

Gestão migratória no Brasil: rumo ao subdesenvolvimento

Fabício Toledo de Souza

Doutor em Direito pela PUC/Rio, atualmente Visiting Scholar na Brooklyn Law School. Desde 2008 trabalha com refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes. Membro da Universidade Nômade Brasil (UniNômade)

Introdução

O Estado brasileiro tem uma posição aparentemente contraditória frente ao tema migratório e especialmente quanto aos refugiados. Por um lado, oferece aos deslocados venezuelanos uma resposta ampla e “humanitária”, mantendo aberta as fronteiras e a via simplificada para regularização migratória. E, mais recentemente, a partir de uma posição favorável ao reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, abre uma iniciativa inédita e positivamente ousada, contrariando um contexto de crescentes restrições aos refugiados e migrantes.

Por outro lado, utilizando a retórica de segurança, ordem e soberania, assume explicitamente uma agenda de alinhamento com políticas internacionais de restrição migratória, rompendo com o Pacto Mundial de Migração e editando normas que autorizam o rechaço sumário de solicitantes de refúgio considerados “suspeitos”. Nesta mesma linha, utilizando idênticos argumentos, o Brasil revogou o status de refugiado concedido há mais de uma década a três paraguaios, vítimas de sequestro e tortura. Qualificando-os como terroristas e criminosos, as autoridades políticas brasileiras tornam explícita uma tendência que mescla a retórica do rigor contra o crime com a retórica do antagonismo partidário e ideológico. No clima de intensa polarização política e ideológica, o tema migratório tem sido, pouco a pouco, absorvido dentre aqueles utilizados como terreno para disputas eleitorais.

Tal contradição, a nosso ver, é a expressão da ambivalência essencial que caracteriza o regime de governabilidade brasileiro no tema migratório. A retórica da ordem, segurança e soberania pode firmar uma de suas bases de sustentação sobre o caráter “humanitário” do refúgio, um instituto que se caracteriza justamente por sua excepcionalidade dentre as rígidas hipóteses migratórias. Este é um dos elementos que compõe a complexidade do tema.

O outro elemento, também expressão da governança do Estado, é a precariedade das políticas de assistência e acesso a direitos destinadas aos pobres e vulneráveis. Se é verdade que o atual governo tende a diminuir seu compromisso com direitos humanos e com os direitos das minorias, também é verdade que a fragilidade da agenda migratória e das garantias asseguradas aos refugiados e migrantes tem sido promovida ao longo de muitos anos e com a participação de inúmeros atores, de diferentes espectros políticos e ideológicos.

Nas últimas décadas, a despeito de importantes conquistas – como a Lei de Refúgio (1997), a Lei de Migração (2017), o Projeto Acolhida (para os venezuelanos), bem como as soluções *ad hoc* para proporcionar visto ou residência para algumas nacionalidades (haitianos, sírios, senegaleses e venezuelanos, dentre outros) – não houve avanço significativo no sentido de acolher a migração em sua relevância, seja como um fato social, econômico ou jurídico (como um direito).

A ausência de uma política efetiva, estável e sólida de acolhimento combina com a raridade de estruturas que possam garantir assistência em diferentes níveis aos migrantes e refugiados. As instituições criadas com o objetivo de apoiar as pessoas mais vulneráveis - e que raramente respondem sequer a um nível básico de cuidados - excepcionalmente consideram a migração e os migrantes como um objeto de interesse. Ao contrário, a resposta para o primeiro grande fluxo de deslocados em sua história demonstra que a reação do Estado brasileiro é estável: provisória e precária, como convém às vítimas humanitárias. Não interessa, quanto a isso, uma avaliação moral dos supostos responsáveis nem tampouco nos parece interessante tomar como ponto de partida ou de análise um mundo idealizado livre de fronteiras, hierarquias e miséria.

O que nos parece interessante é perceber que a governança do tema migratório tem sido construída ao longo de muitos anos, sempre a partir da ideia de distinção, classificação e hierarquização (moral, social e jurídica) das diferentes categorias de deslocados. E que desta governança participam múltiplos atores, seja ativamente, seja passivamente. Tal constatação não significa relativizar as perdas e os perigos já estabelecidos pelas recentes decisões, nem diminuir os riscos desta tendência restritiva anunciada pelo atual governo. Ela deveria apenas nos advertir sobre a existência de um campo mais amplo, heterogêneo e disputado.

No Brasil, a governabilidade humanitária e a indiferença em relação aos migrantes e aos refugiados convivem harmoniosamente. Não como acontecimentos paralelos, mas como expressão da mesma lógica de gestão dedicada aos mais pobres. No caso do Brasil, o amplo acolhimento aos venezuelanos – certamente uma decisão exemplar para o mundo - convive com a precariedade dos direitos dos refugiados e migrantes, inclusive dos próprios venezuelanos.

As contradições da resposta brasileira para refugiados e migrantes

O Estado brasileiro passou a aplicar aos venezuelanos solicitantes de refúgio a definição ampliada de refugiada e reconheceu oficialmente mais de uma centena de solicitantes da Venezuela como vítimas de uma situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos”¹. A decisão adotada em julho de 2019 pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)² poderá ser estendida para os mais de 100 mil solicitantes de refúgio daquele país.

