be greater than in the case of a person in obscurity. All these factors, e.g. a person's character, his background, his influence, his wealth or his outspokenness, may lead to the conclusion that his fear of persecution is 'well-founded'", Handbook, §43.

IMDH_MIOLO.indd 102 12/03/2012 12:42:34

exigências de realismo que se formula, normalmente, a qualquer alegação de fatos reais. Em outras palavras, os procedimentos de refúgio produzem o seu próprio regime de verossimilhança, em que não deixará de incidir, por assim dizer, a crise geral da narrativa como forma de transmissão da experiência individual.

A leitura dos manuais do ACNUR fornece vasto material para a determinação das variáveis que incidem na construção desse regime próprio de verossimilhança, contra o qual se avalia a narrativa de refúgio. Da mesma forma, a reflexão acadêmica vem se ocupando do tema, sobretudo pelo ângulo do conflito cultural entre as expectativas dos entrevistadores/autoridades estatais e a natureza dos fatos narrados e as determinações culturais do modo de narrar dos candidatos a refúgio. A essas duas perspectivas, uma *doutrinária* (absolutamente indispensável para o trabalho prático das pessoas envolvidas com a determinação do status de refugiado), e outra que poderíamos chamar de *culturalista*, quero acrescentar uma terceira, que procurará avaliar – muito exploratoriamente – em que medida a hipótese de uma crise geral da narrativa pode incidir no tratamento institucional da narrativa de refúgio. Como não poderia deixar de ser, esse comentário final, que quero propor como linha de questionamentos e reflexão inclusive prática, refletirá minha experiência no CONARE, dentro da estrutura tripartite da determinação do status de refugiado no Brasil (Governo, Nações Unidas e sociedade civil), e a experiência acumulada pelos agentes históricos da proteção internacional no País, com quem convivi.

Do ponto de vista do refinamento doutrinário do problema, a evolução dos manuais do ACNUR demonstra a necessidade prática de que o aspecto *semântico*, por assim dizer, dos requisitos de elegibilidade seja cada vez mais esmiuçado. Em outros termos, o trabalho do ACNUR refletido nessa evolução tem procurado recortar e detalhar contextos emergentes de refúgio, desdobrando, em um número de situações típicas, as implicações dos critérios convencionais em situações cuja ocorrência termina por denotar um determinado padrão, relevante para o juízo de elegibilidade. Em cada contexto específico, o problema da narrativa se repõe. É o caso, por exemplo, do tratamento que têm merecido os temas da aplicação dos critérios de elegibilidade a vítimas de tráfico de pessoas e atuação de gangues armadas. Vale sublinhar que em nenhum desses casos – que tratam,

IMDH_MIOLO.indd 103 12/03/2012 12:42:34

precipuamente, de crimes comuns – se pode falar de uma aplicação normal dos critérios convencionais. O ACNUR tem buscado, ao produzir diretrizes sobre esses temas, construir as conexões que podem tornar esses contextos significativos do ponto de vista daqueles critérios; passíveis de comportar, consequentemente, narrativas de refúgio.

Na primeira situação – a de vítimas de tráfico de pessoas – a construção do contexto de refúgio parte de outra linhagem de narrativas: violações de direitos humanos e crimes comuns. O ponto em que essas narrativas se encontram com a narrativa ideal de refúgio é o momento em que uma fronteira nacional é transposta. É a partir daí que o interesse em singularizar esses contextos como potenciais contextos de refúgio se manifesta. O trabalho do ACNUR está em delinear as narrativas relacionadas ao tráfico de pessoas de forma a iluminar-lhes o potencial político que as qualificaria como narrativas de refúgio. Nesse caso, a principal conexão que se estabelece é entre o tráfico de pessoas e as violações de direitos humanos que lhe são frequentemente associadas: "São inerentes à experiência do tráfico formas de abdução e exploração, cárcere privado, estupro, escravização sexual, prostituição forçada, trabalhos forçados, remoção de órgãos, agressões físicas, privação de alimentos e cuidados médicos"[7]. Em seguida, argumenta-se que "tais atos constituem graves violações de direitos humanos que *geralmente equivalem* a perseguição"[8].

Com efeito, nem toda violação de direitos humanos que faz com que um indivíduo procure proteção fora de seu país levará à concessão de refúgio. Muito continuará a depender da narrativa particular, e da forma como ela é conjugada com os elementos que estão presentes na construção de um contexto ideal de refúgio. Na linguagem das diretrizes do ACNUR sobre eligibilidade, trata-se de atender aos elementos subjetivo e objetivo que caracterizam o "fundado termor de perseguição", e ao mesmo tempo ao mecanismo de causalidade que o relaciona aos "motivos" de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

7 ACNUR, "Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked", p. 6.
8 idem.

IMDH_MIOLO.indd 104 12/03/2012 12:42:35

Daí a cautela do ACNUR em sugerir que as agressões sofridas tipicamente pelas vítimas do tráfico de pessoas "geralmente" configuram perseguição. A narrativa em sua particularidade continuará a ter que responder pela tarefa de estabelecer o nexo de causalidade, ainda que enfraquecido[9], entre a perseguição individual e os critérios convencionais.

Ou seja, reconhece-se que a narrativa das vítimas do tráfico de pessoas não é a narrativa de refúgio, mas pode contê-la. Ela não interessa ao ACNUR como narrativa particular, mas como *contexto*, como generalização que ajuda a iluminar os possíveis pontos em que a ocorrência sistemática de certo crime internacional pode se comunicar com o universo semântico do refúgio. Caberá às autoridades de eligibilidade continuar o trabalho de descobrir, em uma narrativa de tráfico de pessoas, os critérios da narrativa ideal de refúgio e a relevância política que a caracteriza. Na exploração do assunto, o ACNUR sugere a existência de fatores típicos que desencadeiam a perseguição em casos de tráfico de pessoas: a colaboração com autoridades, o ostracismo que pode advir dessa colaboração, as características próprias de cada contexto social em que vítimas e perpetradores se inserem. São exemplos das relações causais mais típicas que podem fazer com que o contexto do tráfico de pessoas abrigue uma narrativa de refúgio – que o crime comum possa ser visto como uma perseguição por motivo, por exemplo, de pertencimento a um grupo social, especialmente exposto àquelas práticas criminosas. São recortes de narrativas de refúgio que mais tipicamente se manifestam naquele contexto, com seus gatilhos causais mais frequentes. Em todo caso, por mais "preparado" que esteja o terreno, portanto, é ainda enorme a solidão da narrativa individual. Ela, sozinha, será ainda responsável por "elevar" as agressões e crimes relacionados ao tráfico de pessoas ao patamar de uma "perseguição".

Aliás, é significativo que nos estudos sobre a aplicação da definição de refugiado a vítimas de tráfico de pessoas e da atuação de gangues, o ACNUR utilize algumas expressões específicas: as violações de direitos humanos relacionadas a esses fenômenos podem se "elevar", "equivaler" à perseguição que caracteriza o

9 Hipótese em que algum dos critérios convencionais está presente na narrativa, mas não é a causa "dominante" do refúgio.

IMDH_MIOLO.indd 105 12/03/2012 12:42:35

refúgio ("rise to the level of", "amount to"[10]). O conceito de perseguição, como ensinam as diretrizes do ACNUR, refere-se geralmente a uma ameaça à vida ou à liberdade relacionada aos critérios convencionais (raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política), mas não prescinde de uma análise subjetiva: "O caráter subjetivo do medo de perseguição requer uma avaliação das opiniões e sentimentos da pessoa. É também à luz dessas opiniões e sentimentos que qualquer ameaça presente ou antecipada deve ser vista"[11].