Este posicionamento coloca o Brasil como o único país a reconhecer os venezuelanos coletivamente como refugiados, ainda que os processos sejam analisados individualmente³. A decisão foi resultado de muitos debates, pressões e disputas, tanto no âmbito do Conare⁴, entre as organizações e instituições que compõem sua Plenária e tem a atribuição de dar resposta aos pedidos de refúgio, quanto em âmbitos mais amplos, uma vez que o assunto passou a interessar um número crescente de atores.

Organizações internacionais, como o Acnur (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), emitiram pareceres e notas sobre a necessidade de proteção adequada para os deslocados venezuelanos, e as organizações não-governamentais que atuam no tema pressionaram para que ela fosse adotada⁵. Antes da inédita decisão, pouco menos de duas dezenas de venezuelanos haviam sido reconhecidos refugiados. E os motivos para o reconhecimento estavam fundados na definição clássica de refugiado, que trata da pessoa que busca proteção em outro país em razão de fundado temor de

¹ A definição ampliada de refugiada consiste em reconhecer como refugiadas as pessoas que deixaram seu país em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme a descrição do inciso III, do artigo 1º da Lei 9.474/97, que acolheu, em parte, a definição criada pela Declaração de Cartagena, de 1984.

² O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é organismo integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública e tem, dentre suas atribuições, a instrução, análise e decisão dos pedidos de refúgio. Foi criado em julho de 1998, por força da Lei 9.474/97.

³ De acordo com a Diretriz 11 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o reconhecimento *prima facie* ocorre com mais frequência para situações coletivas, com fluxos em grande escala, e ou quando a determinação individual é impraticável, impossível ou desnecessária. N entanto, é possível e comum que se faça uso de procedimentos individuais de determinação de status. Texto da Diretriz está disponível em <https://www.acnur.org/5c6c387a4.pdf> [último acesso em 23/07/2019].

⁴ A plenária do CONARE é composta por representantes de Ministérios e outras instituições do Estado, mas também por representantes do ACNUR e da Sociedade Civil, além de observadores da DPU e MPF. A este respeito, o artigo 14, da Lei 9.474/97, define a composição da Plenária.

⁵ A “Nota de orientação sobre considerações de proteção internacional para os venezuelanos”, de maio de 2019, atualizou a “Nota de orientação sobre o fluxo de venezuelanos”, de março de 2018. Disponíveis em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Guidance-Note.pdf>. [Último acesso em 22/07/2019].

perseguição por motivo de nacionalidade, raça, religião, pertencimento a grupo social ou em razão de opinião política⁶.

Levando-se em conta que o Brasil mantém aberta a via simplificada de regularização migratória⁷ para os venezuelanos e considerando os grandes investimentos direcionados para o acolhimento na fronteira e em outras cidades no Norte do país, é possível concluir que a resposta, apesar de inúmeros e graves problemas, é mais generosa do que a de muitos outros países da região e atende a padrões básicos de proteção.

Ao mesmo tempo em que adota posicionamento amplo e solidário com os venezuelanos, o governo tem atuado no sentido de criar restrições e ampliar as formas de rechaço a outros “perfis” de migrantes e refugiados. Cerca de um mês antes da decisão para os venezuelanos, a Plenária do Conare revogou o status de refúgio de três cidadãos paraguaios, atendendo a um antigo pleito do governo do Paraguai. Na sessão plenária realizada em 14 de junho de 2019, o Conare revogou o refúgio que havia sido conferido a três ex-ativistas do “Patria Libre”, partido de esquerda fundado em 1990 e ligado a movimentos estudantis. Por força desta decisão, Juan Francisco Arrom Suhrurt, Anuncio Martí Méndez e Victor Antonio Colmán Ortega, perderam o status de refugiado que lhes havia sido reconhecido em dezembro de 2003.

A decisão teve repercussão incomum, em se tratando de um tema que raramente é debatido na mídia. Quase todos os grandes jornais divulgaram a notícia, e muitas organizações de direitos humanos manifestaram preocupações e repúdio. A cessação autorizada pelo Conare permite que o Estado Paraguai consiga sucesso em seu antigo intento de obter a devolução dos três ex-ativistas, acusados de terem cometido um crime de sequestro em 2001, supostamente por motivos políticos. O Presidente do Paraguai anunciou à imprensa sua satisfação com o resultado, que elimina um grande obstáculo para a extradição dos ex-refugiados⁸, tentada antes por duas vezes, em 2004 e 2010, sem

⁶ “Conare. Refúgio em números. 4ª edição”. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf [último acesso em 23/07/2019].

⁷ Através da Portaria Interministerial 02/2019

⁸ “Paraguai comemora revogação de status de refugiados de acusados de sequestro”. UOL Notícias. 14/06/2019. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/06/14/paraguai-comemora-revogacao-de-status-de-refugiados-de-acusados-de-sequestro.htm>. [último acesso em 23/07/2019].

resultado positivo⁹. Em relação a todas essas antigas investidas do governo paraguaio, o Conare rejeitou os pedidos sem instaurar qualquer tipo de procedimento de revisão da concessão de refúgio. Houve evidente motivação ideológica na iniciativa, que nunca foi omitida pelo Presidente brasileiro e pelo atual Ministro da Justiça.