A perseguição, por conseguinte, é narrativa subjetivamente e politicamente qualificada. O que o ACNUR tem buscado fazer é expandir, do lado objetivo, o contexto ideal de refúgio, à luz de padrões emergentes de violação de direitos humanos. Mas ao esmiuçar esses contextos, somos levados de volta à narrativa como estrutura própria de significado, e como que re-descobrimos a enorme exigência que lhe formulamos: carrega os fardos objetivos e subjetivos da qualificação política. Precisa, frequentemente, modular os eventos que a compõem – violência, agressões, crimes, ameaças – nessa dupla dimensão, de forma coerente, *convincente*. Difícil separá-la, portanto, das representações subjetivas da dimensão política dos fatos narrados. De certa forma, exige-se também que a narrativa interior – a forma como os fatos narrados são avaliados subjetivamente – revele, em certo grau, uma *compreensão política* dessa realidade. Frequentemente se exige do solicitante de refúgio, por exemplo, que saiba apontar a identidade precisa do agente perseguidor. Muitas vezes, para essa identificação, é necessário que a pessoa conheça a realidade política a seu redor. Não raro, esperamos – ainda que inconscientemente – que o solicitante de refúgio seja ele mesmo "politizado" – no sentido de que atue e compreenda a realidade política de seu ambiente, sendo capaz de nomeá-la.

10 "In general, gang-related harm involves different forms of physical and sexual violence such as homicide, assault, rape, robbery, theft, arson and associated threats. Beatings, rape and other serious assaults will generally rise to the level of persecution as would other serious human rights violations, such as trafficking and kidnapping. Threats of violence or death, even where the applicant has not yet suffered violence, may also amount to persecution where the threat is deemed credible in light of the particular context and background of the applicant". ACNUR, "Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs", p. 6.

11 Handbook, § 52.

IMDH_MIOLO.indd 106 12/03/2012 12:42:35

Essa dupla modulação da narrativa de refúgio tem sido objeto de investigação acadêmica. Tomemos como exemplo estudo de Amy Shumam e Carol Bohmer, "Representing Trauma: Political Asylum Narratives" (2004), que vai ao núcleo dessa discussão, do ponto de vista das diferenças culturais entre solicitantes e autoridades estatais nos Estados Unidos[12]. As autoras partem da constatação de que os solicitantes de refúgio nos Estados Unidos frequentemente precisam "reformular" experiências de traumas pessoais em termos de atos de agressão política, de modo a atender aos critérios para a concessão de refúgio. Recordam que a narrativa do trauma, embora tenha grande potencial terapêutico, nem sempre é "produtiva" em termos políticos: vítimas de estupro, por exemplo, tendem a se verem como vítimas de um ataque pessoal, mais do que de padrões generalizados de violência sexual e de gênero[13].

O artigo analisa a influência que as expectativas das autoridades estatais a respeito da narrativa ideal de refúgio exercem sobre a modulação das histórias contadas pelos solicitantes. A questão ilumina problemas práticos cotidianos para os operadores do sistema de eligibilidade, como a tendência à produção de narrativas similares, o que pode ser interpretado tanto como respaldo objetivo quanto como sintoma de fabricação e conluio, enfraquecendo o pleito de verossimilhança. O "comando" que tais expectativas exercem sobre os narradores-refugiados nos levaria a avaliar com mais cuidado as intervenções dos entrevistadores como elemento que molda a narrativa de refúgio. Shumam e Bohmer salientam o frequente descompasso cultural entre a expectativa de encadeamento lógico que seria própria de entrevistadores estatais, e a natureza tortuosa de algumas narrativas de refúgio que refletem condições e subjetivações culturais distantes desses padrões. Sublinham ainda os padrões de credibilidade empregados pelas autoridades/entrevistadores em seu julgamento, e como tais padrões, seguindo a preferência pelo encadeamento narrativo lógico, tendem a

12 "Representing Trauma: Political Asylum Narrative", in: The Journal of American Folklore. Vol. 117, n. 466, 2004, pp. 394-414.

13 O ACNUR alerta para o problema: "Again, while a refugee may have very definite opinions for which he has had to suffer, he may not, for psychological reasons, be able to describe his experiences and situation in political terms". Handbook, § 46.

IMDH_MIOLO.indd 107 12/03/2012 12:42:35

atribuir grande valor à cronologia, à coerência factual entre detalhes que já não são essenciais à qualificação política da narrativa, mas próprios à sua qualificação enquanto narrativas logicamente coerentes, e portanto convincentes.