Ao contrário, o Presidente da República declarou publicamente, na presença de seu homônimo paraguaio, que devolveria os três refugiados, afirmando que o Brasil não acolheria “terroristas” e “bandidos”¹⁰. O Ministro da Justiça e Segurança Pública, que negou recurso oferecido pela defesa dos ex-refugiados, expôs em sua conta numa rede social sua posição de não permitir que criminosos sejam considerados refugiados¹¹. Ambos fizeram questão de justificar suas posições como resultado de preocupações com segurança.

Um dos maiores capitais do atual governo está vinculado à ruptura com a cultura política institucional anterior, o que significa adotar posições à direita no espectro político e ideológico, o que ele e seus principais auxiliares fizeram questão de destacar sempre que tiveram oportunidade. O envolvimento de importantes nomes do anterior governo (Lula e Dilma) em episódios graves de corrupção deu ao atual Presidente elementos para obter apoio dos eleitores, na medida em que se anunciava como uma ruptura com o antigo sistema (ele buscava se mostrar como um elemento anti-sistema), preocupado com o enfrentamento da corrupção.

A opção pelo juiz Sergio Moro, uma das grandes figuras da operação “Lava Jato”, para o cargo de Ministro da Justiça e Segurança Pública, reforçou esta imagem. Ao lado do discurso contra corrupção, o governo assumiu uma agenda abertamente hostil a qualquer iniciativa ou decisão que pudesse ser interpretada como “esquerda”. Em sua perspectiva, a ruptura com o passado significa adotar o discurso da “ordem” e do rigor contra o crime. Em grande parte, no entanto, esta posição do Presidente se reflete em uma

⁹ Sob a proteção do estatuto de refugiado, a extradição não seria possível, em virtude de comando legal. Nos termos do artigo 33, da Lei 9.474/97, o reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram o refúgio.

¹⁰ “Brasil avalia cancelar refúgio a paraguaios condenados pela justiça. Agência Brasil EBC. 12/03/2019. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/brasil-avalia-cancelar-refugio-paraguaios-condenados-pela-justica> [Último acesso em 20/07/2019].

¹¹ O Ministro da Justiça Sergio Moro fez o comentário em sua conta do Twitter, disponível em https://twitter.com/SF_Moro/status/1153636162139033600 [último acesso em 23/07/2019].

agenda refratária às conquistas obtidas por grupos minoritários, o que não difere de sua agenda enquanto parlamentar, antes de sua eleição para cargo de Chefe do Executivo.

Usando esta mesma retórica da preocupação com segurança e combate ao terrorismo, o governo deu largos passos no caminho para restringir garantias criadas com a recente Lei de Migração (Lei 13.445/17)¹² e empreendeu duas iniciativas simultâneas e com os mesmos objetivos: dar à autoridade policial migratória discricionariedade para determinar a inadmissibilidade de indivíduos que sejam considerados “perigosos” para a segurança do Brasil ou que tenham cometido ato contrário “aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”.

A Emenda 01 ao Projeto de Lei 1928, apresentada por um senador ligado à base governista¹³, tem como propósito de modificar dispositivos da Lei de Migração (Lei 13.445/17) e a Lei de Refúgio (Lei 9.474/97), sob a justificativa de prevenir riscos de terrorismo e outros crimes que possam ser praticados por “estrangeiros suspeitos”. Ao mesmo tempo, o Ministro da Justiça e Segurança Pública publicou a Portaria n. 666/2019 com texto semelhante e com mesmos objetivos.

Além de definir explicitamente a atribuição da Polícia Federal (autoridade migratória) para a inadmissão, a Portaria também define as hipóteses de sua aplicação, de modo a tornar mais objetivos os critérios. Assim, para efeitos da norma, são consideradas perigosas as pessoas “suspeitas de envolvimento” em terrorismo (conforme a Lei 13.260/16), grupo criminoso organizado ou associação criminoso armada (nos termos da Lei 12.850/13), tráfico de drogas, de pessoas ou de armas de fogo, pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil e, por fim, torcida com histórico de violência em estádios.

¹² A Lei 13.445/17 revogou e substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), promulgada durante o regime militar no Brasil e que tratava o tema a partir sobretudo da perspectiva de segurança e respeito à soberania. Além do Decreto 9199/17, que regulamenta a Lei, há inúmeras Portarias tratando de temas específicos.

¹³ A Emenda foi apresentada pelo Senador Fernando Bezerra (MDB/RO), líder do governo no Senado. Ele declarou publicamente que a Emenda atende interesses do Ministério da Justiça e Segurança Pública. As palavras do Senador podem ser conferidas no registro em vídeo da sessão, disponível em <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/89303?h=09:36:11>. O Senador Bezerra foi Ministro da Integração Nacional durante o Governo Dilma Roussef (2011- 2016) e recentemente seu gabinete foi alvo de ação de busca por parte da Polícia Federal, no âmbito de uma ação que apura desvios de dinheiro em obras realizadas quando ele era Ministro (<https://oglobo.globo.com/brasil/pf-faz-buscas-no-gabinete-do-senador-fernando-bezerra-coelho-mdb-pe-lider-do-governo-bolsonaro-23958112>). [último acesso em 23/09/2019].