É natural que seja assim, dada a centralidade da narrativa como documento de sua própria carga política. Daí a importância do trabalho do ACNUR, por meio de seus "guidelines", ao alertar para essa dimensão estrutural das narrativas de refúgio como narrativas de trauma, que frequentemente apresentam inconsistências entre dimensões subjetivas e objetivas, descompasso entre os fatos narrados e as expectativas culturais em torno de sua elaboração subjetiva, ou ainda entre os elementos da cronologia (datas, duração), da espacialidade (distâncias, nomes de lugares), e dos dados objetivos disponíveis (notícias, relatórios, informes oficiais). A regra de ouro – que tem sido observada obstinadamente nas discussões no CONARE – continua sendo a particularidade de cada narrativa e o estatuto que assumem nela as informações e as noções subjetivas à luz de cada contexto individual. Resistir à tentação de sua ancoragem na massa objetiva de informações externas disponíveis, de um lado, ou na cerrada coerência interna de seus elementos, de outro, continua a ser uma importante dimensão para a análise da eligibilidade dos pedidos de refúgio. Afinal, a natureza precária da narrativa ideal de refúgio pode igualmente levantar suspeitas sobre as narrativas excessivamente bem armadas, impecáveis do ponto de vista lógico. Desnecessário dizer que a expectativa estatal sobre a estrutura da narrativa ideal de refúgio – se precária ou bem armada – tende ela mesma a ser modelada pela expectativa social existente quanto à classe, nacionalidade, etnia, gênero, idade, escolaridade, etc[14]. O destino da narrativa de refúgio repõe-se: ela tem a dimensão do indivíduo, inseparável dele.

São inúmeros, portanto, os desacertos possíveis entre expectativas culturais e sociais distintas na verdadeira negociação que se estabelece em torno da

14 A legislação brasileira atribui, naturalmente, importância específica a esses elementos. A lei 9474 estipula, em seu art. 19: "Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes".

IMDH_MIOLO.indd 108 12/03/2012 12:42:35

narrativa de refúgio. Sendo ela ainda uma narrativa que se transmite, sobretudo oralmente, retomamos a complexidade de que falamos antes, ao sublinhar que entram em cena expectativas de todo o tipo sobre a performance do narrador-refugiado. Embora seja evidente e plenamente justificado o interesse pelas variáveis culturais dessa negociação, ela nos leva a um tema mais geral, que se imporá mesmo quando essas determinações culturais possam ser reduzidas a um mínimo de relevância. Ao colocar em cena o narrador como unidade que, efetivamente, concentra a análise da eligibilidade (para a qual convergem as dimensões objetiva e subjetiva do fundado temor de perseguição[15]), e ao mesmo tempo evidenciar o papel central, do ponto de vista institucional, que exercem as expectativas dos ouvintes/entrevistadores a respeito da narrativa ideal de refúgio, somos confrontados com a hipótese de uma crise geral da narrativa, que é também uma crise histórica do narrador.

Evidentemente, narradores-refugiados continuarão a buscar extrair o máximo de efetividade política de suas narrativas ao exporem traumas, itinerários e peripécias aos ouvintes responsáveis por franquear-lhes a proteção internacional. A hipótese de uma crise geral da narrativa tem um valor institucional independente de seu valor explicativo do mundo atual: ao postular no nível histórico o desaparecimento de um sistema determinado de transmissão e compartilhamento da experiência centrado na oralidade e no narrador, ela nos alerta para o fato de que é, sobretudo, uma crise da *audição*.