Em ambos os casos, a autoridade migratória poderá impedir a entrada de pessoas formalmente condenadas e também as suspeitas, o que significa, inclusive, os que respondem investigação criminal. Entre os efeitos perigosos da medida, há o risco de que pessoas perseguidas através de procedimentos formalmente dissimulados como legítimos, sejam indevidamente recusadas no país. Apenas para ilustrar o tipo de problema que a aplicação destas regras pode gerar, vale lembrar de um recente episódio, bastante emblemático de como uma perseguição pode ser dissimulada em persecução judicial: o caso da comunidade de turcos vinculados ao movimento “Hizmet” ou “Gülen”, que estão sendo amplamente perseguidos em várias partes do mundo, incluindo Estados Unidos da América, Canadá, Europa e Brasil, além da própria Turquia.

Um dos mecanismos utilizados para a perseguição é o uso da persecução criminal e ou da extradição, que, no Brasil, implicou na prisão de um destacado membro daquela comunidade, posteriormente liberado. Os pedidos de refúgio apresentados pelos turcos perseguidos no Brasil não foram julgados até o momento, mas há grande chance de que sejam reconhecidos, especialmente depois da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) negando a extradição do líder do grupo¹⁴. No Brasil, assim como na maioria dos países onde houve pedidos de extradição, elas foram negadas.

Imediatamente em reação a estas medidas, organizações de defesa de refugiados e migrantes, a Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal/Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a representação do ACNUR no Brasil manifestaram suas objeções e críticas¹⁵, e ampliaram suas ações de incidência sobre a parlamentares¹⁶.

¹⁴ O caso do turco Ali Sipahi, cuja extradição foi julgada no STF, foi amplamente divulgado na mídia, assim como a situação da comunidade de turcos. “Opositor de Erdogan preso no Brasil preocupa comunidade turca”. O Globo. 25/04/2019 (Disponível em <https://oglobo.globo.com/mundo/opositor-de-erdogan-presno-no-brasil-preocupa-comunidade-turca-23622134>) “Por unanimidade, STF nega extradição de turco acusado de terrorismo por Erdogan”, Folha de São Paulo, 06/08/2019 (<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/stf-nega-extradicao-de-turco-acusado-de-terrorismo-por-governo-da-turquia.shtml>) [último acesso em 24/09/2019].

¹⁵ A Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho sobre Refúgio e Migração, apresentou a Nota Técnica no. 06 – DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU. A chamada “sociedade civil” apresentou uma nota assinada por oito organizações não-governamentais ligadas ao tema. O ACNUR apresentou uma nota denominada “Observações do ACNUR sobre a Portaria 666 do MJSP e o Projeto de Lei 1928/2019, que altera a Lei de Migração”. E o Ministério Público Federal apresentou a “Recomendação 09/2019/PFDC/MPF.

¹⁶ Como resultados da incidência feita pelas organizações de defesa dos direitos dos refugiados, alguns parlamentares sensíveis ao tema concordaram em pedir convocação de uma audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado, para debate sobre o PL 1928/19 e outros apresentaram procedimentos para a sustação da Portaria 666, como é o caso do Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo PDL 493/2019.

Além de manifestarem apreensão com o risco de rechaço e ou devolução de pessoas perseguidas (potenciais refugiados), as organizações manifestaram preocupação com o poder conferido às autoridades policiais em relação à decisão de admitir ou inadmitir alguém, sem análise devida do caso e sem respeito aos princípios de ampla defesa e contraditório¹⁷.

Governança migratória e a abstração dos direitos

A decisão que determinou a cessação do refúgio antes conferido aos três cidadãos paraguaios foi construída por gestores do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e da Polícia Federal ao longo de alguns meses e foi incluído na pauta da sessão de maio de 2019 no Conare. E adiada para a sessão seguinte, uma vez que seguia pendente a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) a respeito da responsabilidade do Estado paraguaio a respeito de violência cometida contra dois dos refugiados.

Havia expectativa de que a Corte condenasse o Estado paraguaio, recepcionando, assim, a conclusão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que, em setembro de 2017, emitiu um relatório atribuindo ao Estado paraguaio a responsabilidade pelo sequestro, desaparecimento forçado e tortura de Juan Francisco Arrom Suhrurt e Anuncio Martí Méndez. Ambos foram sequestrados em janeiro de 2002 e permaneceram em um cativeiro durante 14 dias, sob violenta tortura.

¹⁷ A Convenção de 1951 também traz, em seu artigo 33(2) a possibilidade de exceção para os refugiados que “por motivos sérios pode ser considerado um perigo para a segurança do país” ou que constitua “ameaça para a comunidade do referido país”. Entretanto, os *travaux préparatoires* esclarecem que as exceções mencionadas devem ser interpretadas restritivamente. Sobre este ponto, a referida nota de “Observações” feitas pelo ACNUR menciona os seguintes documentos: UN doc. E/AC.32/8, em 13 (25 de Agosto de 1950) e UN doc. E/AC.32/SR.40, em 31 (22 de Agosto de 1950). E também a intervenção do ACNUR perante a Suprema Corte do Canadá no caso de Manickavasagam Suresh (Recorrente) e o Ministro da Cidadania e Imigração, o Procurador Geral do Canadá (Recorrido), 8 de março de 2001, (disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3e71bbe24.html>), a nota do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 6 de Janeiro de 2006 (disponível em: <http://www.refworld.org/docid/43de2da94.html>) e nota do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, Outubro de 1997, “Grahl-Madsen”, p. 140, comentários (8) (disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html>).