Se ela é geral, afetaria a princípio todos os âmbitos sociais em que a narrativa tem uma função a desempenhar. No caso do refúgio, e da proteção internacional dos direitos humanos, ela tem uma particular incidência. Assim como a narrativa do trauma traz benefícios terapêuticos, a comunicação da experiência produz benefícios de certo modo indispensáveis em termos de viabilidade histórica da idéia de direitos humanos. A esse respeito, a historiadora Lynn Hunt procurou mostrar como na raiz da idéia de direitos humanos está a importância da

15 "To the element of fear – a state of mind and a subjective condition – is added the qualification 'well-founded'. This implies that it is not only the frame of mind of the person concerned that determines his refugee status, but that this frame of mind must be supported by an objective situation", Handbook, §. 38

IMDH_MIOLO.indd 109 12/03/2012 12:42:36

criação do público leitor de certo tipo de romances[16]. Não é mesmo por acaso que a frutificação do princípio de igualdade que está na origem da revindicação de direitos universais esteve tão centralmente ligada à eficácia social de um determinado tipo de narrativa – a do romance epistolar. Uma forma, portanto, que lidava com o problema do narrador de maneira extremamente consequente (quase insidiosa), no que diz respeito à comunicação da experiência subjetiva. É como se os narradores-personagens dos romances epistolares de Rousseau, por exemplo, fossem concebidos "sob medida" para a tarefa histórica de afirmar radicalmente a universalidade dos direitos, ao comunicarem ao máximo a sua experiência subjetiva, às vezes, aliás, com sentimentalismo. Mas nunca foram personagens socialmente inocentes: era da diferença de sua condição social no mais das vezes subordinada – no limite, da experiência subjetiva da injustiça – que tiravam a sua capacidade de irradiação.

A síntese atingida é genuinamente histórica. A criação dos direitos humanos foi buscar nas transformações do foco narrativo terreno para transformações sociais – como compreendeu, nas condições brasileiras, Machado de Assis. Rousseau e seus companheiros tiveram que produzir historicamente novos narradores, cuja dimensão interior transborda dos limites da ação, *passa a constituir a ação*, em busca explícita por ressonância coletiva. Lynn Hunt argumenta com agudeza que a transmissibilidade da idéia dos direitos humanos não está dissociada da capacidade de se comunicar de forma socialmente eficaz a experiência subjetiva como universal. Percebemos assim que os direitos humanos possuem espessura cultural e se ancoram em uma manifestação histórica da empatia – o reconhecimento de si no outro. Percebemos igualmente a importância da formação, portanto, dos *ouvintes*.

É possível até argumentar, nesse sentido, por um vínculo histórico mais específico entre o refúgio e a narrativa que explicaria por que a crise da narrativa pode afetar as instituições de refúgio de modo particular. Em 1930, Walter Benjamin escrevia sobre a crise da narrativa (como subitem da crise da própria experiência)

16 A Invenção dos Direitos Humanos – uma história. Trad.: Rosaura Eichanberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

IMDH_MIOLO.indd 110 12/03/2012 12:42:36

fazendo referência à primeira guerra mundial: "Com a guerra mundial começou a se tornar patente um processo que ainda não se interrompeu. Não é notável que no final da guerra os homens voltassem mudos do campo de batalha, não mais ricos em experiência comunicável, mas mais pobres? O que se difundiu dez anos depois, na enxurrada de livros sobre a guerra, nada tinha a ver com a experiência transmitida de boca em boca."[17] A mudez dos soldados evidencia uma tal carga de história e de política, mobilizada de forma tão aterradora, que já não pode ser processada pela narrativa – arte contemporânea do trabalho manual, da própria oralidade, do mundo que se perdia. Benjamin nota o soterramento da experiência comunicável nesses eventos que "contradizem" a própria experiência individual: a guerra, a inflação, as decisões políticas.