Victor Antonio Colmán Ortega foi sequestrado em dois dias depois e devolvido em poucas horas, também depois de sofrer tortura. Segundo declararam Arrom e Martí, seus captores eram agentes policiais, que o torturaram a fim de obter sua confissão pelo sequestro de Maria Edith Debernardi, esposa de um dos empresários mais ricos do país. Os sequestradores queriam criar a imagem de que eles tinham ligação com grupos armados e que pretendiam desestabilizar o governo.

No Brasil, pediram refúgio e foram reconhecidos como tal: a Plenária do Conare os reconheceu como vítimas de sequestro e tortura e avaliaram que houve desrespeito aos seus direitos e falta de imparcialidade do Judiciário¹⁸. A Comissão Interamericana, por sua vez, havia concluído que “o Estado do Paraguai era responsável pela violação dos direitos humanos protegidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura”¹⁹.

A sentença da Corte, publicada em 13 de maio de 2019, no entanto, absolveu o Estado paraguaio. Segundo a decisão, a maior parte das evidências apresentadas para provar a participação do Estado se deu por meio de declarações das próprias vítimas ou de testemunhas indiretas. E considerou ainda que o Estado não foi negligente quanto às investigações feitas para apurar os crimes cometidos contra eles. E, por fim, que as provas não eram suficientes para demonstrar que os agentes estatais denunciados pelas vítimas eram os verdadeiros responsáveis.

A sentença fragilizou as bases para a defesa do refúgio, embora houvesse fortes elementos que sustentam a alegação de que persiste o risco de perseguição contra eles e a despeito das eventuais marcas que eles ainda carregam da violência (sequestro, desaparecimento forçado e tortura) cometida. A Plenária, por maioria de votos, acatou o parecer do Coordenador do Conare²⁰ e eles tiveram o status cessado.

¹⁸ Para mais informações sobre os processos, há um informe da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/decisao-sobre-refugiados-politicos-no-brasil-e-contestada-pelo-estado-paraguaio>) [Último acesso em 23/07/2019].

¹⁹ A decisão pode ser consultada na página da Organização dos Estados Americanos (OEA). Disponível em <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/216.asp> [Último acesso em 22/07/2019]

²⁰ A Coordenação do Conare concluiu, em seu parecer, que não subsiste o risco de fundado temor que motivou o refúgio e que o Estado paraguaio e seu Judiciários são capazes de assegurar um julgamento justo aos acusados.

O governo brasileiro adota posicionamentos aparentemente ambíguos no tema migratório e de refúgio. De um lado, acompanha a tendência tradicional adotada por países que lidam com fluxos mistos (refugiados e migrantes), criando medidas extraordinárias em torno dos temas de segurança e soberania para justificar maior controle e restrição. Valorizando seu capital político, acentuando a retórica de ruptura com o passado e de comprometimento com a “ordem”, o governo define linhas para um programa com alinhamentos ideológicos menos sensíveis à migração, aos deslocados e aos vulneráveis em geral.

A partir do discurso de segurança, ordem e soberania, concede legalmente à polícia poderes para possa rechaçar sumariamente solicitantes de refúgio, sob justificativa de risco ou ameaça, retomando o espírito do revogado Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80). E, como elemento agravante, o governo assume explicitamente uma agenda de alinhamento com políticas internacionais de restrição migratória, rompendo com o Pacto Mundial de Migração e assumindo pautas contrárias aos direitos das minorias. Ainda que a prática de rechaço e inadmissão já aconteçam desde sempre, sem qualquer tipo de controle, a não ser pelos poucos casos que as ONGs são capazes de acompanhar, agora há uma norma que autoriza e legitima legalmente a prática policial.

De outro lado, ao se verificar a resposta ao fluxo de venezuelanos, o governo mantém uma resposta ampla e “humanitária”. O simples fato de manter aberta as fronteiras, sem impor restrições ou condições, ofertando uma estrutura de acolhimento imediato²¹, coloca o Brasil entre os países com as políticas de acolhimento mais receptivas e abrangentes. Considerando a tendência mundial e regional de agravamento de restrições – em que Equador e Peru, dois importantes destinos procurados pelos venezuelanos desde o agravamento da crise, passaram a condicionar a entrada de venezuelanos à apresentação de passaporte, um documento cada vez mais caro e escasso²² - a posição brasileira é extraordinariamente favorável.

²¹ O acolhimento aos venezuelanos se dá especialmente no âmbito da “operação acolhida”, operacionalizada pelo governo federal, pelas forças armadas, com apoio e assistência de agências humanitárias internacionais (como ACNUR e OIM) e aberta para a participação de inúmeras organizações não-governamentais.

²² “Nova restrição de Equador e Peru a venezuelanos põe Colômbia em alerta”. Estadão. 17/08/2019. Disponível em <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nova-restricao-de-equador-e-peru-a-venezuelanos-poe-colombia-em-alerta,70002459590> [Último acesso em 23/07/2019].

Do mesmo modo, quanto ao reconhecimento dos venezuelanos como refugiados, é igualmente necessário admitir o acerto da decisão. É possível que ela tenha sido possível somente agora, depois de tantos anos de pressão, porque encontrou um ambiente propício, politicamente conveniente.²³ Se levamos em conta as manifestações do governo a respeito da situação política na Venezuela e a acusação que faz ao regime “socialista” de Maduro – assim como a sua posição quanto aos cubanos que antes faziam parte do programa Mais Médicos²⁴ - é inevitável atribuir ao seu posicionamento um caráter ideológico e motivado por cálculos eleitorais. E especialmente porque grande parte da esquerda tenha preferido fazer a defesa do “socialismo” de Nicolás Maduro como última trincheira contra o “imperialismo”, a despeito do êxodo de venezuelanos e de todo o sofrimento que deliberadamente foi ele impôs à população. De toda forma, a decisão é justa e conveniente para os solicitantes de refúgio venezuelanos.

Era esperado que houvesse alguma resposta à crescente crise de deslocados venezuelanos. A resposta brasileira, a despeito de seus limites e problemas, fez jus à sua dimensão: o êxodo venezuelano criou o primeiro grande fluxo de refugiados na história do Brasil. O país está em segundo lugar dentre os principais receptores de solicitantes de refúgio da Venezuela, com 103.697 pedidos, e ocupa o sétimo lugar dentre os países que autorizaram residência, com 74.860 venezuelanos documentados²⁵. Com denúncias insistentes a respeito da fome, violência, milícias armadas, privação de medicamentos,

²³ O Presidente brasileiro oficialmente reconheceu Juan Guaidó, presidente da Assembleia Legislativa e principal opositor de Nicolás Maduro, como presidente da Venezuela. Para o representante brasileiro, e seus homólogos nos Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha, França, Espanha, Argentina, Chile, Peru, dentre outros, a vitória de Maduro nas últimas eleições não tem legitimidade “Bolsonaro reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela”. Portal G1. 23/01/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/brasil-diz-que-reconhece-juan-guaido-como-presidente-da-venezuela.ghtml>. [Último acesso em 22/07/2019].

²⁴ Muitos dentre os integrantes do programa relataram as várias restrições que sofriam, incluindo a retenção de parte significativa dos vencimentos (pelo governo cubano) ou restrições no direito de cidadania ao retornar ao país depois ter abandonado o programa. A propósito disso, há um fluxo atual e significativo de cubanos reconhecidos como refugiados, justamente porque perderam a cidadania por questões semelhantes. “A gente se sentia explorado, diz cubano que saiu do Mais Médicos e ficará no Brasil”. Folha de São Paulo, 21/11/2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/11/a-gente-se-sentia-explorado-diz-cubano-que-saiu-do-mais-medicos-e-ficara-no-brasil.shtml>. Dentre os 8.556 cubanos que participavam do programa (que contava com o total de 16.707 profissionais) e decidiram não retornar, cerca de 2 mil cubanos solicitaram refúgio no Brasil “Cuba decide deixar programa Mais Médicos no Brasil e cita declarações ‘ameaçadoras’ de Bolsonaro”. Portal G1. 14/11/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/14/cuba-decide-deixar-programa-mais-medicos-no-brasil.ghtml> [Último acesso em 22/07/2019]. [Último acesso em 21/07/2019].

²⁵ Os dados constam da Plataforma “R4V -Portal Operacional – Situaciones de Refugiados y Migrantes”, disponível em <https://r4v.info/es/situations/platform> [Último acesso em 22/07/2019].

falta de liberdade política, dentre outros graves problemas, os venezuelanos tornaram-se notados não apenas nas regiões próximas às fronteiras, mas em diversas cidades do país.

Os diferentes elementos que compõem a governança migratória

Não é a primeira vez na história brasileira que os migrantes e refugiados são tratados através de políticas com tendências restritivas. Ao contrário, há vários exemplos concretos na história de medidas (legislativas e do Executivo) antagônica aos direitos das pessoas deslocadas. Por vezes, justificadas por preocupações com segurança e ou soberania, mas também com objetivos de “branqueamento” da população²⁶, como era comum no passado não tão remoto. Se o horizonte para os migrantes e refugiados no Brasil parece grave, convém lembrar que nem o presente nem o passado recente foram muito satisfatórios em termos conquistas. Acostumamo-nos, talvez, com um patamar “menos ruim”.

Embora possamos comemorar uma lei de refúgio (Lei 9.474/97) generosa, que inclui a definição ampliada de refugiado, uma estrutura institucional mais pluralista²⁷, e também uma nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), com novas garantias para os migrantes²⁸, o regime de governabilidade nas últimas décadas manteve e até aprofundou grandes lacunas termos de direitos. E manteve igualmente baixos os índices de deferimento de refugiados, optando por modelo de gestão com pouca capacidade de processar as solicitações de refúgio, cultivando, assim, um inchaço e uma “crise” que nunca parou de crescer, nem mesmo durante os governos “progressistas”.

²⁶ Marcia Anita Sprandel fez uma análise relevante dos “bastidores” da aprovação da nova Lei de Migração Lei 13445/17 (SPRANDEL, M. A. “Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017”. In ACNUR/IMDH. Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania, v.13. dezembro de 2018, p. 37-60) e também analisou os discursos que fundamentaram o antigo Estatuto do Estrangeiro, com destaque especial para a doutrina de segurança. (SPRANDEL, M. A. “Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980”. REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, 2015, v. 23. N.45, p. 145-168).