A arte de contar histórias de que se ocupa Benjamin é, como ele a define, uma forma artesanal de comunicação, companheira do trabalho manual. A guerra moderna entre Estados nacionais, que produz refugiados modernos, é também evento fundante da crise da narrativa. Não por acaso, o refúgio termina sendo, ainda hoje, uma fuga para tempos artesanais, lidando o tempo todo com o estatuto precário do indivíduo percorrendo as fronteiras de Estados soberanos. A fuga, inscrevendo novamente o corpo humano no centro da narrativa – lutando para recobrar-lhe a dignidade que a guerra rouba – remete-o simultaneamente a um mundo de certa forma artesanal, encurralado entre fronteiras, soberanias, agentes burocráticos, interesses e lógicas econômicas. O corpo humano que o refúgio põe em evidência nos recorda a materialidade desse emparedamento. Quem ouve hoje relatos de refúgio talvez não consiga escapar da supresa de imaginar que pessoas ainda viajam clandestinamente em navios de carga – aproveitando-se dos canais de comunicação abertos pela circulação mundial de mercadorias. É assim também com narrativas de violações de direitos humanos, que transmitem as marcas pré-industriais dos instrumentos de tortura – atividade igualmente artesanal. A materialidade dessas experiências termina sendo ainda um refúgio daquela empatia necessária para articularmos o discurso da universalidade dos direitos.

17 "The storyteller: reflexions on the works of Nicolai Leskov", in: *Illuminations*. New York: Harcourt, Brace & World, 1968, tradução própria.

IMDH_MIOLO.indd 111 12/03/2012 12:42:36

Curiosamente, para que se conceda o refúgio, que remonta a esse mundo antigo habitado pelo corpo humano em sua solidão, é necessário ouvir uma história: atividade duplamente artesanal, porque a história narrada é o derradeiro artefato que deve ser ainda produzido para que a proteção internacional se efetive. O mundo esquecido que se comunica a nós pelo refúgio o faz, portanto, por meio do antigo ritual de se contar uma história. A dificuldade mais geral tem a ver então com a crise dos ouvintes, que habitam necessariamente o mundo presente, em que não estão dadas as condições de ouvir. O refugiado é um homem do nosso tempo devolvido compulsoriamente à condição de narrador, sem que seja possível historicamente se reproduzir a condição de ouvinte. O problema talvez se evidencie de forma mais aguda quando pensamos no tratamento judicial de questões relativas ao refúgio: a aplicação das normas que instituem o refúgio não pode ser dissociada da estrutura institucional do exame de eligibilidade, porque o trabalho de ouvir histórias de refugiados requer mais do que um mero ajuste interpretativo nos termos tradicionalmente concebidos pela interpretação jurídica – requer educação institucional, participação ativa dos diversos atores envolvidos historicamente na atenção aos refugiados, deliberação, confronto de pontos de vista, além do imprescindível trabalho de qualificação dos debates que o ACNUR desenvolve[18]. Aliás, nos ensina o ACNUR que será necessário ao entrevistador "ganhar a confiança" do candidato a refúgio e criar um ambiente adequado para que o solicitante exponha de forma livre suas opiniões e sentimentos, protegido pela confidencialidade[19]. Se não há esse cuidado institucional na mediação da audição, não se aplica, propriamente, o direito dos refugiados.

Mesmo com o indispensável aparato institucional que se desenvolveu em torno do exame da eligibilidade, o desafio segue enorme, e creio que o sentimos, cotidianamente. Diante dele, e diante do lugar central da narrativa, buscamos,

18 "It should be recalled that an applicant for refugee status is normally in a particularly vulnerable situation. He finds himself in an alien environment and may experience serious difficulties, technical and psychological, in submitting his case to the authorities of a foreign country, often in a language not his own. His application should therefore be examined within the framework of specially established procedures by qualified personnel having the necessary knowledge and experience, and an understanding of an applicant's particular difficulties and needs", § 190.

19 Handbook, § 200.

IMDH_MIOLO.indd 112 12/03/2012 12:42:36

como é natural, a apuração rigorosa do cruzamento entre as condições objetivas e subjetivas de cada solicitante de refúgio. Evidentemente, contamos com um acervo crescente de informações sobre a situação objetiva dos países de origem de refugiados – o que ainda é, como vimos, insuficiente para desafiar a responsabilidade predominante da narrativa. Contamos com o trabalho do ACNUR sobre contextos emergentes. No caso do Brasil, contamos também com a memória institucional do CONARE e a memória dos agentes históricos. E ainda é a própria narrativa que, no mais das vezes, nos trai.