²⁷ Referência ao fato de que a plenária do CONARE é composta não apenas por representantes de instituições do Estado, mas também por representantes do ACNUR, da DPU, do MPF e da Sociedade Civil, este, com direito a voto. A este respeito, o artigo 14, da Lei 9.474/97, define a composição da Plenária.

²⁸ A Lei 13.445/17 revogou e substituiu o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), promulgada durante o regime militar no Brasil e que tratava o tema a partir sobretudo da perspectiva de segurança e respeito à soberania.

As hipóteses de residência para os migrantes são poucas, com exigências altamente complexas em alguns casos. Apesar da nova figura do migrante humanitário inaugurada com a Lei de Migração, não houve na prática nenhum caso de residência deferida sob este fundamento. A política de vistos (para pessoas originárias de países pobres) é absolutamente refratária a qualquer tipo de transparência e controle. Ao mesmo tempo, com exceção de alguns poucos Procuradores e Defensores Públicos pessoalmente engajados, não há qualquer tipo de monitoramento oficial sobre o que acontece nos portos e aeroportos. E muito menos qualquer tipo de questionamento às Embaixadas sobre os critérios para negativa de vistos.

Tratar o tema migratório apenas pelas atuais ingerências políticas, partidárias e ideológicas é importante, mas desde que se considerem também, ao lado das linhas de ruptura, as linhas de continuidade e a direção para onde elas apontam. É importante verificar como estão se fortalecendo os elementos que irão legitimar as futuras e inevitáveis arbitrariedades. Deste ponto de vista, consideramos que foi através da ambivalência do caráter “humanitário” do refúgio que se construiu e se fortaleceu a governabilidade (em termos de regras oficiais e de práticas) restritiva para os migrantes e refugiados. Foi especialmente por meio da clivagem que contrapõe, de um lado, a vítima inocente e, de outro, o suspeito, que se estabelecem os critérios para restrição e controle dos fluxos de pessoas e o seu acesso a direitos.

Se consideramos os dados oficiais apresentados pelo Conare, podemos verificar que a maioria das pessoas reconhecidas e aquelas que serão reconhecidas se encaixam na imagem da vítima perfeita. São atualmente cerca de 126 mil pessoas solicitantes de refúgio, dentre os quais se destacam, em termos de quantidade, os originários de Venezuela, Haiti, Senegal, Síria, Angola, Cuba, República Democrática do Congo, Bangladesh e Nigéria²⁹. Se, como tudo indica, o Conare mantiver sua tendência, o número de refugiados tende a manter-se baixo, apesar do incrível número de solicitações. E a maioria das pessoas reconhecidas refugiadas e dos futuros refugiados será composta por vítimas “humanitárias”, cuja filiação política ou ideológica e mesmo cujo perfil são pouco relevantes. A quase totalidade (se não todos) dos pedidos de refúgio feitos pelos haitianos

²⁹ “Conare. Refúgio em números. 3ª edição”. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf [último acesso em 23/07/2019].

e senegaleses devem ser indeferidos, assim como a maior parte das solicitações feitas pelos angolanos, bengalis e nigerianos³⁰. Quanto aos venezuelanos, a despeito da atual posição do Conare pelo reconhecimento amplo, é esperado que a maior parte deles busque a residência, por ser uma solução mais rápida e simples. Assim,

O ponto em comum entre todos eles há justamente o fato de serem consideradas vítimas e para que alguém seja considerada uma “verdadeira” vítima, é essencial que seja uma vítima inocente. E a inocência, neste caso, não apenas em termos jurídicos ou criminais, mas sobretudo em termos morais. É a partir deste princípio que se pode construir dinâmicas binárias de oposição entre refugiados e migrantes, entre refugiados verdadeiros e falsos, entre solicitantes de boa fé e os de má-fé, entre migrantes humanitários e econômicos, etc, o que equivale a diferentes modos de inclusão e, sobretudo, expressa um modelo de funcionamento em que a possibilidade de exclusão (a escassez aparente) apenas justifica uma forma (diminuída) de inclusão.

Dentro desta lógica, a possibilidade de conquistar um mínimo de proteção e cidadania, o que inclui o direito de circular, é sempre algo escasso: um bem raro, que não pode ser distribuído indiscriminadamente e a todos. A perspectiva humanitária expressa um determinado regime de verdade, referida à maior ou menor “honestidade” ou “boa fé” dos indivíduos. A desconfiança torna-se, assim um recurso de governabilidade. Em relação a todos os atos da vida de um migrante ou refugiado, haverá uma constante avaliação de sua inocência e a honestidade.

A decisão a respeito dos ex-refugiados Arrom, Martí e Ortega nos mostra não apenas o limite do humanitário e a sua fragilidade essencial, mas a base mesmo deste regime. Foi justamente por dentro da racionalidade humanitária que se tornou possível revogar o seu status de refugiado, a partir da revelação de que não são mais vítimas ou

³⁰De acordo com a definição contida no artigo 1º da Lei 9.474/97, será considerado refugiado “ todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

que, na verdade, são “falsas” vítimas. Foi sobre esta base humanitária que se fincou a retórica de segurança.