Dissolvida, afinal, a comunidade original dos ouvintes, tendemos a conceber a narrativa como estrutura lógica, portadora de informações e potência explicativa, às vezes nos esquecendo da unidade entre dimensão objetiva e subjetiva que se realiza no narrador e na sua experiência. Essa é uma tendência também natural, que devemos buscar compreender. A própria filosofia contemporânea da narrativa tem se concentrado no funcionamento das estruturas narrativas e em sua capacidade de explicação e transmissão de informações. Com efeito, concebemos a narrativa como "artefato representacional" (na expressão de Gregory Currie[20]), cuja eficácia reside na sua estrutura interna: na apresentação de agentes e ações temporais e *consequenciais*. A grande expectativa é, via de regra, de consistência e obediência às regras lógicas que são definidas no seu funcionamento interior. Com relação, contudo, à fonte de validade dessas regras, é a própria teoria contemporânea da narrativa quem reconhece: nossas expectativas são reguladas pela superposição de um plano interno e um plano externo – fatos sobre a situação do narrador e suas *intenções* regulam expectativas sobre as relações de causalidade e consistência internas à narrativa. O mundo narrado prende-se, portanto, ao narrador.

Mas onde está postulada a centralidade do narrador para o funcionamento das expectativas que permitem à narrativa se desenvolver, está também postulado o ouvinte. O funcionamento do jogo narrativo e a capacidade da narrativa de "criar mundos" depende igualmente dele. Como aponta David Herman[21], a apreensão

20 CURRIE, Gregory. *Narrative and Narrators – a philosophy of stories*. Oxford University Press, 2010, pp 8-9.

21 HERMAN, David. *Story Logic – problems and possibilities of narrative*. University of Nebraska Press, 2004.

IMDH_MIOLO.indd 113 12/03/2012 12:42:36

da narrativa se dá quando entramos em um tipo especial de comunhão cognitiva com o mundo narrado, e nesse processo atuam blocos ou modelos mentais, que aquele autor classifica como "sequências estereotipadas de ação". Há, por conseguinte, um certo repertório de engrenagens narrativas e decodificações mentais do significado de ações, eventos, esquemas, participações, papéis, que possivelmente funciona abaixo do radar da consciência, nos expondo, ouvintes precários, a preconceitos sequenciais.

Como salvar-nos, por conseguinte, de trilhar necessariamente os caminhos de certa forma pré-definidos a que nos levam as expectativas lógicas que formulamos a partir das referências externas sobre o narrador e as próprias "sequências estereotipadas de ação"? A narrativa ideal de refúgio de que vínhamos tratando inscreve-se nesse mecanismo, e ela carrega para dentro dele o universo semântico de nossas expectativas sobre uma narrativa política. Como apontamos anteriormente, nossa tendência a projetá-la, ao ouvir histórias de refugiados que buscam proteção em nosso país, advém em parte de nossa própria atitude moderna com relação à narrativa. As teorias sobre a narrativa a que aludimos podem explicar o funcionamento dos mecanismos que nos levam mesmo a compreender uma narrativa como narrativa de refúgio, mas não recuperam o sentido da experiência individual que se transmite apenas quando se reproduzem, de alguma forma, as condições de *empatia* com a experiência "artesanal" do refúgio. Temos consciência, creio, da natureza dessa exigência, ainda que essa consciência não aplaque as dificuldades práticas no momento de avaliar os pedidos de refúgio. Nas recomendações do ACNUR, lemos que "o efeito cumulativo da experiência do solicitante deve ser levado em conta"[22]; ou seja: mesmo na ausência de um evento marcante, o conjunto dos incidentes narrados, compondo a totalidade de uma experiência, pode fundamentar o temor de perseguição. É bastante significativo que encontremos, na linguagem utilizada pelo ACNUR, referência à necessidade de tomar a narrativa em seu conjunto, o que equivale a uma advertência quanto à força dos preconceitos instalados nas nossas expectativas inscritas em modelos e gatilhos narrativos.

22 Handbook, § 201.

IMDH_MIOLO.indd 114 12/03/2012 12:42:36

Recriar a empatia com relação à experiência do refúgio correponde a recriar, portanto, em condições históricas adversas e de modo um tanto artificial, uma comunidade de ouvintes para as histórias que refugiados contam. Não há dúvida de que essa comunidade existe, e tem procurado expandir-se. Mas é possível pensar, a partir dessas coordenadas sobre a crise da narrativa, em medidas para levar adiante, no terreno institucional, a construção dessa comunidade. No caso brasileiro, o CONARE oferece mecanismos cujos potenciais, em termos de um tratamento ainda mais bem aparelhado das narrativas de refúgio, são enormes. Talvez um dos aspectos mais importantes a esse respeito seja o conceito e a prática da sua composição tripartite, a participação das entidades da sociedade civil ligadas diretamente à atenção aos refugiados.

O fortalecimento desse componente, no tratamento das histórias contadas por refugiados, pode ser de grande aproveitamento, inclusive como forma de contribuir para se desarmar os preconceitos narrativos inconscientes de que tratamos. Trata-se, efetivamente, de buscar justapor diferentes expectativas quanto à narrativa ideal de refúgio, aumentando o alcance do processo deliberativo em torno dos relatos de refúgio e das etapas de sua qualificação política. De certo modo, portanto, pode ser que a multiplicação das expectativas consiga atenuar o regime de verossimilhança que se aplica à narrativa de refúgio como parte do processo de sua qualificação política diante dos ouvintes estatais. Em uma fase preliminar da instrução dos pedidos de refúgio, as narrativas se beneficiariam da expansão de uma comunidade de ouvintes com diferentes formações e especialidades, para além dos profissionais do direito que, com imprescindível contribuição, já se engajam na matéria, junto às entidades da sociedade civil que participam do processo.

Pode ser útil, portanto, ampliar a base de leitura ou a comunidade ativa de ouvintes em condições de intervir, de forma qualificada, nos debates sobre a qualificação política e a verossimilhança das narrativas. De outro lado, seria positivo também criar maior familiaridade entre a forma como as narrativas são vistas e avaliadas nessa fase preliminar de intrução, próxima ao atendimento direto aos refugiados, e as visões que se exprimem nas deliberações da esfera administrativa. A centralidade do narrador recomenda que se aproxime, mais

IMDH_MIOLO.indd 115 12/03/2012 12:42:37

e sempre, a esfera administrativa e a experiência cotidiana do trabalho de assistência aos refugiados, mas é também importante, para fechar o circuito, que o conteúdo das deliberações administrativas seja adequadamente compreendido pela comunidade de trabalhadores engajados na assistência.

Como a narrativa de refúgio evoca um mundo esquecido, permanece indispensável também *revelá-la*. Entra-se aí no enfrentamento da contradição entre o necessário sigilo que recobre as narrativas de refúgio e a necessidade de alertar a sociedade para a sua existência – pelo menos no caso do Brasil, em que o refúgio é, para grande parte da sociedade, uma realidade remota. É importante encontrar um modo de contar, publicamente, histórias de refúgio e extrair delas o seu enorme potencial em termos de transmissão da experiência da injustiça e produção de empatia: reencená-las entre os atores que podem, de alguma forma, contribuir para o fortalecimento da proteção internacional, e em seguida entre o público em geral. No Brasil o CONARE e o ACNUR têm estado à frente de esforços nesse sentido. A palavra aqui é de decisivo encorajamento, de parte de quem precisou aprender a ouvir.

Há um valor próprio na transmissão do refúgio como experiência, para além de suas dimensões institucionais, políticas ou jurídicas. Independente do tamanho da população de refugiados no Brasil, contar histórias de refugiados é uma forma de nos reconectar, pelas vias tortas de uma forma errante de narrativa, ao que há de mais contemporâneo e vivo em nossa sociedade global, ao conteúdo único das experiências contemporâneas de injustiça que não está acessível a um *clic* no computador. O recontar dessas histórias e a reencenação desse ritual arcaico relacionam-se à nossa capacidade de, efetivamente, e para além de toda a tecnologia da comunicação, ouvir o que se passa no presente.

IMDH_MIOLO.indd 116 12/03/2012 12:42:37