Conclusões

São os paradoxos próprios de um país que recebe um fluxo massivo por sua fronteira terrestre ao mesmo tempo em que precisa lidar com fluxos mistos que desafiam seu sistema de refúgio. Convivem, no mesmo território e tempo, a atenção humanitária, a violência e a negligência. Não como eventos simultâneos, se não como expressão da mesma lógica de governo. No caso do Brasil, o acolhimento ampliado aos venezuelanos coexiste com a escassez de garantias e de assistência, inclusive para os próprios venezuelanos.

Ao adotar filtros cada vez mais restritivos, e manter padrões baixos de cidadania para os migrantes e refugiados (assim como para os pobres em geral) o governo escancara uma certa dimensão de seu lugar geopolítico e de seu lugar biopolítico no mundo: o seu devir subdesenvolvido. O seu “compromisso” como parte do mundo subdesenvolvido, este lugar não necessariamente territorial, mas biopolítico.

De um lado, a crise dos deslocados venezuelanos em Roraima demonstra que o Brasil faz parte dos países pobres ou “em desenvolvimento”, cujas fronteiras são pressionadas por nada menos que 85% dos refugiados do mundo³¹. Este é o seu status, de integrante do Sul do mundo. De outro, assume seus compromissos internacionais, afirmando seu alinhamento com as tendências restritivas, para impedir a entrada e circulação dos migrantes pobres (em busca de uma vida mais segura e livre). Este é seu devir. Não uma imposição, nem um traço de seu caráter, nem tampouco uma natureza. Apenas uma forma de governo.

Assim, confirmando que o subdesenvolvimento não é uma condição espontânea ou forçada desde fora, se não uma forma de governo, esta tendência política pretende

³¹ É a primeira vez que o país lida com uma população tão numerosa de deslocados forçados entrando em seu território. Observando comparativamente com dados globais, no entanto, o Brasil tem números modestos: apenas 11.231 pessoas refugiadas e 161.057 solicitantes de refúgio (dos quais, 103 mil são venezuelanos). Turquia tem o maior número de pessoas refugiadas, com 3,7 milhões, sendo que a maioria são sírios (que já são 6,7 milhões de refugiados no mundo). Em seguida, Paquistão, com 1,4 milhões, Uganda, com 1,2 milhões, Sudão, com 1,1 milhão e Alemanha, com 1,1 milhão.

manter um “standard” de respostas aos fluxos mistos que mantenha os migrantes e refugiados em uma cidadania reduzida e submissa, através de um sistema que mescla burocracia, ineficiência e autoritarismo com tendências legislativas mais restritivas. O subdesenvolvimento e o desenvolvimento surgem como faces da mesma moeda.

O que resta como promessa, como abertura de horizonte e como potência é o próprio êxodo dos sujeitos em fuga. Desta perspectiva, é possível apreender a mobilidade dos refugiados e migrantes como um evento político (ou biopolítico) relevante para a reversão das desigualdades e para a construção de brechas democráticas, seja pela simples evasão e esvaziamento que provocam, pela disseminação das denúncias das atrocidades violentamente silenciadas, ou, por fim, pela produção subjetiva que eles se tornaram capazes de proporcionar. Considerando os êxodos, as diásporas e as fugas em sua dimensão potente, é preciso ver como estes sujeitos estão lutando por uma globalização feita horizontalmente.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CERQUEIRA, Daniel “Estándar de prueba y argumentación jurídica em la era de la posverdad”, 13/06/2019. **Blog Justicia em Las Américas**. Disponível em <https://dplfblog.com/2019/06/13/estandar-de-prueba-y-argumentacion-juridica-en-la-era-de-la-posverdad-comentarios-a-la-sentencia-de-la-corte-interamericana-en-el-caso-arrom-suhurt-y-otros-vs-paraguay>.

CHAVARRÍA, Ana B.G. “Debates sobre la prueba en el liticio ante la Corte Interamericana”. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, vol. XIX, 2019, pp. 293-325).

COCCO, Giuseppe. **Korpobraz: por uma política dos corpos**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2014.

COCCO, Giuseppe & CAVA, Bruno. **Enigma do Disforme**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018.

DOUZINAS, Costas. “As Muitas Faces do Humanitarismo”. **Revista Direito & Praxis**, vol. 06. N.11, 2015, p. 375-424.

FASSIN, Didier. **Humanitarian reason: a moral history of the present**. California: University of California Press, 2012.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Nascimento da biopolítica: curso no Collège de France: (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

GETIRANA, Larissa M. **As entrevistas de elegibilidade no processo de refúgio brasileiro**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2019).

SPRANDEL, Marcia A. “Leis migratórias e conservadorismo parlamentar no Brasil: o caso da Lei 13.445, de 2017”. **ACNUR/IMDH. Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.13. dezembro de 2018.p. 37-60.

_____. “Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980”. **REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, 2015, v. 23. N.45, p. 145-168.

TICKTIN, Miriam. “**Los problemas de las fronteras humanitarias**”. In: *Revista de Dialectología Y Tradiciones Populares*, vol. LXX, n. 2, pp. 2911- 297, julho/dezembro de 2015.

ZERBINI, Renato (Org). “O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE”. **ACNUR**, 2007.

WALDELY, Aryadne B. **Narrativas da “vida em fuga”: a construção política-jurídica da condição de refugiado no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Nacional do Rio de Janeiro, (2016).